

*Franciszek Zych*  
*Katowickie Przedsiębiorstwo Inżynierskie*  
*„SYSTEM” Sp. z o.o.*

## **System Analiz Samorządowych. Transport miejski w latach 1999 – 2005**

### **Wprowadzenie.**

W polskich miastach koncentrują się niemal wszystkie trudne problemy transportu. Każdy obszar zurbanizowany ma jednak swoje specyficzne cechy, które decydują o jakości usług transportowych w jego granicach. Poziom wyposażenia w techniczną infrastrukturę transportową, wielkość i ilość powiązań wewnętrznych i zewnętrznych, warunki wynikające z przestrzennego zagospodarowania, organizacja i zarządzanie ruchem drogowym, to tylko niektóre czynniki wpływające na sprawność systemów transportowych miast. Czynniki te uzasadniają również konieczność indywidualnego programowania eksploatacji i rozwoju systemu transportowego w poszczególnych miastach. Powszechną jest opinia, że trudne warunki podróżowania w miastach są wynikiem braku dostatecznie rozwiniętej sieci dróg miejskich. Stan techniczny i funkcjonalny dróg miejskich ciągle pozostaje fatalny, chociaż władze samorządowe miast realizują liczne projekty zmierzające do uzyskania oczekiwanych standardów eksploatacyjnych infrastruktury drogowej. Problem tkwi w tym, że zaniedbania z minionych dziesięcioleci są bardzo wysokie, a równocześnie zwiększył się wielokrotnie popyt na użytkowanie dróg – nie tylko miejskich – wskutek dynamicznego rozwoju motoryzacji indywidualnej i samochodowego transportu ładunków oraz zwiększonej mobilności społeczeństwa. Nie jest możliwe zrównoważenie tego stale rosnącego popytu na transport drogowy tylko przez rozwój ilościowy dróg w miastach. Decydują o tym w części warunki ekonomiczne, ale przede wszystkim brak wolnych terenów w miastach, które przeznaczyć trzeba by było pod budowę nowych dróg, a także czynniki ekologiczne i społeczne. Istotnym, bodaj jedynym efektywnym działaniem w zarysowanej sytuacji jest promowanie polityki transportowej miast opartej o podsystem zbiorowego publicznego transportu pasażerskiego oraz efektywne metody zarządzania transportem miejskim. Zarządzanie transportem miejskim w ujęciu systemowym dotyczyć powinno nie tylko organizacji i sterowania ruchem drogowym, ale również problematyki: dostępności poszczególnych stref miasta dla samochodów osobowych, gospodarki parkingowej, taryf i opłat za korzystanie z niektórych elementów infrastruktury drogowej, zagadnień transportu w planach zagospodarowania przestrzennego miast, strategicznych i operacyjnych zasad funkcjonowania transportu pasażerskiego itp.

Uczestnikami realizującymi zadania miejskiego systemu transportowego są struktury władz samorządowych powiatowych i wojewódzkich (drogi powiatowe i wojewódzkie oraz np. regionalne kolejowe przewozy pasażerskie), administracja rządowa (drogi krajowe), różne podmioty gospodarcze realizujące przewozy pasażerskie; w tym transport kolejowy, autobusowy, tramwajowy, trolejbusowy itp.

Jednak ostateczny „model” i tryb działania tego systemu określa Rada gminy miejskiej. Samorząd reprezentowany przez Radę Miasta uchwała podstawowe dokumenty, do których zalicza się między innymi: studia i plany przestrzennego zagospodarowania miasta, politykę transportową miasta, zintegrowane plany rozwoju transportu publicznego, ustala stawki podatków i opłat oraz cen za świadczenie usług komunalnych. W demokratycznym państwie wolny samorząd lokalny, posiadający osobowość prawną, dysponujący budżetem, co daje mu samodzielność finansową, może i powinien podejmować takie decyzje - również dotyczące eksploatacji i rozwoju systemu transportowego, które zapewnią zrównoważony rozwój miast.

Decyzje organów władz samorządowych, o których wspomniano, dotyczą zagadnień planowania rozwoju miasta, bieżących i przyszłych warunków gospodarczych oraz w problematyki społecznej i politycznej. Często oczekiwane w wyniku tych decyzji efekty osiągnięte zostaną po kilkunastu latach np. wdrożenie: zintegrowanego publicznego transportu pasażerskiego, nowoczesnego systemu sterowania i zarządzania ruchem drogowym w mieście, czy też uspokojenie ruchu drogowego w strefach centralnych miast i innych systemowych rozwiązań. Nie można oczekiwać w przypadku takich działań szybkiego sukcesu, porównywalnego z właściwie przeprowadzonym procesem inwestycyjnym polegającym np. na budowie nowego odcinka ulicy miejskiej. Ten czynnik szybkiego efektu osobom sprawującym różnorakie funkcje we władzach samorządowych miast, nie może w żadnym stopniu przysłańcać zadań perspektywicznych, długookresowych w kształtowaniu sprawnych i efektywnych miejskich systemów transportowych. Niezmiernie ważnym elementem tworzenia systemowych rozwiązań transportowych, nie tylko w miastach, jest stabilność w czasie kolejnych kadencji władz samorządowych, wcześniej przyjętych prawidłowych projektów eksploatacji i programów rozwoju transportu oraz ich wdrażanie „krok po kroku”. Naturalne są oczywiście korekty przyjętych wcześniej rozwiązań, wynikające z istotnych zmian w otoczeniu usług transportowych. Brak wspomnianej stabilności i co kilka lat formułowanie nowych strategii oraz programów ich realizacji, w konsekwencji prowadzi do utraty zaufania społeczeństwa również dla wiarygodnych, realnych i możliwych do wdrożenia projektów transportowych prezentowanych przez władze samorządowe.

## **1. Monitorowanie usług publicznych w sektorze transportu na terenach miast w latach 1999 – 2005.**

### **1.1. Informacje ogólne.**

Pomiar usług transportowych w miastach prowadzony jest w ramach realizacji projektu pn. „System Analiz Samorządowych (SAS) – monitorowanie usług publicznych w miastach”. Od roku 1999 ujednociono ankiety i formularze danych, które wcześniej opracowano w projekcie pilotażowym<sup>1</sup>. Stowarzyszenie Związek Miast Polskich prowadzi „Elektroniczny pakiet analityczny SAS” na podstawie przesyłanych danych o transporcie przez miasta, które zadeklarowały udział w projekcie w poszczególnych edycjach – latach. Analizy wyników monitorowania usług transportowych w miastach są po każdym roku publikowane w postaci wydawnictwa lub na stronach internetowych Stowarzyszenia Związek Miast Polskich<sup>2</sup>. Pełne wyniki monitorowania publicznych usług transportowych w poszczególnych latach i miastach

---

<sup>1</sup> SAS. Analiza Usług Publicznych w miastach. Wyniki Badań. Wydawnictwo i Związek Miast Polskich. Poznań 1999 r. Projekt zrealizowanego z funduszy Amerykańskiej Agencji d/s Rozwoju Lokalnego przy udziale Związku Miast Polskich oraz wsparciu Brytyjskiego Funduszu Know-How, Fundacja „Fundusz Współpracy”. Badania sektora transportu wykonał zespół Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie przy współpracy Agencji Konsultingowej Perspective Project Ltd. z Wrocławia. Pracami zespołu kierował Franciszek Zych.

<sup>2</sup> – Monitorowanie usług publicznych w miastach. Tom II. Analiza porównawcza (dane z 2000 r.). Wydanie: Związek Miast Polskich. SAS Poznań 2003.

- Publikacje dostępne na stronach internetowych Związku Miast Polskich. System Analiz Samorządowych:

a) SAS 2001. Systemy transportowe miast – zmiany w latach 2000-2001 oraz skuteczność miejskich usług transportowych. Autor: Franciszek Zych.

b) SAS 2002. Zarys stanu i analiza systemów transportu w polskich miastach autor: Franciszek Zych.

c) SAS 2003. Zarys stanu i analiza systemów transportu w miastach na podstawie monitorowania usług w roku 2003, autor: Franciszek Zych.

d) Transport miejski w latach 1999-2003. Stan na podstawie systemu Analiz Samorządowych, autor: Franciszek Zych

udostępnione są na stronach internetowych Stowarzyszenia ZMP w postaci elektronicznych pakietów analitycznych SAS<sup>3</sup>.

System transportu miasta jest zbiorem urządzeń, których zadaniem jest przemieszczanie osób i ładunków (oraz ich obsługi) wraz z przyjętym sposobem organizacji ruchu i dyspozycji działania<sup>4</sup>. System ten składa się z podsystemów i elementów uporządkowanych wg zasad struktury hierarchicznej i podporządkowanych generalnie jednemu celowi, którym jest obsługa transportowa miasta. Oznacza to między innymi, że standardy usług wynikają z wszystkich podsystemów i elementów wchodzących w skład systemu transportowego, a nie z nawet najlepiej rozwiniętego jednego z podsystemów. Na pracę systemu transportowego miasta ma wpływ wiele czynników związanych z: planowaniem eksploatacji i rozwoju, zarządzaniem i finansowaniem usług oraz infrastruktury, opinią otoczenia gospodarczego i społecznego transportu itp. Badania preferencji transportowych i konsultacje społeczne stały się współcześnie ważnym instrumentem w kreowaniu rozwiązań transportowych szczególnie na terenach zurbanizowanych.

Celem generalnym SAS – transport jest określenie wartości wskaźników technicznych, funkcjonalnych i ekonomicznych podstawowych podsystemów oraz elementów systemu transportowego miast. Wartości wskaźników i dynamika ich zmian w rozpatrywanych okresach są określonym zbiorem informacji o stanie gospodarki transportowej miasta i efektywności skierowanych na cele transportowe publicznych środków finansowych. Informacje te służyć powinny - zgodnie z regułami demokratycznego państwa - władzom samorządowym do samokontroli zarządzania miastem, a społeczeństwu do oceny skuteczności pracy swych przedstawicieli wybranych do różnorodnych organów samorządu miasta. Istotnym jest również to, że miasta w oparciu o elektroniczne pakiety analityczne SAS mogą dokonywać porównań z innymi jednostkami, wymieniać między sobą rozwiązania wynikające z dobrych doświadczeń w zarządzaniu usługami transportowymi. Uzyskiwany dość obszerny zbiór danych o transporcie miejskim powinien być wykorzystywany w pracach studialnych, planistycznych i eksploatacyjnych systemu transportowego, a w tym do dokumentacji wniosków o dofinansowanie projektów z europejskich funduszy strukturalnych.

W latach 1999 – 2005 monitorowanie usług transportowych przeprowadziło 132 miasta. Zdecydowana większość tych miast wzięła udział w SAS – transport w dwóch lub trzech edycjach badań w omawianym okresie. Grupa 19 miast przeprowadziła badania pięciokrotnie bądź sześciokrotnie. Tylko 5 miast powtarzało monitorowanie w każdym roku: Bytom, Gorzów Wlkp, Katowice, Poznań i Słupsk. Wyniki pomiarów z miast, które przeprowadziły badania w omawianych latach minimum pięciokrotnie przyjęto, jako reprezentatywną próbę (24 miasta) dla scharakteryzowania tendencji zachodzących w obsłudze transportowej polskich miast. W tabeli nr1 zestawiono miasta tej grupy z podziałem pod względem ilości mieszkańców.

---

<sup>3</sup> Konkretne wyniki monitorowania systemów transportowych miast dostępne są w: Związek Miast Polskich. SAS. Elektroniczne Pakiety Analityczne SAS 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

<sup>4</sup> „Planowanie systemów transportu miejskiego”, W. Suchorzewski, Warszawa 1991.

Tabela nr 1. Zestawienie miast uczestniczących w SAS – transport minimum pięciokrotnie w latach 1999 – 2005.

0-25 tys	25-50 tys	50-100 tys	100-200 tys	200-300 tys	pow 300 tys
Brusy (6) <sup>*</sup> Międzyrzecz Podlaski (5) Wągrowiec (5)		Chełm (5) Jaworzno (5) Jelenia Góra (5) Konin (6) Ostrołęka (5) Piła (5) Radomsko (6) Siedlce (5) Słupsk (7)	Bytom (7) Chorzów (6) Dąbrowa Górnicza (5) Gorzów Wlkp. (7) Kalisz (5) Koszalin (5) Ruda Śląska (5)	Częstochowa (5)	Gdańsk (6) Katowice (7) Poznań (7) Wrocław (5)

Źródło: *Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich*

Zaskakuje brak reprezentatywnych danych z miast 25 – 50 tys. i 200 – 300 tys. mieszkańców oraz z największych miast – obszarów metropolitalnych. Jest to wynikiem incydentalnego udziału tych miast w SAS- transport. W załączniku nr 1 zestawiono wszystkie miasta, które w latach 1999 – 2005 zainteresowane były przeprowadzeniem monitoringu usług transportowych w niektórych edycjach SAS.

## 1.2. Dostępność danych o systemie transportu w miastach.

W celu określenia wskaźników charakteryzujących podstawowe podsystemy i elementy systemu transportowego, niezbędne jest uzyskanie z miast danych dotyczących:

- ilości i stanu technicznego miejskich układów drogowych oraz nakładów finansowych przeznaczanych na utrzymanie dróg miejskich i na inwestycje drogowe,
- wybranych parametrów określających indywidualny transport samochodowy,
- wypadków w ruchu drogowym,
- niektórych standardów usług publicznego transportu pasażerskiego oraz nakładów finansowych kierowanych na ten transport,
- parkowania w miastach,

O poprawności i przydatności wyników badań decyduje bezpośrednio wiarygodność i dostępność do danych o transporcie w miastach. Dane te przekazywane są elektronicznie przez miasta i po niezbędnych wyjaśnieniach oraz ewentualnych korektach z obliczonymi wartościami wskaźników stanowią Elektroniczny Pakiet Analityczny SAS. Jeżeli w elektronicznym przekazie wg ustalonych ankiet podane zostały niewłaściwe dane z miasta, to w konsekwencji uzyskane zostaną błędne wskaźniki określające badane elementy składowe systemu transportowego.

