FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Polska sprawiedliwa komunikacyjnie

Tomasz Komornicki
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Wprowadzenie

W dyskusjach o przyczynach nierówności społecznych często wymienia się dziedziczenie biedy, brak dostępu do odpowiedniego wykształcenia, bezrobocie, niedostępność opieki zdrowotnej. Rzadko kiedy jednak zwraca się uwagę na fakt, że korzystanie z dynamicznie rozwijających się rynków pracy, placówek edukacyjnych pozwalających zdobyć odpowiednie kwalifikacje zawodowe lub instytucji opieki zdrowotnej wymaga przede wszystkim odpowiedniej dostępności transportowej. Bez łatwo dostępnego transportu dobrej jakości nie sposób skorzystać z usług publicznych gwarantujących właściwy poziom życia, a czasem pozwalających wydobyć się z biedy lub choroby. Zaskakująco często jednak wykluczenie transportowe pomijane jest w dyskusjach o przyczynach nierówności społecznych i sposobach przeciwdziałania im.

Niniejsze opracowanie jest próbą wypełnienia tej luki. Zidentyfikowano w nim obszary Polski zagrożone wykluczeniem transportowym. Przedstawiono też rekomendacje wskazujące, w jaki sposób władze różnych szczebli mogą temu wykluczeniu przeciwdziałać. Potrzeby transportowe regionów, a nawet lokalnych jednostek samorządowych są odmienne, a podział na Polskę zachodnią i wschodnią w zakresie dostępności transportowej nie jest tak prosty, jak podpowiadają stereotypy. Polityka transportowa wymaga większego zróżnicowania terytorialnego. W wymiarze krajowym powinna być komplementarna względem polityki demograficznej, a na poziomie lokalnym ściśle zintegrowana z polityką edukacyjną, zdrowotną oraz społeczną. Inwestycje o charakterze tranzytowym (zwłaszcza drogowe) muszą być projektowane z uwzględnieniem ich lokalnej roli (nawet kosztem ograniczenia prędkości ruchu). Z kolei w rejonach dużych metropolii najbardziej efektywne okażą się rozwiązania zakładające komplementarne wykorzystanie środków komunikacji zbiorowej i indywidualnej. Ewentualne zatrzymanie dużych inwestycji transportowych będzie skutkowało zakonserwowaniem silnej polaryzacji

terytorialnej w zakresie dostępności transportowej, a w konsekwencji także możliwości rozwojowych oraz jakości życia. Jeśli te inwestycje nie będą kontynuowane, Polsce grozi utrzymanie się stanu, który można nazwać niesprawiedliwością komunikacyjną.

Co to jest dostępność przestrzenna?

O problemach transportu najczęściej dyskutujemy w kontekście wpływu na rozwój gospodarczy. Inwestycje i działania organizacyjne w tym zakresie postrzegamy jako sposób na aktywizację ekonomiczną miast i regionów. Sprawny transport pasażerski to jednak także istotny składnik jakości życia. Gdy go brakuje, może dochodzić do tzw. wykluczenia transportowego zarówno określonych grup społecznych, jak i całych terytoriów. O wykluczeniu decyduje w dużej mierze dostęp do transportu publicznego, choć układ i jakość infrastruktury drogowej dla podróży indywidualnych także nie są bez znaczenia. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja miar dostępności przestrzennej jako właściwych dla identyfikacji przestrzennej obszarów zagrożonych wykluczeniem transportowym. Praca ma także zainicjować dyskusję o możliwościach przeciwdziałania temu wykluczeniu ze strony władz centralnych i samorządowych. Z tego powodu w podsumowaniu wypunktowano kilka najważniejszych, w opinii autora, rekomendacji w tym zakresie. Należą do nich m.in. potrzeba większego zróżnicowania terytorialnego prowadzonej polityki transportowej oraz konieczność przezwyciężenia podziałów resortowych uniemożliwiających integrację podejmowanych działań z polityką demograficzną, edukacyjną i społeczną. Nie bez znaczenia jest potrzeba lepszego wykorzystania „dużej" infrastruktury drogowej i kolejowej w obsłudze społeczności lokalnych, czyli działania adaptacyjne związane z już zaistniałą suburbanizacją. Przedstawione w opracowaniu wyniki badań dowodzą, że w przypadku zastopowania rozpoczętych już programów inwestycyjnych staniemy w obliczu ryzyka wzrostu nierówności rozwojowych.

Tekst opiera się na wynikach kilku projektów prowadzonych w ostatnich latach w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN[1]. Były to projekty zarówno naukowe (granty NCN, europejskie badania ESPON), jak i aplikacyjne (np. dotyczące oceny efektów inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską, realizowane dla potrzeb obecnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju). W spisie bibliografii zamieszczono pozycje, które opisują bardziej szczegółowo metody stosowane w tych analizach.

Polska jest obecnie bardzo dobrym poligonem do badania przemian dostępności. W wyniku inwestycji prowadzonych w ramach polityki spójności UE, po roku 2004 nastąpiła znaczna poprawa dostępności transportowej. Poprawa ta była jednak selektywna przestrzennie. Oznacza to, że poziom zróżnicowania dostępności (między miastami i regionami) wzrastał. Na podstawie posiadanych wyników kilku odrębnych badań możemy zastanowić się nad wpływem tych zmian na jakość życia i ewentualne wykluczenie transportowe.

