



Nakłady budżetowe samorządów - łącznie z funduszami europejskimi - na transport są dość wysokie, jednak ciągle pozostają ograniczone w stosunku do ilości zadań oczekujących realizacji. W aktualnej sytuacji finansowej państwa, w tym samorządów, raczej nie należy się spodziewać w krótkiej perspektywie czasu radykalnego wzrostu finansowania projektów transportowych w miastach. Jednak nie powinna ta sytuacja powodować obniżania już osiągniętych standardów jakościowych usług transportowych. Taki wniosek zawiera dokument „Transport w miastach – problemy modernizacji, osiągnięcia miast i oceny odbiorców usług transportowych”, jaki opublikował Związek Miast Polskich jako podsumowanie monitoringu prowadzonego w ramach Systemu Analiz Samorządowych*.

Miasta realizują i przygotowują - w zróżnicowanym zakresie - projekty transportowe zaprogramowane w politykach, strategiach, planach rozwoju itp. miejskich dokumentach planistycznych. Starania samorządów - poprzez realizację przyjętych projektów - zmierzają do uzyskania odczuwalnych efektów w równoważeniu transportu. Jednak działania zmierzające do tego celu miasta prowadzą pod silną presją skutków słabej kondycji, w której znajdują się miejskie systemy transportowe.

Wzrost motoryzacji i zwiększający się udział transportu drogowego w przemieszczaniu osób i ładunków, rosnące natężenie środków transportu i zakresy obciążeń infrastruktury transportowej miast, zdecydowanie niska przepustowość miejskich układów drogowych, nakładanie ruchu tranzytowego na ruch wewnętrzny, to tylko niektóre źródła poważnych problemów transportowych miast sprowadzających się między innymi do:

- wzrastającego zatłoczenia dróg miejskich i dróg wlotowych/wylotowych do obszarów zurbanizowanych,

- drastycznie obniżonych standardów technicznych dróg miejskich i obiektów inżynierskich (zły stan techniczny) oraz innych urządzeń infrastruktury uzbrojenia terenu wbudowanych w pasy drogowe,
- zagrożeń bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego: w tym niechronionych grup uczestników tego ruchu – pieszych i rowerzystów,
- braku sprawnych systemów sterowania i zarządzania ruchem drogowym,
- niskiej konkurencyjności publicznego transportu zbiorowego wobec indywidualnego transportu samochodowego,
- istotnego naruszania środowiska przez środki transportu wskutek nadmiernej emisji spalin i hałasu.

Zespół tych problemów transportowych, nie tylko infrastrukturalnych, znany jest od bardzo dawna. Oceny sytuacji były i pozostają jednoznaczne: istotna część infrastruktury technicznej transportu w miastach nie będzie w stanie przejąć dalszego zwiększenia obciążenia ruchem na możliwych do zaakceptowania poziomach standardów tego ruchu. Prawie każda ingerencja w pracę przeciążonych miejskich układów drogowych w celach modernizacyjnych i inwestycyjnych wywołuje poważne konsekwencje w ruchu na całej sieci drogowej miasta, a nie tylko lokalnie w bliskim otoczeniu prowadzonych robót.

Dysproporcje pomiędzy potrzebami transportowymi a możliwościami ich realizacji na godziwym poziomie jakości, zwiększają się na niekorzyść tych pierwszych, tj. użytkowników dróg miejskich. Wobec ilości zadań i ich przestrzennego usytuowania w miastach, uzyskiwane efekty ze zrealizowanych projektów infrastrukturalnych są słabo dostrzegane w całości funkcjonowania systemu transportowego i również tak są odbierane w opinii społecznej, kształtowanej głównie przez liczne uciążliwości transportowe.

Proces modernizacyjny i inwestycyjny infrastruktury transportowej w miastach rozpoczął się w pierwszej dekadzie lat XXI wieku i szerzej rozwinięty w drugiej połowie tej dekady. Było to stanowczo za późno w stosunku do dynamicznie zwiększających się potrzeb w obsłudze transportowej miast. Rozpoczęcie w szerszym zakresie rekonstrukcji infrastruktury transportowej w miastach determinowały finanse samorządów, które zostały wzmocnione europejskimi funduszami strukturalnymi.

