WiseEuropa

Brak pomysłu na odpowiedzialną społecznie dekarbonizację sektora transportu grozi pogorszeniem warunków życia osób mieszkających poza metropoliami i konkurencyjności tych terenów. Przyczynia się także do pogłębienia się zjawisk wykluczenia i ubóstwa transportowego.

KURS DONIKĄD

Wykluczenie komunikacyjne a polityka klimatyczna

Piotr Chrzanowski, Krzysztof Krawiec, Krzysztof Ruciński

Zrównoważony Transport

Kurs donikąd
Wykluczenie komunikacyjne a polityka klimatyczna

Autorzy:
Piotr Chrzanowski, Krzysztof Krawiec, Krzysztof Ruciński

Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich
ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa
www.wise-europa.eu

Projekt okładki, skład, łamanie: Studio graficzne TEMPERÓWKA s.c.
Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.
© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2023
ISBN 978-83-67829-12-0

WiseEuropa

Zrównoważony Transport

KURS DONIKĄD

Wykluczenie komunikacyjne a polityka klimatyczna

Piotr Chrzanowski, Krzysztof Krawiec, Krzysztof Ruciński

Warszawa, 2023

Spis treści

Główne wnioski 5

1. Dlaczego odbudowa transportu publicznego poza metropoliami jest istotna? 6

2. Transport poza metropoliami: bez alternatywy wobec samochodu 8

   2.1. Kiedy będzie dobrze? Już było 8

   2.2 Samochodocentryzm w centrum Europy 11

   2.3 Chaos przestrzenny a zrównoważona mobilność 13

3. Odbudowa musi przyśpieszyć 14

4. Wykluczenie czy ubóstwo transportowe? Szersze spojrzenie na problem braku dostępności 16

Podsumowanie 19

Główne wnioski

- Coraz częściej komentowany z pozycji społecznych problem wykluczenia transportowego, ma również swój wymiar środowiskowy. W kontekście wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi i wynikającej z tego faktu polityki klimatycznej Unii Europejskiej, pojawia się ryzyko występowania „systemu transportowego trzech prędkości":
  - neutralnych klimatycznie w średniej perspektywie czasowej dużych miast i metropolii,
  - umiarkowanie czystych środowiskowo średniej wielkości miast i miasteczek,
  - wykluczonej z transformacji energetycznej i klimatycznej prowincji.
- Dotknięci zjawiskiem ubóstwa energetycznego i transportowego mieszkańcy obszarów pozametropolitalnych o rozproszonej zabudowie, używają niespełniających dzisiejszych standardów środowiskowych pojazdów do zaspokajania swoich potrzeb związanych z mobilnością. Korzystanie z takich pojazdów, często sprowadzonych z zagranicy i ponad 15-letnich, wynika często nie z chęci zatruwania środowiska lub braku wrażliwości klimatycznej, ale z braku realnej alternatywy w postaci wysokiej jakości transportu publicznego i dostępności tych pojazdów z punktu widzenia kosztów ich eksploatacji.
- Koszty korzystania ze starych samochodów osobowych o przestarzałych parametrach środowiskowych przestaną być atrakcyjne w kontekście:
  - włączenia do Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS) sektora transportu,
  - zaplanowanych na najbliższe lata nowych podatków od rejestracji pojazdów powiązanych z ich emisyjnością.
- Zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych, wzrost kosztów poruszania się w sposób konwencjonalny powinien być rekompensowany przez poprawę oferty transportu publicznego oraz zwiększenie jego atrakcyjności. Jego zapewnienie na obszarach pozametropolitalnych o rozproszonej zabudowie i pogrążonych w chaosie przestrzennym nie jest jednak takie proste. Brak podjęcia działań w tym zakresie będzie pogłębiał zjawisko ubóstwa transportowego w kontekście nowych obciążeń wysokoemisyjnego transportu indywidualnego. Nie rozwiąże ani nie zmniejszy to też skali wykluczenia komunikacyjnego rozumianego jako problem społeczny.
- Zmniejszanie skali wykluczenia komunikacyjnego wymaga głębokiej reformy sposobu organizacji przewozów autobusowych oraz integracji transportu lokalnego z koleją regionalną. Zamiast rozproszonej i nieegzekwowanej odpowiedzialności gmin i powiatów za organizowanie transportu zbiorowego niezbędne jest zaangażowanie silnych organizacyjnie jednostek zarządzających transportem na większych obszarach. Wymaga to zmian w Ustawie o Publicznym Transporcie Zbiorowym lub jej zastąpienia nowym dokumentem oraz systemowych reform realizowanych polityk.
- Ograniczanie skutków ubóstwa transportowego to inne wyzwanie. Wprowadzanie zeroemisyjnych pojazdów napędzanych elektrycznie, a w przyszłości także wodorem, w krótkiej perspektywie czasowo nie będzie dostępne dla biedniejszej części społeczeństwa. W opinii autorów należy uwzględnić ten aspekt w debacie publicznej tak, aby słuszny postulat dekarbonizacji transportu nie niósł za sobą niezadowolenia społecznego wynikającego ze znacznego zwiększenia kosztów przemieszczania się bez przystępnej kosztowo alternatywy i przyczynić się do dalszej degradacji demograficznej obszarów pozametropolitalnych.

1. Dlaczego odbudowa transportu publicznego poza metropoliami jest istotna?

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej ma rosnący wpływ na wiele aspektów związanych z transportem i mobilnością. Ambitne cele pakietu „Fit for 55" zakładają redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w odniesieniu do poziomu z 1990 r. Jest to punkt pośredni w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 roku. Za sprawą rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji (*ETS – emission trading system*) o sektor transportu, w szczególności w obszarze transportu drogowego osób i towarów uwzględnione zostaną koszty klimatyczne.

ABC rozszerzenia systemu handlu emisjami o transport

Rozszerzenie handlu emisjami o transport będzie miało miejsce w 2027 lub 2028 r. w zależności od cen energii. System nie będzie nakładał opłat bezpośrednio na użytkowników, opłaty emisyjne będą wliczone w ceny paliw[1].

Po 2029 r. emisje z prywatnego transportu samochodowego mają zostać objęte systemem handlu emisjami, jednak ostateczna decyzja w tej sprawie zostanie podjęta w 2026 r.

Wpływy z aukcji uprawnień do emisji trafią do Społecznego Funduszu Klimatycznego[2], w ramach którego możliwe będzie finansowanie rozwiązań przeciwdziałających problemowi ubóstwa energetycznego i transportowego w formie m.in.:

- obniżenia podatków i opłat za energię lub zapewnienie innych sposobów bezpośredniego wsparcia dochodów w celu przeciwdziałania rosnącym cenom transportu drogowego,
- zachęt do przejścia z transportu prywatnego na transport publiczny, wspólne przejazdy samochodem lub jazdę na rowerze,
- wsparcia rozwoju rynku używanych pojazdów elektrycznych.