1 Wykorzystano m.in. następujące projekty: *Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dotyczących perspektywy finansowej 2014–2020*, badanie wykonane w IGiPZ PAN dla Ministerstwa Rozwoju; *Wielokryterialna ocena wpływu wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych*, projekt MNiSW, NN 306 564940; *TRansport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe* (TRACC), projekt Programu Unii Europejskiej ESPON II, partner wiodący: Spiekermann& Wegener Urban and Regional Research (S&W); *Multimodalna dostępność transportem publicznym na poziomie gminnym w Polsce*, projekt NCN 2012/05/E/HS4/01798, kierownik projektu: Piotr Rosik.

Język polski nie jest precyzyjny w określaniu dostępności. Słowo to ma swoje potoczne znaczenie i obejmuje co najmniej trzy terminy języka angielskiego. Warto je przytoczyć, bo uzmysławiają nam, od czego zależy jakość naszego życia. Jako „dostępność" tłumaczymy zatem angielskie słowa *availability*, *affordability* i *accessibility.* Pierwsze oznacza samo istnienie celów naszych podróży (np. odpowiednią liczbę placówek służby zdrowia w otoczeniu), drugie – cenę dostępu (być może placówki są, ale nie stać nas na skorzystanie z nich z uwagi na koszt samej usługi), wreszcie trzecie obrazuje fizyczną możliwość dotarcia na miejsce w rozsądnym czasie i bez ponoszenia nadmiernych kosztów przejazdu. Nasze dalsze rozważania będą koncentrować się na tym trzecim znaczeniu terminu „dostępność". Trzeba jednak pamiętać, że w rzeczywistości opisane znaczenia nakładają się na siebie, a działania na rzecz poprawy sytuacji określonych obszarów (gmin, miejscowości) powinny być zintegrowane i w sposób komplementarny obejmować wszystkie wymiary dostępności. Poprawę dostępu do służby zdrowia można przecież osiągnąć zarówno w ten sposób, że zbuduje się nową prywatną przychodnię (poprawa dostępności – *availability*), jak i wtedy, gdy obejmie się ją kontraktem NFZ (działanie w zakresie *affordability*), a także jeśli zostanie zorganizowany transport zbiorowy do istniejących już publicznych placówek w sąsiednim powiecie (podniesienie poziomu *accessibility*). Takie podejście wymaga jednak integracji, a przynajmniej koordynacji działań co najmniej dwóch resortów.

Właściwa ocena sytuacji – miary dostępności

W tym miejscu warto zadać sobie pytanie, dlaczego nie zawsze potrafimy dobrze ocenić skalę problemów związanych z jakością obsługi transportowej? Dlaczego oddajemy do użytku liczne inwestycje drogowe, kolejowe, lotnicze (i planujemy kolejne), a jednocześnie coraz częściej mówimy o wykluczeniu transportowym? Odpowiedź na te pytania sprowadza się do konieczności oceny sytuacji w dwóch wymiarach – społecznym oraz przestrzennym. Aby tego dokonać, nie możemy już wykorzystywać tradycyjnych miar, jakie znamy z roczników statystycznych. Wyznacznikiem sytuacji transportowej nie jest długość dróg i linii kolejowych, a poprawy sytuacji nie możemy już upatrywać w kilometrach zbudowanych autostrad lub zmodernizowanych tras kolejowych. Miarą w tym zakresie nie jest nawet liczba zakupionych autobusów. Dla mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych ważne okazuje się bowiem istnienie bardzo konkretnych szlaków – to, którą autostradę zbudujemy lub gdzie wymienimy torowiska oraz którędy będą jeździć zakupione autobusy.

Aby poprawić nasze możliwości rzetelnego wyboru inwestycji i działań organizacyjnych, stosujemy różne miary dostępności przestrzennej. Zainteresowanych szczegółową metodologią możemy odesłać do literatury[2]. O wartości najbardziej popularnej miary tzw. „dostępności potencjałowej" decydują czas i koszt podróży. Wskaźnik obliczamy na podstawie analizy wszystkich par jednostek określonego szczebla. W opisywanych dalej badaniach dla Polski są to relacje między ponad dwoma tysiącami gmin. Dla każdej z nich obliczony jest czas przejazdu do wszystkich pozostałych. Jednocześnie w kalkulacjach zakładamy, że dla potencjalnego podróżnego (mieszkańca jednej z gmin) ważniejsze okazują się zawsze relacje z tymi gminami, które są większe (czas dojazdu do dużego miasta znaczy więcej niż do małego miasteczka) oraz które są położone bliżej (czas dojazdu do „własnego" miasta wojewódzkiego

