

Dawid KRYSIŃSKI
Uniwersytet Wrocławski

IDEA ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU A KSZTAŁT POLITYKI TRANSPORTOWEJ W POLSKICH MIASTACH

SUSTAINABLE TRANSPORTATION IDEA AND TRANSPORT POLICY IN POLISH CITIES

ABSTRACT: The aim of this paper is an analysis of theoretical and practical transport policy in three polish cities (Krakow, Poznan and Wroclaw). Author says that content of local transport strategies is compatible with sustainable transportation idea. But in the second part of the text, there are finding of researches which show that current local governments activities are not successful, so in these cities car is more and more popular. In the end, author looks for reasons of inefficiency of local activity and argues that it may be an effect of various parameters of investments (which are inconsistent with local transport strategies), cultural factors, liberal spatial urban policy, shape of law regulations as well as lack of money.

KEY WORDS: transport policy, urban transport, sustainable transport

Wprowadzenie

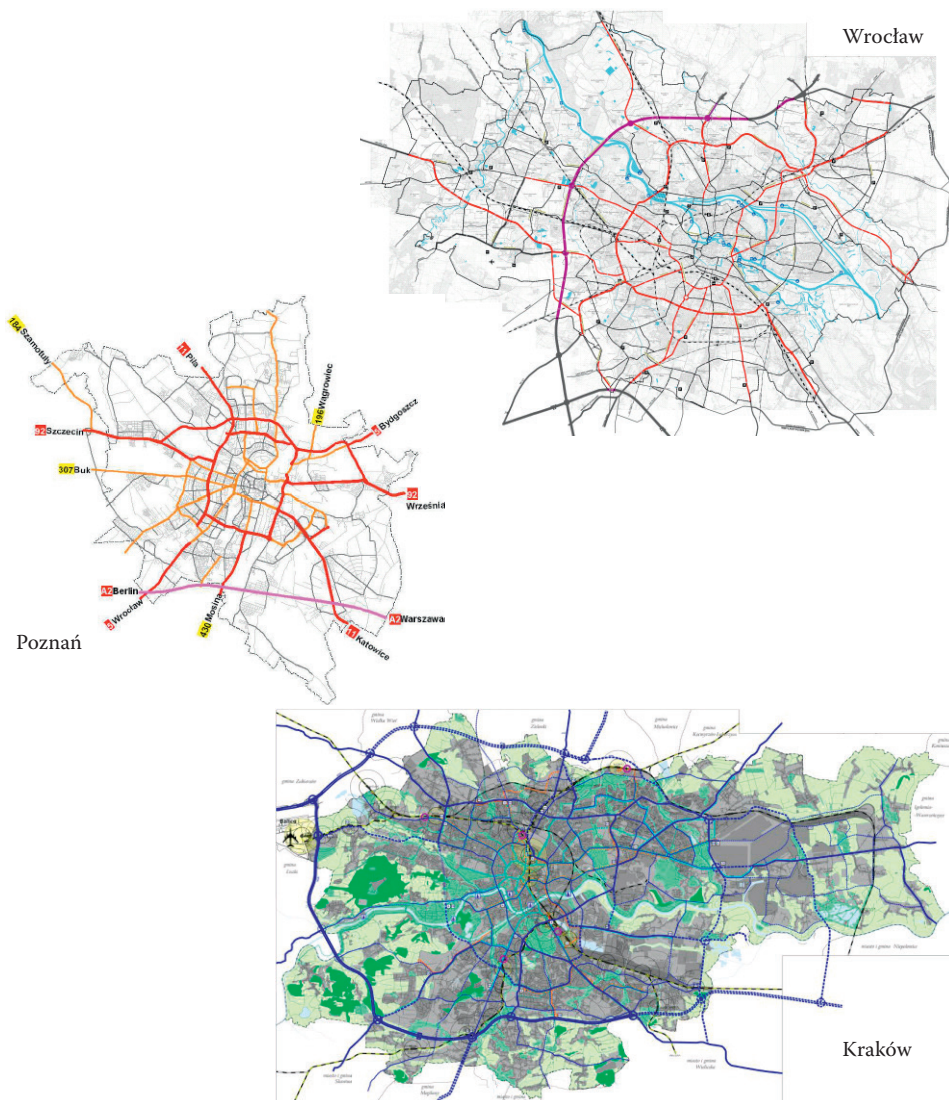
Dynamiczny rozwój motoryzacji doprowadził do negatywnie waloryzowanych zjawisk, takich jak zatłoczenie dróg czy „rozlewanie się” miast. W polityce transportowej państw zachodnioeuropejskich spowodowało to wyraźny zwrot polegający na próbie wykorzystania alternatywnych względem samochodu środków transportu. Środki te próbuje się promować w miejscach, w których transport indywidualny okazał się nieefektywny lub też został uznany za element powodujący różnie pojmowaną degradację otoczenia i gdy jednocześnie istnieją ekonomiczne i przestrzenne warunki zastąpienia go inną formą mobilności przestrzennej. Coraz większą popularnością cieszy się więc transport publiczny, rower, a także ruch pieszy. Popularyzuje się także tzw. *car-sharing* oraz wypożyczalnie małych samochodów elektrycznych. Przemiany te są w literaturze przedmiotu prezentowane jako charakterystyczne dla państw Zachodu, które zetknęły się z problemami generowanymi przez intensywny rozwój motoryzacji znacznie

wcześniej niż Polska. Zdaniem Mariusza Szałkowskiego społeczeństwo polskie jest na etapie preferowania modelu obowiązującego w Europie Zachodniej w latach 60. XX w., kiedy to przyznawano motoryzacji uprzywilejowaną pozycję. Według Szałkowskiego zrozumienie wagi problemu i modyfikacja sposobu myślenia o samochodzie na wzór krajów Europy Zachodniej zajmie w Polsce jeszcze kilka lat, choć już teraz widać pewne symptomy popularyzacji idei zrównoważonego rozwoju (Szałkowski 2009). Punkt widzenia prezentowany przez wspomnianego autora odznacza się przyjęciem założenia teorii konwergencji, wedle której (1) „charakter dominującej technologii (w tym wypadku motoryzacji) narzuca (wywołuje) określone formy organizacji społecznej, życia politycznego, wzorów kulturowych, codziennych zachowań, a nawet przekonań i postaw” (Sztompka 2007), (2) społeczeństwo polskie „imituje” model zachodni, przechodząc przez poszczególne etapy – od rozwoju i fascynacji motoryzacją aż po próbę ograniczenia jej roli.