Począwszy od projektu pilotażowego SAS – transport realizowanego w latach 1996/1997 do ostatniej edycji analiz usług na podstawie informacji z roku 2005, zasadniczym problemem determinującym zakres wyników monitorowania jest ograniczony zbiór danych o transporcie w miastach. Ten istotny mankament braku niektórych danych do monitorowania transportu wg źródeł autora publikacji, powodowany jest wieloma przyczynami, z których za istotne można przyjąć:

- Dezintegracja zarządzania drogami na terenie miast: drogi krajowe w gestii administracji rządowej, drogi wojewódzkie w gestii samorządowego województwa, drogi powiatowe to zadanie samorządu powiatu i drogi lokalne gminy miejskiej. Wynikiem takiego stanu

\* Liczba oznacza ilość lat, w których miasto uczestniczyło w SAS-Transport

organizacyjnego zarządzania eksploatacją i rozwojem dróg w granicach miasta jego samorząd nie zawsze dysponuje danymi ilościowymi dróg poszczególnych administratorów, a najczęściej nie zna wysokości nakładów finansowych kierowanych na drogi nie będące w zarządzie tego samorządu. Od kilku lat zgłaszany jest postulat takich zmian obowiązujących przepisów prawa, **aby dla wszystkich dróg na obszarach miasta ustanowić jeden zarząd.**

- Rozproszenie w różnych wydziałach Urzędów Miast funkcji i zadań związanych z eksploatacją i rozwojem poszczególnych podsystemów oraz elementów składowych systemu transportowego miasta, zamiast ich centralizacji np. w Zarządzie Transportu Miasta bądź odpowiedniej zarządowi strukturze dostosowanej do warunków lokalnych..
- Trudności w uzyskaniu danych od podmiotów realizujących zadania publicznego transportu pasażerskiego.
- Braki specjalistycznych badań zachowań komunikacyjnych, pomiarów ruchu drogowego, napełnień środków transportowych publicznego transportu pasażerskiego, ocen standardów usług itp.

W tabeli nr 2 zestawiono dostępność do danych charakteryzujących poszczególne monitorowane składowe systemu transportowego miast. Informacje podane w tabeli dotyczą reprezentatywnej grupy 24 miast w latach 1999 – 2005, które w poszczególnych edycjach SAS – transport brały udział co najmniej pięciokrotnie. Dostępność do danych określono w procentach uzyskanych informacji w stosunku do ilości zaprogramowanych danych w SAS – transport równej 100%.

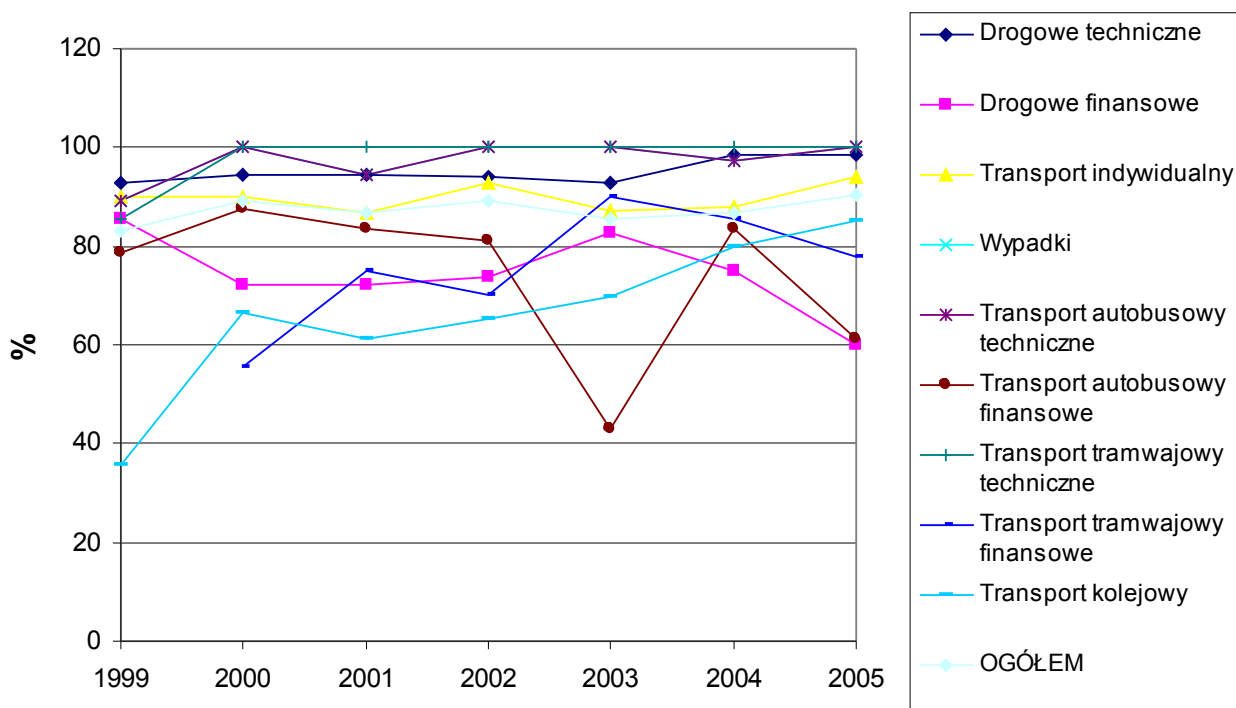
Tabela nr 2. Dostępność do grup danych o transporcie w miastach w latach 1999 – 2005

<b>Grupy wskaźników wg SAS-Transport</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>OGÓŁEM</b>
<b>Drogowe techniczne</b>	92,86	94,44	94,44	94,20	92,75	98,33	98,33	<b>95,10</b>
<b>Drogowe finansowe</b>	85,71	72,22	72,22	73,91	82,61	75,00	60,00	<b>74,26</b>
<b>Transport indywidualny</b>	92,86	94,44	88,89	93,48	86,96	65,00	90,00	<b>87,13</b>
<b>Wypadki</b>	90,00	90,00	86,67	93,04	86,96	88,00	94,00	<b>89,85</b>
<b>Transport autobusowy techniczne</b>	89,29	100,00	94,44	100,00	100,00	97,22	100,00	<b>97,62</b>
<b>Transport autobusowy finansowe</b>	78,57	87,50	83,33	80,95	42,86	83,33	61,11	<b>73,02</b>
<b>Transport tramwajowy techniczne</b>	85,71	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	<b>98,33</b>
<b>Transport tramwajowy finansowe</b>		55,56	75,00	70,00	90,00	85,71	77,75	<b>75,47</b>
<b>Transport kolejowy</b>	35,71	66,67	61,11	65,22	69,57	80,00	85,00	<b>67,65</b>
<b>OGÓŁEM</b>	<b>83,19</b>	<b>89,00</b>	<b>86,71</b>	<b>89,27</b>	<b>85,34</b>	<b>86,59</b>	<b>90,36</b>	<b>87,36</b>

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 1 ilustruje zmiany zachodzące w przekazie przez grupę 24 miast parametrów charakteryzujących podsystemy i elementy składowe systemu transportowego w poszczególnych edycjach SAS – transport.

Rysunek nr 1. Ilustracja zmian zachodzących w przekazie przez miasta danych o transporcie w latach 1999 – 2005 [%]



Komplet danych o transporcie wg ankiety SAS – transport = 100%

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Analizowano również przekaz danych o transporcie przez reprezentatywne 24 miasta w podziale na grupy w zależności od ilości mieszkańców. Dostępność do danych o transporcie przy założonym podziale miast ilustruje tabela nr 3.

Tabela nr 3. Charakterystyka przekazywania danych o transporcie w miastach podzielonych na grupy w zależności od ilości mieszkańców [%]

Miasta ze wzgl. na ilość mieszkańców	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
do 25 tys.		96,15	96,55	92,86	78,57	64,29	76,19
25-50 tys.	Nie brały udziału						
50-100 tys.	83,75	86,46	89,84	90,97	85,94	83,59	92,71
100-200 tys.	81,4	92,45	75,93	86,79	90,16	93,27	92,62
200-300 tys.			88,89	100	66,67	100	94,44
pow. 300 tys.	84,72	84,72	84,72	84,72	84,72	97,22	90,74

Komplet danych o transporcie wg ankiety SAS – transport = 100%

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

W podsumowaniu analiz problematyki dostępności danych o transporcie miast wg SAS – transport nasuwają się ogólne spostrzeżenia:

■ **Zbiór danych charakteryzujących układ drogowy miast** – przyjęte w ankiecie SAS – transport parametry dotyczą wszystkich dróg występujących na obszarze rozpatrywanego miasta tj. dróg zarządzanych przez administrację rządową (drogi krajowe w tym autostrady i drogi ekspresowe) oraz drogi samorządowe (wojewódzkie, powiatowe, miejskie). Przyjęcie takiej zasady wynika z faktu, że wszystkie drogi niezależnie od ich administracyjnych podziałów, tworzyć powinny spójny układ infrastruktury drogowego transportu miasta. Wymagane informacje z miast dotyczą: ilości dróg poszczególnych kategorii – klas, wartości majątku drogowego, wysokości nakładów finansowych kierowanych ze wszystkich źródeł na utrzymanie, remonty i inwestycje. Parametry opisujące ilość dróg i ich niektóre elementy wyposażenia technicznego przekazywane są przez miasta na poziomie ~ 95,1% oczekiwanych danych (wielkość średnia z siedmiu lat monitorowania). Niezadowolający jest stan informacji dotyczących nakładów finansowych kierowanych na gospodarkę drogową w miastach. W latach 1999 – 2005 rozpatrywane 24 miasta przekazały średnio ~ 74,26% oczekiwanych danych o finansowaniu dróg w miastach, a np. za rok 2005 tylko ~ 60,0% tych informacji. Sytuacja ta może wynikać z braku przepływu informacji do samorządu miasta o wysokości nakładów na drogi zarządzane przez administrację rządową i samorządową - wojewódzką oraz powiatową. Niezależnie od przyczyn tego stanu nasuwa się refleksja, że nie jest dobrze z zarządzaniem infrastrukturą drogową w miastach, jeżeli organy samorządu – gospodarze miasta - nie znają wartości parametrów finansowania wszystkich dróg na obszarze miasta i wartości majątku drogowego. Trudno jest w takiej sytuacji efektywnie zarządzać eksploatacją oraz rozwojem miejskich układów drogowych. Wcześniej wspomniano już o zarządzaniu drogami na terenach miast przez cztery różne ośrodki, co wynika z klasyfikacji administracyjnej dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne – miejskie). Istotne zmiany w ciągu siedmiu lat monitorowania, to kilkuprocentowy (~ 6,0%) przyrost przekazywanych danych o ilości dróg w latach 2004 – 2005 oraz istotny spadek (~7,0% - ponad 20,0%) przekazywanych danych dotyczących finansowania dróg w miastach i wartości majątku drogowego.

■ **Zbiór danych o samochodowym transporcie indywidualnym** – parametry mają na celu zdefiniować: ilość pojazdów samochodowych zarejestrowanych w mieście, średnią prędkość komunikacyjną samochodu osobowego osiąganą w podróżach na terenie miasta, ruchliwość samochodu osobowego mierzoną liczbą przejazdów w ciągu doby oraz średnie napelnienie samochodu osobowego w czasie realizowanych podróży. Między innymi te parametry umożliwiają w określonym skromnym zakresie ocenę skali udziału samochodowego transportu indywidualnego w miejskich przewozach pasażerskich i pozwalają na sformułowanie przesłanek dotyczących skutków rozwoju tego transportu dla funkcjonowania systemu transportowego miasta. Uwzględniając silny wzrost motoryzacji i indywidualnego transportu samochodowego, wskutek czego następuje zatłoczenie dróg miejskich, dla profesjonalnych projektów rozwiązań systemowych tej problematyki niezbędne są specjalistyczne badania zachowań i preferencji transportowych ludności, badania ruchu itp. Prace analityczne i studialne. Musimy pamiętać, że o wyborze trasy i środka transportowego decyduje podróżujący. Zarządzający systemem transportowym miasta tj. samorząd wykorzystując posiadane instrumenty prawne, powinien optymalizować miejski system transportowy tak, aby osiągać jego równowagę pod względem technicznym, gospodarczym, przestrzennym, ekonomicznym i środowiskowym.

Wymienione wyżej parametry określające wybrane elementy indywidualnego samochodowego transportu pasażerskiego miasta przekazały na poziomie średnio ~ 87,13% ilości danych przewidzianych w ankiecie SAS – transport. Podkreśla się, że w miastach jest pełna znajomość ilości pojazdów samochodowych wynikająca z procedur rejestracji pojazdów na ich terenie. Brak jest natomiast informacji o pojazdach samochodowych

zarejestrowanych w innych miejscowościach, a stale użytkowanych w rozpatrywanym mieście. Praktycznie w miastach nie są znane parametry opisujące podstawowe cechy indywidualnego transportu samochodowego. Dokumentują ten stan następujące informacje: W roku **2004** tylko **trzy miasta** (Jelenia Góra, Jarocin i Łódź) przekazało dane dotyczące **prędkości komunikacyjnej, ruchliwości i napelnienia samochodów osobowych**. W roku **2005** w/w parametry przekazały również **trzy miasta** (Jelenia Góra, Łódź i Warszawa). Istotnym jest odniesienie tych informacji do liczby miast uczestniczących w monitorowaniu usług transportowych: **rok 2004 – 41 miast; rok 2005 – 56 miast**. Bez ankietowania można stwierdzić, że miasta przekazujące omawiane dane o transporcie indywidualnym dysponują profesjonalnymi badaniami i studiami systemu transportowego. W miastach, które nie dysponują tymi parametrami takich badań i studiów dotąd nie przeprowadzono. Należy wnioskować, że w przedstawionej sytuacji decyzje dotyczące modernizacji systemu transportowego i jego rozwoju podejmowane są na podstawie subiektywnych ocen stanu usług transportowych wyrażanych przez gremia społeczne, polityczne i inne. Rzecz w tym, że zarządzanie systemem transportowym miasta to złożony proces techniczny, organizacyjny, ekonomiczny, w którym intuicja najczęściej zawodzi. Wówczas podejmowane decyzje w procesie zarządzania transportem mogą się okazać nie trafne, a ich konsekwencje trudno odwracalne w przyszłości. Nie występują istotne zmiany w ilości przekazywanych danych w omawianym okresie.

■ **Zbiór danych o wypadkach w ruchu drogowym na terenach miast** – w monitorowaniu SAS – transport wymaga określenia ilości wypadków drogowych na terenie miasta oraz danych liczbowych o ofiarach i rannych w tych wypadkach. Miasta przekazują dane na poziomie średnio z siedmiu lat ~ 89,85% oczekiwanych danych zawartych w ankietach. Stan taki dokumentuje, że jest dobra współpraca pomiędzy organami samorządu miast i policji drogowej w zakresie rejestracji wypadków i zdarzeń w ruchu drogowym. Informacje o wypadkach przekazywane są przez miasta w poszczególnych latach na zbliżonym poziomie ilości danych.

■ **Zbiór danych o publicznym transporcie pasażerskim w miastach** – W ankietach SAS – transport zdefiniowano grupy danych w podziale na środki transportu pasażerskiego (autobus, tramwaj, kolej - tylko w zakresie ilości tras i miejsc obsługi podróży). Grupy danych dotyczą ilości tras i linii autobusowych oraz tramwajowych i kolejowych, a także miejsc obsługi podróży (przystanki, stacje), prędkości komunikacyjnej środków transportu, ilości przewożonych pasażerów i inne – parametry techniczne. W publicznym transporcie pasażerskim autobusowym i tramwajowym określone są wielkości nakładów finansowych kierowanych z różnych źródeł na finansowanie publicznego transportu osób – parametry finansowe.