2 Zob. T. Komornicki, R. Wiśniewski, J. Baranowski, K. Błażejczyk, M. Degórski, S. Goliszek, P. Rosik, J. Solon, M. Stępniak, I. Zawiska, *Wpływ wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych*, Prace Geograficzne 249, IGiPZ PAN, Warszawa 2015; K. Spiekermann, M. Wegener, V. Květoň, M. Marada, C. Schürmann, O. Biosca, A. Ulied Segui, H. Antikainen, O. Kotavaara, J. Rusanen, D. Bielańska, D. Fiorello, T. Komornicki, P. Rosik, M. Stepniak, *TRACC Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe. Final Report. ESPON Applied Research*, 2013; P. Rosik, W. Pomianowski, S. Goliszek, M. Stępniak, K. Kowalczyk, R. Guzik, A. Kołoś, T. Komornicki, *Multimodalna dostępność transportem publicznym w Polsce*, Prace Geograficzne 258, IGiPZ PAN, Warszawa 2017.

jest istotniejszy niż do miasta tej samej wielkości w innej części kraju). Tak mierzona dostępność stanowi poniekąd wskaźnik naszych potencjalnych możliwości dojazdu do wszystkich innych gmin w Polsce. Łatwa dostępność oznacza, że mamy większą szansę na dobrą pracę oraz na zaspokajanie naszych potrzeb w zakresie różnego rodzaju usług. Nie oznacza to gwarancji powodzenia. To, czy z tych możliwości skorzystamy, zależy od wielu innych czynników (np. naszego wykształcenia). Z drugiej strony słaba dostępność z całą pewnością pogarsza naszą pozycję. Jeśli jesteśmy aktywni zawodowo lub prowadzimy firmę, oznacza to zmniejszenie naszej konkurencyjności. Gdy jesteśmy tylko mieszkańcami danego miejsca, oznacza to obniżenie jakości naszego życia, a w skrajnym przypadku wykluczenie transportowe i w konsekwencji społeczne.

Geneza problemów

W okresie gospodarki centralnie planowanej polski transport pasażerski działał w specyficznych warunkach. Gospodarka, a zarazem miejsca pracy były silnie skoncentrowane. W efekcie Polacy podróżowali licznie, ale tylko w niektórych ściśle określonych kierunkach, przede wszystkim do pracy w dużych zakładach lub instytucjach. Istniejąca infrastruktura oraz system przewozów zaspokajały ówczesny popyt. Do roku 1980 sieć kolejowa była systematycznie elektryfikowana. Starano się także zapobiegać jej dekapitalizacji. Działania inwestycyjne uległy jednak zatrzymaniu wraz z kryzysem gospodarczym i politycznym lat 80. Transformacja systemowa zapoczątkowana w roku 1989 spowodowała, że warunki, w jakich funkcjonował system transportu pasażerskiego, uległy gwałtownej przemianie. Ujawniła się ona w pierwszej kolejności w:

- przestrzennym rozproszeniu gospodarki (upadek wielkich przedsiębiorstw państwowych i powstawanie licznych małych firm prywatnych), co w konsekwencji spowodowało rozproszenie przewozów pasażerskich (dojazdów do pracy);
- masowej motoryzacji, będącej reakcją na wcześniejsze ograniczenia w tym zakresie (element prestiżu), ale także stanowiącej naturalny efekt wzrostu mobilności;
- załamaniu się sytuacji finansowej niektórych przewoźników w transporcie publicznym (ograniczenie subwencji, konkurencja).

Możemy powiedzieć, że system transportowy okazał się bardzo mało elastyczny względem przekształceń systemowych. Polska, w obliczu ogólnych problemów budżetowych, miała trudności w przeznaczaniu nawet niewielkich środków na nowe inwestycje. Z czasem, wraz z materializowaniem się perspektywy członkostwa, przyjęto niepisaną strategię oczekiwania na środki Unii Europejskiej. Luka w podejmowaniu inwestycji transportowych trwała w Polsce znacznie dłużej niż w innych krajach Europy Środkowej. W praktyce w latach 1981–2004 nie realizowano nowych zadań, pomimo gruntownej zmiany uwarunkowań. W Czechach lub na Węgrzech luka transformacyjna wynosiła około 5–10 lat, w Polsce zaś blisko 25. Z konsekwencjami tego faktu borykamy się do dzisiaj, szczególnie w transporcie kolejowym.

Dostępność w transporcie indywidualnym i zbiorowym – różnice przestrzenne

Wskaźniki dostępności dla tej samej miejscowości będą inne w zależności od skali geograficznej, w jakiej je określamy. Dostępność europejska jest istotna z punktu widzenia międzynarodowego inwestora lub zagranicznego turysty, natomiast krajowa okazuje się potrzebna dla określenia pozycji

w gospodarce narodowej, ale ma także znaczenie dla mieszkańców, bo oznacza dostęp do niektórych usług (np. dobrej jakości szkolnictwa wyższego, najlepszych placówek medycznych, lotnisk z bogatą siatką połączeń). Z punktu widzenia obywateli kluczowa jest jednak dostępność w wymiarze regionalnym i lokalnym, pokazująca ich pozycję na rynku pracy oraz dostęp do większości usług podstawowych. Badania dowodzą także, że dostępność jest szczególnie ważna dla małych i średnich przedsiębiorstw (w przypadku tych największych skala produkcji z powodzeniem niweluje koszty transportu). W efekcie znaczenie poziomu dostępności jest większe w regionach, gdzie działa dużo małych firm.