Doskonalenie właściwie pracujących systemów transportowych miast, aby były bardziej efektywne, sprawne i przyjazne ludziom oraz gospodarce jest procesem ciągłym i nie ingerującym drastycznie w ich codzienną pracę eksploatacyjną. Tak ten proces przebiegał w miastach Europy Zachodniej. Natomiast pełna rekonstrukcja infrastruktury transportowej, którą w polskich miastach należy wykonać z powodu skali degradacji wskutek zaniedbań od dziesięcioleci - jest wyzwaniem o wiele trudniejszym od systematycznego doskonalenia infrastruktury o wysokich parametrach użytkowych, bo wymagającym:

- ogromnych nakładów finansowych,
- profesjonalnego przygotowania scenariuszy organizacyjnych, technicznych

- oraz ekonomicznych działań w perspektywie wielu najbliższych lat,
- uzyskania zaufania społeczeństwa do pewności realizacji przyjętych projektów i efektów, które systematycznie będą zmniejszać uciążliwości transportowe w miastach,
- wsparcia samorządów miast przez organy ustawodawcze i wykonawcze państwa.

Na zadania modernizacyjne i inwestycje drogowe oraz publicznego transportu zbiorowego w ostatnich latach samorządy miast przeznaczają istotną część środków budżetowych. W roku 2009 wydatki samorządów lokalnych i regionalnych w dziale transport i drogi wyniosły 15,7 mld zł, co stanowiło ponad 36% wszystkich inwestycji samorządowych i była to wartość wyższa od ogółu wydatków majątkowych budżetu państwa. Miasta w roku 2009 przeznaczyły średnio 11,7% ogółu wydatków na transport i łączność, w miastach na prawach powiatu średnio wydatki te wyniosły 14,18% ogółu wydatków budżetowych. W 10 miastach z ogólnej liczby 65 miast na prawach powiatu w 2009 r. wydatki na transport przekroczyły 20% (20,1% – 27,7%) ogółu wydatków budżetowych. W 51 miastach z 830 miast nie będących na prawach powiatu, udział wydatków na transport w wydatkach gmin ogółem przekroczył 20% (20,06% – 52,0%), w tym 6 miast uzyskało powyżej 30%.

O skali wydatków na transport miejski decydują różne czynniki lokalne w tym możliwości budżetowe, skala potrzeb, stopień przygotowania projektów itp. Przytoczone informacje dokumentują bardzo wysokie zaangażowanie finansowe samorządów miast w działania modernizacyjne i inwestycyjne w sektorze transportu, chociaż pozostałe zadania gmin również wymagają odpowiednich nakładów finansowych. W większości miast nakłady na transport – drogi, publiczny transport zbiorowy – osiągnęły graniczne możliwości finansowania ze środków lokalnych budżetów, co wobec potrzeb, staje się uzasadnioną podstawą dla jednoznacznych postulatów samorządów miast o uwzględnienie tych czynników w polityce rozwoju kraju.

Wygenerowane z bazy danych SAS, wybrane średnie wskaźniki z pomiaru dróg miejskich w latach 2005 do 2009 są w określonym stopniu odzwierciedleniem problemów stanu miejskiej infrastruktury drogowej.

Długość dróg w miastach wyrażana różnymi wskaźnikami praktycznie nie ulega odczuwalnemu przyrostowi. Budujemy nowych odcinków dróg miejskich bardzo mało, ponieważ wysiłki skoncentrowane zostały na przebudowie istniejącej infrastruktury drogowej. Na konieczne modernizacje brakuje środków finansowych, brakuje również na nowe inwestycje drogowe. Zatłoczenie dróg w miastach i tzw. „korki” oraz konsekwencje tego stanu, to najczęściej wymieniane uciążliwości ze strony transportu.

Zatłoczenie ma - między innymi - źródło w dynamice rozwoju motoryzacji - wzroście ilości samochodów i wyraźnym zwiększeniu tzw. „ruchliwości” społeczeństwa. W 2005 roku średnio w miastach uczestniczących w SAS przypadało 7,71 km dróg na tysiąc pojazdów, a w roku 2009 już tylko 4,27 km/1000 poj.sam. Jest to efekt

dynamiki wzrostu wskaźnika motoryzacji - według SAS w roku 2009 średni przyrost samochodów osobowych wynosił 84% w stosunku do roku 1999.

Nie jest możliwe z wielu zasadniczych powodów, aby inwestycje nowych dróg w miastach mogły być dostosowane do tempa rozwoju motoryzacji, a oczekiwanie takiego stanu jest utopią. Musimy pogodzić się - tak, jak w miastach świata - z zatłoczeniem dróg, które będzie nam „towarzyszyć” w podróżach miejskich. Przez działania racjonalne możemy zatłoczenie ograniczać i łagodzić jego skutki. Do takich działań zalicza się generalną poprawę stanu istniejących dróg z koniecznymi uzupełnieniami o nowe odcinki, wdrażanie rozwiązań inteligentnych systemów transportowych, ograniczanie dostępu samochodów do określonych stref w miastach, wreszcie odpłatność za korzystanie z niektórej infrastruktury, co jest bardzo drażliwym problemem nie tylko w Polsce.

