

Franciszek Zych

Katowickie Przedsiębiorstwo Inżynierskie „SYSTEM” Sp. z o.o.

Transport miejski w latach 1999-2003



(diagnoza stanu na podstawie badań Systemu Analiz Samorządowych)

Wprowadzenie

Monitorowanie transportu miejskiego w SAS dotyczy podstawowych podsystemów i elementów transportu miejskiego. W badaniach założono, że system transportowy miasta jest zbiorem urządzeń, których zadaniem jest przemieszczanie osób i ładunków (oraz ich obsługi) wraz z przyjętym sposobem organizacji ruchu i dyspozycji działania.¹

System transportu miejskiego w miastach składa się z podsystemów i elementów uporządkowanych wg zasad struktury hierarchicznej i podporządkowanych generalnie jednemu celowi, tj. obsłudze transportowej miasta. Stan systemu transportowego zależy od wielu czynników, w tym od procesu zarządzania programowaniem rozwoju, eksploatacji, finansowania, powiązań z dziedzinami pokrewnymi itp. Niektóre parametry określające wymienione czynniki są monitorowane w SAS.

W założeniach podstawowym celem SAS - Transport było określenie prostego i obiektywnego sposobu pomiaru efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych na funkcjonowanie obsługi transportowej miast. Sposób taki służyć powinien (zgodnie z regułami demokratycznego państwa) władzom samorządowym do samokontroli zarządzania, a mieszkańcom miast do oceny skuteczności działań swych przedstawicieli wybranych do władz lokalnych.

Szczegółowe cele monitorowania miejskich usług transportowych w ramach SAS stanowią próbę pomiaru podstawowych podsystemów i elementów składowych systemu transportowego miasta, a w szczególności:

- stanu ilościowego i technicznego układów drogowych,
- poziomu i sposobu finansowania systemu transportu miejskiego,
- wybranych parametrów określających stan indywidualnego transportu samochodowego,
- wypadków i zdarzeń w ruchu drogowym,
- niektórych standardów usług publicznego transportu pasażerskiego oraz poziomu jego finansowania.

Obsługa transportowa polskich miast pozostaje ciągle przedmiotem powszechnej krytyki ze strony konsumentów usług. Jako szczególnie nieodpowiednie uznaje się:

¹ Definicje, zob. W. Suchorzewski „Planowanie systemów transportu miejskiego”, Warszawa 1991

- stan techniczny ulic,
- organizację i bezpieczeństwo ruchu,
- stan techniczny i funkcjonalny publicznego transportu pasażerskiego,
- zatłoczenie ulic.

Władze miejskie i podmioty realizujące zadania transportowe, a także konsumenci usług mają pełną świadomość skali narastających problemów w obsłudze transportowej miast. W wielu przypadkach krytyka systemu transportu miasta oparta jest najczęściej na intuicji i subiektywnej ocenie występujących problemów. Wynika to m.in. z braku specjalistycznych badań i interdyscyplinarnych analiz stanu transportu. Monitorowanie usług w ramach SAS ma więc także na celu promowanie wszelkich prac planistycznych i studialnych, uzupełniających dotychczasowe braki w tej sferze.

W monitorowaniu systemów transportu miast w ramach SAS w oparciu o dane z 1999 roku wzięło udział 38 miast, a w roku 2003 – 54 miasta. Liczba ludności w miastach objętych badaniami w 2003 roku wynosiła 5 975 093, co stanowi 25,4 % ogólnej liczby ludności miejskiej w tym roku.²

Uwzględniając fakt, że monitorowanie transportu obejmuje pomiar 93 różnorodnych wskaźników – mierników systemu transportowego w każdym mieście oraz ilość miast biorących udział w badaniach stanu transportu, System Analiz Samorządowych wyróżnia się jako interesujący i bodaj najszerszy zbiór danych o systemach transportu w polskich miastach.

1. Posumowanie wyników badań systemów transportowych miast, w latach 1999-2003³

1.1 Dostępność specjalistycznych informacji o transporcie miejskim

Przydatność wyników monitorowania transportu w projekcie SAS determinowana jest dostępnością i poprawnością danych opisujących poszczególne podsystemy oraz elementy systemu transportowego miasta biorącego udział w badaniach. W SAS dane o transporcie są przekazywane elektronicznie wg ustalonych wcześniej tabel wskaźników bezpośrednio przez miasta, a ich wiarygodność praktycznie nie jest weryfikowana. Oznacza to, że błędna informacja przekazana w elektronicznych ankietach może przynieść w konsekwencji niewłaściwe wskaźniki opisujące system transportowy danego miasta. Podstawowym problemem monitorowania transportu w miastach jest niepokojąco niska dostępność danych pozwalających na obliczenie wskaźników charakteryzujących system transportowy wg przyjętego w SAS modelu monitorowania. Niepokojące jest również to, że słaby dostęp do informacji utrzymuje się przez wszystkie lata prowadzenia badań SAS. Taki stan rzeczy dokumentują m.in.:

² Wg Małego Rocznika Statystycznego, wyd. w 2004, liczba ludności miejskiej w Polsce wynosiła 23 513 400

³ Pełne wyniki monitorowania systemów transportowych miast dostępne są: Związek Miast Polskich. Elektroniczne Pakiety Analityczne SAS 1999, 2000, 2001, 2002 i 2003

