

A. NAUKA TRANSPORTOWA

A.5. POLITYKA TRANSPORTOWA

Moderator - Wojciech Paprocki¹

Poniższe tezy zostały zredagowane w okresie, w trakcie którego zmieniają się z tygodnia na tydzień zarówno sytuacja geopolityczna, jak i nastroje społeczne w wielu krajach Europy, w tym w Polsce. Władze publiczne, w tym rząd RP utworzony przez Koalicję 15 października², Komisja UE i Parlament Europejski, znajdują się pod presją otoczenia i pozostają w gotowości do bieżącego korygowania decyzji zarówno taktycznych, jak i nawet strategicznych. W tej sytuacji zasadne jest poddanie poniższego tekstu ponownej redakcji na początku czerwca 2024 r., aby dyskusja podczas Forum poświęcona polityce transportowej była prowadzona przy uwzględnieniu aktualnej wiedzy o funkcjonowaniu ekosystemu mobilności i logistyki oraz jego otoczeniu w kraju i za granicą.

W trzeciej dekadzie XXI wieku, w centrum zainteresowania społecznego znajdują się trzy ze sobą powiązane zjawiska:

- zmiany środowiskowo-klimatyczne i perspektywy ich ograniczenia;
- transformacja energetyczna, której celem jest zaspokajanie zapotrzebowania na energię w drodze zmiany miksu energetycznego, prowadzącego do zwiększenia zużycia energii elektrycznej uzyskiwanej z bezemisyjnych źródeł (fotowoltaika, generatory wiatrowe, hydrologia i energetyka jądrowa) przy jednoczesnym ograniczaniu udziału paliw węglowodorowych (z ropy naftowej i gazu ziemnego oraz węgla kamiennego i brunatnego) jako nośników energii wykorzystywanych w całej gospodarce, w tym w transporcie;
- zmiany preferencji konsumentów, którzy mając dostęp do zaawansowanych technologii cyfrowych, coraz częściej zadają pytania, czy ich współdziałanie w życiu społecznym może choćby częściowo odbywać się w świecie wirtualnym (home-office, home-education, Metaversum), co tym samym otwierałoby możliwość zredukowania liczby i dystansu codziennych podróży tam i z powrotem (miasto 15-minutowe), a także

¹ profesor nauk ekonomicznych, dyrektor Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności, SGH.

² <https://www.gov.pl/web/premier/koalicja-15padziernika-program> (23.04.2024 r.)

jednocześnie stwarzałoby szansę podejmowania dłuższych podróży w nieznane, w czasie wolnym od codziennych obowiązków w stałym miejscu pobytu.

Istniejący współcześnie ekosystem mobilności (obsługi potrzeb mobilności społeczeństwa) i logistyki (obsługi potrzeb przemieszczania dóbr rzeczowych w przestrzeni i w czasie, tj. składowania zapasów) został wykształcony w zróżnicowany sposób na poszczególnych kontynentach. Ważnym czynnikiem były warunki naturalne (dostęp do zbiorników i cieków wodnych, rzeźba terenu), tempo rozwoju gospodarczego i upowszechniania rozwiązań techniki poszczególnych gałęzi transportu, a także wyboru kierunku polityki społecznej (pozostawiania obywatela z wyzwaniem samodzielnego zaspokajania potrzeb, np. w Ameryce Północnej i Australii lub upowszechniania rozwiązań komunikacji publicznej, np. w Europie i niektórych krajach w Azji). W krajach, w których jest pielęgnowana tradycja prowadzenia polityki systemowego zagospodarowania przestrzeni, także współcześnie zabiega się o zachowanie harmonii między terenami zurbanizowanymi, ciągami komunikacyjno-logistycznymi oraz obszarami gospodarki rolnej i leśnej. Ta tradycja nie została w Polsce przywrócona po rozpoczęciu transformacji ustrojowej w latach 90. minionego wieku. Nadanie strategicznej roli gospodarce przestrzennej powinno być pierwszym aktem kształtowania nowej koncepcji ekosystemu mobilności i logistyki w Polsce i w Europie, zdefiniowanej i wdrażanej w warunkach, które ponownie poddajemy analizie i jej wnioski chcemy wykorzystać podczas debaty na Forum w 2024 r.