W czasie, gdy Unia Europejska zwiększa ambitność swoich celów w zakresie dekarbonizacji gospodarki, emisje z transportu w Polsce rosną. W latach 1990-2020 wzrosły one o 214%[3], zaś po wstąpieniu Polski do Unii w latach 2005-2019 r. o 85%.

Zarówno na poziomie rządowym, jak i w samorządach brakuje zrozumienia dla skali nadchodzącej transformacji sektora transportu. Poza politycznym sporem rządu z Komisją Europejską, dowodem braku spójności krajowych założeń z Europejskim Zielonym Ładem mogą być choćby założenia Regionalnych Programów Operacyjnych dla unijnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027. W wielu przypadkach dominują w nich inwestycje drogowe, co zostało skrytykowane przez Komisję Europejską[4].

1 Matthes F., Graichen J. (2022), *Emissions trading system for road transport and buildings in the policy mix for achieving climate neutrality in the EU*.

2 Społeczny Fundusz Klimatyczny: pomysły Parlamentu na sprawiedliwą transformację energetyczną (dostęp: 5 lipca 2023 r.)

3 Maj, M., Miniszewski, M., Rabiega, W. (2022), *Wpływ „Fit For 55" na scenariusze rozwoju transport pasażerskiego w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny

4 Kokoszkiewicz M., *KE do polskich województw: dość asfaltu i betonu. Pieniądze na transport zbiorowy i ochronę drzew*, Gazeta Wyborcza, 01.08.2022 r.

Powyższe rozbieżności nadają nowy kontekst dyskusji o wykluczeniu komunikacyjnym. Temat ten występuje w debacie publicznej i omawiany jest głównie z pozycji społecznych – jako wykluczenie społeczne osób niemających możliwości skorzystania z transportu publicznego. To rozumienie wykluczenia komunikacyjnego omawia się w kontekście erozji czy wręcz likwidacji systemów transportu publicznego opartych na PKS-ach. W debacie naukowej pojawia się też wątek wykluczenia transportowego, które oznacza brak możliwości skorzystania z jakiejkolwiek formy transportu, nawet indywidualnego[5]. W literaturze istnieje także pojęcie ubóstwa transportowego (ang. *transport poverty*), które związane jest z różnymi rodzajami braku dostępności do usług transportowych[6]. W odróżnieniu od wykluczenia transportowego, w koncepcji ubóstwa transportowego kładzie się większy nacisk na kwestie ekonomiczne związane z realizacją potrzeb mobilnościowych.

Wraz ze wzrostem opłat związanych z emisyjnością, osoby pozbawione dostępu do przyjaznych dla klimatu form przemieszczania się mogą być narażone na wzrost kosztów transportu.

Brak realnej alternatywy wobec transportu samochodowego może więc nie tylko stanowić problem społeczny, lecz również stanowić barierę dla lokalnego rozwoju gospodarczego. Europejski Zielony Ład w wyraźny sposób premiuje podróże transportem zbiorowym i tzw. aktywne formy mobilności (m.in. przemieszczanie się pieszo czy rowerem), co możliwe jest jednak głównie w zwarcie zabudowanych miastach. Co jednak z obszarami, na których mamy do czynienia z rozporoszoną strukturą zabudowy utrudniającą aktywną mobilność, a oferta publicznego transportu zbiorowego jest szczątkowa lub po prostu jej nie ma? Dobre praktyki związane z poprawą sytuacji na obszarach pozamiejskich są dziś nieliczne.

Coraz częściej słyszy się o ogłoszeniach upadłości przedsiębiorstw realizujących połączenia międzymiastowe, które wymuszają masową motoryzację społeczeństwa opartą o używane samochody głównie z importu.

W dobie wprowadzenia instrumentów zniechęcających do poruszania się wysokoemisyjnymi pojazdami sprawa będzie tym pilniejsza. Bez odbudowy oferty przewozowej transportu publicznego na obszarach poza metropolitalnych ryzykujemy pogłębianiem się zjawiska ubóstwa transportowego wśród osób mniej zamożnych, zamieszkujących obszary słabo zurbanizowane i wiejskie. Problem ten zresztą już istnieje. W sierpniu 2022 r. udział gospodarstw domowych na obszarach wiejskich z niskimi dochodami, zmagających się z wysokimi wydatkami związanymi z przemieszczaniem się wynosił tam 13%, wobec 9% w skali kraju[7]. Rosnące koszty paliw i brak oferty transportu publicznego stanowią poważne wyzwanie dla obszarów położonych poza metropoliami. Pogłębia to nierówności społeczne i prowadzi do zjawiska motoryzacji wymuszonej.[8]

Sytuacja, w której wzrasta znaczenie budowy systemu alternatyw wobec posiadania własnego samochodu poza miastami, a ich dostępność na obszarach poza metropolitalnych maleje, to przepis na niezadowolenie społeczne.

5 Podcast „Węzeł Przesiadkowy" https://www.wezelprzesiadkowy.pl/156-badanie-wykluczenia-transportowego/: audycja z udziałem dra Marcina Kicińskiego na temat projektu T-INCLUDED Analiza skali wykluczenia komunikacyjnego na obszarze Polski wraz z rekomendacjami zmian legislacyjnych w kontekście publicznego transportu zbiorowego

6 Lucas, K., Mattioli, G., Verlinghieri, E., & Guzman, A. (2016). *Transport poverty and its adverse social consequences. Proceedings of the ICE – Transport*, 169(6), 353–365.

7 Frankowski J., Mazurkiewicz J., Sokołowski J. (2023), *Efekty dystrybucyjne opodatkowania emisji w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych

8 Ciechański A. (2020), *Bariery w przemieszczaniu się osób dorosłych na obszarach wykluczonych transportowo – przykład rejonu Komańczy*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG", 23 (5).

Motoryzacja wymuszona (*forced car ownership*)

Sytuacja, w której rodziny o niskich dochodach zostają zmuszone do zakupu i użytkowania samochodu, ponieważ inne opcje nie są dla nich dostępne.

Jednym z najgłośniejszych wydarzeń demonstrujących niezadowolenie społeczne związane z rosnącymi kosztami transportu jest francuski ruch żółtych kamizelek, który przeniósł się również na Belgię, Holandię czy Portugalię. Planowane przez francuski rząd zmiany podatkowe miały zmusić Francuzów do zmiany swoich samochodów z silnikiem diesla na nowe, bardziej ekologiczne pojazdy. Mimo ambitnych zamierzeń działanie to wywołało ogromny opór społeczeństwa, w opinii którego pogłębiało ono dysproporcje pomiędzy mieszkańcami metropolii a mieszkańcami peryferii czy mniejszych miast. Eskalujące niezadowolenie społeczne wywołało ogólnokrajowe zamieszki, czego skutkiem było wstrzymanie planowanych podwyżek i rozpoczęcie debaty narodowej, podczas której zebrano opinie obywateli Francji w obszarach: transformacji ekologicznej, podatków i wydatków publicznych, demokracji czy usług publicznych.