Celem artykułu jest – w powyższym kontekście – odpowiedź na pytanie: czy polityka transportowa polskich miast jest zgodna z założeniami idei zrównoważonego transportu, czy też nadal sprzyja ona motoryzacji indywidualnej? Mając na względzie ewolucyjny charakter wspomnianych przemian, warto przyjrzeć się deklarowanej i faktycznie realizowanej polityce transportowej polskich miast (Krakowa, Poznania i Wrocławia), aby określić jej relację do tendencji zauważalnych obecnie w Europie Zachodniej. Warto też przy tym podkreślić, że idea zrównoważonego transportu (jako sprawdzona i przepracowana na Zachodzie) dotarła do Polski w tym samym czasie, co „spóźnione” umasowienie motoryzacji, dając przez to szansę na przyspieszenie procesów konwergencyjnych. By móc odpowiedzieć na postawione wyżej pytanie, zostanie przybliżona treść strategii obowiązujących w wymienionych ośrodkach oraz uwzględnione zostaną wyniki badań pokazujących (zachodzące tam w ostatniej dekadzie) zmiany w strukturze wykorzystania poszczególnych środków transportu. Przedstawione na koniec wyniki będą poddane interpretacji uwzględniającej m.in. stanowisko reprezentantów środowiska akademickiego oraz aktywistów miejskich. Rozważania niniejsze zostaną jednak poprzedzone przybliżeniem tych zmian w podejściu do motoryzacji, które dokonały się w państwach Europy Zachodniej. Warto również dodać, że wybrane miasta, choć podobne pod względem liczby ludności oraz pełnionych funkcji, różnią się układem urbanistycznym oraz istniejącym stanem infrastruktury drogowej (rysunek 1).

Od modernizmu do postmodernizmu: narodziny idei zrównoważonego transportu

Z rozwojem motoryzacji wiązano w pierwszej połowie XX w. duże nadzieje, umieszczając ją w centrum ówczesnych koncepcji urbanistycznych. Moderniści spod znaku Karty Ateńskiej widzieli przestrzeń miejską jako układ poprzecinany szerokimi i bezkolizyjnymi arteriami, umożliwiającymi szybkie przemieszczanie się za pomocą samochodu pomiędzy poszczególnymi częściami miasta. Podróże te stanowiły nieodzowny



Rys. 1. Układ komunikacyjny Wrocławia, Krakowa i Poznania

Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia, Krakowa i Poznania.

składnik modernistycznych koncepcji zakładających, iż miasto winno być podzielone na monofunkcyjne strefy: mieszkaniową, usługową, handlową i wytwórczą. Szybko jednak okazało się, że zarówno strefowanie miasta, jak i oparcie systemu transportowego na motoryzacji indywidualnej niesie ze sobą konsekwencje, których nie przewidziano, tworząc modernistyczne projekty. Samochód – jako środek umożliwiający indywidualne oraz swobodne pokonywanie przestrzeni – przyczynił się do migrowania ludzi na

tereny rezydencjalne, coraz bardziej odległe od rdzennej części miasta czy aglomeracji, co spowodowało wiele krytycznych reakcji (Polit 2010). W tym kontekście wskazywano m.in. na kwestię wykluczenia społecznego mieszkańców przedmieść, którzy z różnych powodów nie mogą samodzielnie użytkować samochodu. Twierdzono bowiem, że takie cechy, jak rozległość i niewielka gęstość zaludnienia suburbiów uniemożliwiają efektywną obsługę tych obszarów alternatywnymi względem samochodu środkami transportu (Węgleński 1988). Wzmożony odpływ mieszkańców miast na przedmieścia przyniósł także intensyfikację migracji wahadłowych, związanych z codziennymi dojazdami do pracy i traktowanych jako jeden z powodów niewydolności śródmiejskich układów komunikacyjnych, co było efektem intensywnego wzrostu liczby samochodów, niewspółmiernego do tempa ilościowego rozwoju infrastruktury drogowej (przy jednoczesnej koncentracji podróży w czasie i w przestrzeni) (Rozkwitalska 1997). Na tego rodzaju przeciążenie sieci drogowej miast zwrócił uwagę w latach 70. XX wieku m.in. Manuel Castells, który – opisując region paryski – zauważył, że już w 1962 r. sieć dróg w tej metropolii nie była w stanie przyjąć wzrastającej liczby samochodów (Castells 1982). Z zaistniałej sytuacji początkowo wyprowadzano wniosek zgodny z duchem urbanistyki modernistycznej, dostrzegając konieczność rozbudowy śródmiejskiej sieci dróg. W praktyce jednak propozycja ta okazała się nieskuteczna – nie tylko nie rozwiązywała ona zauważanych trudności, ale też przyczyniała się do dalszej intensyfikacji ruchu z racji tworzenia warunków sprzyjających użytkowaniu samochodu (Gadziński 2010; Wesołowski 2008). Co więcej, zwrócono uwagę, iż wykorzystywanie pojazdów odbywa się w sposób zindywidualizowany i nieskoordynowany, co utrudnia takie modelowanie ruchu, które gwarantowałoby optymalne wykorzystywanie istniejących korytarzy drogowych (Karabon 2009). Na tej podstawie samochód zaczęto postrzegać jako dobro *quasi*-prywatne (Urry 2004), bowiem jego użytkowanie, mimo że w pełni swobodne, wiązało się z wykorzystywaniem dóbr publicznych, eksploatowanych w sposób niekontrolowany i nieskoordynowany. Jednocześnie motoryzacji przypisano odpowiedzialność za upadek tradycyjnej, wielofunkcyjnej ulicy, która w dobie popularyzacji samochodu została zdominowana przez użytkowników prywatnych pojazdów i sprowadzona do roli kanału tranzytowego (Wesołowski 2008). W dyskursie na temat miast na stałe zagodził więc wątek kryzysu, z czym wiąże się przedstawienie ulicy jako miejsca pozbawionego cech tradycyjnej przestrzeni publicznej, miejsca w równym stopniu dostępnego każdemu, a w szczególności spacerowiczowi. Określając kondycję ulic, coraz częściej traktowano je jako „przestrzenie [...] rozbijające ciągłość śródmieścia, [...] przez które «należy przejechać jak najszybciej»” (Beim, Modrzewski, Radziński 2010). Choć rzeczone kryzys nie był efektem wyłącznie umasowienia motoryzacji (odzwierciedlał on raczej ducha modernistycznej urbanistyki, która wprowadziła strefowanie miasta oraz fascynowała się nowoczesną techniką – w tym motoryzacją), to jednak motoryzację postrzegano jako jedną z głównych przyczyn zanikania bujnego życia śródmiejskiej ulicy, stającej się wyłącznie przestrzenią tranzytu między punktowymi celami podróży (coraz częściej lokalizowanymi zresztą poza obszarem ulicy, np. w autonomicznych względem niej centrach handlowych). Ujawniło się także prze-