Dobór skali geograficznej oznacza, że w konkretnym badaniu interesują nas tylko cele podróży (inne gminy) w jednym województwie, w całym kraju lub jednostki położone za granicą. Ponadto obliczenie wykonujemy często oddzielnie dla podróży krótkich i długich. W pierwszym przypadku zakładamy, że „waga" celów spada szybko wraz z odległością, w drugim, że odpowiednio wolniej. Podróże krótkie możemy utożsamiać z dojazdami do pracy i korzystaniem z usług codziennych. Podróże długie mają znaczenie w transporcie towarów oraz w powiązaniach biznesowych. O wykluczeniu transportowym decydować może przede wszystkim dostępność obliczana dla podróży krótkich. Pozycja w układzie podróży długich ma jednak wpływ pośredni. To ona może warunkować rozwój lokalny (napływ inwestorów czy turystów).

Na ilustracji 1 przedstawiono dostępność drogową (w transporcie indywidualnym) obliczoną w skali europejskiej, krajowej i regionalnej, każdorazowo dla podróży długich i krótkich. Uzyskany obraz dowodzi ogólnie najlepszej sytuacji w zakresie dostępności międzynarodowej w rejonach sąsiadujących z biegunami rozwojowymi: warszawsko-łódzkim, górnośląsko-krakowskim oraz berlińskim (pogranicze niemieckie).

W przypadku dostępności analizowanej na poziomie regionalnym bardzo wyraźnie ujawniają się rozległe strefy słabo dostępnych peryferii wewnętrznych położonych najczęściej na pograniczach poszczególnych województw, względnie w sąsiedztwie granicy państwowej. Są to tereny, gdzie możemy diagnozować zagrożenie wykluczeniem transportowym już na poziomie transportu indywidualnego (a zarazem samej infrastruktury drogowej).

Poprawa dostępności tak międzynarodowej, jak i krajowej w wyniku inwestycji drogowych (po roku 2004) nie była równomierna w sensie przestrzennym. Determinowały ją lokalizacja budowanych tras, a także rozmieszczenie ludności. W podróżach krótkich daje się zauważyć tzw. efekt tunelu pomiędzy niektórymi węzłami autostradowymi. Jednostki przecięte nową inwestycją nie zyskują na zmianach dostępności w oczekiwanym stopniu na skutek niekorzystnej lokalizacji węzłów. Zmniejszenie dostępności na odcinkach między węzłami obserwować możemy na koncesyjnych fragmentach A1 i A2 oraz we wschodniej części autostrady A4.

W okresach postępu inwestycyjnego w transporcie (a taki miał miejsce w Polsce w ostatnich latach) dochodzi do różnicowania poziomu dostępności postrzeganej z perspektywy europejskiej, krajowej i regionalnej. Niektóre obszary relatywnie dobrze dostępne z rdzenia Unii Europejskiej pozostają peryferyjnymi w skali kraju. Ośrodek dobrze powiązany transportowo na poziomie krajowym może być natomiast słabo dostępny ze swojego zaplecza, co ma wpływ na wielkość rynku pracy i dostęp do usług społecznych. Dotyczy to zwłaszcza niektórych obszarów metropolitalnych borykających się z permanentną kongestią, czyli problemem natężenia ruchu większego od przepustowości. Pozwala to na postawienie ostrożnej tezy, iż dokonane inwestycje służyły bardziej powiązaniom międzynarodowym i międzymetropolitalnym, zaś ich wpływ na poprawę sytuacji w województwach był mniejszy.

Ilustracja 1. Dostępność drogowa obszaru Polski w roku 2015

Źródło: T. Komornicki i in., *Wpływ wybranych korytarzy...*, dz. cyt.

Podstawową metodą porównywania dostępności w transporcie indywidualnym i publicznym są, tak samo obliczane, wskaźniki dla transportu drogowego oraz dla kolei. Porównanie to zwykle ujawnia przewagę podróży samochodem już na poziomie możliwości infrastruktury, a zatem gdy założymy, że każdy pociąg wykorzystuje maksymalną prędkość przypisaną danemu odcinkowi przez PKP Polskie Linie Kolejowe. Sytuacja ulega pogorszeniu, jeżeli pod uwagę weźmiemy rzeczywiste rozkłady jazdy. Niekonkurencyjność kolei okazuje się wówczas szczególnie widoczna. Uwzględnienie komunikacji autobusowej w tego typu badaniach jest bardzo trudne. W Polsce nie ma nadal dostępu do pełnej bazy elektronicznej integrującej rozkłady jazdy wszystkich przewoźników (co stanowi standard w wielu krajach Europy). Konieczne jest niekiedy ręczne przeszukiwanie teczek, w których urzędy marszałkowskie gromadzą dane o wydanych pozwoleniach na uruchomienie linii (choć niektóre województwa stanowią chlubne wyjątki od tej reguły). Na ilustracjach 2 i 3 przedstawiono unikatowe wyniki badań dostępności w transporcie publicznym uwzględniające komunikację autobusową i kolejową w całym kraju (zrealizowane w roku 2015 pod kierunkiem prof. Piotra Rosika). Ujawniły one ogromne zróżnicowanie regionalne obsługi ludności. Co więcej, obraz tych zróżnicowań jest po części odmienny od intuicyjnego. Lepsza sytuacja występuje w szeroko rozumianej Polsce południowo-wschodniej, obsługiwanej stosunkowo dobrze przez sieci autobusowe. Wynika to m.in. z układu miejsc pracy, rozproszonego osadnictwa oraz względnie dobrej sytuacji demograficznej. W efekcie świadczenie usług przewozowych jest tam bardziej opłacalne niż w innych częściach kraju. Paradoksalnie sytuacja jest o wiele gorsza w Polsce zachodniej. Podstawą transportu publicznego pozostaje tam kolej, ale na terenach, gdzie nie docierają pociągi, zależność od samochodów prywatnych wydaje się większa niż na wschodzie. Oczywiście bardzo trudna jest także sytuacja w Polsce północno-wschodniej (Podlasie), szczególnie w strefach największej zapaści demograficznej na pograniczu z Białorusią.