Obecnie brakuje propozycji mechanizmów umożliwiających w polskich warunkach skutecznie rozwiązywać problem ubóstwa transportowego. Pewne nadzieje niesie Społeczny Fundusz Klimatyczny, którego Polska może być głównym beneficjentem. Środki te będzie można przeznaczyć na zmniejszanie ryzyka nadmiernego obciążenia osób zagrożonych negatywnymi skutkami wprowadzanych polityk. Skuteczność wprowadzenia tego funduszu będzie w znacznej mierze zależna od możliwości zaproponowania rozwiązań, które będą w stanie zmieniać sytuację w perspektywie długoterminowej.

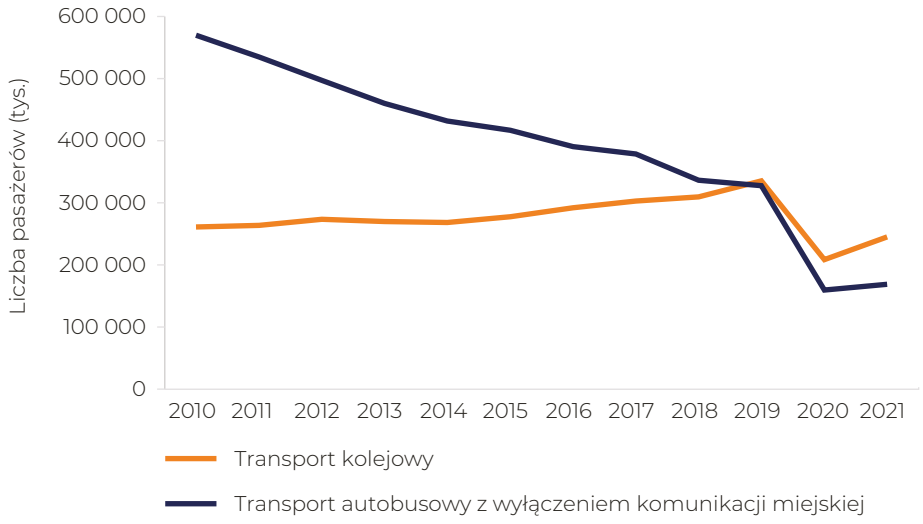
2. Transport poza metropoliami: bez alternatywy wobec samochodu

2.1. Kiedy będzie dobrze? Już było

W unijnej strategii zrównoważonej i inteligentnej mobilności[9] będącej częścią Europejskiego Zielonego Ładu, znalazło się wiele rozwiązań wspierających zieloną transformację transportu. Dostrzegalne jest w niej jednak dążenie do zmian na obszarach zurbanizowanych.

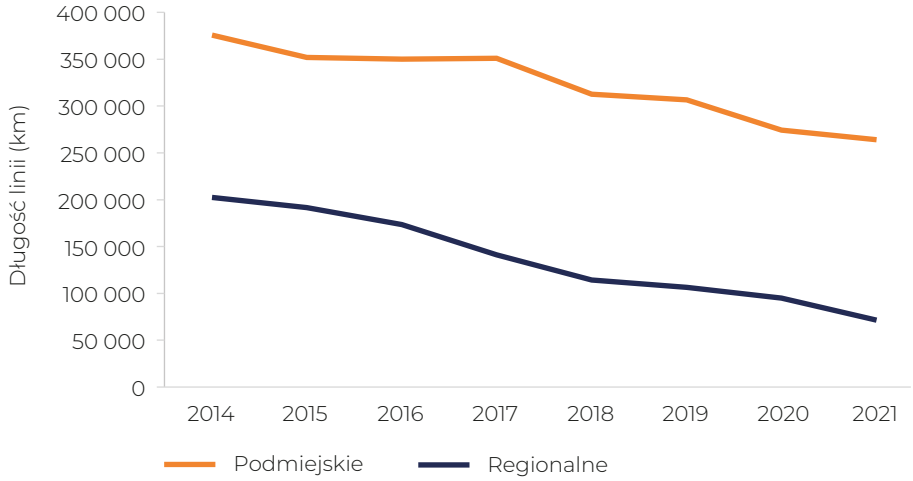
Z perspektywy dużych miast i metropolii, w naszym kraju widać poprawę jakości infrastruktury i standardu pojazdów używanych w miejskim transporcie publicznym oraz w pasażerskim transporcie kolejowym. Mimo, że kolej obsługuje także obszary wiejskie, jednak największe wzrosty liczby pasażerów notowane są w przewozach wokół aglomeracyjnych oraz międzymiastowych Tymczasem w Polsce z olbrzymiej puli środków na inwestycje korzysta przede wszystkim transport miejski i kolej (najbardziej rozwinięta w obszarach metropolitalnych i przewozach międzymiastowych). Jak pokazuje Rysunek 1, liczba pasażerów przewiezionych w transporcie autobusowym innym niż komunikacja miejska w latach 2010-2020 systematycznie spadała.

9 COM/2020/789 final



Rysunek 1. Liczba pasażerów w transporcie autobusowym z wyłączeniem komunikacji miejskiej i transporcie kolejowym (tys. osób)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny



Rysunek 2. Długość linii regionalnych i podmiejskich w latach 2014-2021

Źródło: Główny Urząd Statystyczny

W minionych latach dostrzegalny był także stały spadek długości regionalnych i podmiejskich regularnych linii komunikacji autobusowej (Rysunek 2). Brak systemowych rozwiązań w zakresie publicznego finansowania przewozów autobusowych sprawił, że nierentowne połączenia były po prostu likwidowane. Upadek PKSów był procesem wieloletnim – z badań wynika, że spośród 180 przedsiębiorstw transportu autobusowego funkcjonujących w latach 90., obecnie działalność prowadzi jedynie połowa z nich[10]. Pandemia COVID-19 i kryzys paliwowy tylko przyśpieszyły upadłość kolejnych podmiotów. Co więcej, w okresie pomiędzy sierpniem 2021 r. a sierpniem 2022 r. zadłużenie w sektorze transportu pasażerskiego wzrosło o 225%[11].

10 Wynika to z badań Ariela Ciechańskiego przytaczanych w artykule Derewienko M., *Polska bez autobusów. PKS-y upadają, choć miały rosnąć w siłę, 300Gospodarka*

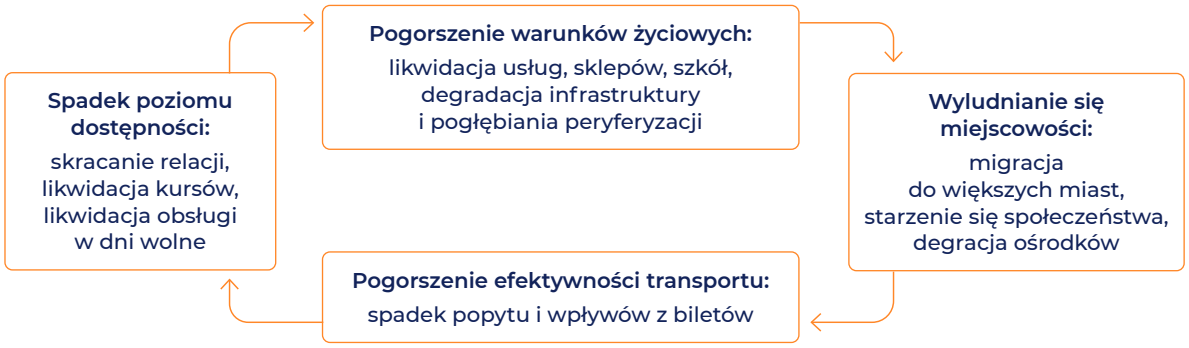
11 Wiewióra P., *Nadchodzi schyłek PKS-ów. To gwóźdź do trumny wielu wsi i miasteczek*, Portal Samorządowy, 20.10.2022 r.