- **Dane dotyczące układu drogowego miasta** - są to parametry charakteryzujące drogi zarządzane przez administrację rządową oraz samorządową wszystkich szczebli i dotyczące: ilości dróg poszczególnych kategorii, wartości majątku drogowego, wysokości nakładów na utrzymanie, remonty i inwestycje. W badaniach okazuje się, że miasta dysponują poprawnym zbiorem danych charakteryzujących ilościowo stan techniczny i funkcjonalny układu drogowego (dostępność danych średnio ok. 82% w badanych miastach). Natomiast dane o finansowaniu majątku drogowego okazują się bardzo trudno dostępne (58%). Jedną z przyczyn takiego stanu może być fakt dezintegracji zarządzania drogami na terenie jednego miasta (administracje rządowe i samorządowe różnych szczebli), co jest istotnym uzasadnieniem zgłaszanego od wielu lat postulatu, **aby wprowadzić jeden zarząd dróg na obszarach miast**.
- **Dane o transporcie indywidualnym** - są bardzo słabo dostępne (ok. 47-48%), co jest wynikiem braku specjalistycznych badań transportowych w mieście, w tym zachowań komunikacyjnych ludności. Fakt ten oznacza, że oprócz znanej ilości samochodów (dane systemów rejestracji), niezidentyfikowane pozostają podstawowe kwestie związane z użytkowaniem posiadanych samochodów i stąd wynikające konsekwencje w obciążeniu układów drogowych miast przez samochodowy transport indywidualny.
- **Dane o wypadkach drogowych w mieście** - informacje o wypadkach w ruchu drogowym uzyskiwane są na poziomie zadowalającym (dostępność danych - 85-88%). Fakt ten świadczy, że funkcjonują stosunkowo dobrze rejestry i statystyki wypadków policji drogowej, z którą współpracują zarządy dróg i ruchu w miastach.
- **Dane charakteryzujące zbiorowy transport pasażerski** - są to grupy parametrów - wskaźników, przyjętych dla badań SAS w podziale wg rodzajów środków transportu i przynależności organizacyjnej podmiotów realizujących przewozy. Monitorowanie potwierdza dość dobry poziom informacji o sieci transportowej w publicznym transporcie pasażerskim (dostępność do danych w transporcie autobusowym ok. 74%, a w tramwajowym 96,3%). Zdecydowanie gorzej przedstawia się sytuacja w dostępie do danych o finansowaniu omawianego podsystemu. W transporcie autobusowym dostępność do danych ekonomiczno-finansowych kształtuje się na poziomie 42-45%, a w tramwajowym 91,98%).

W trakcie trwania projektu SAS odstąpiono od monitorowania transportu pasażerskiego kolejowego (z wyjątkiem ilości infrastruktury kolejowej na terenie miasta) z powodu braku dostępu do danych o ilości przewożonych pasażerów i jakichkolwiek danych ekonomicznych tego transportu.

Dostępność do informacji o transporcie miejskim odzwierciedla - w określonym stopniu - stan zarządzania tym sektorem usług. Władze miejskie

koncentrują się na realizacji zadań własnych i ich dokumentacji. Władze te nie dysponują pełnymi informacjami o podsystemach i elementach transportu, które funkcjonują na obszarze danego miasta (poszczególne kategorie dróg, pasażerski transport PKS i PKP oraz prywatny), które to elementy i podsystemy również mają wpływ na efektywność pracy całego systemu transportowego miasta. Jeżeli większość miast deklaruje rozwój „zrównoważonych” systemów transportowych, to jednym ze sposobów osiągnięcia takiego modelu jest integracja zarządzania transportem promująca efektywne wykorzystanie wszystkich składników systemu transportowego miasta dla poprawy jego obsługi.

1.2 Wybrane wskaźniki SAS - Transport z lat 1999-2003 - wnioski ogólne⁴.

Zmienność miast biorących udział w poszczególnych edycjach SAS - Transport i brak dostępu do wielu informacji o systemie transportu to istotne ograniczenia w formułowaniu wniosków o stanie transportu miejskiego i tendencjach zachodzących w tym sektorze usług publicznych. M.in. te czynniki powodują, że ogólne wnioski z podsumowania badań SAS w latach 1999-2003 nie mogą być traktowane jako dotyczące wszystkich miast w kraju. Podsumowanie przeprowadzono w takim zakresie i w odniesieniu do tej grupy miast, które w omawianych latach brały udział w monitorowaniu usług w każdym roku i udostępniły w poszczególnych edycjach wymagane informacje o transporcie.

■ Miejskie układy drogowe

- Badania nie przynoszą optymistycznych informacji o dynamicznej poprawie miejskich układów drogowych. Konsekwencją takiego stanu przy dynamicznej przyroście ilości samochodów osobowych (rys. 4)⁵ jest m.in. zatłoczenie dróg miejskich, wydłużenie czasu podróży, zwiększone negatywne oddziaływanie transportu na otoczenie. Nie zauważa się w badaniach zwiększenia ilości dróg w miastach, ponieważ gęstość sieci drogowej mierzona w kilometrach długości dróg na km² miasta (pomijając błędy pomiaru) pozostaje na niezmiennym poziomie (rys.1). Fakt ten oznacza, że mimo wyraźnego wzrostu w latach 2000-2003 nakładów na inwestycje (rys. 2), ich efekty nie osiągnęły takiej skali, aby zwiększyć gęstość dróg na obszarach miejskich.