konanie o niemałym oddziaływaniu motoryzacji na środowisko naturalne, co z kolei spowodowało obciążenie samochodu odpowiedzialnością za rosnące zanieczyszczenie miejskiego powietrza (Dennis, Urry 2009). Stąd też już w latach 60. zaczęło dojrzewać przekonanie, że konieczna jest radykalna zmiana w sposobie myślenia o gospodarowaniu przestrzenią miejską.

Od tego momentu w Europie Zachodniej zaczęła się rozwijać koncepcja zrównoważonego transportu w miastach, koncepcja, która kładzie nacisk na promowanie alternatywnych względem samochodu środków transportu (Buechler, Pucher 2011). Samorządy lokalne zaczęły wówczas redefiniować podejście do kwestii transportowej, wprowadzając do planów inwestycyjnych zadania polegające na unowocześnianiu i rozbudowie systemów transportu publicznego. Coraz popularniejsze stało się również podejmowanie zadań mających na celu zwiększanie udziału ruchu pieszego i rowerowego w przestrzeni publicznej, czemu pomógł także kryzys paliwowy lat 70. Towarzyszyła temu również promocja tzw. car-sharingu (np. w formie wspólnych dojazdów do pracy) oraz car-poolingu (coraz częściej w postaci wypożyczalni niewielkich pojazdów wyposażonych w silniki hybrydowe lub zasilanych wyłącznie energią elektryczną) (Beim 2011; Litman 2007).

Jako że niemały udział w budowaniu uprzywilejowanej pozycji samochodu miała wcześniej urbanistyka doby modernizmu (szczególnie późniejszego), redefinicji poddano nie tylko kwestię *stricto* transportową, ale też ogólniejszy sposób myślenia o planowaniu miasta. Temu przejściu sprzyjała też suburbanizacja, budząca coraz większe obawy o kondycję miast i ich otoczenia. Stopniowo popularyzowała się też idea zrównoważonego rozwoju miast zakładająca konieczność uwzględnienia ekologicznych, ekonomicznych i społecznych aspektów procesu rozwojowego, uwzględniająca także problematykę transportową (Litman 2006; Gilbert 2006). Zgodnie z ideą równowagi, konieczne jest bowiem aplikowanie rozwiązań pozwalających osiągnąć rozwój gospodarczy bez nadmiernego obciążania środowiska naturalnego czy też wywoływania negatywnie waloryzowanych zjawisk społecznych (np. wykluczenia społecznego wynikającego z ograniczeń w mobilności przestrzennej) (Bolay 2011). Zakłada się przy tym, że szereg zasobów niezbędnych do inicjowania procesów rozwojowych ma charakter wyczerpywalny, toteż należy poszukiwać sposobów ograniczających ich wykorzystanie. W kontekście obszarów miejskich idea zrównoważonego rozwoju kładzie nacisk m.in. na odejście od ekstensywnego gospodarowania przestrzenią w celu intensyfikacji wielofunkcyjnej zabudowy, koncentracji ludzkiej aktywności na mniejszym obszarze czy też zmniejszenia roli motoryzacji indywidualnej. Stąd coraz częściej pojawiają się koncepcje aprobujące stosowanie ekologicznych materiałów, wykorzystywanie wolnych terenów w pobliżu centralnych części miast, a w kontekście transportu – wykorzystywanie ich także w celu reintegracji funkcjonalnej tworzonych przestrzeni. Jak zauważa Aleksander Polit, ten nowy trend miałby polegać „na projektowaniu zabudowy o stosunkowo wysokiej intensywności, mieszania funkcji terenów miejskich i oparcia ich funkcjonowania o transport publiczny”. Dzięki temu miało dojść do tworzenia „lokalnych sub-centrów o różnorodnych funkcjach w punktach dobrze skomunikowanych”,

stanowiących „dobry sposób na obniżenie czasu podróży dom–praca–rozrywka” (Polit 2010: 89). Miałyby to zatem pomóc w ograniczaniu liczby tych podróży w przestrzeni miejskiej, które mieszkańcy wykonują w celu zaspokojenia swoich potrzeb.