Co wiemy o wykluczeniu transportowym w Polsce?

Zgodnie z dotychczasowymi analizami 10,5 tysiąca sołectw (26% wszystkich w kraju) jest pozbawionych skomunikowania transportem publicznym[12], a do 20%[13] miejscowości w Polsce nie dojeżdża transport publiczny, drugie ma do niego dostęp w minimalnym zakresie.

Liczba gmin czy sołectw pozbawionych usług transportu publicznego to dane, które należy traktować jako wstęp do dyskusji o realnej skali zjawiska wykluczenia transportowego. Sam fakt przebiegania przez daną gminę połączenia autobusowego czy kolejowego niewiele mówi o liczbie mieszkańców, którzy realnie maja dostęp do usług transportowych, a jeszcze mniej o tym, czy świadczone tam usługi transportowe pozwalają na realizację podstawowych potrzeb mieszkańców. Problem wykluczenia transportowego dotyka nie tylko obszarów wiejskich, ale także miast – zaledwie 38% wszystkich polskich miast posiada lokalny system transport zbiorowego[14]. Rozszerzenie procesu planowania mobilności miejskiej z obszaru miast na poziom obszarów funkcjonalnych pozwoliłoby objąć analizami także tereny wiejskie i przedmiejskie.

Transport publiczny w regionach znajduje się od wielu lat w sytuacji błędnego koła spadku popytu i podaży, które prowadzi do zjawiska wykluczenia komunikacyjnego. Niska jakość transportu prowadzi także do negatywnych w skutkach sprzężeń zwrotnych, które przedstawiono na Rysunek 3 z perspektywy atrakcyjności regionów, a w Tabela 1 z perspektywy społecznej.



Rysunek 3. Błędne koło wykluczenia komunikacyjnego – ujęcie z perspektywy atrakcyjności regionów

Źródło: Wolański M. (2016), *Publiczny transport zbiorowy poza miejski obszarami funkcjonalnymi*

12 Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., 2018, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, ss. 300. ISBN 978-83-948933-4-7; 978-83-65390-06-6.

13 Stowarzyszenie Ekonomiki Transportu, https://twitter.com/BiuroSET/status/1587719551554297857/photo/1, dostęp: 9 czerwca 2023 r.

14 Gajda A., Kulig M., Ogórek P., 2023, *Transport publiczny w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2023.05

Tabela 1. Błędne koło wykluczenia komunikacyjnego – ujęcie społeczne

Kontekst społeczny wynikający z nierówności szans i systemów transportowych charakteryzowanych przez:
• środowisko przestrzenne zorientowane na samochody ze słabymi warunkami dla aktywnej mobilności, • fragmentaryczne i zawodne usługi transportu publicznego o niskiej częstotliwości, • wysokie koszty transportu publicznego, szczególnie w przypadku podróży różnymi środkami transportu i podróży transgranicznych,
prowadzą do sytuacji, w której:
• występuje istotna przepaść w dostępie do możliwości, kluczowych usług i życia społecznego między osobami z nieograniczonym dostępem do samochodu, a tymi, którzy polegają na transporcie publicznym i aktywnych podróżach, • wzrasta skala zjawiska motoryzacji wymuszonej,
to zaś sprawia, że:
• osoby zależne od transportu publicznego i aktywnej mobilności mają ograniczony dostęp do kluczowych usług i rynku pracy, • konieczność zaspokajania potrzeb transportowych może być źródłem trudności finansowych, • czas spędzony na podróżach wypiera możliwość wypoczynku i rekreacji.
W konsekwencji wzmacniane są nierówności i utrzymywanie je osób wykluczonych w stanie deprywacji. Wzmacnia także politykę transportową i przestrzenną zorientowaną na transport indywidualny.

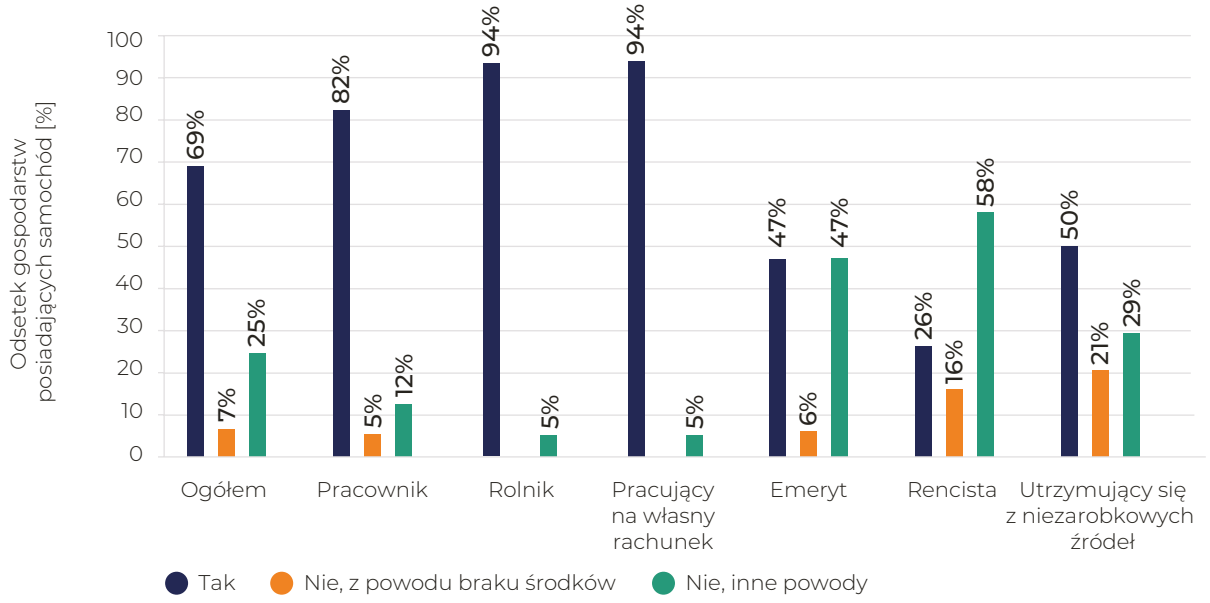
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Transport for The North (2022), Transport-related social exclusion in the North of England.*

Istnieje pilna potrzeba podjęcia działań w tym obszarze, ponieważ Polska jest nadal krajem, który wbrew europejskiemu trendowi nie doświadcza znaczącego wzrostu urbanizacji. Wynika to głównie ze wzrostu liczby ludności na obszarach podmiejskich, które wciąż znajdują się poza zasięgiem dobrych usług transportu publicznego.