Od początku XX wieku na całym świecie ważnym elementem ekosystemu jest motoryzacja indywidualna, która upowszechniła się w USA już w latach 40., w Europie Zachodniej w 50., 60. i 70., a w Europie Centralnej dopiero w latach 90. minionego wieku. W latach 60. transport kolejowy utracił zdobytą w XIX wieku dominującą pozycję w ekosystemie mobilności i logistyki. Kolej nadal zapewnia atrakcyjne rozwiązania w zakresie obsługi przejazdów międzyregionalnych kolejami dużych prędkości (KDP), przejazdów aglomeracyjnych (np. SKM w Trójmieście) oraz w zakresie obsługi przewozów ładunków masowych w ruchu całopociągowym. Oczekiwanie, że ta gałąź transportu zwiększy swój udział w zaspokajaniu potrzeb mobilności i logistycznych jest jednak bezzasadne. Technologia procesu przewozu kolejowego determinuje sztywność oferowanych usług. Niestety wieloletnie zaniedbania w modernizacji kolei (w całej Europie, w tym w Polsce) doprowadziły do sytuacji, w której jej funkcjonowanie jest nie tylko nieelastyczne, ale stało się niestabilne (co ujawnia się w zwiększaniu się spóźnień pociągów pasażerskich i towarowych, regionalnych, międzyregionalnych i międzynarodowych). Promowaniu kolei nie służy upowszechnianie

falszywego opisu ekologicznych zalet tej gałęzi transportu (nie można uparczywie milczeć, że funkcję rury wydechowej elektrycznej lokomotywy jadącej przez Polskę lub Niemcy spełnia komin elektrowni w Bełchatowie lub w Grevenbroich, w których jest spalany węgiel brunatny³). Transport drogowy jest beneficjentem zmian strukturalnych w gospodarce, gdyż wykazuje ogromną elastyczność w obsłudze wymiany towarowej o zasięgu krajowym i paneuropejskim. Po rozszerzeniu UE w 2004 r. gospodarki krajów Europy Zachodniej zaczęły na masową skalę korzystać z usług przewoźników z Europy Środkowej, w tym z Polski, doceniając wysoką jakość świadczonych usług oraz ich atrakcyjną cenę. Konsekwencją tego procesu jest występowanie strukturalnego niedoboru kierowców, którzy odczuwają przewoźnicy z Europy Środkowej i poszukują możliwości pozyskania kadry z krajów Europy Wschodniej, a także z Azji. W ekosystemie mobilności i logistyki dynamiczny rozwój wystąpił w transporcie lotniczym, którego usługi cieszą się rosnącym popytem. Ta gałąź transportu ma potencjał rozwojowy, gdyż w Europie występują rezerwy w przepustowości regionalnych portów lotniczych oraz w przestrzeni powietrznej. Transport kontenerowy, który zdominował obsługę potoków wyrobów przemysłowych w relacjach międzykontynentalnych, a także transport innych jednostek ładunkowych, może być rozwijany w relacjach lądowych w Europie, jeśli zostaną udostępnione nowe korytarze kolejowe zapewniające szybkie przewozy transkontynentalne. Spełnienie tego warunku jest możliwe w perspektywie wielu dekad, co oznacza, że co najmniej do 2050 r. w Europie nie będzie warunków dla istotnego zwiększenia wielkości potoków ładunków przemieszczanych w relacjach transkontynentalnych.

Znaczenie motoryzacji indywidualnej i transportu drogowego jest szczególnie duże w ekosystemie mobilności i logistyki, gdyż w wielu krajach na świecie, m.in. w Polsce, przemysł maszynowy i chemiczny (wraz z petrochemią) i sektor usług związany z produkcją i obsługą pojazdów drogowych, stanowią podstawowe filary gospodarki narodowej. Upowszechnianie nowych typów napędów w motoryzacji indywidualnej i transporcie drogowym (towarowym i pasażerskim) będzie zapewne następować w dłuższym czasie niż jest to obecnie deklarowane.