Na podstawie danych z miast uczestniczących w SAS w poszczególnych latach uzyskujemy informację, że tylko około 19,8% ogólnej liczby jednopoziomowych skrzyżowań dróg podstawowych jest wyposażone w sygnalizację świetlną, wcześniej w latach 2005-2006 było tych skrzyżowań 17,7% - 18,3%. To tylko jeden z przykładów dokumentujących jak bardzo powoli przebiega modernizacja dróg i ich wyposażenia w urządzenia sterowania ruchem, które są niezbędne dla poprawy płynności i ograniczania zatłoczenia. Równocześnie w ciągach tych podstawowych dróg miejskich spotkamy dziesiątki/setki różnych znaków drogowych, których konieczność zainstalowania często nie była weryfikowana od dłuższego czasu.

Przybywa w miastach systematycznie - chociaż bardzo powoli - dróg rowerowych. Oznacza to słabe wspieranie rozwoju infrastruktury dla innych od samochodowych form podróżowania. Drogi/ścieżki rowerowe nader często kolidują z ruchem pieszych i samochodów, co obniża standardy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Udział w wypadkach rowerzysta - pieszy i rowerzysta - samochód oraz skutki tych zdarzeń stają się istotnym problemem szerokiej sfery bezpieczeństwa ruchu drogowego w miastach.

Wskaźniki określające finansowanie drogownictwa miejskiego w średnich wartościach dla miast uczestniczących w SAS nie są zbyt „bogate” w stosunku do potrzeb. Wyższe wartości wskaźników finansowych występują tylko w niektórych miastach - najczęściej zaliczanych do dużych oraz w aglomeracjach. Nakłady ogółem na drogi miejskie wyrażane w złotych na kilometr dróg istniejących w roku 2009 wynosiły ponad 163 000 zł, w roku 2007 nakłady te wynosiły ponad 181 000 zł/km.

Nakłady średnie na remonty i utrzymanie dróg w roku 2009 wynosiły blisko 63 700 zł/km dróg istniejących i w tym rodzaju nakładów obserwuje się przyrost od roku 2005 - ok. 35 400 zł/km dróg istniejących. Nakłady na inwestycje drogowe w 2009 wynosiły w przeliczeniu na kilometr dróg istniejących ok. 99 900 zł, a w roku 2007 ok. 137 900 zł.

Zmniejszenie nakładów na inwestycje drogowe w wymienionych latach ma

prawdopodobnie związek z obniżeniem udziału funduszy europejskich w finansowaniu dróg miejskich w tym okresie i w miastach SAS. Oczywiście operowanie wartościami średnimi w skali miast o bardzo różnej wielkości i zdecydowanie różniących się uwarunkowaniach lokalnych jest głębokim uproszczeniem analiz w sferze wysokości finansowania drogownictwa miejskiego. Jednak uśrednione wartości i szczegółowe dane z poszczególnych miast potwierdzają ogólnie znaną tezę, która brzmi: nakłady na drogownictwo miejskie w ostatnich latach są wysokie i w większości są one granicznymi – maksymalnymi – wartościami możliwymi do uzyskania w budżetach miast. Jednak są te nakłady zbyt niskie, aby stan dróg miejskich poprawić w takim stopniu, jaki jest konieczny i powszechnie oczekiwany. Z tej sytuacji samorządy wspólnie z władzami państwa zobowiązane są - w bliskiej perspektywie czasu - znaleźć pozytywne wyjście i przez to potwierdzić deklaracje, że modernizacja miast jest konieczna dla rozwoju kraju.

**Pomiar kilkudziesięciu wskaźników transportu miejskiego w SAS prowadzony jest od roku 1999 przez Związek Miast Polskich i biorące udział w projekcie samorządy miast. Uzyskany zbiór danych o transporcie w założeniach projektu ma być podstawą dla oceny ogólnej kondycji danego sektora usług publicznych w miastach, a szczególnie określenia poziomu skuteczności, efektywności, dostępności i jakości świadczonych przez gminy miejskie usług transportowych. Od roku 2007 SAS włączony został do projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu dla lepszego dostarczania usług publicznych”, realizowanego przez: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych. Projekt jest współfinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Poprzez włączenie do projektu, SAS oprócz corocznej rejestracji danych i wskaźników o transporcie miejskim wzbogacony został o działanie Grup Wymiany Doświadczeń (GWD), które na bezpośrednich spotkaniach w miastach mogły przeprowadzić: analizy i pomiary wybranych usług, prezentacje projektów infrastrukturalnych, sposobów zarządzania transportem w mieście itp. Transport w miastach monitorowany był w ramach SAS po raz jedenasty. Dokument „Transport w miastach – problemy modernizacji, osiągnięcia miast i oceny odbiorców usług transportowych” opracował Franciszek Zych. Publikowany materiał jest wybranym fragmentem tego dokumentu.*