2.2 Samochodocentryzm w centrum Europy

Wciąż rośnie poziom uzależnienia Polaków od samochodów. Nie są oni skłonni do rezygnacji z tych pojazdów mając wyłącznie na względzie ochronę klimatu: poważnie rozważa to zaledwie 5% społeczeństwa. Przytłaczająca większość (76% Polaków) nie jest skłonna zrezygnować z posiadania samochodu, jeśli powodem tej rezygnacji byłaby ochrona klimatu[15]. Według danych z badania EU-SILC odsetek osób, które nie są w stanie pozwolić sobie na posiadanie samochodu w Polsce spadł z 9,1% w 2015 r. do 3,5% w 2022 r. i pozostaje na jednym z najniższych poziomów w skali Europy.

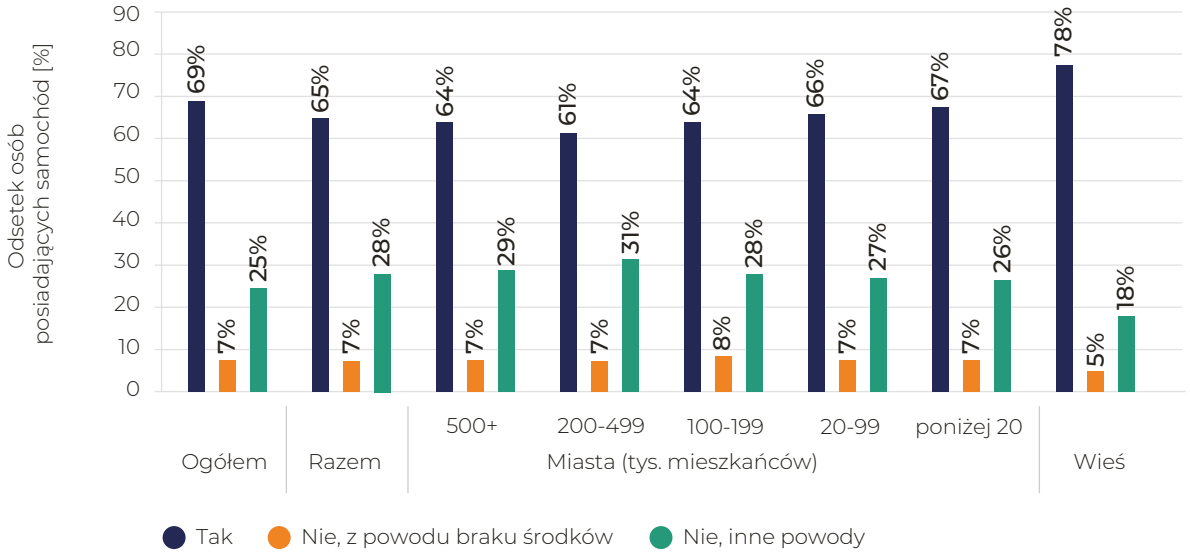
15 Panel Ariadna, Polacy nie chcą rezygnować z samochodu, samolotów ani spożywania mięsa na rzecz ochrony klimatu, dostęp: 9 czerwca 2023 r.



Rysunek 4. Odsetek osób posiadających samochód osobowy według grup zawodowych

Źródło: Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2019.

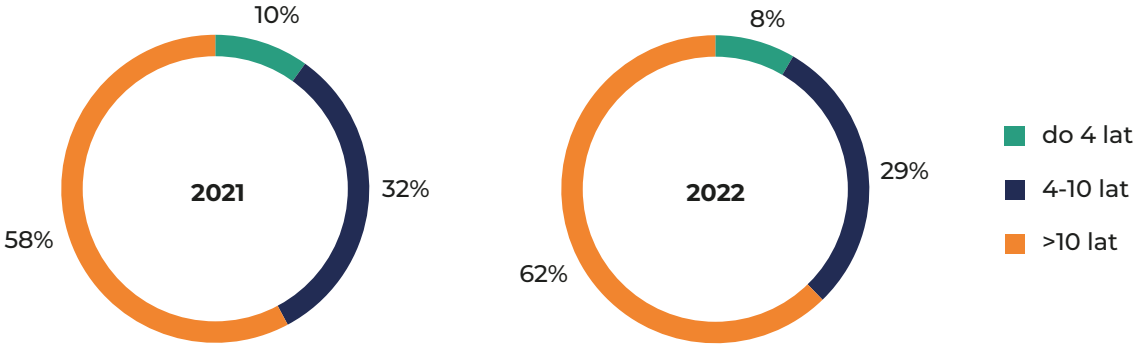
Jeszcze wyraźniej widać to w danych dotyczących grup zawodowych – aż 94% rolników i osób pracujących na własny rachunek posiada własny samochód. Jak pokazuje Rysunek 5 w obszarach wiejskich odsetek gospodarstw domowych z dostępem do samochodu sięga 78%.



Rysunek 5. Odsetek osób posiadających samochód osobowy a miejsce zamieszkania

Źródło: Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2019.

Tak powszechny dostęp do motoryzacji indywidualnej ma jednak także negatywne konsekwencje. W raporcie WiseEuropa *Wsteczny bieg: społeczno-gospodarcze skutki importu używanych samochodów do Polski*[16] opisano konsekwencje masowego importu używanych pojazdów do Polski. Według najnowszych badań, 44% kierowców ubezpieczało samochód, który ma co najmniej 16 lat[17], zaś średni wiek pojazdów wzrósł pomiędzy 2020 a 2022 r. z 13,4 do 14,2 lat. Polska pozostaje w gronie krajów, w których skala motoryzacji rośnie najszybciej. W 2022 r. aż 62% rejestracji samochodów importowanych z zagranicy dotyczyło pojazdów starszych niż 10 lat (Rysunek 6).



Rysunek 6. Wiek używanych samochodów osobowych sprowadzonych z zagranicy do Polski w latach 2021–2022

Źródło: PZPM na podstawie CEP

To właściciele najstarszych samochodów mogą w najbliższych latach być najbardziej dotknięci kosztami środowiskowymi. Obowiązujące w Polsce podatki i opłaty związane z posiadaniem samochodu nie są uzależnione od emisyjności (poza Polską podobna sytuacja występuje tylko w Czechach, Estonii i Litwie[18]). Zgodnie z założeniami kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy nowe podatku uzależnione od emisyjności pojazdu mają zostać wprowadzone odpowiednio: opłata rejestracyjna po 2024 r. i opłata związana z własnością pojazdu w 2026 r. Wprowadzenie zasady „zanieczyszczający płaci" może jednak negatywnie wpłynąć na sytuację gospodarstw domowych w obliczu braku alternatywy wobec wysokoemisyjnych samochodów. W obliczu zapaści transportu autobusowego, alternatywą mogłyby być pojazdy zeroemisyjne, jednak rynek dostępnych cenowo używanych samochodów elektrycznych w Polsce wciąż jest niewielki – zaledwie 0,4% pierwszych rejestracji używanych samochodów dotyczyło pojazdów zeroemisyjnych[19].