⁴ Szczegółowe analizy SAS-Transport zawarte są m.in. w:

- SAS. Analiza Usług Publicznych w Miastach. Wyniki Badań. Wydawca: Związek Miast Polskich. Poznań 1999. (badania wykonał zespół MISTiA w Krakowie przy współpracy Agencji Konsultingowej - Perspective Project Ltd. z Wrocławia. Pracami zespołu kierował Franciszek Zych.

- Monitorowanie usług publicznych w miastach. Tom II Analiza porównawcza (dane z 2000 roku). 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. Franciszek Zych.

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

⁵ Rysunek sporządzono na podstawie kompletu danych za lata 1999-2003 udostępnionych przez miasta: Gdańsk, Gorzów Wlkp., Katowice, Poznań, Słupsk i Wrocław

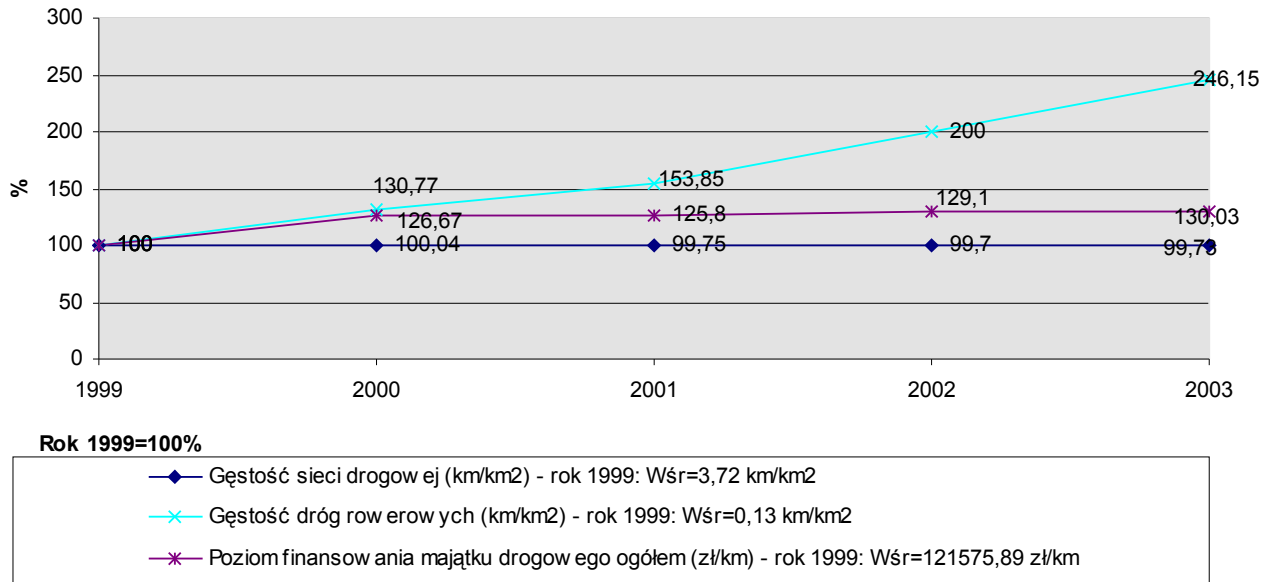
- W analizowanym okresie bardzo optymistyczna jest dynamika przyrostu gęstości dróg rowerowych w polskich miastach (Rys. 1). Gęstość ta wynosiła średnio w roku 1999 - 0,13km/km² w badanych miastach, a w roku 2003 - 0,32 km/km². SAS nie odpowiada na pytanie, czy budowane ścieżki rowerowe mają jedynie charakter rekreacyjny, czy też służą celom innych podróży (do pracy, nauki). Niezależnie jednak od ich przeznaczenia służą pozytywnie przemianom w polskim modelu systemu transportu miejskiego.
- Finansowanie eksploatacji i rozwoju majątku drogowego ogółem (utrzymanie, remonty, modernizacje, inwestycje) w miastach⁵ wzrosło średnio o 30,3 % w roku 2003 w stosunku do poziomu z roku 1999 (rys. 1). Finansowanie to w roku 2003 wynosiło średnio ok. 158.085,0 zł w przeliczeniu na 1 km istniejących dróg w mieście. Zaobserwowano istotną dynamikę wzrostu w roku 2000 i stabilność finansowania w latach 2000-2003.
- W latach 2000-2003 obserwuje się wysoki przyrost nakładów na inwestycje drogowe (rys. 2), które określa się w zł również na 1 km istniejących dróg⁶. Średni wskaźnik inwestowania w badanych miastach **wzrósł** w latach 2000-2003 **o 160,7%**. Jeżeli tendencja ta zostanie utrzymana, oznaczać to będzie, że miasta z opóźnieniem zareagowały na potrzeby rozwoju sieci drogowej w stosunku do narastających potrzeb. Oczekuje się, że dużym wsparciem działań inwestycyjnych w rozwoju dróg będą Fundusze Strukturalne.
- Równocześnie z rozwojem inwestycji utrzymuje się na stabilnym poziomie wysokość nakładów na utrzymanie, remonty i modernizacje istniejących dróg (rys. 3). Mimo utrzymywania się dość stabilnego poziomu remontów i modernizacji istniejących dróg, niepokoi niski poziom tego finansowania, który osiąga ok. 40.800 zł na 1 km istniejących dróg w mieście.
- Pozytywne tendencje w dynamice finansowania inwestycji drogowych oraz utrzymywanie ustabilizowanego poziomu finansowania remontów i modernizacji dróg, nie zapewniają z powodu niskich całkowitych nakładów na rozwój dróg, pilnie wymaganych efektów w odniesieniu do potrzeb miast. Zmierzane parametry nakładów finansowych na drogi wskazują, że proces modernizacji i rozwoju dróg miejskich w Polsce będzie bardzo długi, a efekty tego procesu będą kwestionowane przez zniecierpliwionych użytkowników.
- W latach 1999-2003 ilość samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w miastach wzrosła o 11,1% (rys. 4). W stosunku do lat 90. dynamika wzrostu jest zdecydowanie niższa. Generalnie przyrost ilości samochodów osobowych w polskich gospodarstwach domowych w miastach ciągle zdecydowanie jest wyższy od dynamiki procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych oraz od rozwoju publicznego transportu pasażerskiego. Fakty te upoważniają do wniosku, że w następnych latach - jeżeli nie nastąpi rady-