Popularyzacji alternatywnych form transportu, a także próbie odejścia od modernistycznego sposobu planowania przestrzeni miejskiej towarzyszy również postulat wprowadzania ograniczeń dla komunikacji indywidualnej, opartej na wykorzystaniu prywatnych samochodów. Dotyczy to szczególnie centralnych części miast (Gadziński 2010), w których od lat 70. XX wieku podjęto szereg działań rewitalizacyjnych mających na celu przywrócenie atrakcyjności i wzmocnienie wielofunkcyjności centrum. Z takimi przemianami wiążą się również oczekiwania dotyczące zwiększenia udziału przestrzeni przeznaczonych dla ruchu pieszego, co – jak argumentują postmoderniści – byłoby pomocne w przywracaniu ulicom wielofunkcyjnego wymiaru.

Analizując treść postmodernistycznych koncepcji, można w nich dostrzec prymat interesu kolektywnego nad indywidualnym. Dobrze uwidacznia to wspomniana już klasyczna koncepcja Castellsa, która opiera się na tzw. transferach, czyli przepływach ludzi między punktami rozmieszczonymi w przestrzeni miasta i pełniącymi określone funkcje. Charakter każdego transferu jest tu definiowany na podstawie roli pełnionej przez źródło oraz ze względu na cel przepływu. Generuje to określone wymagania, które musi spełnić wybrany środek transportu, aby dany transfer został efektywnie zrealizowany. Wymagania te, będące – zdaniem Castellsa – „konkretnym wyrazem praw społecznych rządzących elementami znajdującymi się u podstawy transferu” (Castells 1982), polegają na łączeniu w odpowiednich proporcjach przez dany środek transportu następujących cech: ładowności, prędkości, bezpieczeństwa, wygody oraz kosztu ogólnego określonego na podstawie kosztów generowanych przez każdy z poprzednich elementów. Castells uważa, że – dla przykładu – dojazd robotnika fizycznego do pracy powinien odbywać się za pomocą środka komunikacji o dużej ładowności, rozwijającego dużą prędkość oraz bezpiecznego, zaś z racji charakteru punktu docelowego znacznie mniej istotny staje się komfort (Castells 1982). Tego rodzaju ujęcie jawi się jako wyjątkowo obiektywne, bowiem pomija subiektywne preferencje poszczególnych użytkowników, określając, jaka kombinacja czynników byłaby najkorzystniejsza z punktu widzenia całej społeczności miejskiej oraz praw regulujących jej funkcjonowanie (wytwarzanych na skutek codziennych praktyk społecznych). Koncepcja Castellsa jest zatem bliska ujęciom postrzegającym przestrzeń miejską jako ograniczony zasób, którego eksploatacja nie może odbywać się w sposób zupełnie dowolny i nieskoordynowany. Zdaniem zwolenników koncepcji postmodernistycznych istotne jest więc odejście od prymatu motoryzacji indywidualnej wszędzie tam, gdzie istniejące prawa społeczne wskazują, iż osiągnięcie większej efektywności transportowej zapewni stosowanie alternatywnych względem samochodu form mobilności przestrzennej. Jeden z często przywoływanych przykładów stanowią wskazywane już centra miast, które przestrzennie są zbyt małe, by przyjąć wpływającą do nich ilość samochodów. Stąd, jak twierdzą postmoderniści, należy wprowadzać ograniczenia dla komunikacji indywidualnej, ulepszając jednocześnie transport publiczny, czyniąc go bardziej ekologicznym, wydajniejszym, dost-

tecznie szybkim, a przede wszystkim oszczędnym przestrzennie środkiem lokomocji, który z jednej strony pozwala wyeliminować trudności wygenerowane przez rozwój indywidualnej motoryzacji, a z drugiej charakteryzuje się egalitaryzmem społecznym (Wesołowski 2008); przeciwieństwem jest ograniczanie ruchu wyłącznie poprzez wprowadzanie opłat za wjazd do centrum, co – jak wskazuje Krzysztof Nawratek, powołując się na przykład Rygi – uprzywilejowuje bardziej zamożnych mieszkańców miast (Nawratek 2012). W rezultacie nawet jeżeli z ekonomicznego punktu widzenia transport publiczny wymaga większego wkładu finansowego, aniżeli utrzymanie infrastruktury przeznaczonej dla komunikacji indywidualnej, to jednocześnie dzięki ograniczeniu ruchu samochodowego udaje się wyeliminować inne koszty zewnętrzne, do których można zaliczyć zanieczyszczenie środowiska, trudności wywołane zatłoczeniem dróg czy też bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Polityka polskich miast w kontekście idei zrównoważonego transportu

Założenia przyjęte przez strategie transportowe Krakowa, Poznania i Wrocławia jednoznacznie nawiązują do idei zrównoważonego transportu w miastach. Twórcy dokumentów wskazują bowiem na konieczność podjęcia szeregu działań m.in. w zakresie promowania komunikacji publicznej i rowerowej oraz ruchu pieszego, przy jednoczesnym ograniczaniu roli transportu indywidualnego, który jest określany jako środek obciążający środowisko naturalne i społeczne¹. Analizowane strategie zawierają także odniesienie do polityki budowy dróg, wskazując na konieczność tworzenia korytarzy obwodowych i ograniczanie dostępności obszarów śródmiejskich dla komunikacji indywidualnej. Istotnym elementem dokumentów jest również kwestia planowania przestrzennego, w którego przypadku autorzy strategii odwołują się do postulatów występujących w postmodernistycznych koncepcjach miast zwartych. Tego rodzaju planowanie jest postrzegane jako niezbędny element kształtowania zachowań transportowych, kształtowania polegającego na minimalizowaniu liczby transferów (ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia udziału samochodów prywatnych w ogólnej liczbie przewozów). Szczegółowe zestawienie działań dotyczących planowania przestrzennego, promowania transportu publicznego oraz ograniczania roli komunikacji indywidualnej (zawartych w strategiach Krakowa, Poznania i Wrocławia) obrazuje tabela 1.