2.3 Chaos przestrzenny a zrównoważona mobilność

Najbardziej efektywnym sposobem ograniczania emisji pozostaje zapewnienie bliskości celów podróży. Zwarte obszary miejskie charakteryzują się większą gęstością zaludnienia i mniejszymi odległościami pomiędzy miejscami zatrudnienia czy prowadzenia handlu i realizacji usług niż przedmieścia czy tereny wiejskie. Im bardziej rozproszona jest zabudowa, tym mniej efektywne

16 Chrzanowski P., Fabiszewska-Solares J., Śniegocki A., Zawieska J. (2021), *Wsteczny bieg: społeczno-gospodarcze skutki importu używanych samochodów do Polski*.

17 Rankomat, *Prawie połowa Polaków jeździ autem, które ma więcej niż 15 lat*, dostęp: 6 lipca 2023 r.

18 Transport & Environment (2022), *The good tax guide: A comparison of car taxation in Europe*

19 Dane PZPM na podstawie CEP

wykorzystanie infrastruktury: ma to swoje negatywne konsekwencji nie tylko finansowe, ale i związane ze wzrostem śladu węglowego[20].

Z perspektywy zrównoważonego rozwoju i polityki klimatycznej pożądany jest zwarty rozwój jednostek osadniczych, stąd w ostatnim czasie wiele dyskusji na temat koncepcji miast 15-minutowych.

Dane na temat zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i strukturze napływów ludności wyraźnie wskazują, że miasta średnie i małe wyludniały się w najszybszym tempie, szybko rosły zaś strefy podmiejskie pięciu najdynamiczniej rozwijających się polskich miast[21]. Emisje z transportu per capita były dla mieszkańców obszarach podmiejskich są jednak wyższe (4 tony CO_2) niż w miastach (3.4 tony CO_2)[22].

Ze względu na opisane prawidłowości, obciążenie emisji z transportu dodatkowymi opłatami w większym stopniu dotknie mieszkańców obszarów o niższej jakości planowania przestrzennego, w których podstawą codziennego przemieszczania jest posiadanie nawet dwóch lub trzech samochodów w jednym gospodarstwie domowym. Dla mieszkańców przedmieść, którzy pracują i korzystają z usług w miastach skutki wprowadzania nowych obciążeń związanych z emisyjnością czy wprowadzanie stref czystego transportu może stać się dotkliwe, a przez to mniej akceptowalne społecznie.

3. Odbudowa musi przyśpieszyć

Łatwy dostęp do samochodów sprawia, że w opinii wielu władz samorządowych odsetek osób realnie dotkniętych problemem wykluczenia komunikacyjnego nie jest znaczący. W rezultacie kwestia ta nie ma znaczącej wagi politycznej. Skutkuje to często brakiem decyzji o uruchomieniu publicznego transportu zbiorowego na obszarze danej gminy lub zapewnianiem wymaganego prawnie minimalnej i mało atrakcyjnej dla mieszkańców oferty przewozowej.

Badania przeprowadzone w ramach prac nad Planami Zrównoważonej Mobilności dla obszarów funkcjonalnych pokazują, że zapotrzebowanie na transport publiczny jest znaczące także poza miastami, a rola budowy sprawnego systemu transportowego nie może być ignorowana.

W gminach wiejskich obszaru funkcjonalnego Myślenic odsetek mieszkańców częściej poruszających się autobusem niż samochodem wynosił od 30 do 39% i był wyższy niż w samych Myślenicach.

20 Muñoz, P., Zwick, S., & Mirzabaev, A. (2020). *The impact of urbanization on Austria's carbon footprint. Journal of Cleaner Production*, 121326. doi:10.1016/j.jclepro.2020.121326.

21 Tamże.

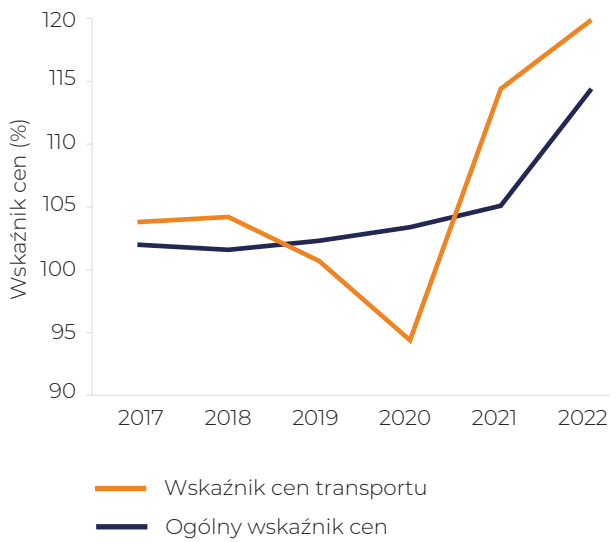
22 Tamże.

Tylko w grupach wiekowych od 25 do 49 lat ponad 70% osób najczęściej korzystało z samochodu. Odsetek gospodarstw domowych pozbawionych samochodu był wyższy w gminach wiejskich niż w samych Myślenicach i wynosił od 13 do 26%[23].

W obszarze funkcjonalnym Włocławka autobusy podmiejskie i regionalne były regularnie wykorzystywane przez 17% mieszkańców gmin poza Włocławkiem. Odsetek gospodarstw domowych pozbawionych samochodu poza głównym ośrodkiem wynosił prawie 20%. 75% mieszkańców obszaru popierało rozwój usług transportu na żądanie. Przeszło połowa zmotoryzowanych mieszkańców obszaru wskazywała powstanie nowych, szybkich i dogodnych czasowo połączeń komunikacji zbiorowej do celów podróży jako czynnik wpływający na ograniczenie korzystania z samochodu i był to odsetek wyższy niż z wypadku mieszkańców miasta[24].

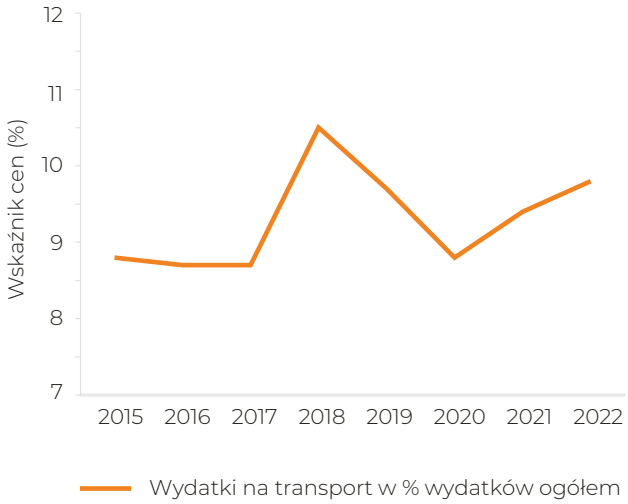
Jak wskazują autorzy przytoczonych analiz, zapotrzebowanie na wysokiej jakości transport publiczny poza miastami wciąż jest znaczące, zaś wraz z przejściem na model gospodarki, w którym nieefektywne energetycznie rozwiązania będą najdroższe, łatwiej będzie o przekonanie mieszkańców do korzystania z alternatyw wobec samochodu.