Cechą charakterystyczną rozkładu przestrzennego dostępności w transporcie publicznym jest także skokowa zmiana wartości wskaźnika w miarę oddalania się od głównych szlaków (zwłaszcza kolejowych). W transporcie indywidualnym dostępność pogarsza się stopniowo, a prawdziwe problemy widzimy dopiero na odległych peryferiach. W transporcie publicznym bardzo niskie wartości wskaźnika (które możemy interpretować jako wykluczenie transportowe wszystkich osób niedysponujących w gospodarstwie domowym samochodem osobowym) notujemy niekiedy nawet w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast. Transport publiczny zapewnia zatem generalnie lepszą dostępność w Polsce wschodniej niż zachodniej, ale zróżnicowania mają niekiedy bardzo lokalny wymiar. Całkowicie odmienna może być nawet sytuacja przylegających do siebie jednostek.

Badania dostępności, zarówno w transporcie drogowym, jak i kolejowym, wykazały ponadto, że wraz z przyśpieszeniem inwestycyjnym, jakie miało miejsce po akcesji Polski do Unii Europejskiej, zwiększyło się zróżnicowanie terytorialne badanych wskaźników. W sensie dostępności Polska stała się zatem bardziej spolaryzowana. Jest to zjawisko naturalne. Brak różnic u progu akcesji był wynikiem złego stanu infrastruktury w całym kraju. Modernizowanie niektórych szlaków zawsze prowadzi do polaryzacji. Nie jest to jednak proces nieodwracalny. Wraz z domykaniem się sieci (autostrad i dróg ekspresowych lub zmodernizowanych linii kolejowych) osiągany jest punkt, poza którym zróżnicowania ponownie maleją. Badania prowadzone w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dowodzą, że w chwili obecnej osiągnęliśmy już taki punkt w transporcie drogowym, zaś wciąż jest on jeszcze przed nami w kolejowym. Wyniki te prowadzą nas do bardzo istotnego wniosku. Jeżeli proces inwestycyjny w Polsce zostałby obecnie zatrzymany (np. na skutek braku dostępu do środków Unii Europejskiej w kolejnej perspektywie finansowej po roku 2020), to pozostalibyśmy z infrastrukturą transportową zapewniającą ogólnie znacznie lepszą dostępność niż 20 lat temu, ale jednocześnie oznaczającą znacznie większą niż dawniej polaryzację tejże dostępności. Byłaby to sytuacja, w której

konkurencyjność naszego kraju oraz głównych ośrodków będzie wyższa niż dawniej, ale jednocześnie systemy transportowe będą sprzyjać różnicom rozwojowym, a także różnicom w poziomie i jakości życia. Mogłoby to skutkować wykluczeniem transportowym kolejnych obszarów, zwłaszcza tych, gdzie jednocześnie miałby miejsce odpływ ludności. Jest to niezwykle ważna przesłanka przemawiająca za kontynuacją wysiłku inwestycyjnego, przede wszystkim w transporcie kolejowym, ale także w drogowym.

Ilustracja 2. Dostępność w transporcie publicznym autobusowym (2015)

Źródło: P. Rosik, W. Pomianowski, S. Goliszek, M. Stępniak, K. Kowalczyk, R. Guzik, A. Kołoś, T. Komornicki, *Multimodalna dostępność transportem publicznym w Polsce*, Prace Geograficzne 258, IGiPZ PAN, Warszawa 2017.

Ilustracja 2. Dostępność w transporcie publicznym kolejowym (2015)

Źródło: P. Rosik i in., *Multimodalna dostępność...*, dz. cyt.

Dostępność rynków pracy i usług publicznych

Potrzeby transportowe ludności są zróżnicowane w różnych częściach kraju. Przyczyn należy szukać nie tylko w rozmieszczeniu miejsc pracy, ale także w sytuacji demograficznej. W metropoliach i dużych miastach poprawa dostępności wpływa na poszerzenie zasięgu rynku pracy, co skutkuje zwiększoną długością podróży (dojazdy do pracy). Dzięki temu inwestycje drogowe mogą przejściowo kompensować ubytki liczebne na rynku pracy (w sąsiedztwie niektórych miast) związane z kryzysem demograficznym. Sytuację taką obserwujemy np. w Łodzi. Pomimo długoletniego wyludniania się metropolii liczba osób mieszkających w zasięgu jednogodzinnego dojazdu do centrum miasta nie zmieniła się w ostatnim dziesięcioleciu. Stało się tak dzięki licznym inwestycjom drogowym w otoczeniu ośrodka.