5

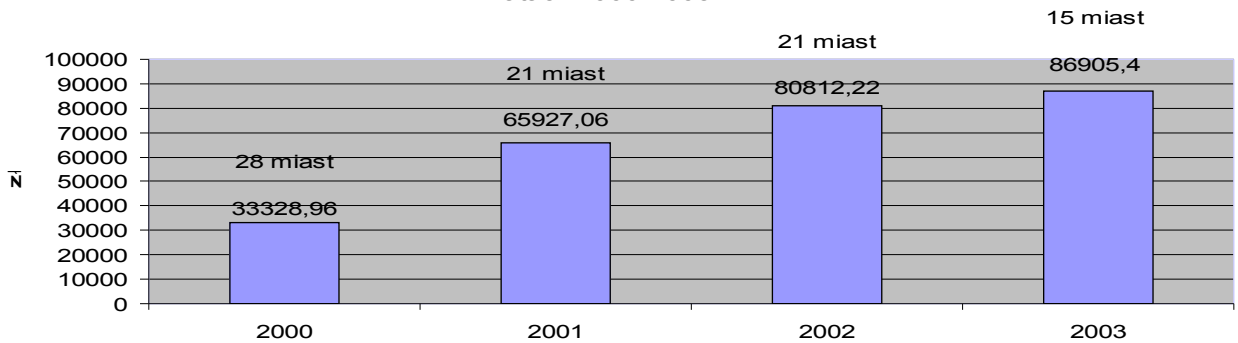
⁶ Wartości średnie z grupy miast biorących udział w poszczególnych edycjach badań, które udostępniły informacje o inwestycjach

kalna poprawa podsystemu zbiorowego transportu pasażerskiego w miastach - rozwój transportu indywidualnego będzie przynosił progowe warunki w funkcjonowaniu miejskich układów drogowych i w funkcjonowaniu miast.

Rysunek nr 1 Zmiany wybranych mierników miejskich nakładów drogowych w latach 1999-2003

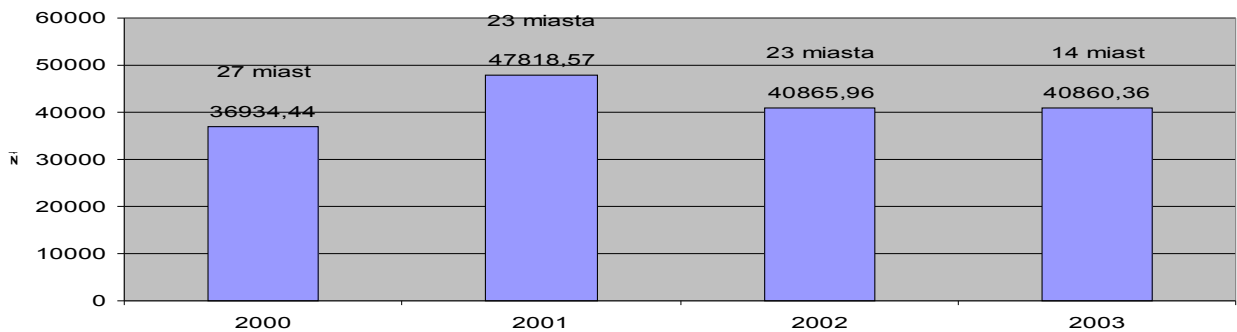


Rysunek nr 2 Wskaźnik średni nakładów na inwestycje drogowe w miastach (zł/km) w latach 2000-2003