W ostatnich latach (2021-2022) zauważalny jest szybszy wzrost kosztów transportu względem ogólnego wzrostu cen, zaś udział wydatków na transport wzrósł do poziomu 9,8% budżetów domowych w 2022.



Rysunek 7. Wskaźnik inflacji a wzrost cen transportu

Źródło: Główny Urząd Statystyczny



Rysunek 8. Udział wydatków na transport w wydatkach ogółem

Źródło: Główny Urząd Statystyczny

23 Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Obszaru Funkcjonalnego Myślenic do roku 2032+, ETAP 1 – Raport Diagnostyczno-Strategiczny, Załącznik nr 1 – raport z badań

24 SUMP WIOF: Raport z konsultacji społecznych oraz wyniki procesu badawczego

Rosną ceny samochodów – zarówno nowych, jak i używanych. Z analiz IBRM Samar wynika, że w maju 2023 r. padł rekord średniej ważonej ceny sprzedaży samochodów osobowych i wyniósł on ponad 175 tys. zł. Mediana ceny samochodów używanych wyniosła w czerwcu 2023 r. zaś prawie 30 tys. zł[25]. Kierowcy muszą mierzyć się także z coraz wyższymi kosztami serwisu ceny części do samochodów w serwisach ASO podrożały na przestrzeni całego 2022 roku o 15-25 proc., a roboczogodzina pracy warsztatu nawet o 38 proc[26]. Procedowane[27] zapisy normy emisji spalin Euro 7, która ma wejść w życie w 2025 r. również wpłyną na koszty zakupu pojazdów[28]. Wieloletni trend spadku cen baterii chwilowo się zatrzymał (prognozy wskazują, że ponownie zaczną one spadać dopiero po 2026 r.[29]) oddalając perspektywę pojawienia się na polskim rynku dostępnych cenowo samochodów elektrycznych. W obliczu wciąż niestabilnej sytuacji geopolitycznej związanej z wojną w Ukrainie i niepewności związanej z cenami paliw oraz koniecznością rezygnacji z importu rosyjskiej ropy naftowej, poszukiwanie rozwiązań dla odbudowy transportu autobusowego jest ważniejsze niż kiedykolwiek.

Nowy model rozwoju gospodarczego w warunkach Europejskiego Zielonego Ładu, w którym emisje obarczone są opłatami, premiuje regiony, w których dostępny będzie transport jak najmniej emisyjny. Podobnie jak w przypadku dostępu do zielonej energii gwarantującego konkurencyjność na rynku w dobie transformacji energetycznej, jakość systemów transportu publicznego może stać się przewagą konkurencyjną gmin. Warto wspomnieć, że już dziś największe korporacje w swoich strategiach dojścia do zeroemisyjności zaczynają uwzględniać sposób przemieszczania się swoich pracowników.

4. Wykluczenie czy ubóstwo transportowe? Szersze spojrzenie na problem braku dostępności

Rozważania na temat wykluczenia komunikacyjnego w Polsce w znacznej mierze skupiają się na zagadnieniu całkowitego braku dostępu do transportu publicznego lub jego śladowej oferty. To jednak tylko część wyzwania związanego z dostępnością usług transportowych z perspektywy „zwykłego człowieka". Rosnące koszty przemieszczania się sprawiają, że na forum Unii Europejskiej i w krajach rozwiniętych na całym świecie coraz częściej mówi się o pojęciu ubóstwa transportowego (ang. *transport poverty*[30]). Jest ono definiowane w literaturze anglojęzycznej jest przez pryzmat czterech głównych wymiarów, z których trzy w języku polskim można zawrzeć w słowie dostępność (Rysunek 7) [31]. Polskie rozumienie zjawiska wykluczenia transportowego zawiera się zwłaszcza w słowie „availability" i „acceptability".

25 AAA Auto (czerwiec 2023), Mniejszy wybór aut używanych za nieco wyższe ceny, dostęp: 11 lipca 2023 r.

26 PKO Leasing, Ceny serwisu auta wzrosły w 2022 roku o niemal 40 proc., dostęp: 11 lipca 2023 r.

27 Komsja Europejska, Questions and Answers: Commission proposal on the new Euro 7 standards, dostęp: 11 lipca 2023 r.

28 ACEA zakłada wzrost na poziomie średnio 2000€ dla nowego samochodu: Euro 7: Cheap or expensive? dostęp: 11 lipca 2023 r.

29 CNBC za E Source, EV battery costs could spike 22% by 2026 as raw material shortages drag on, dostęp: 12 lipca 2023 r.

30 Mejía Dorantes, L. and Murauskaite-Bull, I., *Transport Poverty: A systematic literature review in Europe*, EUR 31267 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

31 Parlament Europejski (2022), Understanding transport poverty.

Podejście stosowane w badaniu deficytów dostępności stosowane na forum Unii Europejskiej jest więc znacznie szersze niż polska dyskusja o wykluczeniu komunikacyjnym. W zagranicznych opracowaniach zwraca się także uwagę na zagrożenie związane ze wzrostem kosztów transportu. Nawet ci, który dziś mogą sobie pozwolić na przemieszczanie się, w przyszłości mogą być zmuszeni do ograniczenia liczby podróży. Z tego względu polityka transportowa powinna odpowiadać nie tylko na zauważone trendy, ale próbować odpowiadać na wyzwania przyszłości. To cenna z punktu widzenia polskiej debaty publicznej perspektywa, ponieważ w Polsce zauważalne jest na szerszą skalę zjawisko motoryzacji wymuszonej. W Tabeli 2 podjęto próbę ujęcia zasadniczej różnicy pomiędzy podejściami występującymi w polskiej i zagranicznej debacie.

Tabela 2. Wykluczenie a ubóstwo komunikacyjne

Wykluczenie komunikacyjne (podejście polskie)	• brak oferty transportu publicznego lub jej ograniczony zakres • skupienie się na obszarach wiejskich, niewielkich miastach i miasteczkach
Ubóstwo transportowe (podejście występujące w zagranicznej literaturze)	• perspektywa wydatków na transport niezależnie od środka transportu • ubóstwo transportowe występujące także w obszarach miejskich i zróżnicowane pomiędzy dzielnicami • nacisk na perspektywę równości szans • objęcie przez koncepcję ubóstwa transportowego zjawiska motoryzacji wymuszonej • wykluczenie społeczne spowodowane niską dostępnością usług transportowych rozumiane jako skrajna forma ubóstwa transportowego

Źródło: opracowanie własne WiseEuropa

Z przeglądu europejskiej literatury na temat ubóstwa transportowego wynika między innym wniosek o powiązaniach pomiędzy mieszkalnictwem i kosztami transportu. Wskazuje się na zjawisko przenoszenia się biedniejszych grup mieszkańców na obszary peryferyjne, gdzie jakość transportu publicznego jest niższa. Prowadzi to do wzrostu kosztów transportu związanych z koniecznością wyboru samochodu.