Poprawa dostępności może zatem zwiększyć zasięg stref dojazdów do pracy, a tym samym działać hamująco na dalsze migracje do dużych i średnich ośrodków. Stawia nas to przed ważnym dylematem, jaki ujawnia się na styku polityki demograficzno-osadniczej oraz transportowej. Istotne przesłanki społeczne przemawiają zarówno za wspieraniem migracji, jak i alternatywnie za promowaniem dalszych dojazdów do pracy. Migracje do miast dużych i średnich sprzyjają bardziej skupionemu osadnictwu, przeciwdziałają rozpraszaniu zabudowy, zmniejszają koszty infrastruktury komunalnej. Ponadto ograniczają czas spędzany na dojazdach, zmniejszają zatłoczenie dróg, a także negatywny wpływ na środowisko, jaki wynika z naszej mobilności. Z drugiej strony migracje oznaczają procesy wyludniania oraz naruszają strukturę demograficzną obszarów wiejskich i wielu mniejszych miast. Odległe dojazdy wpływają na zachowanie funkcji mieszkaniowych peryferyjnych miejscowości, dają szansę miejscowym usługodawcom, przeciwdziałają tworzeniu się skupisk ludności najstarszej, która z czasem staje się wykluczona transportowo i społecznie. Rozstrzygnięcie tego dylematu nie jest proste. Wydaje się,

że powinno zależeć od uwarunkowań regionalnych, a więc może być odmienne w różnych częściach kraju. Minimalizacji negatywnych skutków długich dojazdów do pracy bez wątpienia sprzyjają konkurencyjność i wykorzystanie transportu publicznego odpowiedniej jakości.

Zwiększenie dostępności transportowej w skali europejskiej i krajowej nie zawsze idzie w parze z poprawą obsługi komunikacyjnej na szczeblu lokalnym, a tym samym z polepszaniem jakości życia. Sąsiedztwo nowoczesnej infrastruktury drogowej nie wpływa na dostęp do usług podstawowych. Korzyści uwidaczniają się w przypadku usług skupionych w większych miastach, takich jak duże centra handlowe, administracja wojewódzka i szkoły wyższe. Mieszkańcy gmin położonych przy nowych węzłach autostradowych byli pytani o zmiany w częstotliwości podróży do określonych miejsc po otwarciu trasy. Beneficjentami inwestycji transportowych okazały się przede wszystkim duże centra handlowe. Skorzystały jednak także placówki kultury (respondenci deklarowali, że częściej jeżdżą do kina) oraz obiekty turystyczne (zgłaszano częstsze rekreacyjne wyjazdy weekendowe). Ponadto tam, gdzie autostrady były płatne (badanie realizowano m.in. na autostradzie A1 na południe od Gdańska), większość dojeżdżających codziennie do pracy wybierała starą darmową drogę. Jadący na zakupy z reguły decydowali się ponieść opłatę na bramce.

Pomijając kontrowersyjny aspekt opłat, można zastanowić się nad problemem, czemu nowa infrastruktura nie poprawia dostępu do podstawowych usług codziennych? Dzieje się tak po części dlatego, że inwestycje wyższego szczebla nie są projektowane optymalnie z punktu widzenia mieszkańców otaczających gmin. Problemem jest, wspomniana wyżej, zbyt rzadka lokalizacja węzłów na autostradach i niektórych drogach ekspresowych. W konsekwencji trasy nie są także wykorzystywane przez komunikację autobusową (poza dalekobieżną). Argumentem podnoszonym przez administrację drogową jest tu zwykle prędkość i płynność ruchu na trasach tranzytowych. W Polsce nadal pokutuje przekonanie, że największą wartością nowych inwestycji jest obsługa tranzytu, zwłaszcza towarowego (tiry). Ma to oczywiście ogromne znaczenie (m.in. w kontekście bezpieczeństwa ruchu), ale możliwe wydaje się lepsze godzenie zadań krajowych oraz lokalnych. Wiąże się to z szerszym problemem, jakim jest wskazywanie celów, którym ma służyć nowa infrastruktura transportowa. Ich ewolucję wyraźnie widać na poziomie Unii Europejskiej, zarówno w kolejnych Białych Księgach dotyczących rozwoju transportu, jak i w dokumentach określających cele polityki przestrzennej, jak Agenda Terytorialna UE. W Agendzie z roku 2007 jednym z priorytetów była budowa sieci transeuropejskich. W kolejnym analogicznym dokumencie z roku 2011 wskazuje się już na poprawę powiązań transportowych dla indywidualnych mieszkańców Unii.

Problemem lokalnym jest także rozcinanie układów osadniczych przez drogi ekspresowe budowane po śladzie starych tras. Badania wśród mieszkańców gmin przylegających do nowych dróg zawierały pytanie o skrócenie czasu przejazdu do określonych placówek. Prawie zawsze około 5–10% respondentów deklarowało, że czas dojazdu do takich miejsc, jak szkoła podstawowa, ośrodek zdrowia czy urząd gminy, nie tylko nie zmalał, ale nawet uległ wydłużeniu.