³ https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Flyer-Kohlekraftwerke_in_Deutschland.pdf (2016).

Racjonalność ekonomiczną i zasadność ekologiczną tej transformacji energetycznej determinuje zakres i tempo zmian miks energetycznego w poszczególnych regionach świata oraz tempo obniżania kosztów wytwarzania oraz eksploatacji pojazdów drogowych z alternatywnymi wobec silnika spalinowego typami napędów. W Europie potrzeba co najmniej

dwóch dekad, aby stworzyć potencjał produkcyjny niezbędny dla zapewnienia podaży dużej liczby tanich baterii trakcyjnych.

Podejmując debatę o pożądanym i możliwym zmianach w ekosystemie mobilności i logistyki trzeba uwzględnić trzy główne czynniki determinujące te zmiany:

- rozwój techniki i upowszechnianie nowych modeli biznesowych,
- preferencje konsumentów. którzy kreują realny popyt – w gospodarce rynkowej podmioty prowadzące działalność gospodarczą (z sektora prywatnego i publicznego) reagują na zmiany wartościowe i strukturalne popytu, mogą oddziaływać na zmiany preferencji konsumentów, ale strona podażowa rynku tylko pośrednio kształtuje poziom skłonności ludności do konsumpcji,
- decyzje regulatora (władzy publicznej), która ma dość dużą sprawczość w oddziaływaniu na producentów (wprowadzając zakazy i nakazy, np. władze stanowe Kalifornii decyzją z 1970 r. doprowadziły do instalowania katalizatorów od 1975 r.⁴), oraz bardzo ograniczoną sprawczość kreatywną, gdyż finansowanie programów rozwojowych w sferze nauki i techniki oraz programów wsparcia społecznego (dzięki udzielaniu subwencji przedmiotowych i podmiotowych) wymaga zaangażowania środków publicznych przez wiele lat, a nawet dekad; doświadczenie uczy, że władza publiczna jest niewiarygodna jako regulator, gdyż zgodnie z cyklami wyborów władz zmieniają się ramy ustalonych i wdrożonych programów, a część z nich jest w ogóle kończona przed osiągnięciem oczekiwanych efektów.

W XXI wieku obserwujemy następujące zjawiska:

- przyspieszył rozwój technologii, w tym cyfrowych, ale dostrzegalne są kłopoty z wdrożeniem niektórych zaawansowanych technologii, w tym rozwiązań określanych potocznie „sztuczną inteligencją” – przykład stanowi

⁴ <https://faculty.lawrence.edu/gerardd/wp-content/uploads/sites/9/2014/02/18-TFSC-Gerard-Lave.pdf> (2005).

- zahamowanie prac nad pojazdem autonomicznym poziomu 5; brak jest perspektyw wprowadzenia do ruchu na drogach

grupy ludności żyjącej w biedzie (m.in. ChRL, Indie), natomiast w krajach wysokorozwiniętych nie wzrasta poziom płacy realnej, a od 2020 r. nawet ulega obniżeniu, co prowadzi do stabilizacji poziomu konsumpcji lub jego regresu (w 2022 r. w Niemczech po raz pierwszy w tym wieku wartość handlu używanymi samochodami osobowymi przewyższyła wartość samochodów zarejestrowanych po raz pierwszy⁵),

- w Europie w porównaniu do Ameryki i Azji jest znacznie słabszy rynek kapitałowy, na którym mogą być mobilizowane środki niezbędne do sfinansowania projektów rozwojowych, a dodatkową słabością, która ujawniła się w 2023 r. w Polsce jest słabość ekonomiczna banków komercyjnych – w tych warunkach trzeba uwzględnić barierę kapitałową dla realizacji procesów rozwojowych w całej gospodarce, w tym w ekosystemie mobilności i logistyki,
- prawie wszystkie kraje na świecie są zadłużone i ich zadłużenie co roku wzrasta, co powoduje, że w trzeciej dekadzie XXI wieku władze publiczne będą dysponowały coraz bardziej ograniczonymi funduszami publicznymi; od 2022 r. swobodę wyboru wydatków z tych funduszy ogranicza nasilona presja społeczno-polityczna na kierowanie znacznie większych środków na wzrost bezpieczeństwa militarnego niż przeznaczanych na ten cel w pierwszych dwóch dekadach.