Najważniejszym wnioskiem jest jednak spostrzeżenie, że to nie dostępność samej usługi transportowej, ale możliwość realizacji potrzeb powinna być miarą skuteczności polityk nakierowanych na ograniczenie skali wykluczenia transportowego.

Wymiary dostępności transportowej

AVAILABILITY dostępność w rozumieniu oferty połączeń

- odległość do przystanków transportu publicznego
- czas przejazdu
- godziny funkcjonowania
- możliwości odbywania podróży z przsiadkami oraz jej pewność
- integracja z szerszą siatką połączeń

ACCESSIBILITY dostępność w rozumieniu braku barier

- dostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i różnych grup społecznych
- łatwość korzystania
- wykluczenie cyfrowe
- bariera wiedzy

AFFORDABILITY dostępność cenowa

- cena podróży
- prostota taryfy
- wygodne dla klienta sposoby płatności

ACCEPTABILITY akceptowalność

- atrakcyjność względem innych opcji przemieszczania się
- wygoda korzystania
- czystość
- bezpieczeństwo

Źródło: opracowanie własne WiseEuropa

Podsumowanie

- Wykluczenie komunikacyjne odnosi się do problemu ograniczonego dostępu do transportu publicznego, lub – w skrajnych, acz licznych przypadkach, całkowitego braku dostępu. Jest ono najczęściej analizowane w ujęciu przestrzennym lub społecznym, głównie przez pryzmat niskiej dostępności do transportu publicznego w Polsce poza obszarami metropolitalnymi i miastami. Zjawisko to może prowadzić do trudności w dostępie do ośrodków administracji, handlu, edukacji, zdrowia i miejsc pracy.

- Skala problemu wynika m.in. z likwidacji regionalnych i lokalnych połączeń transportu publicznego w Polsce w wyniku transformacji gospodarczej po 1989 roku. W wyniku tych procesów mieszkańcy wielu gmin zostali pozbawieni dostępu do transportu zbiorowego. W mniejszej skali, proces ten trwa nadal, a importowane pojazdy o wysokiej awaryjności i niskich parametrach środowiskowych nie mogą być długofalowym rozwiązaniem tego problemu (szczególnie w kontekście włączenia sektora transportu do systemu handlu emisjami).

- Koncepcja ubóstwa transportowego odnosi się z kolei do braku przystępnych cenowo i niezawodnych opcji transportu, szczególnie na obszarach, gdzie usługi transportu publicznego są niewystarczające lub nie istnieją. Warto zwrócić uwagę, że polska debata publiczna koncentruje się głównie na dostępności transportu publicznego, a nie na przystępności cenowej czy dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Wzrost kosztów paliw spowodowany kryzysem energetycznym oraz coraz bardziej rygorystyczna polityka klimatyczna i środowiskowa uwypuklają kwestię ubóstwa transportowego z nowych punktów widzenia – coraz częściej dyskutuje się o przystępności cenowej posiadania i użytkowania prywatnych samochodów. W ujęciu ekonomicznym w Polsce zjawisko to występuje, jednak jego skala nie została jeszcze zbadana. Brak jest też wskaźników pozwalających na ilościową ocenę skali zjawiska, co możliwe jest w wielu krajach zachodniej i północnej Europy.

- Inwestycje infrastrukturalne są głównym tematem polityki transportowej, ale w debacie publicznej brakuje faktycznych rezultatów tych inwestycji. Oznacza to, że często fakt modernizacji drogi lub ukończenia nowej autostrady jest przedstawiany jako krok w kierunku wyeliminowania wykluczenia komunikacyjnego. W rzeczywistości jednak nowe odcinki dróg przyczyniają się do zwiększenia wykluczenia komunikacyjnego, ponieważ linie autobusowe są wytyczane przez drogi o wyższych parametrach technicznych zamiast dotychczasowego przebiegu przez centra miejscowości. Inwestycje te mają także negatywny wpływ na środowisko naturalne oraz emisyjność polskiego sektora transportowego. Jeśli nie ma możliwości korzystania z wydajnego transportu publicznego, mieszkańcy obszarów pozametropolitalnych muszą w dużej mierze polegać na prywatnych pojazdach, co prowadzi do zwiększonego natężenia ruchu, zanieczyszczenia i emisji dwutlenku węgla. Budowa infrastruktury drogowej o wysokich parametrach tylko pogłębia ten proces.

- Niewystarczająca dostępność do transportu zbiorowego może być źródłem różnic ekonomicznych między obszarami miejskimi i pozametropolitalnymi. Może hamować rozwój gospodarczy, zniechęcać do inwestycji na danym obszarze i utrwalać cykle ubóstwa. Przeciwdziałanie ubóstwu transportowemu na obszarach pozametropolitalnych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju w duchu osiągnięcia neutralności klimatycznej. Decydenci i interesariusze powinni zdawać sobie sprawę z wyzwań i pracować nad wdrożeniem rozwiązań takich transportowych, które zaspokoją potrzeby społeczności tych obszarów.

WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu

TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ LIDER

16 marca 2023 roku, podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego, Fundacja WiseEuropa otrzymała tytuł Lidera Transformacji Energetycznej 2023. W składzie kapituły konkursowej, przyznającej tę nagrodę, zasiadali przedstawiciele Polskiego Kongresu Klimatycznego, Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz Agencji Rozwoju Przemysłu.

WiseEuropa

Zrównoważony Transport

Programem **Zrównoważony Transport** WiseEuropa włącza się do debaty publicznej o nowej mobilności i przeciwdziałaniu wykluczeniu transportowemu. Szczególną uwagę poświęcamy kwestiom związanym z interdyscyplinarnym zagadnieniem mobilności w miastach i poza nimi. Wykorzystując szerokie spektrum kompetencji analitycznych w wielu obszarach, patrzymy na problemy sektora całościowo i proponujemy rozwiązania, które przyczyniają się do rozwoju zrównoważonego transportu w Polsce i Europie.

Polecamy publikacje:

ZIELEŃ ZA MGŁĄ. Czy projekty transportowe KPO pozostają adekwatną odpowiedzią na rzeczywistość polikryzysu?

BILET W NIEZNANE. Czy wprowadzenie polskiego odpowiednika „9-euro-ticket" ma sens?

ZABLOKOWANY POTENCJAŁ. Jak wykorzystać Europejski Zielony Ład i Fit For 55 jako szanse dla transformacji sektorów budynków i transportu na szczeblu lokalnym?

WSTECZNY BIEG. Społeczno-gospodarcze skutki importu używanych samochodów do Polski

ISBN 978-83-67829-12-0