Analizowane dokumenty zakładają także konieczność oddziaływania na zachowania transportowe użytkowników przestrzeni miejskiej w celu skłonienia ich do zaspoka-

¹ Kwestię środowiska (ekologii) należy rozumieć tutaj w szerokim sensie, włączając w zakres tego pojęcia zarówno oddziaływanie motoryzacji na środowisko przyrodnicze, jak i na środowisko życiowe człowieka przez niego samego zaprojektowane i wytworzone. W analizowanych dokumentach nawiązuje się bowiem zarówno do kwestii zanieczyszczeń, jak i do wpływu motoryzacji na jakość oraz atrakcyjność przestrzeni miejskiej.

Działania planowane w strategiach transportowych badanych miast^a

Kategoria działań	Planowane działania
Transport publiczny	<ul style="list-style-type: none"> – budowa nowych linii tramwajowych – uczynienie z komunikacji tramwajowej podstawowego środka transportu – wprowadzenie priorytetu na skrzyżowaniach – wzrost udziału w ogólnej liczbie transferów – wykorzystanie potencjału miejskich węzłów kolejowych – wprowadzenie Systemów Informacji Pasażerskiej – kształtowanie atrakcyjnej taryfy opłat (wraz z integracją taryfową) – kształtowanie węzłów przesiadkowych typu <i>door-to-door</i> – tworzenie wydzielonych torowisk i pasów autobusowych
Transport indywidualny	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie ruchu samochodowego do „ekologicznej pojemności systemu” – promowanie car poolingu – wprowadzenie opłat za wjazd do centrum – obniżanie liczby wykonywanych podróży w wyniku prowadzenia odpowiedniej polityki planowania przestrzennego – rezygnacja ze zwiększania przepustowości dróg wiodących do centrum
Planowanie przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie transferów wewnątrzmijskich – przywracanie wielofunkcyjności i małoskalowości – koncentracja usług w przestrzeni ulicy – przestrzeganie zasady zwartości miasta – strefowanie miasta (strefa śródmiejska z priorytetem transportu publicznego i ruchu pieszego, uspokojeniem ruchu i ograniczeniem powierzchni parkingowej) – zapobieganie dekoncentracji zabudowy – lokowanie usług blisko przystanków – wydawanie pozwoleń na zabudowę głównie w zasięgu transportu publicznego

^a Ze względu na ograniczone miejsce zestawienie nie obejmuje celów związanych m.in. z polityką parkingową oraz ruchem pieszym i rowerowym.

Źródło: opracowanie na podstawie: Polityka Transportowa Miasta Krakowa na lata 2007–2015, Uchwała nr XXIII/26/III/99 Rady Miasta Poznania oraz Uchwała nr XII/396/99 Rady Miasta Wrocławia.

ania potrzeb poprzez jak najmniejsze użytkowanie transportu, optymalny wybór tras przejazdu, a także maksymalne wykorzystanie alternatywnych względem samochodu środków transportu; w związku z tym znaczenia nabiera kwestia edukacji społecznej (Hebel 2009). Strategie zakładają więc konieczność integracji różnorodnych działań samorządowców, traktując politykę transportową jako działalność wieloaspektową, której nie można zawężyć wyłącznie do kształtowania infrastruktury technicznej. Wskazane dokumenty uwypuklają bowiem powiązania między kwestią transportową a odpowiednim planowaniem przestrzennym, jakością otoczenia korytarzy drogowych czy też działalnością *quasi*-marketingową.

Warto podkreślić, że omawiane strategie mają charakter ogólny i deklaracyjny, stanowiąc przede wszystkim zbiór wyznaczników, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i realizacji poszczególnych inwestycji. O rzeczywistym wpływie takich dokumentów na miejską politykę transportową decydują jednak praktyczne efekty

proszonych inwestycji. Zakładając, że inwestycje te mają – wedle strategii – przyczynić się do wzmocnienia udziału alternatywnych względem samochodu środków transportu w ogólnej liczbie wykonywanych podróży, można zauważyć, iż podejmowane przez samorządy działania nie prowadzą (przynajmniej na razie) do oczekiwanych rezultatów². Przeprowadzone w Krakowie analizy pokazują, że w latach 2006–2011 liczba samochodów (liczona na 1000 mieszkańców) wzrosła tam o 13%. Również kompleksowe badania ruchu wskazują na spadek odsetka podróży odbywanych pieszo i przy użyciu transportu publicznego na rzecz transportu indywidualnego. W latach 2003–2010 udział samochodu w ogólnej liczbie podróży po Krakowie wzrósł z 21% do 28% kosztem komunikacji miejskiej (spadek z 48% do 46%) oraz ruchu pieszego (spadek z 30% do 25%) (Łączek 2012). Podobnie działo się we Wrocławiu, choć tutaj zestawienie obejmuje wyłącznie transport publiczny oraz samochód (z analiz wyłączony został ruch rowerowy i pieszy). Według przeprowadzonych badań w latach 2006–2011 udział komunikacji miejskiej w ogólnej liczbie podróży spadł w tym mieście z 50% do 45%. W tym samym czasie wzrósł udział transportu indywidualnego (z 50% w 2006 roku do 55% w roku 2011) (Knapik 2011). W przypadku Wrocławia krytycznie o prowadzonej polityce transportowej wypowiedziała się również Najwyższa Izba Kontroli, która uznała, że w miejskiej polityce transportowej (Uchwała nr XII/396/99 Rady Miasta Wrocławia) „nie zamieszczono zapisów umożliwiających monitorowanie założonych przedsięwzięć”, zaś „wieloletnie plany inwestycyjne (które podlegały zmianom) oraz roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej, z uwagi na ich ograniczony horyzont czasowy oraz treść (dotyczącą konkretnych przedsięwzięć i zadań) nie mogły stanowić dokumentów wykonawczych do PTW. Urząd Miasta nie posiadał udokumentowanego katalogu działań, jakie należy podjąć dla realizacji zadań priorytetowych określonych w PTW, nie sporządzał też sprawozdań dotyczących realizacji Polityki” (Knapik 2010).