Jednym z elementów, który kształtuje potrzeby transportowe w Polsce, jest trwająca już od dwóch dziesięcioleci szybka suburbanizacja. Względem innych krajów Europy polską specyfiką jest fakt, że rozpraszanie się zabudowy nie występuje tylko w otoczeniu wielkich metropolii, ale także wokół miast średnich, a nawet małych. Suburbanizacja nie musi być procesem negatywnym – stanowi bowiem wyraz podnoszenia się zamożności społeczeństwa. Negatywne jest jednak jej całkowite oderwanie od polityki transportowej. W efekcie nasze decyzje związane z budową infrastruktury lub organizacją transportu publicznego są często tylko próbą jakiejś reakcji na żywiołowe procesy zachodzące

w przestrzeni. Suburbanizacja skupiona wzdłuż szlaków podmiejskiego transportu szynowego nie wywoływałaby tak wielu negatywnych skutków.

Rozlewanie się miast jest obecnie przedmiotem wielu analiz. Specjaliści zwykle ten proces potępiają. Poszukują sposobów reformowania polityki przestrzennej, aby zapobiegać jego dalszemu żywiołowemu przebiegowi. Często zapominają jednak, że jest to proces, który już wystąpił. W Polsce mamy rozproszone osadnictwo i trudno wyobrazić sobie, abyśmy na drodze administracyjnej skłonili tysiące gospodarstw domowych do porzucenia nowo wybudowanych nieruchomości. Dlatego ważne jest poszukiwanie sposobów adaptacji do istniejącego zagospodarowania przestrzennego. Jednym z najważniejszych problemów okazuje się właściwa obsługa transportowa obszarów rozproszonego osadnictwa. Wykonanie tego zadania przez transport publiczny wymagałoby ogromnych nakładów finansowych, których władze samorządowe nie będą w stanie ponieść. Z drugiej strony konieczne jest ograniczenie potoków samochodów osobowych wjeżdżających do centrów największych ośrodków. Wydaje się zatem, że w warunkach polskich jesteśmy skazani na rozwiązania intermodalne, czyli na przesiadki. W strefie podmiejskiej konieczne jest wykorzystanie transportu indywidualnego (samochodowego, a w wymiarze bardziej lokalnym także rowerowego), zaś celem władz samorządowych powinno być organizowanie infrastruktury *park and ride* oraz *bike and ride*. Wykorzystanie rozwiązań „przesiadkowych" jest w Polsce zdecydowanie niezadowalające. Wskazują na to m.in. badania wykorzystania linii kolejowych w sąsiedztwie największych aglomeracji miejskich dla przewozów intermodalnych.

Uwzględnienie dostępności transportowej w ocenie ogólnego wyposażenia w usługi zdecydowanie poprawia naszą znajomość zróżnicowań regionalnych w tym zakresie. Badania rozkładu podstawowych placówek usługowych w kraju prowadzą do błędnych wniosków o ich zrównoważonym rozmieszczeniu. Wynik taki jest oczywisty, skoro w każdej gminie „ustawowo" znajdują się szkoły i placówki ochrony zdrowia. Dlatego celowe jest stosowanie bardziej zaawansowanych mierników biorących pod uwagę element jakościowy, a także możliwości wyboru. Takie alternatywne sposoby oceny szeroko rozumianego dostępu do usług publicznych zaproponowano w badaniu europejskim ESPON TRACC[3]. Obszar polski był jednym ze studiów przypadku tego badania. Dostęp do edukacji oceniano za pomocą wskaźnika liczby szkół średnich (poziom licealny) osiągalnych w czasie 30-minutowego dojazdu. Badanie powtarzano dla transportu indywidualnego (ilustracja 4A) oraz zbiorowego (4B). Ukazane zostały ogromne różnice w faktycznej możliwości wyboru ścieżki edukacji, wynikające zarówno z rozmieszczenia placówek, jak i z jakości oraz układu infrastruktury. Skala różnicy w dostępności transportem indywidualnym oraz publicznym jest w tym wypadku szczególnie istotna, ponieważ uczniowie szkół licealnych najczęściej nie mają jeszcze możliwości poruszania się własnymi pojazdami, a gmina nie ma już obowiązku zapewnienia im transportu szkolnego. Można przyjąć, że niska dostępność przestrzenna szkół ogranicza młodym ludziom możliwości wyboru placówek edukacyjnych, a tym samym w jakimś stopniu determinuje ich szerzej rozumiane wybory życiowe. Na uwagę zasługuje fakt, że gminy, w których w transporcie publicznym w 30 minut nie jest osiągalna żadna szkoła, znajdują się także w obrębie aglomeracji miejskich, w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków zapewniających ogromny wybór placówek edukacyjnych (kilkadziesiąt w zasięgu półgodzinnej podróży, a nawet więcej).