Wskaźnik mierzony w złotych na km istniejących ogółem dróg na obszarze miasta

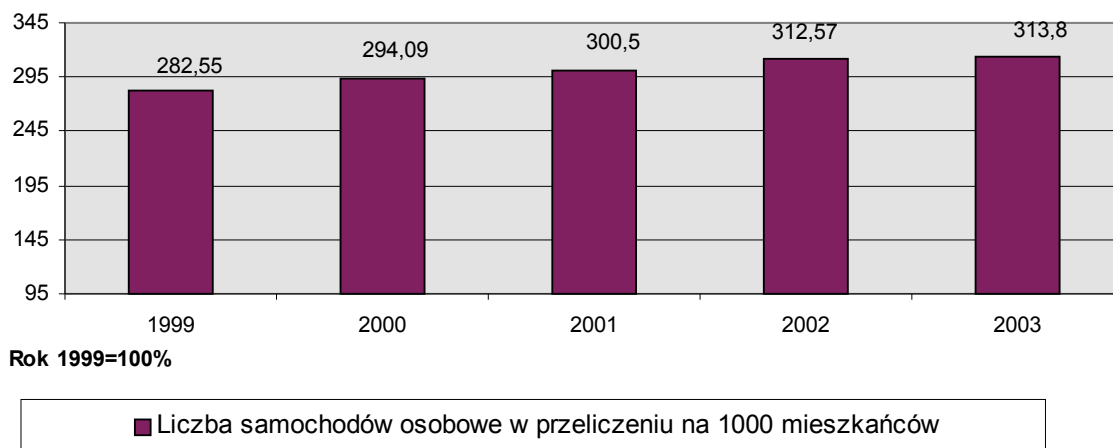
Rysunek nr 3 Wskaźnik średni nakładów na utrzymanie, remonty i modernizację dróg (zł/km) w miastach w latach 2000-2003



Wskaźnik mierzony w złotych na km istniejących ogółem dróg na obszarze miasta

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 4 Wskaźnik ilości samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w latach 1999-2003

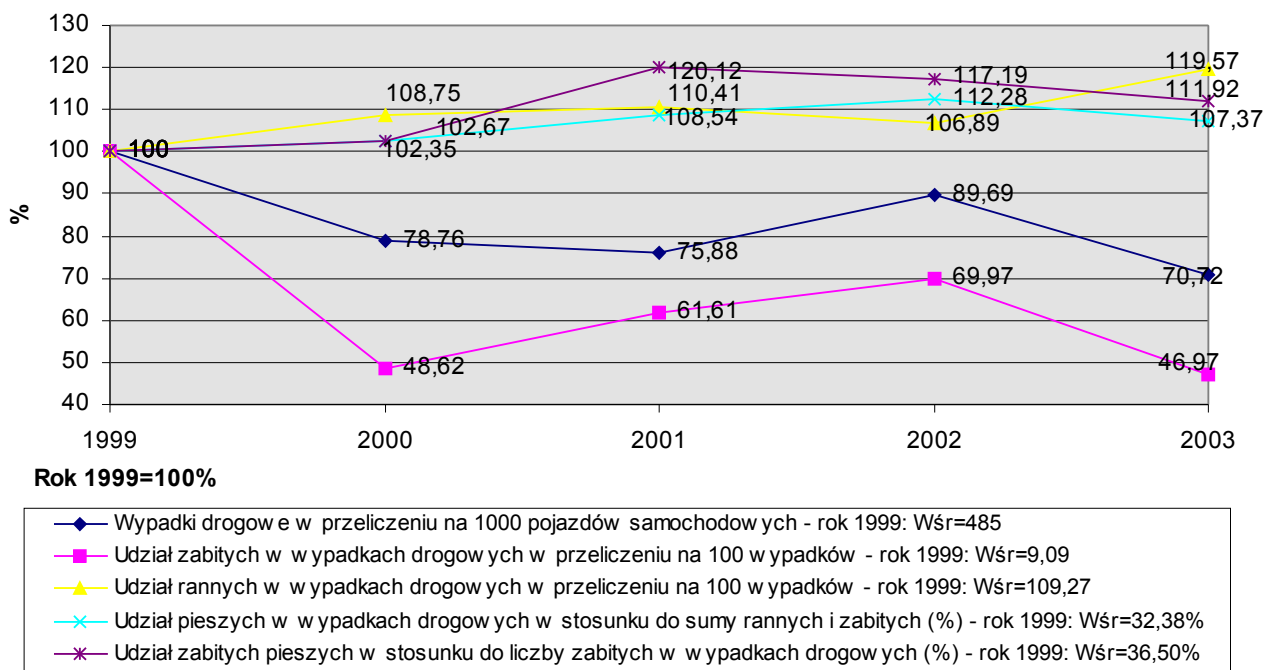


Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

■ Wypadki w ruchu drogowym na obszarach miast

- Badania SAS wykazują w grupie miast zmniejszenie w roku 2003 o ponad 53% w stosunku do roku 1999 wskaźnika udziału zabitych w wypadkach, w przeliczeniu na 100 wypadków. Stwierdza się również zmniejszenie o ponad 29% ilości wypadków drogowych na 1000 pojazdów samochodowych zarejestrowanych w badanych miastach. W dalszym ciągu w granicach od 7,3-19,6% **wzrastają** w r. 2003 w stosunku do 1999: **udział pieszych** w wypadkach drogowych w relacji do sumy rannych i zabitych, udział zabitych pieszych w relacji do liczby zabitych w wypadkach drogowych oraz udział rannych w wypadkach drogowych, w przeliczeniu na 100 wypadków. (rys. 5)

Rysunek nr 5 Charakterystyka zmian wskaźników charakteryzujących wypadki w ruchu drogowym w latach 1999-2003 na obszarach miast