Monitorowaniem objęto również prywatny pasażerski transport zbiorowy wykonywany głównie autobusami. Dla tego rodzaju transportu przewidziano udostępnienie tylko danych określających ilości: tras i linii autobusowych, przystanków, przewożonych pasażerów oraz prędkości komunikacyjnej. Nie rejestruje się SAS - transport danych o finansowaniu transportu pasażerskiego wykonywanego przez podmioty prywatne. Transport prywatny występuje tylko w nielicznych monitorowanych miastach, a jeżeli są realizowane takie przewozy, to miasta dysponują znikomą ilością danych o tych usługach.

Dane o charakterze technicznym publicznego transportu pasażerskiego autobusowego i tramwajowego miasta przekazują na poziomie: transport autobusowy – średnia ~ 97,62% i transport tramwajowy – średnia ~ 98,33% w stosunku do ilości przyjętych danych w ankiecie SAS- transport. W okresie badań ustabilizował się poziom przekazywania przez miasta



informacji technicznych o publicznym transporcie pasażerskim i w ostatnich latach wynosi 100% przewidzianych ankietą SAS danych.

W analizowanym okresie monitorowania usług transportowych zmniejsza się znacząco ilość przekazywanych przez miasta danych dotyczących finansowania publicznego transportu pasażerskiego. Poziom dostępności tych danych wynosi: ~73,02% - średnia monitorowania transportu autobusowego, ~75,47% - średnia monitorowania w transporcie tramwajowym. Wartości (%) określono w stosunku do wszystkich danych przyjętych w ankiecie SAS – transport. Ilość przekazywanych danych finansowych o transporcie publicznym osób zmniejszyła się w roku 2005 w stosunku do roku 2004 o: ~22,2% w transporcie autobusowym; ~7,9% w transporcie tramwajowym. W warunkach, gdy ustawowym<sup>5</sup> zadaniem własnym gmin jest publiczny zbiorowy transport pasażerski, trudno jest zinterpretować przedstawioną - na podstawie SAS-transport - sytuację dotyczącą braku danych w wielu miastach o finansowaniu tych zadań. Prawdopodobnie wszystkie dane są w miastach, tylko w różnych źródłach: Urzędach Miast i przedsiębiorstwach transportowych. Dlaczego dane te nie są przekazywane w ankiecie monitorowania usług publicznych w sektorze transportu przez niektóre miasta, jeżeli te miasta dobrowolnie biorą udział w monitorowaniu usług? Na to pytanie zewnętrzny obserwator nie jest w stanie logicznie odpowiedzieć. Zapewne merytoryczna odpowiedź może być udzielona wyłącznie przez przedstawicieli miast, którzy przekazują ankiety SAS – transport do Elektronicznego Pakietu Analitycznego. Nie można pominąć jednak spostrzeżenia, że publiczny transport pasażerski w różnoraki sposób jest dofinansowywany w większości miast z publicznych pieniędzy. Społeczeństwo powinno znać strukturę finansowania i koszty tego transportu.

Szczegółowe dane przekazane z wszystkich miast biorących udział w SAS – transport w poszczególnych latach udostępnione są w Elektronicznych Pakietach Analitycznych SAS na stronach internetowych Stowarzyszenia Związek Miast Polskich<sup>3</sup>.

## **2. Ogólna charakterystyka wyników monitorowania wybranych usług transportowych w miastach na podstawie SAS – transport w latach 1999 – 2005.**

Podstawowymi ograniczeniami w ocenie stanu transportu miejskiego na podstawie SAS – transport są między innymi:

- brak przekazu z miast wielu istotnych danych charakteryzujących cechy techniczne i funkcjonalne infrastruktury transportowej, a przede wszystkim danych o finansowaniu poszczególnych podsystemów i elementów systemu transportowego miast,
- stosunkowo wysoka niestabilność udziału miast w monitorowaniu usług przez ostatnie siedem lat kontynuacji SAS,

Aby uzyskać najbardziej miarodajne wyniki monitorowania poszczególnych rodzajów usług transportowych wyodrębniono grupę 24 miast (tabela nr 1.), które w latach 1999 – 2005 brały udział w SAS – transport co najmniej pięciokrotnie oraz dostępność do danych o transporcie w tych miastach była wyższa od średniej dostępności we wszystkich monitorowanych miastach. Przy takich założeniach przedstawia się niektóre uogólnione wyniki i wnioski wpływające z monitorowania usług w 24 miastach. Wnioski te z wymaganą ostrożnością można rozszerzać do wszystkich polskich miast, pamiętając jednak o tym, że system transportowy każdego miasta ma specyficzne cechy i należy go rozpatrywać indywidualnie.

---

<sup>5</sup> Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8.05.1990 z późniejszymi zmianami.

## 2.1. Miejskie układy drogowe.

■ Nie nastąpiła w minionych siedmiu latach oczekiwana rozbudowa dróg miejskich. Gęstość sieci mierzona w km. długości istniejących dróg w odniesieniu do km<sup>2</sup> powierzchni miasta jest stabilna (pomijając błędy pomiaru) i wynosi ~ 3,2km/km<sup>2</sup> wg danych z 2005 roku (rys.nr2). Można na podstawie doświadczeń inwestorów wnioskować, że jedną z przyczyn braku wyraźnego rozwoju dróg w miastach jest długotrwałe przygotowanie inwestycji drogowych do budowy. Procesy przygotowania inwestycji drogowych trwają, nie tylko w miastach, często wiele lat. Decydują o tym wymagane przepisami prawa postępowania związane z: pozyskaniem gruntów pod budowę drogi, uzyskaniem decyzji środowiskowych, opracowaniem planu przestrzennego zagospodarowania lub uzyskaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, opracowaniem kompletnej dokumentacji budowy, uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i wreszcie wyłonieniem w drodze przetargu wykonawcy inwestycji. Często władze samorządowe dysponują środkami finansowymi na zadanie inwestycyjne, ale nie mogą rozpocząć jej budowy z powodów przedłużających się, wyżej przedstawionych procedur. Nie podlega dyskusji fakt, że czas przygotowania inwestycji drogowych trzeba skrócić przez ustanowienie jednoznacznych i przejrzystych przepisów prawnych i sprawną pracę organów administracyjnych państwa wydających wymagane decyzje administracyjne. Optymistyczną przesłanką dla usprawnienia procesów formalnych przygotowania inwestycji drogowych jest uchwalenie przez sejm zmian do Ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych<sup>6</sup>. Tymczasem braki odpowiedniej ilości dróg w miastach oraz ich wysoki stopień degradacji technicznej, a także niedomagania wyposażenia dróg miejskich w urządzenia zabezpieczenia i organizacji ruchu drogowego przy jednoczesnym rozwoju motoryzacji (rys. nr 8) i transportu indywidualnego, to główne przyczyny zatłoczenia dróg miejskich i konsekwencji tego stanu w funkcjonowaniu miast, warunkach życia mieszkańców i podróżujących.

■ W latach 2000 – 2005 średni wskaźnik finansowania inwestycji drogowych w rozpatrywanych miastach wynosił od 44.329,20 zł w roku 2000 do 82.627,80 zł. w roku 2005 w przeliczeniu sumarycznych nakładów inwestycyjnych przypadających na jeden kilometr dróg istniejących (rys. nr 5). Występuje tendencja wzrostowa do roku 2002, do 2004 r. jest spadek, a w 2005 wskaźnik przyjmuje swoją maksymalną wartość.

W ramach nakładów na inwestycje wykonywane są głównie modernizacje istniejących dróg miejskich. Efektem modernizacji nie są nowe odcinki dróg, lecz nowa jakość techniczna istniejących tras drogowych. Prace modernizacyjne prowadzone intensywnie w ostatnich latach na drogach miast polskich - czego doświadczają podróżujący w postaci utrudnień w ruchu drogowym – przynoszą w efekcie końcowym efekty polegające na lepszych standardach ruchu drogowego, poprawie warunków bezpieczeństwa tego ruchu, poprawie walorów estetycznych pasów drogowych w miastach, zmniejszeniu emisji spalin i hałasu ze środków transportu w związku z uzyskaniem wymaganej jakości konstrukcji nawierzchni i płynności ruchu pojazdów. Poprawa następuje również w publicznym transporcie pasażerskim, ponieważ w modernizacjach dróg wykonywane są urządzenia obsługi podróżnych – zatoki, platformy przystanków itp. Modernizacje istniejących dróg w miastach są nadzwyczaj efektywnym działaniem, ponieważ stwarzają warunki dla pełnego wykorzystania istniejącej infrastruktury, wykonywane są w istniejących pasach drogowych - dlatego nie wymagają wykorzystania nowych i trudno dostępnych terenów o znaczących powierzchniach (problemy terenowo - prawne wywołują poważne trudności w przygotowaniu

<sup>6</sup> Ustawa o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz zmianie niektórych ustaw z 8.09.2006 r.

budowy nowych dróg). Nie bez znaczenia jest również fakt, że w wyniku modernizacji dróg zwiększa się wartość majątku drogowego w mieście.

**■ Za słuszną należy uznać tezę, że łatwiej i szybciej uzyskać odczuwalną poprawę standardów eksploatacyjnych dróg miejskich przez modernizację istniejącej sieci drogowej, niż przez koncentrację środków na budowę nowych dróg. Modernizację istniejących dróg; w tym wdrożenie szerokiego asortymentu ciągle niedocenianych efektów z dobrze przygotowanych tzw. „małych modernizacji” – oraz uzupełnienie istniejącego układu drogowego miasta o nowe bezwzględnie konieczne odcinki dróg, to cele realne i możliwe do osiągnięcia w najbliższych latach. Tak zdefiniowane, realne cele poprawy stanu dróg miejskich powinny być popularyzowane w społeczeństwie. Szanse wykonania zadań wynikających z wymienionych celów umacnia dostępność w latach 2006 -2013 do europejskich funduszy strukturalnych.**

Trudności występujące w ruchu drogowym na terenie wielu miast osiągnęły poziom krytyczny. Stan ten ogranicza mobilność społeczeństwa, wpływa ujemnie na efektywność procesów gospodarczych niezależnie od ich skali, powoduje straty czasu i skutecznie dezorganizuje każdą działalność indywidualną oraz zbiorową. Jest sprawą naturalną, że społeczeństwo reaguje w tej sytuacji mniej lub bardziej krytycznie. Nie może być natomiast dla gremiów politycznych również samorządowych obojętnym fakt, że od wielu lat przekazywane są do wiadomości publicznej optymistyczne programy budowy tysięcy kilometrów nowych dróg w kraju. Dość wspomnieć o programach budowy autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic miejscowości, arterii miejskich, nowych przepraw mostowych itd. Rzecz w tym, że programy te nie są realizowane w takim czasie i skali jak informowano oraz nie można zaliczyć ich do stabilnych. Niemal każda kadencja władz wszystkich szczebli ogłasza kolejne plany. Aktualnym staje się postulat ustabilizowania programów rozwoju dróg, prezentowanie społeczeństwu zadań realnych pod względem organizacyjnym i finansowym, a przede wszystkim systematyczna realizacja przyjętych zadań. W postulowanym postępowaniu chodzi między innymi o to, aby nie utracić zaufania społeczeństwa do realnych planów naprawczych i zamiast krytyki osiągnąć społeczną aprobatę programów. Olbrzymi w skali miast zakres modernizacji układów drogowych wymaga oprócz środków finansowych również czasu. Finanse są w naszym zasięgu uwzględniając ustalenia Unii Europejskiej w sprawie funduszy strukturalnych na lata 2006 – 2013. Odrebnym zagadnieniem jest, w jakim stopniu jesteśmy przygotowani do ich efektywnego wykorzystania z uwzględnieniem korzyści w dalekiej perspektywie, a nie tylko sfinansowania doraźnych potrzeb. Natomiast drugi czynnik, którym jest dość długi czas potrzebny na wykonanie zadań, wywołuje różnorakie „koszty”, które bezpośrednio obciążają społeczeństwo. Ważnym jest by w tych kwestiach rzeczowo informować i kreować atmosferę właściwą w społeczeństwie obywatelskim.

**■ Utrwała się w polskich miastach nadzwyczaj pozytywna tendencja wzrostu ilości dróg rowerowych. Średni wskaźnik gęstości tych tras w roku 1999 w analizowanych miastach wynosił 0,08 km/km<sup>2</sup> i zwiększył się do ~ 0,2 km/km<sup>2</sup> w 2005 roku (rys. nr 4). Rozwój dróg rowerowych służy nie tylko celom rekreacyjnym, ale także umożliwieniu bezpiecznego podróżowania do pracy, nauki, ośrodków usług itp. W określonym stopniu – oby w przyszłości wysokim – podróże rowerem obniżają zapotrzebowanie na transport samochodowy wywołujący wiele trudnych problemów w funkcjonowaniu miast. Preferowanie tras rowerowych w miastach staje się powszechne przez ich projektowanie oraz budowę w ramach modernizacji istniejących tras drogowych, a także przy nowych inwestycjach infrastruktury transportowej w miastach.**

■ Nakłady na utrzymanie i remonty dróg miejskich

Przez okres siedmiu lat badań SAS-Transport miasta wykazują tendencję obniżania nakładów finansowych. Od kwoty ok. 43.834 zł/km w roku 1999 do kwoty 29.625 zł/km w roku 2005. Średnia wartość nakładów na utrzymanie i remonty istniejącego majątku drogowego dla grupy reprezentatywnej 24 miast wynosi ok. 37.517 zł/km.

Przy kształtujących się cenach rynkowych robót utrzymaniowych i remontowych, nakłady te są nadzwyczaj niskie. Można doszukiwać się przesłanej świadczącej o tym, że w latach, w których wzrastają nakłady na modernizacje i inwestycje drogowe w miastach, mocno obniżają się nakłady na utrzymanie (porównanie – rys. 5 i 6).

Tego typu kierunków działań, które zmniejszają nakłady na utrzymanie majątku drogowego, którym dysponują, i jego bieżące remonty nie można traktować jako efektywnych. Utrzymywanie się tego typu tendencji grozi przyspieszeniem destrukcji dróg miejskich, której skutków nie uda się wyrównać poprzez działania modernizacyjno-inwestycyjne. Problem w tym, by utrzymywać przynajmniej na stałym poziomie parametry techniczne i funkcjonalne istniejącego majątku drogowego i zwiększać te parametry przez przebudowy i nowe inwestycje.