Zaprezentowane wyniki badań są – w dyskursie naukowym i aktywistycznym – interpretowane jako dowód nieskuteczności polityki realizowanej przez magistraty badanych miast. Zwolennicy idei zrównoważonego transportu wskazują, iż brak rezultatów zgodnych z dokumentami strategicznymi to efekt zaniedbań oraz niekonsekwencji samorządowców, którzy nadają stworzonym strategiom jedynie wartość deklaracyjną, natomiast w praktyce podążają modernistyczną ścieżką planowania (Dudek 2010) lub nadrabiają jedynie zaległości z lat 80. i 90., nie wychodząc naprzeciw „współczesnym kierunkom rozwoju przestrzennego miast” (Beim 2012: 84). Do krytykowanych działań samorządowych należy m.in. ograniczanie liczby wozokilometrów transportu publicznego oraz brak konsultacji z mieszkańcami w sprawie planowanych zmian

² W tekście zostały zaprezentowane jedynie wyniki dotyczące Krakowa i Wrocławia, ponieważ ostatnie kompleksowe badania ruchu dla miasta Poznania przeprowadzono w 2000 r. i dotąd nie doczekały się one aktualizacji. Warto jedynie zauważyć, że autorzy tych badań określili na podstawie wcześniejszych ustaleń, iż roczny wzrost udziału samochodu w ogólnej liczbie podróży wynosi 3%, zaś spadek udziału komunikacji publicznej to 2,3% rocznie. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania 2008.

w siatce połączeń autobusowych i tramwajowych. Z dezaprobatą spotyka się również brak priorytetu dla komunikacji miejskiej, szczególnie w miejscach poddawanych przebudowie i modernizacji już po uchwaleniu strategii transportowych. Warto w tym kontekście zauważyć, że przedmiotem krytyki lub dwuznacznej oceny stają się także inwestycje, które oficjalnie realizowano z zamiarem usprawnienia transportu publicznego. Z jednej strony dostrzega się w nich elementy zgodne z założeniami przyjętych strategii, a z drugiej wskazuje się, iż utrwalają one dominację transportu indywidualnego. Jednym z przykładów inwestycji, które w oficjalnym dyskursie funkcjonowały jako wzmacniające transport publiczny, a w praktyce spotkały się z dwuznaczną oceną, jest budowa w latach 2010–2012 trasy tramwajowej na os. Ruczaj w Krakowie. Przyczynę krytyki stanowi w tym wypadku infrastruktura drogowa towarzysząca nowo powstałej trasie. Krytycy wskazują, że zastosowane parametry drogi skłaniają do użytkowania samochodów prywatnych i zmuszają – w świetle obowiązujących przepisów – do budowy ekranów akustycznych otaczających jezdnie. Zdaniem Michała Beima, „takie inwestycje wprawdzie poprawiają dojazd tramwajem, ale w rzeczywistości obniżają przewagę konkurencyjną transportu publicznego i podnoszą koszty funkcjonowania całego systemu transportowego” (Beim 2013). Podkreśla się również, że zastosowane zabezpieczenia przed nadmiernym hałasem sprowadzają ulicę przede wszystkim do roli korytarza tranzytowego, pozbawionego wielofunkcyjnego charakteru. Choć możliwość budowy ekranów akustycznych wpisano w krakowską strategię, to jednak rozwiązanie to spotyka się z dezaprobatą za – jak argumentują krytycy – dezintegrację miejskiej przestrzeni, która zostaje odcięta od obszaru ulicy.

Inny przykład stanowi budowa węzłów przesiadkowych, takich jak Rondo Reagana we Wrocławiu. W dyskursie krytycznym zwraca się uwagę na to, iż tworząc rzeczony węzeł, nie udało się doprowadzić do pełnej integracji transportu publicznego. Część przystanków została bowiem umieszczona poza bezpośrednim obszarem ronda, co wymaga jednoczesnego pokonywania przejścia podziemnego oraz kilku przejść naziemnych. W trakcie przebudowy Ronda zrezygnowano również z wyznaczenia części z przejść, mimo że mogły one usprawnić ruch między niekorzystnie rozlokowanymi przystankami. Również wspomniane przejście podziemne obejmuje jedynie wybrane fragmenty Ronda, uniemożliwiając bezpośrednie przedostanie się ze środkowej części skrzyżowania na przystanki znajdujące się poza jego obrębem (Problemy zarządzania samorządowego... 2010). Z tego powodu prezentowana inwestycja jest traktowana jako przedsięwzięcie, które jedynie częściowo nawiązuje do idei zrównoważonego transportu, mimo iż zrealizowano ją w latach 2006–2008, a zatem po uchwaleniu wrocławskiego planu transportowego.

Dyskurs zwolenników koncepcji zrównoważonego transportu dotyka w dużej mierze zadań już zrealizowanych; tym samym wskazuje on, że przyczyna marginalizacji strategii transportowych tkwi nie tylko w braku środków finansowych, lecz również w sposobie myślenia o przestrzeni miejskiej odbiegającym – zdaniem postmodernistów – od wizji zarysowanej w dokumentach planistycznych. Zwraca się przy tym uwagę, że polityka władz lokalnych w polskich miastach koresponduje z dyskursem liberal-