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

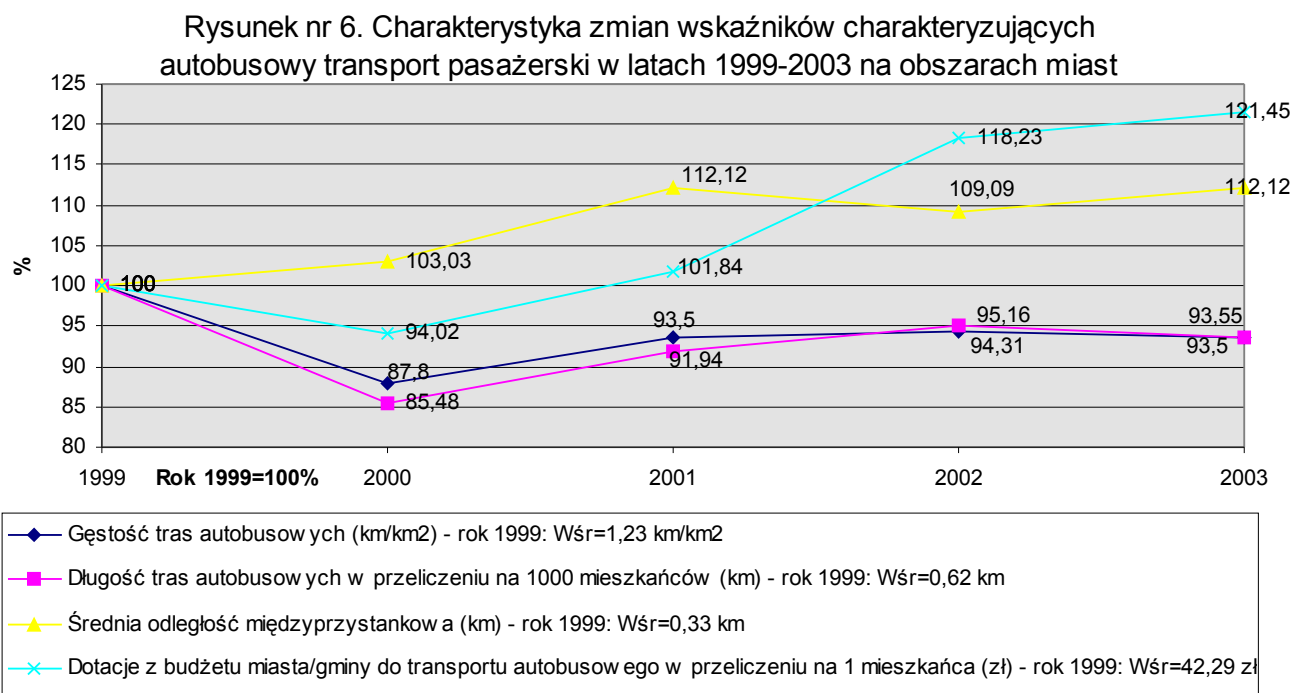
- Analizując w poszczególnych latach dane o wypadkach w badanych miastach, nie zauważa się jednoznacznych tendencji obniżania się ilości i skutków wypadków. W miastach dużych obserwuje się rzeczywiste zmniejszenie ilości zabitych przy równoczesnym wzroście ilości rannych, co prawdopodobnie jest wynikiem (pozytywnym) zmniejszenia szybkości pojazdów wskutek restrykcji oraz zatłoczenia dróg, które nie pozwala na rozwijanie większych szybkości.
- Skala i konsekwencje wypadków w ruchu drogowym jest w polskich miastach w dalszym ciągu nadzwyczaj poważnym problemem społecznym, ale i gospodarczym. Przed organami zarządzającymi ruchem i drogami oraz służbami egzekwującymi przepisy stoją w tym zakresie poważne zadania.

■ Publiczny zbiorowy transport pasażerski w miastach

- Badania SAS - Transport w latach 1999-2003 dokumentują, że w miastach kontynuowany jest „tradycyjny” model obsługi transportowej społeczeństwa. Polega on na tym, że modernizuje się istniejący układ drogowy oraz – w miarę możliwości - inwestuje w rozwój tego układu, ponieważ taka jest presja zmotoryzowanej części społeczeństwa. Jednocześnie podtrzymuje się najczęściej na niskich i średnich standardach usług funkcjonowanie zbiorowego transportu pasażerskiego, aby dać możliwość podróżowania niezmotoryzowanej części społeczeństwa. Taki scenariusz realizowany jest na ogół w polskich miastach od początku transformacji ustrojowej kraju w 1990 roku. Między innymi dlatego obserwujemy narastające poważne konflikty w obsłudze transportowej miast i w ich funkcjonowaniu. Władze samorządowe miast nie decydują się na priorytetowe traktowanie zbiorowego transportu pasażerskiego jako sposobu na obniżenie zatłoczenia dróg miejskich w wyniku rozwoju indywidualnego transportu samochodowego.
- Potwierdzeniem powyższych wniosków ogólnych są m.in. następujące informacje wynikające z badań SAS - Transport w latach 1999-2003 (rys. 6 i 7):
 - » W okresie badań gęstość tras autobusowego transportu publicznego w analizowanych miastach (mierzona w km długości tras na km² powierzchni miasta) zmniejszyło się o ok. 6,5% i osiągnęła w roku 2003 wartość 1,15 km/km², przy wartości zalecanej w miastach 2,0-2,5 km/km².
 - » Zmniejszyła się o ok. 6,5% długość tras autobusowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców i osiągnęła w r. 2003 wartość ok. 0,58 km/1000 miesz.
 - » Zwiększyła się w badanych miastach średnia odległość międzyprzystankowa o ok. 12,1%, osiągając w r. 2003 wartość – 0,37 km.
 - » W miastach dysponujących trakcją tramwajową długość i gęstość tras tramwajowych nie uległy zmianom, natomiast zmniejszyła się średnia odległość międzyprzystankowa o ok. 3,9% i wynosi w 2003 r. ok. 0,25 km .