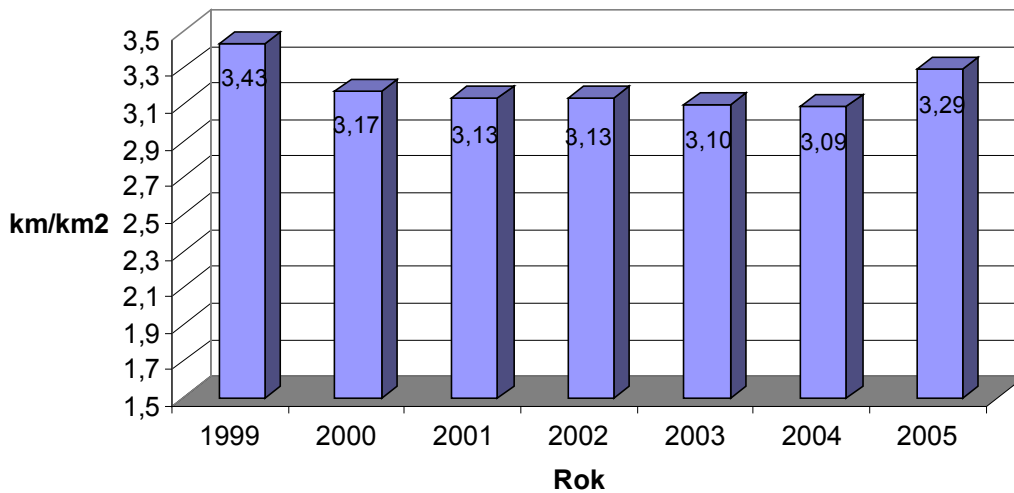
■ Zwiększyły się w analizowanym okresie badań sumaryczne nakłady finansowe w miastach kierowane na utrzymanie, remonty i na cele modernizacyjno – inwestycyjne dróg (rys. nr 3). Dość istotne załamanie finansowania dróg wystąpiło w latach 2003 – 2004, w których nakłady finansowe ogółem na drogi w rozpatrywanych miastach obniżyły się w stosunku do poprzednich lat i wynosiły 90046,0 – 72759,0 zł/km. W roku 2005 nakłady te wynoszą ~102 755,0zł/km. Wskaźnik przedstawia sumaryczne nakłady średnie w 24 miastach w odniesieniu do 1km długości istniejących dróg.

Mimo, że nakłady finansowe na drogi w miastach wzrastają, to ich wysokość ze względu na możliwości samorządowych budżetów nie gwarantuje w niedalekiej przyszłości radykalnych zmian jakościowych miejskich układów drogowych. Decydują o tej prognozie między innymi następujące czynniki: bardzo wysoki zakres zadań remontowych i modernizacyjno – inwestycyjnych oczekujących realizacji i poziom kosztów robót drogowych. Skala zadań do wykonania, to konsekwencja degradacji technicznej dróg miejskich trwającej od dziesięcioleci. Można stwierdzić, że samorzady od kilku lat borykają się ze skutkami zaniedbań w drogownictwie miejskim w przeszłości, a równocześnie podejmują próby realizacji projektów prorozwojowych sieci drogowej w miastach. Działania samorządów prowadzone są pod presją narastających potrzeb wynikających z ożywienia gospodarki, rozwoju motoryzacji i zwiększonej mobilności społeczeństwa. Koszty budowy nowej drogi oraz przebudowy- modernizacji dróg istniejących na terenach miejskich kształtują się na poziomie od 4,0 mln zł do nawet 14,0 mln zł za 1 kilometr. Oczywiście każdy projekt jest indywidualnie wyceniany w zależności od warunków lokalnych, zakresu przebudowy urządzeń technicznego uzbrojenia terenu, jakości rozwiązań technicznych i technologicznych itp. Remonty i modernizacje istniejących dróg miejskich oraz budowa nowych elementów sieci drogowej wymagają wysokich nakładów finansowych, które stanowią istotną część budżetów samorządowych. Trudno też zakładać, że kondycja finansowa miejskich budżetów samorządowych ulegnie w najbliższym czasie poprawie w takim stopniu, że będzie można zdecydowanie zwiększyć finansowanie dróg miejskich. Bez wsparcia zewnętrznego finansów samorządowych na cele drogowe, mało realne jest prognozowanie osiągnięcia w bliskiej przyszłości nowej jakości układów drogowych miast. Warunki takiego wsparcia stwarzają europejskie fundusze strukturalne na lata 2007 – 2013. Potwierdzeniem tego jest monitorowanie usług w 2005 roku, w którym wzięło udział 56 miast, a 20 z nich przekazało informacje o dofinansowaniu z funduszy europejskich o sumarycznej wysokości **128 251 515,00 zł** różnych projektów drogowych oraz w 1 mieście dofinansowanie w wysokości **8 422 542, 00 zł** projektu transportu tramwajowego.

Na rysunku nr 7. zilustrowano zmiany wartości wybranych mierników układów drogowych miast w latach 1999 – 2005, które wynikają z monitorowania infrastruktury drogowej w 24 miastach wg SAS. Informacje graficzne potwierdzają, że w minionych siedmiu latach nie nastąpiły w polskich miastach dynamiczne procesy rozwoju miejskich układów drogowych oraz wielkości ich finansowania. Świadczy to o dużych trudnościach, które należy pokonać, aby standardy polskich dróg miejskich wyrównać, a przynajmniej zbliżyć do standardów w miastach 15 krajów Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem. O tych trudnościach i szansach ich przełamania w polskim drogownictwie miejskim mowa jest w komentarzach do wyników monitorowania miejskich układów drogowych.

■ Na złożone problemy dróg miejskich oraz stanu publicznego transportu pasażerskiego w miastach warto jest spojrzeć ze strony coraz bardziej zmotoryzowanego społeczeństwa. Wskaźnik średni ilości samochodów osobowych wynosił w grupie 24 miast w 1999 roku ~ 264, a w 2005 roku ~ 303 samochody na 1000 mieszkańców (rys. nr 8). Wzrost wynosi blisko 14,8%. Wprawdzie dynamika wzrostu motoryzacji jest niższa niż w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, wynosi jednak ponad 2% w skali roku. Warto podkreślić, że w wielu miastach małych i średnich wskaźnik motoryzacji wyrównał się z niektórymi miastami dużymi. Mieszkańcy małych i średnich miast usytuowanych w odległościach możliwych do przebycia samochodem w racjonalnym czasie, znajdują pracę w aglomeracjach i dużych miastach. Również podejmują w tych ośrodkach naukę, korzystają z usług itp. Wobec braku atrakcyjnej oferty ze strony różnych form zbiorowego transportu pasażerskiego, przedsiębiorcze społeczeństwo wypełnia ten brak indywidualnym transportem samochodowym. Transport ten korzysta również z wewnętrznych dróg miejskich. Między innymi te tendencje są źródłem zatłoczenia dróg w miastach oraz w strefach wlotów do dużych miast i metropolii. Brak jest właściwych reakcji w polskich miastach i na rynku usług transportowych w przewozach pasażerskich, aby przeciwdziałać zachodzącym zjawiskom. To przeciwdziałanie oparte być powinno na zorganizowaniu systemów zbiorowego transportu pasażerskiego oferującego atrakcyjne standardy usług, które będą konkurencyjne również finansowo dla indywidualnego transportu samochodowego. Jeżeli dynamika modernizacji i rozbudowy dróg miejskich nie nadąża za wzrostem motoryzacji i samochodowego transportu indywidualnego – osiągnięcie równowagi praktycznie nie jest możliwe – to racjonalnym sposobem przeciwdziałania konsekwencjom takiego stanu jest rozwój i atrakcyjne standardy usług w publicznym transporcie pasażerskim.

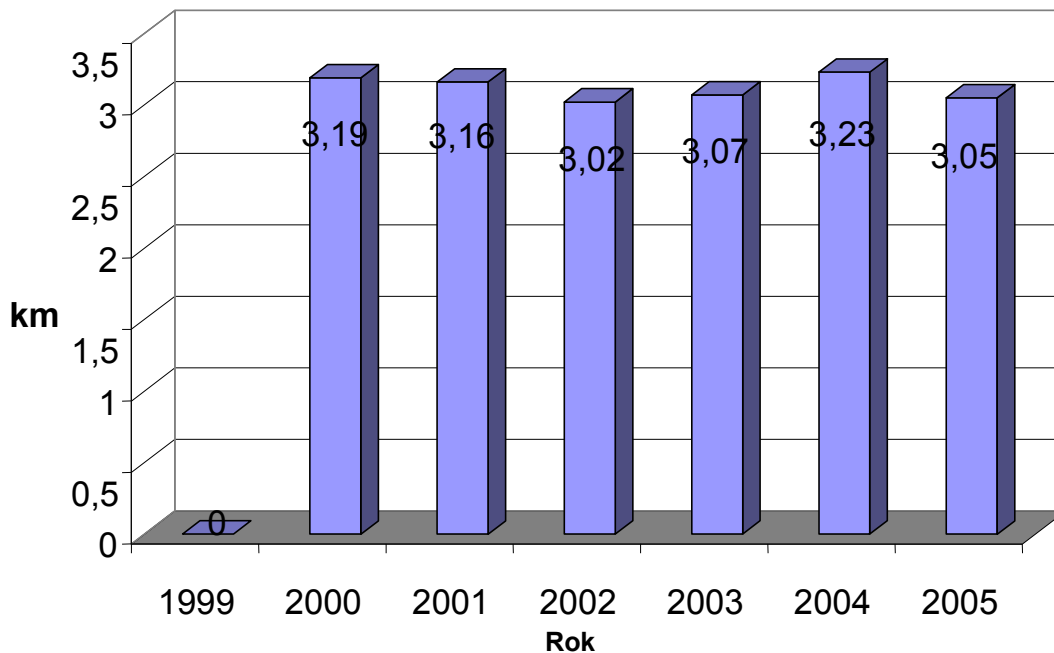
Rys. nr 2a. Gęstość sieci drogowej w miastach [km/km<sup>2</sup>]



Wskaźnik mierzony w km długości istniejących dróg w odniesieniu do km<sup>2</sup> powierzchni miasta

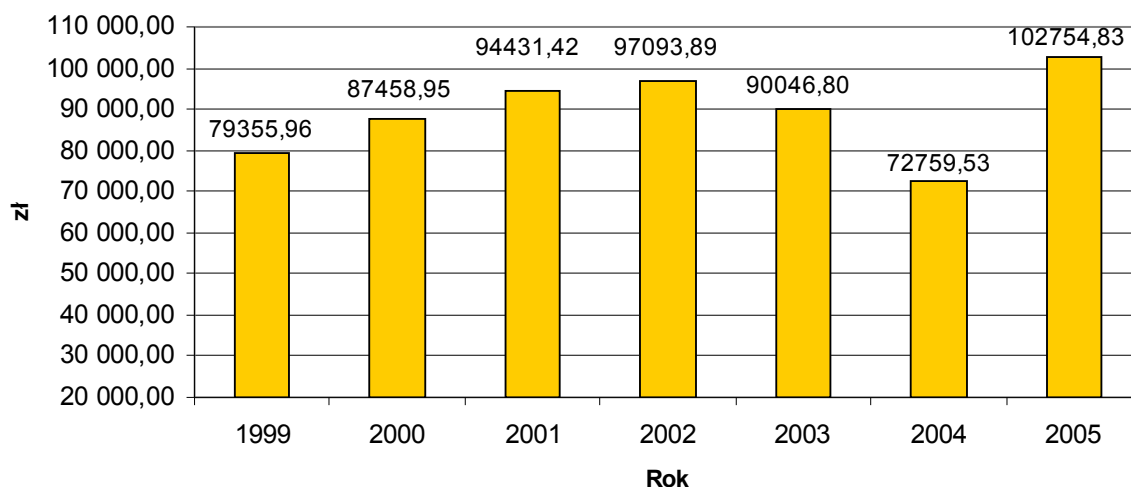
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rys. nr 2b. Długość sieci drogowej w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców [km]



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

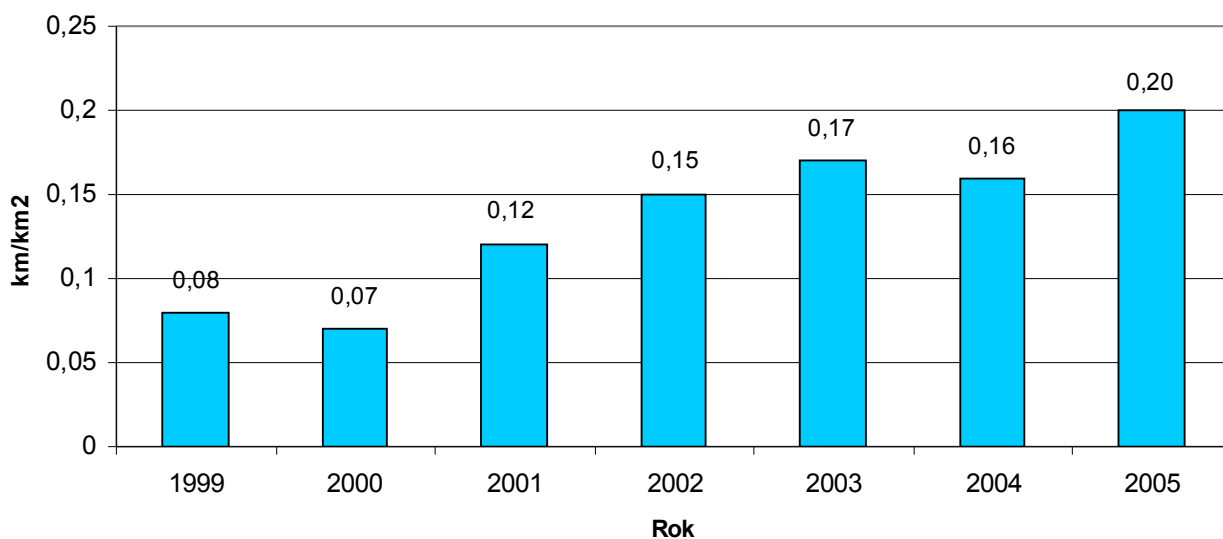
Rys. nr 3. Wskaźnik finansowania ogółem majątku drogowego w miastach [zł/km]



Finansowanie ogółem to wydatki finansowe na utrzymanie, remonty i inwestycje, w tym modernizacje dróg w tys. złotych w odniesieniu do 1 km długości istniejących dróg na terenie miasta.