W horyzoncie krótkookresowym (3-5 lat) racjonalność gospodarowania polega na osiągnięciu możliwie największych efektów (wartościowo i operacyjnie) przy wykorzystaniu tych zasobów kadrowych i rzeczowych, które są dostępne. W horyzoncie średniookresowym (5-10 lat) racjonalność można zapewnić tworząc warunki do rozwoju zasobów kadrowych (edukacja i doskonalenie kompetencji zawodowych) oraz do wykreowania i zastosowania nowych rozwiązań technologicznych i modeli biznesowych. W ekosystemie mobilności i logistyki, którego ważnym elementem jest infrastruktura techniczna (drogi, linie kolejowe, mosty, linie przesyłowe energii i danych), wiele obiektów powstaje w procesie długookresowym (powyżej 10 lat). To powoduje, że poprawne lub błędne decyzje (o uruchomieniu inwestycji lub o zaniechaniu inwestycji, np. portu lotniczego) będą determinować racjonalność działania, którego efekty ujawnią się za dekadę lub później. Podstawowe znaczenie dla zapewnienia racjonalności działania ekosystemu mobilności i logistyki ma spójność decyzji dotyczących

⁵ <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/gebrauchtwagen-wie-deutsche-autohaendler-von-der-krise-profitieren/29008774.html> (2.03.2023).

poszczególnych projektów rozwojowych (inwestycji) i programów wsparcia (subwencji na działalność operacyjną) – wiodąca rola przysługuje władzy publicznej, która jest regulatorem oddziałyującym na konsumentów i podmioty gospodarujące z jednej strony, a z drugiej strony sama współuczestniczy w procesach społeczno-gospodarczych jako inwestor, zarządca infrastruktury i operator (np. w transporcie kolejowym, zbiorowej komunikacji publicznej).

W 2024 r. w Polsce znajdujemy się w sytuacji, którą można opisać następująco:

- konsumenci nie dysponują wolnymi środkami, które są niezbędne dla sfinansowania transformacji energetycznej w motoryzacji indywidualnej – aby wymienić 25% istniejącej floty eksploatowanych 20 mln samochodów osobowych, tj. zakupić 5 mln BEV (*battery electric vehicle*) o cenie zakupu co najmniej 25 tys. EUR, gospodarstwa konsumenckie musiałyby wydać na ten cel 125 mld EUR (w okresie 10 lat, gdyby co roku kupowano 0,5 mln takich pojazdów). Jest to kwota drastycznie wyższa niż fundusze znajdujące się w dyspozycji Polaków – w 2020 r. średni przychód na osobę uzyskiwany przez 12 miesięcy wynosił 24,7 tys. PLN, czyli ok. 5,7 tys. EUR⁶, w II kwartale 2022 r. Polacy dysponowali oszczędnościami o wartości 2,730 mld PLN, czyli ok. 0,6 mld EUR⁷,
- władza publiczna, tj. rząd i samorzady terytorialne, od wielu lat wydatkują więcej niż wnoszą wpływy budżetowe, co powoduje, że dług publiczny narasta – na koniec III kwartału 2023 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1.275 mld PLN⁸, zatem brakuje i będzie brakować środków na sfinansowanie transformacji energetycznej sektorze elektroenergetycznym i w komunikacji publicznej (zakup nowego taboru autobusowego i jego eksploatacja), a także na tworzenie infrastruktury stacji ładowania pojazdów itd.