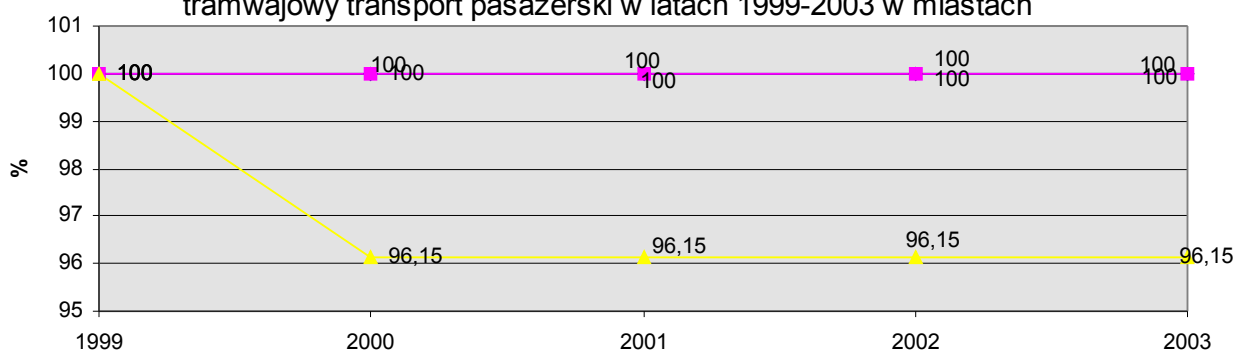
» W transporcie autobusowym w omawianym okresie badań, przy wyżej omówionym zmniejszeniu tras autobusowych, dotacja z budżetu miasta do transportu autobusowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosła o 21,45% i kształtowała się w roku 2003 na poziomie ok. 51,36 zł.

Ocenia się, że podtrzymywanie w następnych latach obecnego modelu podsystemu publicznego transportu pasażerskiego w miastach pogłębi w sposób zdecydowany konflikt miasta z indywidualnym transportem samochodowym. Za niezbędne uznaje się preferowanie usprawnienia obsługi transportowej miast poprzez modernizację istniejącej infrastruktury, uzupełnianie układów transportowych (drogowych, tramwajowych, czasem kolejowych) o nowe elementy, właściwie zlokalizowane przestrzennie. Równocześnie wymagane jest priorytetowe traktowanie transportu zbiorowego poprzez wymianę taboru, uruchamianie nowych linii komunikacyjnych, poprawę jakości usług, podniesienie standardów obsługi w miejscach wymiany podróżnych - węzły przesiadkowe, ustalanie priorytetów w ruchu drogowym dla środków transportu itp. Taki wariant rozwoju systemu transportowego miasta wymaga nowoczesnych metod organizacji i zarządzania tym sektorem usług publicznych.



Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

Rysunek nr 7. Charakterystyka zmian wskaźników charakteryzujących tramwajowy transport pasażerski w latach 1999-2003 w miastach



Rok 1999=100%

◆	Gęstość tras tramwajowych (km/km ²) - rok 1999: Wśr=0,21 km/km ²
■	Długość tras tramwajowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (km) - rok 1999: Wśr=0,11 km
▲	Średnia odległość międzyprzystankowa (km) - rok 1999: Wśr=0,26 km

Źródło: Elektroniczne pakiety analityczne SAS. Związek Miast Polskich

2. Ogólna charakterystyka problemów eksploatacji i rozwoju transportu w polskich miastach

Stan transportu w miastach, określony miernikami SAS w latach 1999-2003 nie wyróżnia się istotnymi zmianami w stosunku do lat poprzednich. W ostatniej dekadzie XX wieku nieliczne miasta przyjęły w drodze uchwał rad miejskich dokument obejmujący tzw. politykę transportową. Natomiast w większości polskich miast opracowane zostały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Powszechnie są również lokalne strategie rozwoju. W dokumentach tych przyjęto deklaracje władz samorządowych, że rozwój transportu miejskiego oparty zostanie o model tzw. „zrównoważonego rozwoju”. Przyjęty model transportu zgodnie z „Polityką Transportową Państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju”⁷ miał realizować zasadę równowagi czynników kształtujących politykę transportową zapewniającą system sprawny, bezpieczny, racjonalny ekonomicznie i przynoszący poprawę w sferze zatrudnienia w gospodarce narodowej. Równocześnie w dokumencie tym funkcjonowanie tak zdefiniowanego systemu transportowego w sposób istotny uwarunkowano przez stwierdzenie, że transport nie może naruszać równowagi w środowisku naturalnym i kulturowym. Oznacza to między innymi ochronę zasobów nieodnawialnych przy akceptowanych standardach usług transportowych. Zacytowane stwierdzenia w/w dokumencie, formułujące bardzo ambitne cele rozwoju systemu transportowego kraju, określono przy pełnej znajomości realiów w transporcie - również w miastach - w latach 90. oraz oparto na prognozach potrzeb transportowych przynajmniej do roku 2015. Istnieją więc logiczne związki pomiędzy oceną stanu transportu i niekorzyst-

⁷ Polityka Transportowa Państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2001r. Warszawa 2001

nych tendencji występujących w tym sektorze usług i gospodarki – również w miastach i aglomeracjach - w pierwszej dekadzie lat transformacji gospodarczej i ustroju administracyjnego kraju, a polityką transportową państwa proponowaną po niespełna dwunastu latach tej transformacji i po 2. etapie reformy ustroju administracyjnego (powiaty i województwa - rok 1999).