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

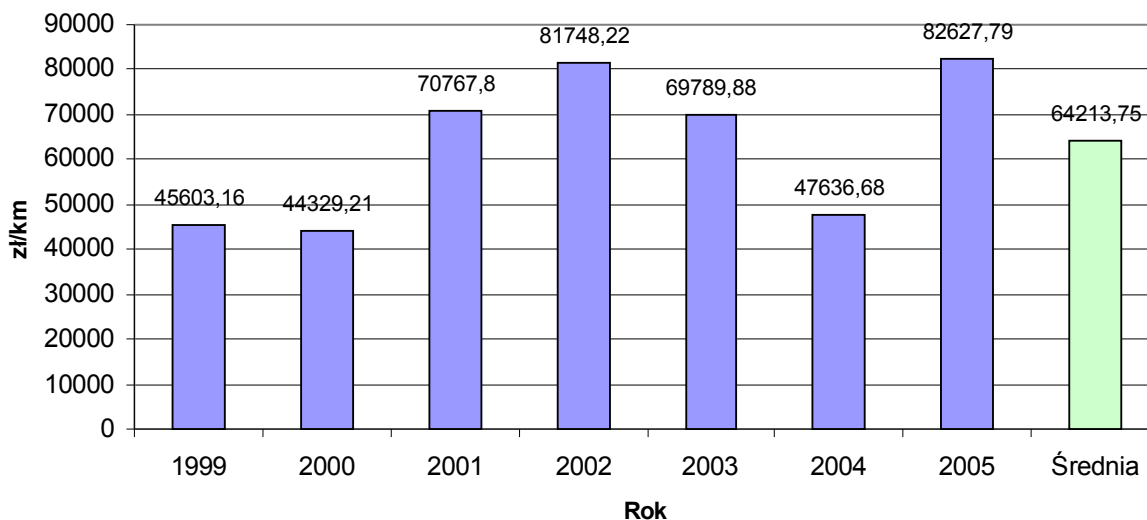
Rys. nr 4. Wskaźnik gęstości dróg rowerowych w miastach [km/km<sup>2</sup>]



Wskaźnik mierzony w km długości istniejących dróg rowerowych w odniesieniu do km<sup>2</sup> powierzchni miasta

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

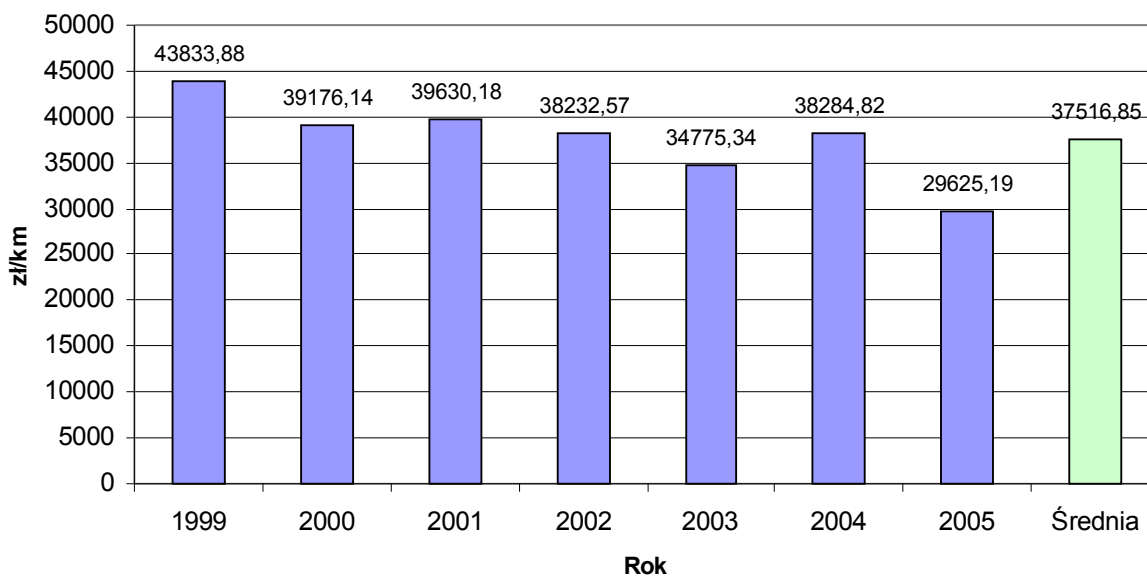
Rys. nr 5. Wskaźnik nakładów na inwestycje drogowe w miastach [zł/km]



Wskaźnik wynika z przeliczenia ogólnych nakładów na inwestycje na 1 km istniejących w mieście dróg

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rys. nr 6. Wskaźnik nakładów na utrzymanie i remonty dróg w miastach [zł/km]

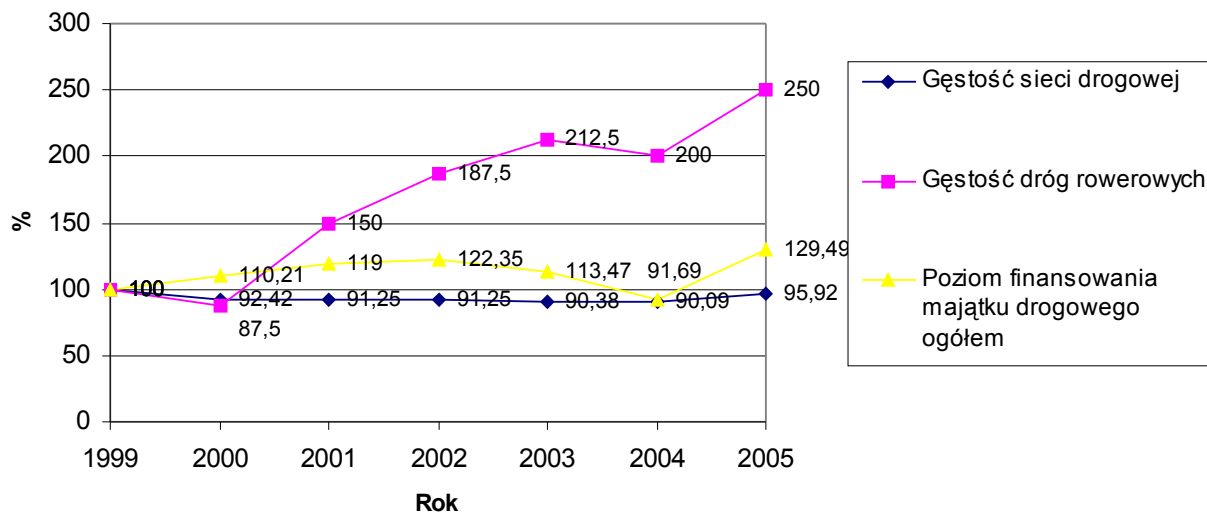


Wskaźnik wynika z przeliczenia nakładów na utrzymanie i remonty dróg na 1 km istniejących w mieście dróg

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

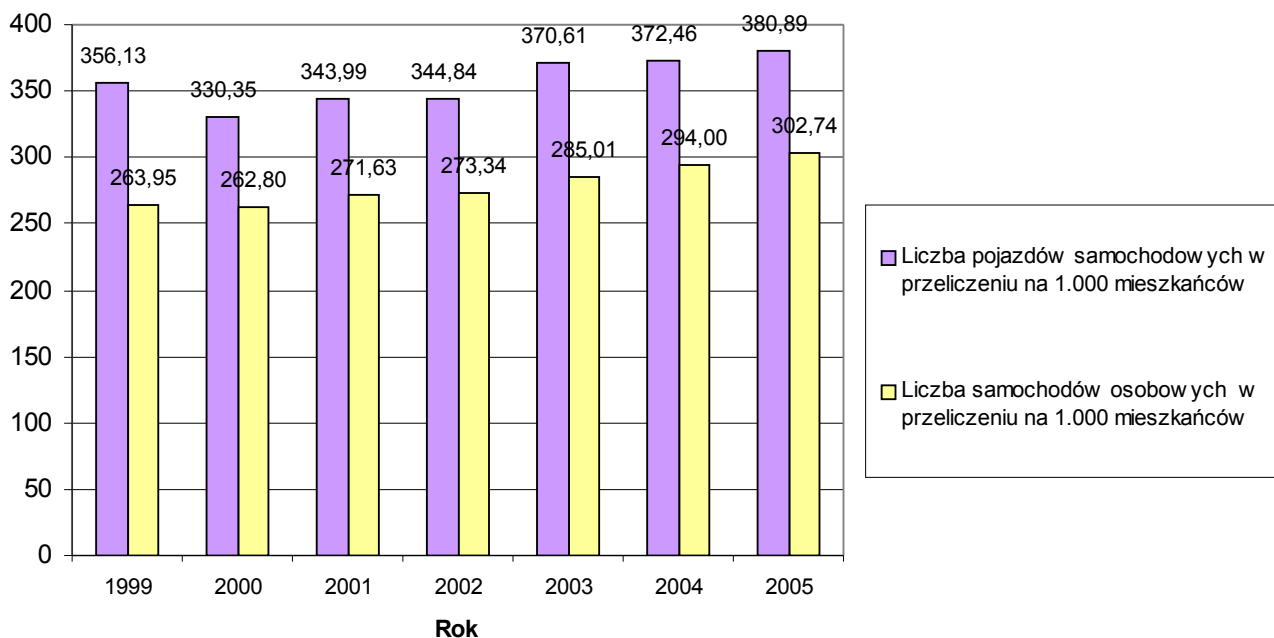


Rys. nr 7. Zmiany mierników układów drogowych miast w latach 1999 – 2005.  
Rok 1999=100%



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 8. Wskaźnik motoryzacji w miastach.



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

## 2.2 Wypadki w ruchu drogowym na terenach miast

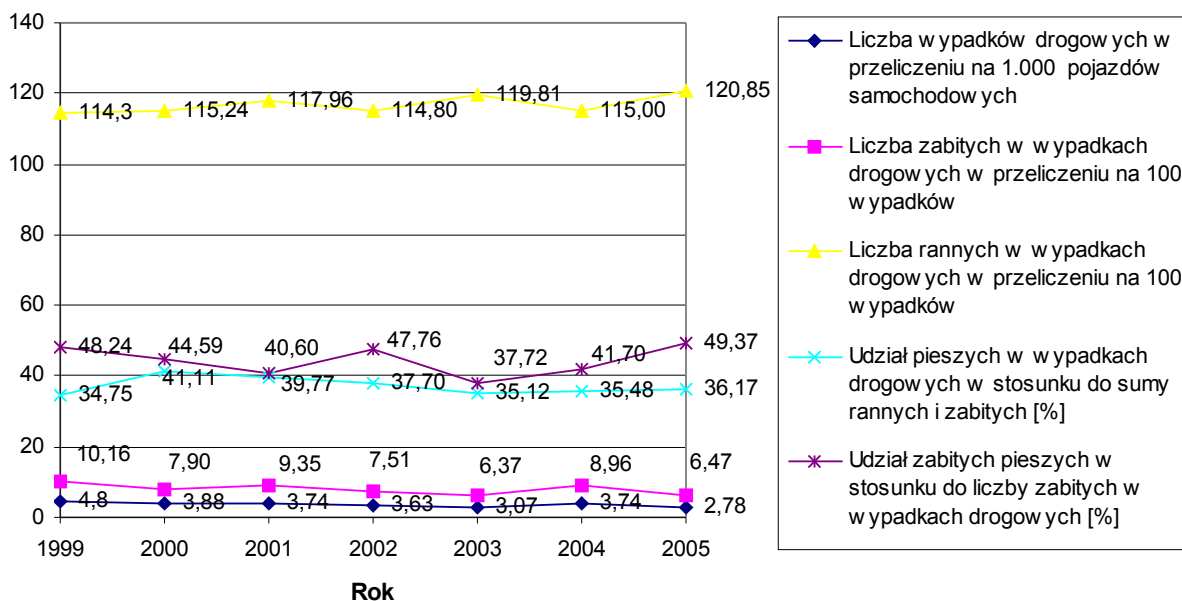
Wyniki monitorowania problematyki wypadków w ruchu drogowym na terenach miast w latach 1999 – 2005 ilustruje rys. nr 9. Informacje przedstawia się na podstawie danych z 24 miast tabela nr 1.

■ W roku 2005 zmniejszyła się liczba zabitych w wypadkach drogowych o ponad 36,3% w stosunku do roku 1999. Zabitych osób w przeliczeniu na 100 wypadków: drogowych w 1999 roku było 10,16; w 2005 roku 6,47. Utrzymuje się na stałym poziomie udział pieszych w wypadkach drogowych w stosunku do sumy rannych i zabitych w tych wypadkach i wynosi w 2005 roku około 36,17%. Oznacza to, że ponad 1/3 ofiar i poszkodowanych w wypadkach drogowych na terenie miast to piesi uczestnicy ruchu drogowego. Zwiększył się ponownie w ostatnich dwóch latach udział pieszych zabitych w stosunku do liczby ogółu zabitych w wypadkach drogowych. Udział ten w 2005 roku wynosi ponad 49,3%, a w roku 2003 wynosił ponad 37,7%, co oznacza przyrost o ponad 11,6% w okresie dwu ostatnich lat.. Dane te są nadzwyczaj niepokojące, ponieważ blisko połowa ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w miastach to osoby pieszo realizujące podróże. Liczba rannych w wypadkach drogowych w przeliczeniu na 100 wypadków jest zmienna w poszczególnych latach i zawarta jest w granicach od 114,3 w roku 1999 do 120,85 w roku 2005.

■ Nie można wnioskować na podstawie wyników badań i przytoczonych uogólnionych informacji, że utrwała się tendencja obniżania się ilości i skutków wypadków drogowych na terenach miast. W miastach zmniejsza się ilość pieszych zabitych w wypadkach drogowych, ale równocześnie wzrasta ilość rannych. Prawdopodobnie jest to pozytywny efekt zmniejszenia dopuszczalnej prędkości pojazdów na obszarach zabudowanych do 50 km/godz. oraz pozytywny skutek zatłoczenia dróg, które nie pozwala kierowcom na rozwijanie nawet dopuszczalnej prędkości.

■ Stan techniczny dróg i pojazdów, brak dostosowania się kierowców i pozostałych uczestników ruchu drogowego do warunków na drogach, brak u kierowców pojazdów umiejętności bezpiecznej jazdy i wreszcie brak wyobraźni i poczucia odpowiedzialności to najczęściej wymieniane uogólnione przyczyny wypadków i zdarzeń w ruchu drogowym. Przyczyn nie uda się wyeliminować restrykcjami, chociaż są one konieczne. Niezbędne jest kontynuowanie i rozszerzanie różnych form edukacji coraz bardziej zmotoryzowanego społeczeństwa, ale także poprawa stanu dróg oraz urządzeń organizacji i zabezpieczenia ruchu. W wielu miastach uzyskuje się efekty w wyniku stałego współdziałania organów zarządzających ruchem drogowym, administratorów dróg, policji drogowej egzekwującej przestrzeganie prawa o ruchu drogowym, szkół itp. Takie dobre wzorce powinny być popularyzowane i rozpowszechniane.

Rysunek nr 9. Wskaźniki wypadków w ruchu drogowym w miastach.



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

### 2.3 Publiczny transport pasażerski w miastach.

Publiczny transport pasażerski jest tym podsystemem obsługi transportowej, którego praca ma zadecydować o zrównoważeniu obsługi transportowej miast. W opublikowanej w 2001 roku Białej Księdze Komisji Europejskiej „Polityka Transportowa do 2010 – czas na decyzje”<sup>7</sup> między innymi stwierdzono: „Komisja proponuje położenie nacisku na popularyzowanie dobrych rozwiązań mających na celu lepsze wykorzystanie transportu zbiorowego i istniejącej infrastruktury. Władze lokalne muszą szukać sposobów modernizacji transportu publicznego i racjonalizacji użytkowania samochodu”.