3 K. Spiekermann i in., *TRACC Transport Accessibility...*, dz. cyt.

Ilustracja 4. Szkoły średnie dostępne w czasie dojazdu 30 minut w transporcie indywidualnym (A) i publicznym (B)

Źródło: K. Spiekermann i in., *TRACC Transport Accessibility…*, dz. cyt.; M. Stępniak, P. Rosik, T. Komornicki, *Accessibility patterns: Poland Case Study*, Europa XXI, 24, IGiPZ PAN, Warszawa 2013, s. 77–93.

Innym przykładem jest dostępność do służby zdrowia. To samo badanie europejskie, w miejsce standardowej liczby łóżek szpitalnych lub lekarzy rodzinnych w gminach, proponuje miarę dostępności potencjałowej do ogólnej populacji lekarzy. Uzyskany obraz (ilustracja 5) ujawnia daleko większe różnice przestrzenne. Skupienie lekarzy (w tym przede wszystkim lekarzy specjalistów) w kilku najważniejszych ośrodkach oraz układ sieci osadniczej i transportowej determinują rzeczywistą dostępność do służby zdrowia. Mapa jest potwierdzeniem intuicyjnej wiedzy o konieczności szukania pomocy w ograniczonej liczbie renomowanych placówek, w przypadku gdy problem medyczny staje się poważniejszy. Różnica między transportem indywidualnym i zbiorowym jest ponownie bardzo duża.

Ilustracja 5. Dostępność potencjałowa do lekarzy w Polsce (2012) w transporcie indywidualnym (A) i zbiorowym (B)

Źródło: K. Spiekermann i in., *TRACC Transport Accessibility...*, dz. cyt.; M. Stępniak i in., *Accessibility patterns...*, dz. cyt.

Wnioski i rekomendacje

Przedstawiony powyżej krótki przegląd niektórych badań z zakresu dostępności pozwala na sformułowanie ogólnych wniosków oraz wynikających z nich rekomendacji dla administracji różnych szczebli w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu.

Opisane problemy dowodzą, że z całą pewnością potrzebujemy większej terytorializacji polityki transportowej, zarówno krajowej, jak i realizowanej przez władze samorządowe różnych szczebli. Potrzeby transportowe regionów, a nawet lokalnych jednostek samorządowych są odmienne. Wynika to z sytuacji demograficznej, rozwoju infrastruktury, istniejących przewozów, a także czynników historycznych. Podział na Polskę zachodnią i wschodnią w zakresie dostępności transportowej nie jest tak prosty, jak podpowiadają stereotypy. Zróżnicowania mają bardziej lokalny charakter, a ponadto podaż transportu publicznego w Polsce południowo-wschodniej jest wyższa niż na zachodzie. Sytuacja demograficzna powinna także wpływać na różnicowanie przestrzenne standardów transportowych, których istnienie często postulujemy.

Pokazane przykłady dowodzą również, że polityka transportowa nie może być oderwana od innych polityk realizowanych zarówno przez władze centralne, jak i samorządowe. W wymiarze krajowym powinna być ona komplementarna względem polityki demograficznej, a na poziomie lokalnym zintegrowana z polityką edukacyjną, zdrowotną oraz społeczną.

Rozproszenie polskiej sieci osadniczej oraz szybki rozrost przestrzenny metropolii są faktami. Niezależnie od podejmowania prób zatrzymania tego procesu, konieczne są adaptacja i poszukiwanie realistycznych rozwiązań transportowych. Błędem wydaje się ostre przeciwstawianie sobie transportu indywidualnego i zbiorowego. Należy je traktować jako uzupełniające, a rozwiązania typu *park and ride* a także *car sharing* (poza obszarami rdzeniowymi metropolii, a nie w ich obrębie) powinny być priorytetami w działaniach na rzecz ograniczenia ruchu w centrach miast.

Inwestycje o charakterze tranzytowym (zwłaszcza drogowe) powinny być projektowane z uwzględnieniem ich roli w układach lokalnych (nawet kosztem ograniczenia prędkości ruchu). Celowe są: większa gęstość węzłów na autostradach i drogach ekspresowych, zapewnienie lepszej komunikacji w poprzek tras, a także umożliwienie autobusom transportu publicznego (innym niż dalekobieżne) korzystania z nich.

Ewentualny brak kontynuacji dużych inwestycji drogowych i kolejowych (np. na skutek przerwania wsparcia ze strony Unii Europejskiej) oznaczałby w Polsce utrzymanie się bardzo dużych zróżnicowań regionalnych w zakresie dostępności przestrzennej. Poziom polaryzacji jest obecnie znacznie większy niż na początku okresu transformacji. W dłuższym okresie musiałoby przełożyć się to na wzrost zróżnicowań społeczno-gospodarczych, w tym na wykluczenie transportowe.

Koniecznością stało się wykorzystywanie bardziej zaawansowanych wskaźników pokazujących realny dostęp do rynków pracy i usług publicznych. Wskaźniki tradycyjne nie odzwierciedlają faktycznych zróżnicowań terytorialnych w tym zakresie. Mogą potencjalnie być w sposób mylący wykorzystywane w debacie publicznej.

Tomasz Komornicki – profesor geografii społeczno-ekonomicznej, ekspert w dziedzinie polityki transportowej i planowania przestrzennego. Kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN oraz profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Fundacja im. Stefana Batorego
Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

Redakcja: Joanna Liczner
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-53-0