nym, przyjętym na początku transformacji ustrojowej i znajdującym odzwierciedlenie nie tylko w transporcie, ale również w innych dziedzinach życia społecznego, m.in. w planowaniu przestrzennym (Billert 2012). Michał Beim zauważa w tym kontekście, że „największym problemem dla zrównoważonego rozwoju transportu jest polityka przestrzenna miast i podmiejskich gmin, która sprzyja niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji, uzależniając wielotysięczne rzesze mieszkańców od samochodu” (Beim 2013). Uwaga Beima nawiązuje w tym miejscu do stanowiska Andreasa Billerta, który podkreśla, iż przyjęcie liberalnego modelu transformacji ustrojowej uniemożliwiło kontrolę nad żywiołowym przebiegiem przemian przestrzennych, a kwestia ta nie została rozwiązana do dzisiaj. Poszukując przyczyn dysonansu między deklaracyjnymi strategiami a faktycznie podejmowanymi działaniami, warto również odwołać się do sfery kulturowej, omawianej zarówno przez Beima (2012), jak i Szałkowskiego. Zarysowany przez Szałkowskiego stosunek Polaków do samochodu zdaje się bowiem mieć odzwierciedlenie nie tylko w wyborach mieszkańców miast, ale także w polityce transportowej samorządów – wciąż realizowanej w duchu modernistycznym. Samochód – jako symbol sukcesu życiowego, *quasi*-prywatny środek transportu oraz główny atrybut indywidualnej konsumpcji (Urry 2004) – jawi się w tym kontekście jako integralny element życia społecznego, symbol indywidualizmu, swobody i wolności. Takie jego postrzeganie koresponduje z liberalnym nastawieniem polskich elit polityczno-gospodarczych od początku transformacji ustrojowej. Opcja liberalna wiąże się w tym kontekście nie tyle z interesami beneficjentów transformacji (jak to określa przywołany już Billert), co raczej z przekonaniem, iż restrykcyjna polityka transportowa kłóci się z gwarancją wolności wyboru dotyczącą również wykorzystywanych środków transportu. Z kolei Paweł Kubicki upatruje przyczyn obecnej polityki miejskiej w braku integracji działań urzędniczych. Jego zdaniem projektowanie sieci transportowej odbywa się w oderwaniu od próby określenia wpływu tworzonej infrastruktury na otoczenie społeczne (Kubicki 2012).

Należy też jednak zauważyć, że mimo unijnego wsparcia szereg inwestycji uznawanych za niezbędne, promujących transport publiczny i znajdujących się w planach inwestycyjnych, wciąż nie może doczekać się realizacji z powodu braku środków umożliwiających wniesienie wkładu własnego. Z tego powodu wdrożone już usprawnienia (abstrahując od wskazywanej dwuznaczności niektórych z nich) mają często charakter punktowy i mogą oddziaływać na strukturę wykorzystywania poszczególnych środków transportu jedynie w wybranych fragmentach miasta. Dlatego też, analizując rzeczywistą skuteczność inwestycji promujących (przynajmniej w założeniu) alternatywne formy transportu, należałoby ograniczyć się tylko do wybranych obszarów miejskich i – przynajmniej na razie – odejść od formułowania ocen na podstawie danych obejmujących obszar całego miasta (bądź też wykorzystywać je do formułowania raczej hipotez niż jednoznacznych tez). Warte odnotowania są także uwarunkowania prawno-instytucjonalne – nie zawsze zależą one od samorządów lokalnych, jednocześnie sprzyjają traktowaniu strategii transportowych o charakterze postmodernistycznym jedynie jako deklaracji. Jako przykład wskazuje się tutaj restrykcyjne uregulowania

dotyczące hałasu utrudniające prowadzenie takiej polityki transportowej, która stałaby się łączyć w elastyczny sposób budowę korytarzy transportowych o wysokiej przepustowości z próbą ich integracji z otoczeniem (Kubicki 2012). Wreszcie należy mieć na uwadze tezę Szałkowskiego, którego zdaniem społeczeństwo wciąż jest na etapie fascynacji motoryzacją, co sprawia, że nawet efektywne rozwiązania nie muszą spotykać się z szerszym odzewem społeczności miejskich (Szałkowski 2009).

Podsumowanie

Oceniając politykę transportową badanych miast, należy brać pod uwagę szereg uwarunkowań, które wykraczają poza kwestię *stricto* transportową. Aby idea zrównoważonego transportu miała szansę realnie oddziaływać na system miejskiego transportu, niezbędna jest nie tylko kontynuacja inwestycji transportowych w duchu postmodernistycznym, ale też zmiana podejścia (a być może także regulacji prawnych) w innych dziedzinach życia społecznego, takich jak gospodarka przestrzenna czy współpraca jednostek samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia pozostają także kwestie kondycji finansowej samorządów oraz przekształceń w sferze kultury społecznej; być może stopniowo pozwolą one wyeliminować kontrowersje narastające wokół prowadzonych inwestycji infrastrukturalnych. Obecnie, jak na to wskazują zarysowane zjawiska, polityka transportowa badanych miast ma raczej charakter „kompromisu” zawieranego między wciąż popularyzującą się motoryzacją a docierającymi już z Zachodu tendencjami postmodernistycznymi. Na chwilę obecną idea zrównoważonego rozwoju ujawnia się przede wszystkim w sferze deklaratywnej, zaś w praktyce realizowane (czy też raczej ostrożnie testowane) są dopiero pewne jej elementy, i to nie zawsze w formie uznawanej przez specjalistów za modelową. Poruszone w niniejszym artykule zagadnienia wymagają z pewnością dalszego monitorowania, co – w perspektywie długookresowej – pozwoli stwierdzić, czy polityka władz lokalnych podlega ewolucji jakościowej i zmierza ku pełniejszemu oraz intensywniejszemu wdrażaniu strategicznych założeń. Dokonywane analizy winny przyczynić się nie tylko do weryfikacji prezentowanego wcześniej założenia o konwergencji, ale też poszukiwać czynników, które mają (i będą miały) decydujący wpływ na rzeczywiste praktyki samorządowców. Stają oni bowiem przed koniecznością radzenia sobie z narastającymi trudnościami ekologicznymi, finansowymi i komunikacyjnymi, uczestnicząc jednocześnie w kulturze imitującej (w sposób przyspieszony) praktyki zachodnie. Doświadczają więc ekspansji samochodu i popularyzacji postmodernistycznych idei niemal jednocześnie, co utrudnia prowadzenie spójnej polityki.

Bibliografia

- Beim M., Modrzewski B., Radzimski A., 2010, *Poznań „miastem sprawiedliwym dla samochodu?”*, „Gazeta Wyborcza” [Poznań] z 16 VII.
- Beim M., 2011, *Raport z zakorkowanego miasta*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Plus Minus” z 7–8 V.