W polskich warunkach to trudne zadanie, ponieważ od roku 1990, w którym samorządy lokalne przejęły zadania w publicznym transporcie pasażerskim, władze ustawodawcze i wykonawcze państwa nie wspierają merytorycznie i finansowo tych usług. Jest to swego rodzaju ewenementem, ponieważ w krajach byłej 15 Unii Europejskiej nawet zamożne miasta otrzymują wsparcie od władz krajowych w celu poprawy efektywności transportu pasażerskiego.

Obecny stan publicznego transportu pasażerskiego w polskich miastach jest dorobkiem ich samorządów. Nie jest to dorobek imponujący, odzwierciedla on w określonym stopniu możliwości budżetów samorządów oraz konsumentów opłacających świadczone im usługi przewozowe w miastach. Praca samorządów i podmiotów realizujących zadania przewozowe w publicznym transporcie pasażerskim przyniosła przede wszystkim powstrzymanie procesu obniżania się ilości przewożonych pasażerów, a w niektórych miastach obserwuje się ich systematyczny przyrost. To niezmiernie ważny czynnik w równoważeniu systemów transportowych miast. Systematyczna poprawa następuje w jakości taboru autobusowego i tramwajowego oraz infrastrukturze technicznej obsługi podróżnych. Zmieniają się też pozytywnie standardy jakości usług; w tym punktualność, pewność realizacji kursów, informacja dla pasażerów itp. Nie obserwuje się jednak wyrazistego obrazu dynamicznych

<sup>7</sup> Biała Księga Komisji Europejskiej „Polityka Transportowa do 2010 roku – czas na decyzje”, 2001 r.

przemian w funkcjonowaniu publicznego transportu pasażerskiego w miastach, które dokumentowałyby determinację samorządów w priorytetowym traktowaniu tego transportu. Potwierdzają ten fakt wyniki SAS transport w latach 1999 – 2005.

■ Gęstość tras transportu autobusowego po okresie spadku 2000-2003 zwiększyła się średnio w rozpatrywanych miastach do 1,87 km/km<sup>2</sup> powierzchni miasta.

Odległości międzyprzystankowe utrzymują się na tym samym poziomie, który wynosi od 0,43 do 0,51 km w 2005 roku.

Parametry te w określonym stopniu mają wpływ na pokrycie miast trasami transportu pasażerskiego i decydują o dostępie mieszkańców do tego transportu.

Jeżeli zakładamy równoważenie systemów transportowych miast, to m.in. konieczna jest poprawa standardów usług, również dotyczy to gęstości tras. Zalecane wartości w miastach dla transportu autobusowego omawianego wskaźnika wynoszą od 2 do 2,5 km/km<sup>2</sup>. Pomierzone wartości wskaźników są dość niskie w stosunku do zalecanych. Niepokojącym zjawiskiem była likwidacja w latach 2005 oraz 2001, 2003 i 2004 (rysunek nr 10), gdzie wskaźnik gęstości obniżył się, osiągając połowę wartości zalecanej dla miast. Dopiero w roku 2005 uległ zwiększeniu, ale nie osiągnął jeszcze wartości z 1999 r., tj. 1,46 km/km<sup>2</sup>. Odległości między przystankami mieszczą się w granicach zalecanych (0,4-0,6 km) (rysunek 11).

■ Transport tramwajowy realizowany jest w 10 miastach, które uczestniczyły w SAS-Transport co najmniej pięciokrotnie. Gęstość tras tramwajowych utrzymuje się w tych miastach od roku 1990 w granicach 0,21-0,24 km/km<sup>2</sup>, a odchylenia te są prawdopodobnie wynikiem błędów pomiarowych, ponieważ autorowi nie są znane fakty likwidacji istotnych odcinków tras tramwajowych.

Ponieważ transport tramwajowy (szynowy) traktowany jest obecnie w Europie jako podstawowy środek transportu w miastach również ze względów ekologicznych oraz funkcjonalnych, ponieważ nie jest uzależniony od występujących barier (zatłoczenie dróg) w ruchu drogowym samochodowym, sieć tramwajowa w polskich miastach jest nadzwyczaj skromnie rozwinięta.

W konsekwencji tego stanu przewozy w publicznym transporcie pasażerskim w miastach wykonywane są głównie autobusami, które wykorzystują te same pasy ruchu drogowego, co transport indywidualny (w zasadzie brak rozwiniętej infrastruktury transportu w miastach z przeznaczeniem tylko dla autobusów).

Transport tramwajowy z siecią usytuowaną na wydzielonych torowiskach bądź z priorytetem przejazdu tramwajów nie jest warunkowany w takim stopniu drogowym ruchem samochodowym, dlatego oferuje on wyższe standardy usług.

Średnia odległość międzyprzystankowa na sieci tramwajowej nieco wzrosła od roku 2000 i wynosi od 0,34-0,44 km, co uznać można za prawidłowe w transporcie miejskim.

■ Kilkuletnie analizy wykazują, że zarówno transport autobusowy, jak i tramwajowy nie podlegają istotnym i korzystnym z punktu widzenia konsumenta usług zmianom. Mowa tu o zmianach ilościowych. Nie zauważa się również preferencji dla rozwoju transportu szynowego - tramwajowego w miastach.

Utrzymuje się więc model głównie transportu autobusowego, w którym następują pozytywne przeobrażenia, uzupełniany w niektórych miastach historycznie ukształtowanym transportem tramwajowym.

Z analiz wynika więc, że brak jest jednoznacznego i dynamicznego działania, którego efektem byłoby równoważenie systemów transportowych w miastach. Decyduje o tym m.in. fakt, że nie zwiększa się ilościowo oferty usług publicznego transportu pasażerskiego, a

zapotrzebowanie na te usługi społeczeństwo realizuje indywidualnym transportem samochodowym.

■ Spostrzeżenia te dokumentują również niektóre parametry ekonomiczne publicznego transportu pasażerskiego w analizowanych miastach.

Udział dotacji/dopłat z budżetów samorządowych w transporcie autobusowym w miastach wzrósł z 29,4% do ok. 34,3% (rysunek 14), a wysokość dotacji w przeliczeniu na 1 pasażera wzrosła z poziomu 0,22 zł w 1999 roku do 0,36 zł w roku 2005 (rysunek nr 13).

Nakłady ogółem na transport autobusowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły z ok. 127,8 zł do 147,9 zł.

Przytoczone wartości, a również szczegółowe dane z pakietów analitycznych SAS dokumentują, że wzrost dotacji, a także i cen opłat za przejazdy pokrywają zwiększenie kosztów przedsiębiorstw przewozowych oraz standardowego utrzymania istniejącej infrastruktury. Nie zauważa się natomiast wyraźnych nakładów na rozwój tego transportu.

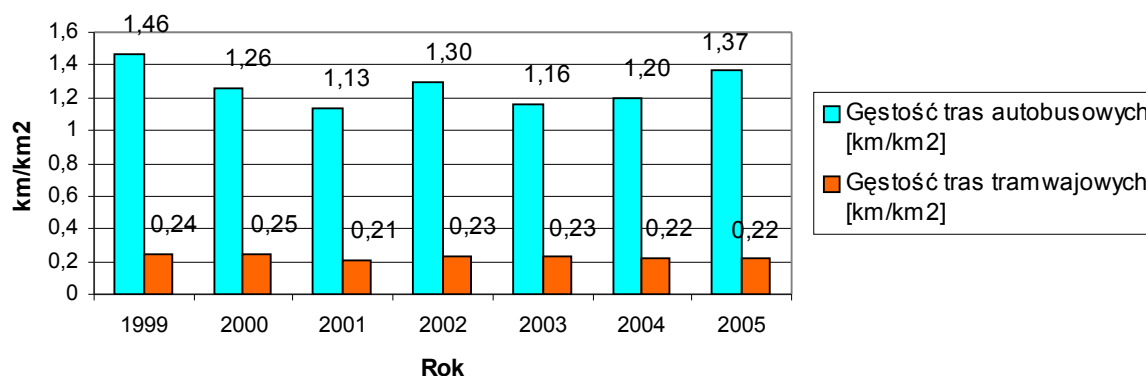
W transporcie tramwajowym udział dotacji/dopłat z budżetów bez dotacji na infrastrukturę tramwajową w ogólnych nakładach na ten transport wynosi od 20,8% w roku 2001 do 30,8% w 2005 roku.

W przeliczeniu na 1 mieszkańca nakłady ogółem na transport tramwajowy obniżyły się w roku 2005 (88,4 zł), podczas gdy w 2001 wynosiły ok. 106,5 zł/1 mieszkańca.

Niezależnie od różnych w rozpatrywanych miastach mechanizmów stosowanych do rozliczeń nakładów ogółem na transport tramwajowy, przytoczone wartości wskaźników oznaczają, że nie występują tendencje rozwojowe tego transportu.

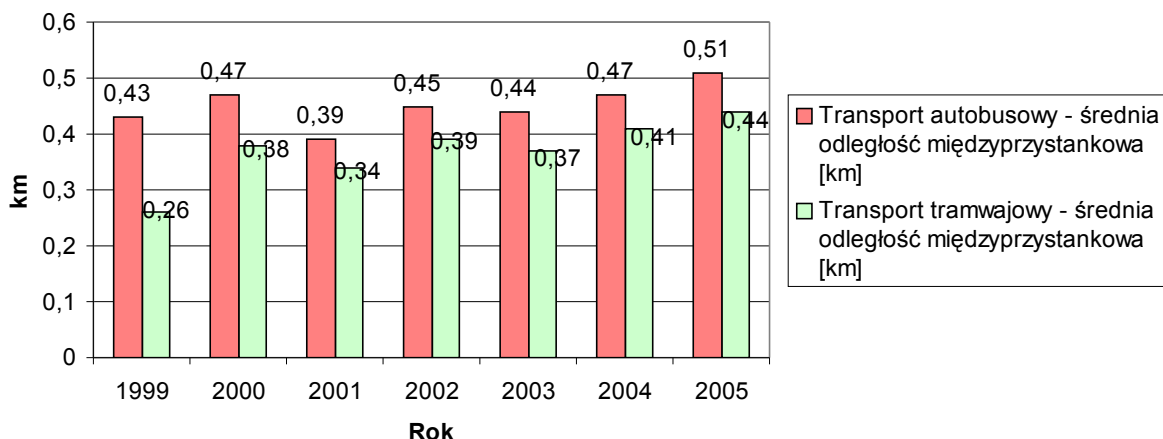
Możliwość rozwoju systemów transportu na zasadach zrównoważonych systemów w miastach upatruje się szczególnie na terenach dużych miast oraz obszarów metropolitarnych, w zwiększonym finansowaniu procesów modernizacyjnych obecnego stanu, którego możliwości stwarzają Europejskie Fundusze Strukturalne na lata 2007-2013.

Rysunek nr 10. Gęstość tras autobusowych i tramwajowych [km/km<sup>2</sup>]



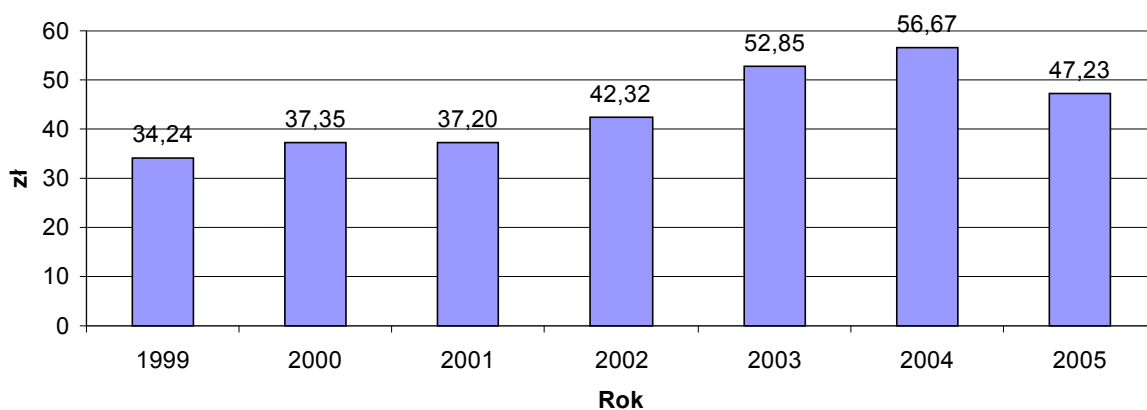
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 11. Średnia odległość międzyprzystankowa w transporcie autobusowym i tramwajowym [km]



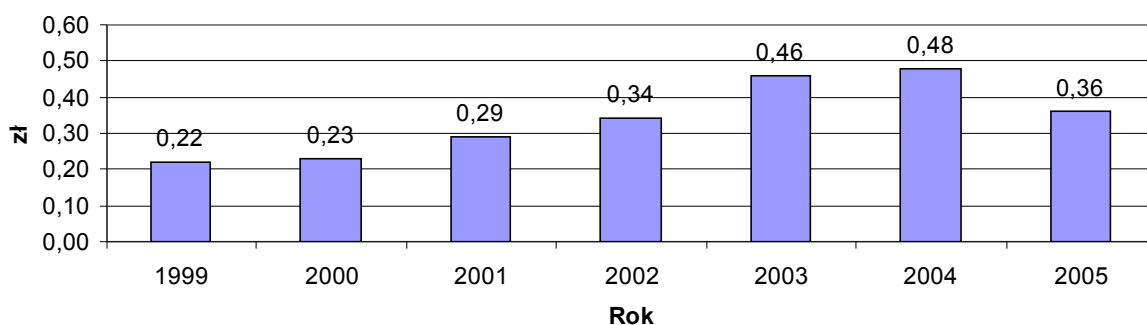
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 12. Wysokość dotacji z budżetu miasta/gminy do transportu autobusowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca [zł]