Biorąc pod uwagę, że w 2023 r. rozwój gospodarczy w Polsce był bardzo słaby, a prawdopodobnie w latach następnych jego dynamika będzie relatywnie słaba, natomiast inflacja pozostanie na poziomie ponad 5% w skali rocznej, trzeba brać pod uwagę scenariusz, w którym:

- płace realne i dochody oraz oszczędności gospodarstw domowych będą jedynie lekko zyskać na wartości,

⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dochody-i-warunki-zycia-ludnosci-polski-raport-z-badania-eu-silc-2020,6,14.html> (4.03.2023).

⁷ <https://pfr.pl/ekspertyzy-ekonomiczne/comiesieczne-zestawienie-informacji-o-oszczednosciach-polakow-listopad-2022-r.html> (4.03.2023).

⁸ [Zadłużenie sektora finansów publicznych - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl/web/finansow/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych) (odczyt 23.03.2024).

- rząd i terytorialne władze samorządowe będą dysponować bardzo ograniczonymi funduszami.

W tych warunkach projekty rozwojowe oraz działalność operacyjną w ekosystemie mobilności i logistyki trzeba analizować pod kątem zwiększenia racjonalności gospodarowania w ujęciu krótkookresowym. Wyniki tej analizy należy wdrażać, uwzględniając fakt, że tylko niewielka część działań nakierowanych na uzyskiwanie efektów w krótkim okresie będzie się wpisywać w realizację celów średnio- i długookresowych. Konieczne jest zaprzestanie praktyki wydawania środków publicznych na inwestycje i modernizacje, których użyteczność jest bardzo niska (co charakteryzuje m.in. niektóre projekty modernizacji linii kolejowych). Wysoki poziom racjonalności ekonomicznej można osiągnąć w rozwoju lokalnych systemów mikromobilności, biorąc pod uwagę, że użytkowanie rowerów, e-scooterów itp. jest utrudnione w sezonie zimowym, zatem systemy obsługi potrzeb mobilności w centrach aglomeracji muszą być przystosowane do sezonowego dopasowywania oferty do potrzeb ludności.

Dużym błędem byłoby jednak zaniechanie debaty nad programem zmian średniookresowych. Wnioski z tej debaty muszą jednak uwzględniać fakt, że od lutego 2022 r. otoczenie globalne i regionalne (w Europie) jest zasadniczo odmienne niż było wcześniej, zatem część programów rozwojowych, sformułowanych m.in. w Unii Europejskiej, musi zostać zmodyfikowana, bowiem ich realizacja w pierwotnej formie nie będzie możliwa ze względu na bariery kapitałowe.

W Polsce dodatkowo do uwzględnienia jest perspektywa uruchomienia procesu odbudowy systemu społeczno-gospodarczego w Ukrainie, co nastąpi po zaprzestaniu operacji militarnych na terenie tego kraju. Oczekiwana integracja Ukrainy z gospodarką unijną wpłynie na zmianę preferencji w rozwijaniu infrastruktury transportowej w prowadzących przez terytorium Polski korytarzach, które będą odgrywać coraz większą rolę w obsłudze potoków podróżnych oraz wymiany towarowej do i z Ukrainy. Jednocześnie z dużą dynamiką nasili się konkurencja ze strony ukraińskich przedsiębiorstw, w tym przewoźników międzynarodowych w drogowym transporcie rzeczy.

W I połowie 2024 r. jesteśmy w sytuacji, że szczególnie cenne są nowe pomysły, których wykorzystanie doprowadzi w ciągu kilku lat do ograniczenia negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych i otworzy nowe możliwości rozwoju w latach następnych. Wizje, w których przedstawiane są efekty rozwojowe możliwe do osiągnięcia dopiero za kilkanaście lub więcej niż za dwadzieścia lat, relatywnie tracą na znaczeniu. Istniejący ekosystem mobilności i logistyki trzeba modyfikować i adoptować do zmieniających się warunków, a zakres i tempo

musi zostać podporządkowane dyscyplinie działań, zapewniających racjonalne wykorzystanie dostępnych w Polsce i Europie zasobów kadrowych, rzeczowych, kapitałowych, przy uwzględnieniu konieczności ograniczania obciążenia środowiska naturalnego i klimatu.

Warszawa, 23 marca 2024 r.