Ambitnych i w pełni uzasadnionych celów polityki transportowej państwa oraz polityk zrównoważonego rozwoju transportu lokalnych (miejskich) nie udaje się zrealizować w krótkim czasie, co potwierdzają badania SAS.

W przedstawianej analizie nie powinno więc zabraknąć miejsca na przypomnienie uogólnionych, niekorzystnych cech - swego rodzaju niewydolności - systemów transportowych w polskich miastach z początkowego okresu przekształceń ustrojowych państwa, **ponieważ mają one w dalszym ciągu poważny wpływ na rozwój transportu miejskiego**. Niedomagania te oraz ich przyczyny już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku były przedmiotem różnorodnych opracowań i publikacji. Poniżej przytacza się ich syntetyczny zarys:

- Od początku zmian ustrojowych (1990) państwo przekazało samorządom lokalnym zadania dotyczące gospodarki lokalnym (miejskim) układem drogowym oraz zbiorowego transportu pasażerskiego. Utworzone samorzady miast/gmin stały się właścicielami infrastruktury technicznej transportu miejskiego. Równocześnie trwały procesy komunalizacji majątku przedsiębiorstw komunikacji miejskiej oraz różnorokie przekształcenia organizacyjno-prawne tych przedsiębiorstw. W miastach tworzone - 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. kongestię. W określonym stopniu przeciążenie dróg wynika między innymi ze złego stanu technicznego i funkcjonalnego miejskich układów komunikacyjnych. Nie miały wpływu 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. Oczywistym 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 90. władze 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 90. w miastach opracowano różne programy naprawcze, zmieniano organizację zarządzania transportem pasażerskim, wprowadzono - 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 dwunastu 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 - 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 taryfowobiletowa, spójna informacja dla podróżnych, dobra jakość usług itp., to jedyny sposób na zmniejszenie udziału transportu indywidualnego w po-**

dróżach 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. Samorządy 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. Samorządy miast wykonały pracę, której efektem jest powstrzymanie degradacji materialnej, funkcjonalnej i organizacyjnej miejskiego transportu zbiorowego 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. Samorządy w skali kraju - z wyjątkiem nielicznych miast - nie odniosły sukcesów inwestycyjnych związanych z konieczną rozbudową miejskich układów transportowych. Sukcesów takich – mimo często śmiałych planów – samorządy 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 dochodów gminnych ogranicza możliwości inwestowania.

4. Samorządy 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 lokalnych. 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 jest społeczeństwo obywatelskie.

5. Wobec trudności w zaspokajaniu potrzeb transportowych i narastającego zatłoczenia układów drogowych miasta słusznie przyjmowały model zrównoważonego rozwoju systemu transportowego w swych politykach transportowych, programach oraz planach. Mankamentem działań władz miejskich 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 szerokiej inwestycji transportowych i zatłoczenie ulic, zauważalne, lecz powolne zmiany jakości w miejskich przewozach pasażerskich przy wzroście mobilności mieszkańców miast - to tylko niektóre czynniki wywołujące niezadowolenie społeczne i krytykę.

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 pol-

skich 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 osiągnięte 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.

Zakończenie i wnioski

Monitorowanie systemu transportu w miastach w ramach SAS przynosi istotny zestaw danych i informacji o funkcjonowaniu usług publicznych – transportowych na obszarach zurbanizowanych. Jak już wcześniej stwierdzono, jest to bodaj najszerszy zbiór danych o transporcie w polskich miastach.

Wymagania proceduralne dotyczące pozyskiwania na cele transportowe Funduszy Strukturalnych obejmują specjalistycznie uzasadnienia celowości i efektywności projektowanych zamierzeń (wskaźniki produktów, rezultatów, oddziaływań i wskaźniki ekonomiczno-finansowe). W wielu przypadkach właściwe dane i wskaźniki SAS-Transport mogą być przydatne do analiz wymaganych w tych procedurach.

Niezależnie od faktu, że istotnym mankamentem monitorowania usług transportowych w miastach jest brak wielu danych o systemie transportowym, badania te należy kontynuować. Zwiększenie przydatności SAS-u do zarządzania eksploatacją i planowania miejskich systemów transportowych zależy od uzupełnienia - poprzez specjalistyczne badania systemów transportowych miast - pomierzalnych parametrów tych systemów. Takie działania trzeba promować, gdyż przyczynią się one do podejmowania skutecznych decyzji, podnoszących efektywność obsługi transportowej mieszkańców polskich miast.

Na str. 5 Autor krytycznie ocenia wysokość nakładów na drogi w miastach. Biuro ZMP nie podziela tej opinii. Pamięamy, że do nadrobienia były zaległości cywilizacyjne we wszystkich elementach infrastruktury komunalnej, w tym zwłaszcza w zakresie oczyszczania ścieków i zagospodarowania odpadów stałych. Trzeba też podkreślić, że od roku 2004 inwestycje w dziale **Transport i drogi** są na pierwszym miejscu „rankingu” wydatków majątkowych samorządów, stanowiąc ponad 1/3 wszystkich inwestycji. *Andrzej Porawski*