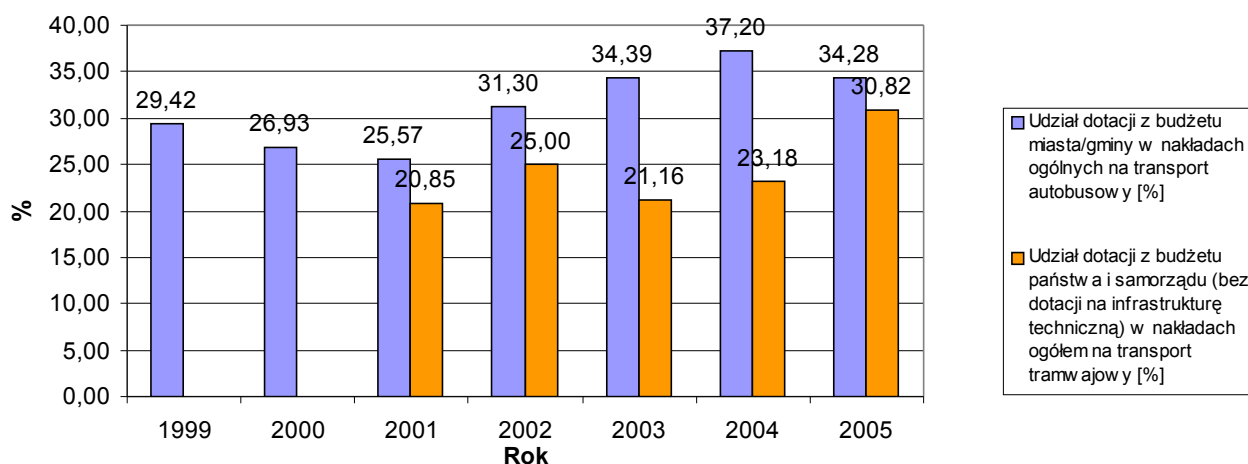
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 13. Wysokość dotacji z budżetu miasta/gminy w transporcie autobusowym w przeliczeniu na 1 pasażera w skali roku [zł]



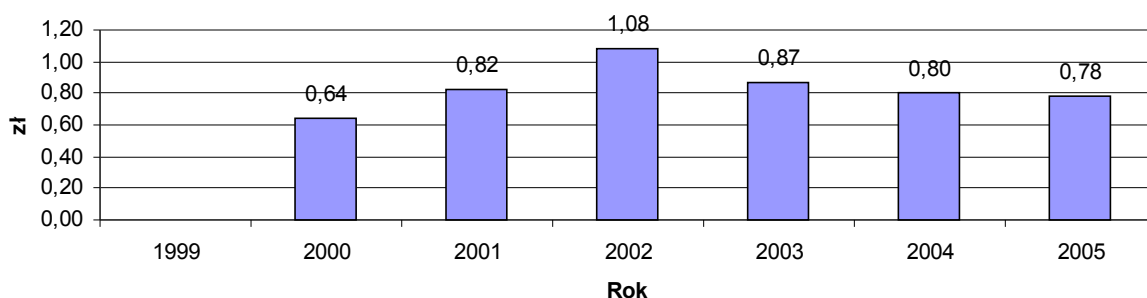
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 14. Udział dotacji/dopłat budżetowych w nakładach ogólnych na transport autobusowy i tramwajowy [%]



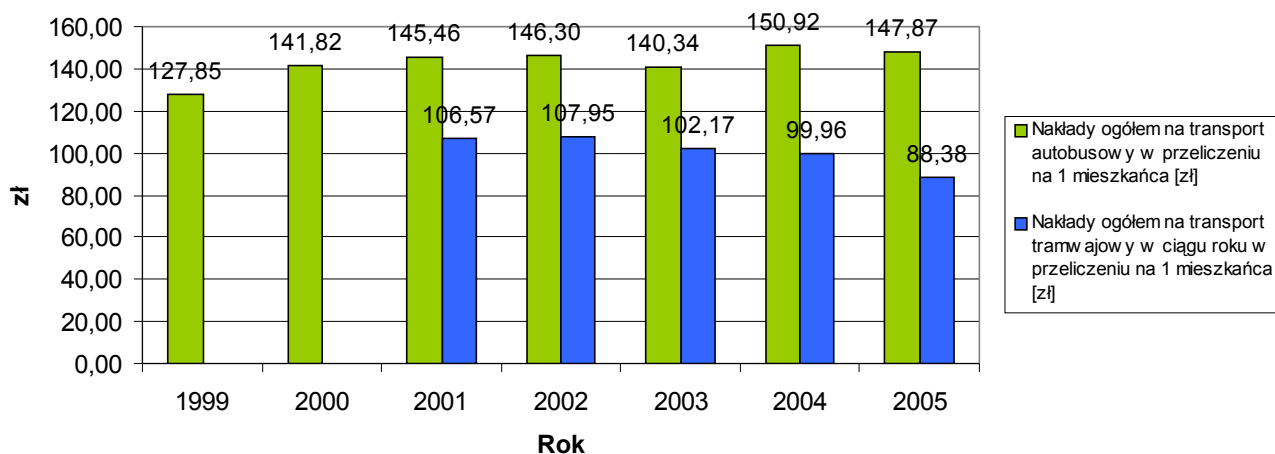
Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 15. Nakłady ogółem w przeliczeniu na 1 pasażera w transporcie tramwajowym [zł]



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 16. Nakłady ogółem na transport autobusowy i tramwajowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca w miastach [zł]



\* Dla wskaźnika: nakłady ogółem na transport tramwajowy na 1 mieszkańca – w latach 1999-2000 brak danych

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

### Infrastruktura kolejowa w miastach

■ Parametry transportu kolejowego na terenie miast SAS monitoruje tylko w odniesieniu do podstawowych zagadnień związanych z długością dróg kolejowych oraz liczbą miejsc obsługi podróżnych.

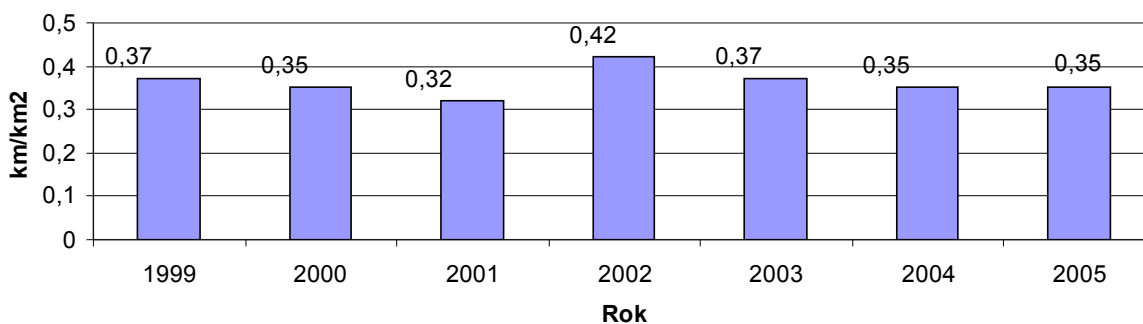
Okazuje się, że gęstość dróg kolejowych w miastach, które tę infrastrukturę mają zlokalizowaną, jest zbliżona, a w niektórych przypadkach wyższa niż w transporcie tramwajowym.

SAS-Transport nie rejestruje z powodu braku danych w samorządach ilości pasażerów przewożonych na trasach kolejowych w granicach miast.

Z licznych dostępnych badań wynika, że przewozy te obniżyły się na przestrzeni minionego 15-lecia i w skali publicznego transportu zbiorowego w miastach są znikome.

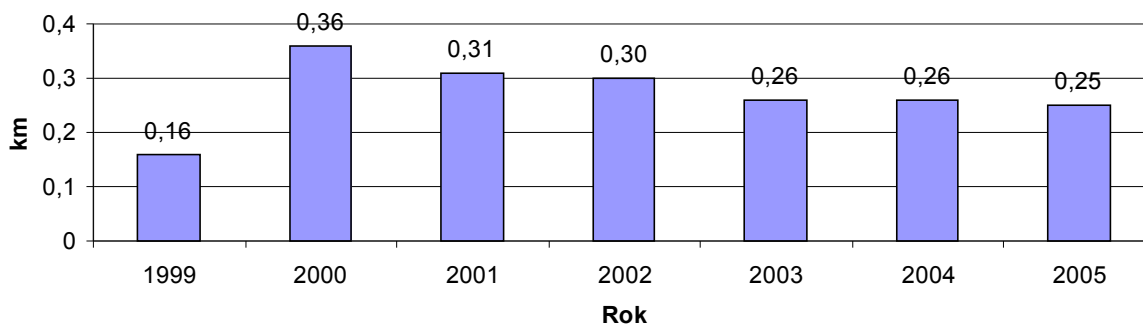
Problem jest nadzwyczaj istotny w obszarach dużych miast i w metropoliach. (Rysunek nr 17 i 18).

Rysunek nr 17. Gęstość dróg kolejowych [km/km<sup>2</sup>]



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 18. Długość dróg kolejowych w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców [km]



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

### 3. Ogólna charakterystyka problemów eksploatacji i rozwoju transportu w polskich miastach

Odwołując się do różnych dokumentów strategicznych uchwalonych w polskich miastach i określających strategię, studia, plany itp. systemów transportowych powszechnym stało się oparcie rozwiązań systemowych o zasadę zrównoważonego systemu transportu.



Zasada ta jest obowiązująca w dokumentach Unii Europejskiej. Dla przypomnienia istotnym jest zacytowanie definicji zrównoważonego systemu transportowego miast wg Komunikatu Komisji Wspólnot Europejskich dla Rady...<sup>8</sup>. Załącznik nr 4 do tego dokumentu definiuje:

„Komisja Transportu UE przyjęła w kwietniu 2001 r. następującą definicję: zrównoważony system transportu:

- zapewnia zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z dojazdem i rozwojem mieszkańców, firm oraz społeczeństw w sposób bezpieczny, nie zagrażający zdrowiu człowieka i ekosystemów i sprzyja równości społecznej w poszczególnych pokoleniach i między kolejnymi pokoleniami;

- wiąże się z umiarkowanymi cenami, działa uczciwie i sprawnie, oferuje możliwość wyboru środka transportu i wspiera konkurencyjną gospodarkę, jak również zrównoważony rozwój regionalny;

- ogranicza emisje i odpady w ramach zdolności globalnego ekosystemu do ich absorbowania, korzysta z zasobów odnawialnych w stopniu równym ich powstawaniu lub niższym oraz korzysta z zasobów nieodnawialnych poniżej stopnia uzyskiwania ich odnawialnych zamienników, z jednoczesnym minimalizowaniem oddziaływania na użytkowanie ziemi i generowanie hałasu.”

W dokumencie „Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – wydanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i zaakceptowanym przez Radę Ministrów 1.08.2006<sup>9</sup> stwierdza się m.in. w diagnozie stanu transportu, że występujące zatłoczenie ulic indywidualnym ruchem samochodowym powoduje wiele konsekwencji ekonomicznych, gospodarczych i społecznych, a także ekologicznych na obszarach miast. Dokument ten zwraca uwagę również na niedocenianą rolę transportu publicznego, zły stan infrastruktury itp. Te oceny wskazują, że nie rozpoczęto w sposób zauważalny w skali polskich miast wyraźnych procesów równoważenia ich systemów transportowych, mimo uchwalenia dokumentów strategicznych w tych sprawach. Potwierdzają ten stan wyniki badań SAS-Transport w miastach z siedmiu minionych lat. W dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>9</sup> stwierdzono również, że ciągle zbyt skąpe środki finansowe przeznaczane są przez samorządy na lokalny transport miejski. Badania SAS potwierdzają to stwierdzenie. Potrzebna jest odpowiedź na pytanie, czy przychody uzyskane w budżetach samorządowych pozwalają na zwiększenie środków finansowych na transport publiczny? Skala potrzeb jest bardzo wysoka i wynika z wieloletnich zaniechań miejskich systemów transportowych, sięgających przełomu lat 80/90 XX w. Jaki dystans mają do pokonania samorządy miast, jeżeli programują zrównoważony rozwój systemów transportu, zilustrować może w bardzo ogólnym stopniu synteza przyczyn i problemów współczesnego stanu usług transportowych w miastach.

Przytacza się opublikowany w roku 2005<sup>2d</sup>, nadal aktualny, syntetyczny zarys stanu techniczno-organizacyjnego i ekonomicznego oraz niektórych przyczyn tego stanu:

- Od roku 1990 (początek zmian ustrojowych) państwo przekazało samorządom lokalnym zadania dotyczące gospodarki lokalnym (miejskim) układem drogowym oraz zbiorowego transportu pasażerskiego. Tworzone samorządy miast/gmin stały się właścicielami

---

<sup>8</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczo-Społecznego oraz Komitetu ds. Regionów „W stronę strategii tematycznej dla środowiska miejskiego”. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2004

<sup>9</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006.

infrastruktury technicznej transportu miejskiego. Równocześnie trwały procesy komunalizacji majątku wcześniej państwowych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej oraz różnorakie przekształcenia form organizacyjno-prawnych tych przedsiębiorstw. W miastach tworzono - często od podstaw - przystosowane do nowych warunków organizacje zarządzania systemem transportu. Oczywiście jest, że w miastach występował wówczas i pozostaje nadal bardzo zróżnicowany stan techniczny infrastruktury i taboru transportowego. Stan ten generalnie oceniany był jako zły i wymagający poważnych nakładów finansowych, aby można było uzyskać przynajmniej średnie standardy usług transportowych.

- Państwo przekazując zadania infrastrukturalne i transportowe samorządom miejskim, **praktycznie całkowicie pominęło kwestię konieczności zwiększenia dochodów samorządowych, przynajmniej w takim stopniu, aby miasta mogły utrzymać poziom ilościowy przewozów pasażerskich i dokonać w wymaganym niezbędnym stopniu wymiany zdegradowanego taboru transportowego.** Władze samorządowe w zaistniałej sytuacji mogły podjąć próbę zwiększenia cen biletów za przejazdy publicznymi środkami transportu i w taki sposób postępowały. Zwiększające się ceny biletów, przy równoczesnym dynamizującym się przyroście motoryzacji indywidualnej, to jedna z wielu przyczyn załamywania się zbiorowego transportu pasażerskiego w miastach, wskutek czego zmniejszała się stale liczba pasażerów tego transportu.
- Rozwój motoryzacji i transportu indywidualnego spowodował zatłoczenie miejskich układów komunikacyjnych, czyli tzw. kongestję. W określonym stopniu przeciążenie dróg wynika między innymi ze złego stanu technicznego i funkcjonalnego miejskich układów komunikacyjnych. Niemały wpływ na ten stan mają przestarzałe urządzenia sterowania ruchem drogowym, ponieważ nowsze technologie np. sygnalizacji świetlnej ze względu na koszty ich zainstalowania nie są powszechne. Sterowanie centralne - obszarowe ruchem w miastach pozostaje ciągle w fazach studiów i koncepcji. Oczywiście jest, że w warunkach zatłoczenia ulic miejskich obniżały się standardy usług świadczonych przez pasażerski transport zbiorowy, oferowany głównie przez przedsiębiorstwa komunalne. W tych warunkach obniżała się prędkość komunikacyjna i wydłużał się czas podróży. Niekorzystna dla konsumenta oferta zbiorowego transportu pasażerskiego w miastach powodowała dalszy rozwój transportu indywidualnego.
- **Tendencje wyraźnej degradacji zbiorowego transportu pasażerskiego zidentyfikowano zbyt późno,** jako istotne zagrożenie funkcjonowania miast oraz ograniczenie niezbędnych warunków dla ich rozwoju gospodarczego, którego potencjał w polskich realiach usytuowany jest głównie na terenach miast i aglomeracji. Dopiero w drugiej połowie dekady lat dziewięćdziesiątych władze samorządowe miast i podmioty gospodarcze pracujące na rynku usług transportu pasażerskiego rozpoczęły szereg działań mających na celu powstrzymanie spadku jakości i ilości usług w zbiorowym transporcie pasażerskim w miastach.
- W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku w miastach opracowano różne programy naprawcze, zmieniano organizację zarządzania transportem pasażerskim, wprowadzano - chociaż dość niechętnie - różne formy własności przedsiębiorstw transportu pasażerskiego. Niezbyt odważnie i przy braku sensownych uregulowań prawnych otwierano rynek również dla innych niż komunalne podmiotów gospodarczych świadczących usługi transportu pasażerskiego. Zarządzający i organizujący zbiorowy transport pasażerski rozpoczęli starania o podniesienie standardów jakościowych usług transportowych, które stawały się podstawą rozliczeń finansowych z przedsiębiorstwami

przewozowymi. W niewielkiej skali w stosunku do potrzeb rozpoczęto wymianę taboru przewozowego, uzyskując średnio w roku około 6% nowego taboru w stosunku do stanu istniejącego.