- Beim M., 2012, *Sprawny transport w polskich miastach*, [w:] *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań*, red. M. Rapkiewicz, Instytut Sobieskiego, Warszawa.
- Beim M., 2013, *Transport i komunikacja w polskich miastach – gdzie leży problem?*, rozmowę przeprowadził M. Herman, <http://rebelya.pl/post/3689/transport-w-polskich-miastach-gdzie-lezy-proble> (1.04.2013).
- Billert A., 2012, *Miasta w postindustrialnej Europie i w kleszczach polskiej transformacji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Bolay J.C., 2011, *What sustainable development for the cities of the South? Urban issues for a third millennium*, "International Journal of Urban Sustainable Development" 1.
- Buechler R., Pucher J., 2011, *Sustainable transport in Freiburg: Lessons from Germany's Environmental Capital*, "International Journal of Sustainable Transportation" 5.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Dennis K., Urry J., 2009, *After the Car*, Polity Press, Cambridge.
- Dudek M., 2010, *Miejska polityka transportowa – (I) Konsekwencja i PR*, rozmowę przeprowadziła A. Serbeńska, <http://edroga.pl/inzynieria-ruchu/komunikacja-publiczna/1970-miejska-polityka-transportowa-i-konsekwencja-i-pr> (15.03.2013).
- Gadziński J., 2010, *Ocena dostępności komunikacyjnej przestrzeni miejskiej na przykładzie Poznania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Gilbert R., 2006, *Sustainability and Transport*, "Berkeley Planning Journal" 19.
- Hebel K., 2009, *Transport Policies in Some Polish Cities*, [w:] *Transbaltica 2009. Proceedings of the 6th International Scientific Conference*, Vilnius Gediminas Technical University Publishing House "Technika", Wilno.
- Karabon M., 2009, *Kontr-intuicyjne metody ograniczania korków w miastach*, http://www.tnn.pl/k_675_m_3.html (1.12.2009).
- Knapik B., 2011, *Badania ruchu: coraz więcej aut i rowerów, coraz mniej podróży komunikacją*, <http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,badania-ruchu-coraz-wiecej-aut-i-rowerow-coraz-mniej-podrozy-komunikacja,wia5-3266-7856.html> (15.03.2013).
- Knapik B., 2010, *NIK: Wrocław kiepsko walczy z korkami*, <http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,nik-wroclaw-kiepsko-walczy-z-korkami,wia5-3266-3305.html> (15.03.2013).
- Kubicki P., 2012, *Nie bierzmy przykładu z Walencji*, rozmowę przeprowadził B. Piłat, „Gazeta Wyborcza” [Kraków] z 1 XII.
- Litman T., 2006, *Issues in sustainable transportation*, "Global Environmental Issues" 4.
- Litman T., 2007, *Developing Indicators For Comprehensive And Sustainable Transport Planning*, "Transportation Research Board".
- Łączek A., 2012, *Czy liczba samochodów będzie rosła w nieskończoność?*, <http://ibikekrakow.com/2012/08/01/czy-liczba-samochodow-będzie-rosła-w-nieskończoność/> (15.03.2013).
- Łączek A., 2013, *Czy polityka transportowa Prezydenta Majchrowskiego jest skuteczna?*, <http://infobike.pl/text.php?id=54236> (15.03.2013).
- Nawratek K., 2012, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Polit A., 2010, *Idea miasta zwartego a rzeczywistość*, „Czasopismo Techniczne” 6.
- Polityka Transportowa Miasta Krakowa na lata 2007–2015.
- Problemy zarządzania samorządowego zbiorowym transportem pasażerskim w Polsce*, 2010, red. B. Molecki, K. Bojda, T. Korycki, [w:] *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i w Europie*, red. B. Molecki, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Rozkwitalska C., 1997, *Koszty i korzyści transportu zbiorowego i indywidualnego w miastach*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. Dokument ujednolicony przyjęty Uchwałą Nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania. Uchwała nr XXXI/299/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2008 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia. Tekst jednolity przyjęty Uchwałą nr L/1467/10 Rady miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r.

- Szałkowski M., 2009, *Dojrzewanie do ustępstw*, Rozmowę przeprowadziła A. Serbeńska, <http://edroga.pl/drogi-i-mosty/zarządzanie/85-dojrzewanie-do-ustępstw> (30.11.2009).
- Sztompka P., 2007, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Uchwała nr XXIII/269/III/99 Rady Miasta Poznania z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie przyjęcia i wdrażania polityki transportowej Poznania.
- Uchwała nr XII/396/99 Rady Miasta Wrocławia z dnia 23 września 1995 r. w sprawie polityki transportowej Wrocławia.
- Urry J., 2004, *The 'System' of Automobility*, "Theory, Culture & Society" 4–5.
- Wesołowski J., 2008, *Miasto w ruchu. Przewodnik po dobrych praktykach w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.
- Węgleński J., 1988, *Metropolitalna Ameryka*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa.

IDEA ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU A POLITYKA POLSKICH MIAST

ABSTRAKT: Przedmiotem artykułu jest analiza teoretycznej i praktycznej polityki transportowej trzech polskich miast (Krakowa, Poznania i Wrocławia). Autor stwierdza, że zawartość strategii transportowych jest zbieżna z postulatami koncepcji zrównoważonego transportu w miastach. W dalszej części tekstu przytacza jednak wyniki badań, które pokazują, że dotychczasowa działalność samorządów nie przyczyniła się do zmniejszenia udziału komunikacji indywidualnej w ogólnej liczbie miejskich podróży. Na końcu autor wskazuje potencjalne przyczyny takiego stanu rzeczy, zauważając, że mogą one zależeć zarówno od charakteru inwestycji (niezgodny z założeniami strategii), uwarunkowań kulturowych, liberalnej polityki przestrzennej, regulacji prawnych, jak i od niedostatecznej ilości środków finansowych.

SŁOWA KLUCZOWE: transport zrównoważony, transport miejski, polityka transportowa