- Zasygnalizowane różne w miastach kraju działania władz samorządowych **ustabilizowały jedynie zbiorowy transport pasażerski i wstrzymały wcześniej występujące procesy degradacji tych usług**. W wielu miastach zauważono potrzeby rozwoju zbiorowego transportu pasażerskiego, przyjmując w planach i strategiach najczęściej model zrównoważonego transportu. W niektórych miastach (Kraków, Wrocław, Łódź, Katowice i aglomeracja katowicka) rozpoczęto modernizację infrastruktury tramwajowej słusznie zakładając, że w warunkach zatłoczonych samochodami ulic miejskich, tramwaj jest szansą dla poprawy obsługi transportowej miast. Potwierdzają to doświadczenia wielu miast europejskich.
- Nie tylko zbiorowy transport pasażerski był i jest trudnym wyzwaniem dla samorządów miast. Do zadań własnych gminy/miasta należą również budowa, modernizacja i utrzymanie dróg i ulic miejskich. Specjaliści, także użytkownicy miejskich układów drogowych, znają stan techniczny i funkcjonalny tej infrastruktury. Zużyte technicznie konstrukcje jezdni, nieskuteczne instalacje odwodnienia, zdegradowane konstrukcje obiektów mostowych, braki funkcjonalne układów drogowych utrudniające połączenia międzydzielnicowe oraz prowadzenie ruchu tranzytowego przez śródmieścia, ponieważ brak obwodnic, to uogólniona charakterystyka majątku drogowego miast w dekadzie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.
- Z perspektywy ponad piętnastu lat zarządzania miejskimi systemami transportu przez samorządy lokalne należy stwierdzić, że w okresie tym w skali kraju wykonano pracę, której efekty można mierzyć nowym „obrazem” estetycznym i nową jakością techniczną wielu ulic, placów, chodników, skrzyżowań, urządzeń sterowania ruchem itp. Tych osiągnięć - bardzo zróżnicowanych w poszczególnych miastach - nie można pomijać w dyskusjach dotyczących miejskich usług transportowych. Samorządy w trudnych warunkach ekonomicznych - na wszystkie zadania brak pieniędzy - w miejskiej gospodarce drogowej zdołały osiągnąć jeden bardzo istotny efekt. Jest nim powstrzymanie gwałtownej degradacji infrastruktury drogowej i uzyskanie przez tę infrastrukturę w wielu miastach właściwych form technicznych i estetycznych, które są podstawą kształtowania przestrzeni publicznej.

Przedstawione charakterystyki stanu transportu w miastach w okresie ostatnich lat dotyczą również aglomeracji miejskich. W przypadku tych struktur przestrzennych i gospodarczych występują dodatkowe kwestie, które wynikają z braku podstawowych regulacji prawnych planowania rozwoju i eksploatacji systemu transportowego aglomeracji. W sferze eksploatacji systemu transportowego w celu uzyskania podstawowych cech integracji zbiorowego transportu pasażerskiego, samorządy miast tworzących niektóre aglomeracje na podstawie ustawy o samorządzie tworzyły związki komunalne (np. KZK GOP w aglomeracji katowickiej), bądź porozumienia komunalne. Wiele z podejmowanych inicjatyw organizacyjnych kończyło się niepowodzeniem. Na obszarach aglomeracji miejskich i w bezpośrednim ich otoczeniu duży udział w realizacji podróży transportem zbiorowym - w poprzednim ustroju gospodarczym kraju - miały PKP i PKS. Zmiany wywołane transformacją gospodarczą obnażyły słabość organizacyjną i brak zdolności PKP do pełnego i rentownego uczestnictwa w realizacji pasażerskich zadań przewozowych w połączeniach aglomeracyjnych. Stan niesprawności PKP w pasażerskich przewozach kolejowych w aglomeracjach i w połączeniach regionalnych utrzymuje się nadal. Trudno

znaleźć optymistyczne przesłanki dla prognozowania w niezbyt odległej przyszłości znaczącego wzrostu przewozów pasażerskich realizowanych przez PKP w aglomeracjach i w regionach. Aby zmienić ten stan, konieczna jest determinacja właściwych władz administracyjnych reprezentujących konsumentów usług transportowych, a z drugiej strony, tj. od PKP (Przewozy Regionalne) oczekiwana jest taka oferta rentownych usług, aby zainteresować nią potencjalnych pasażerów. **W aglomeracjach miejskich preferowanie modelu transportu: autobus+kolej+tramwaj oraz pełna integracja funkcjonalna i taryfowo-biletowa, spójna informacja dla podróżnych, dobra jakość usług itp., to jedyny sposób na zmniejszenie udziału transportu indywidualnego w podróżach i ograniczenie zatłoczenia ulic miejskich i dróg.** Programy tworzenia modelu zrównoważonego transportu w aglomeracjach i dużych miastach są realne. Ich realizacja warunkowana będzie w większym stopniu zdolnością do wprowadzenia właściwych przepisów prawnych niż możliwościami finansowania zrównoważonego rozwoju. Potrzeba w tej problematyce również porozumienia władz samorządowych jednostek tworzących aglomeracje i autentycznego docenienia przez polityków potrzeb zrównoważonego rozwoju transportu, a nie tylko ich deklaracji rozumienia znaczenia zorganizowanego systemu transportu w rozwoju gospodarczym obszarów zurbanizowanych. Można skorzystać w tym zakresie z wielu dobrych wzorów krajów europejskich.

W podsumowaniu zarysu stanu transportu miejskiego w okresie transformacji ustrojowej kraju nasuwa się szereg spostrzeżeń i refleksji.

1. Samorzady miast, przejmując zadania obejmujące zbiorowy transport pasażerski i gospodarkę infrastrukturą drogową, nie otrzymały istotnego wsparcia merytorycznego i ekonomicznego państwa. Dotąd Sejm RP w okresie transformacji ustrojowej nie uchwalił polityki transportowej państwa, a w niej ważnych w skali kraju kwestii dotyczących systemów transportowych obszarów zurbanizowanych. Czyżby konstytucyjne władze ustawodawcze nie zauważały bezpośredniego związku pomiędzy transportem w miastach a rozwojem gospodarczym kraju? Rząd dwukrotnie w tym czasie przedstawiał projekty polityki transportowej kraju, jednak realizacji tej polityki nie jest obiecująca.
2. Samorzady miast wykonały pracę, której efektem jest powstrzymanie degradacji materialnej, funkcjonalnej i organizacyjnej miejskiego zbiorowego transportu pasażerskiego w wielu miastach. Dzięki tej pracy i dbałości o standardy jakości nastąpiła ogólna poprawa wizerunku i odbioru społecznego usług w przewozach pasażerskich. Efektem pracy samorządów jest również poprawa stanu technicznego infrastruktury transportowej w miastach i poprawiające się estetyczne formy dróg, chodników, obiektów inżynierskich w przestrzeni publicznej miast.
3. Samorzady w skali kraju - z wyjątkiem nielicznych miast - nie odniosły sukcesów inwestycyjnych związanych z konieczną rozbudową miejskich układów transportowych. Sukcesów takich - mimo często zbyt śmiałych planów - samorzady odnieść nie mogły z powodu braku niezbędnego kapitału finansowego. Budowa dróg miejskich wiążąca się z modernizacją pozostałej infrastruktury technicznej (kable, rurociągi itp.) wymaga wysokich nakładów finansowych, a stan przychodów gminnych ogranicza możliwości inwestowania.
4. Samorzady miast pracują pod narastającą presją coraz bardziej zmotoryzowanego i mobilnego społeczeństwa domagającego się radykalnej poprawy stanu funkcjonalnego i technicznego dróg nie tylko miejskich. Jest to zrozumiałe, jeżeli przyjęliśmy w Polsce demokratyczne zasady swobód człowieka, oczekujemy jego przedsiębiorczości i

aktywności gospodarczej, społecznej itp. Temperatura oczekiwań społecznych podnoszona jest przez liczne deklaracje polityków. Deklaracje te dotyczą różnorodnych - w tym drogowych - inwestycji i możliwych źródeł ich sfinansowania. Nie budzą zastrzeżeń realne deklaracje. Takich realnych i efektywnych działań społeczeństwo oczekuje od polityków i władz administracyjnych. Niestety w naszym kraju łatwość składania deklaracji i obietnic przez polityków jest bardzo oddalona od realnych możliwości ich spełnienia. Politykom działającym w skali kraju i na różnych szczeblach samorządowych należy przypomnieć, że nierealne plany, programy i deklaracje są bardziej szkodliwe niż ich brak. Nierealne deklaracje - obietnice, życzeniowe plany - odbierają społeczeństwu przekonanie do niezbędnych rozsądnych programów i działań koniecznych, a przede wszystkim do powszechnego zrozumienia idei dobra wspólnego i wartości, którą stanowi społeczeństwo obywatelskie.

5. Władze miast wobec trudności w zaspokajaniu potrzeb transportowych i narastającego zatłoczenia układów drogowych słusznie przyjmowały model zrównoważonego rozwoju systemu transportowego w swych politykach transportowych, programach oraz planach. Mankamentem działań władz samorządowych miast był brak poważnej debaty społecznej i informacji, że przyjęte strategie dla transportu zrównoważonego nie przynoszą natychmiastowych i spektakularnych osiągnięć oraz że priorytetem w równoważeniu transportu w miastach jest rozwój zbiorowego transportu pasażerskiego. Brak szerokich inwestycji transportowych i zatłoczenie ulic, zauważalne, lecz powolne zmiany jakości w miejskich przewozach pasażerskich przy wzroście mobilności społeczeństwa w miastach - to tylko niektóre czynniki wywołujące ogólne niezadowolenie społeczne i krytykę samorządów.
6. W miastach na ogół nie prowadzi się badań zachowań komunikacyjnych i preferencji transportowych oraz profesjonalnych studiów itp. prac niezbędnych dla poszukiwania efektywnych rozwiązań transportu miejskiego. Jeżeli specjaliści wskazują celowość takich badań i projektów, nader często wnioski takie odbierane są negatywnie, jako zmierzające do zbędnego obciążenia budżetów samorządowych. Jeżeli nawet badania i kompleksowe projekty systemu transportowego są opracowane - jak w przypadku niektórych miast i aglomeracji - to są to tylko prace „statyczne” - okresowe. Brak koniecznej kontynuacji badań dynamiki zmian i weryfikacji przyjętych wcześniej rozwiązań nie pozwala na bieżącą aktualizację projektów celem ich dostosowania do zmieniającego się ciągle otoczenia transportu miejskiego.

Problemy eksploatacji i planowania rozwoju systemów transportowych miast w różnym stopniu ich złożoności, dotyczą wszystkich państw europejskich. Od maja 2004 roku Polska jest integralną częścią Unii Europejskiej, co zobowiązuje nas - nie tylko ze względów formalnych - do podnoszenia standardów usług i osiągnięcia w niedalekiej przyszłości celów i standardów transportowych akceptowanych w miastach europejskich.

Na ogół nie budzi zastrzeżeń konkluzja, że w miarę bezkonfliktowy i wszechstronny rozwój miast wymaga nowej jakości systemów transportowych. Nowa jakość obowiązywać powinna w planowaniu i realizacji rozwoju miasta równomiernie z infrastrukturą i organizacją transportu. Zarządzanie miastem ma służyć osiągnięciu założonych celów. W europejskich zatem i w polskich miastach cele generalne rozwoju systemów transportowych to osiągnięcie w procesach przemieszczeń osób i ładunków: sprawności technicznej i funkcjonalnej, bezpieczeństwa, efektywności ekonomicznej i możliwie najmniejszej uciążliwości dla środowiska.

Cele generalne osiągnąć są na podstawie wielu scenariuszy, planów, projektów i przy wykorzystaniu różnych racjonalnych instrumentów, w tym również konieczne jest dysponowanie nakładami finansowymi.

Możliwe do zaadaptowania w polskich miastach dobre przykłady i efektywne metody realizacji rozwoju systemów transportowych miast możemy znaleźć u bliższych i dalszych sąsiadów europejskich. Możemy porównać z nimi nasze projekty. Mamy również szanse skorzystania ze wsparcia finansowego unijnych funduszy strukturalnych kierowanych na efektywne projekty.

### **Spostrzeżenia końcowe**

Wyniki monitorowania miejskich systemów transportowych w latach 1999-2005 odzwierciedlają starania władz samorządowych, które w efekcie przynoszą zahamowanie procesów degradacji miejskich systemów transportowych.

W miastach biorących udział w monitorowaniu SAS-Transport w latach 1999-2005 nie zauważa się dynamicznych zmian związanych z rozwojem infrastruktury technicznej i publicznego transportu pasażerskiego, które konieczne są dla uzyskania cech równoważenia systemów transportowych.

Przyjęte w różnorodnych dokumentach w miastach strategie rozwoju zrównoważonych systemów transportu nie mogą być realizowane w oczekiwanym zakresie i czasie z powodu braku wymaganej skali źródeł finansowania w budżetach samorządowych.

Uwzględniając skalę potrzeb narastającą przez dziesięciolecia w miejskich systemach transportowych i dysproporcje, jakie systemy te dzielą polskie miasta od miast niezbyt zamożnych w 15 krajów Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem, ogromną szansę eliminacji tych dysproporcji upatrywać należy w europejskich funduszach strukturalnych przewidzianych dla kraju w latach 2007-2013. Stopień wykorzystania tych funduszy zależy niemal wyłącznie od przygotowania przez władze miast efektywnych projektów przekształceń miejskich systemów transportowych i wsparciu tych działań przez władze państwa.