

## MIASTO, ELEMENT SYSTEMU TRANSPORTOWEGO KRAJU

*W artykule omówiono problemy transportu w miastach polskich, które są elementem systemu transportowego całego kraju. Im system transportowy miast jest sprawniejszy, tym sprawniejszy jest system transportowy kraju. Zwrócono uwagę na rolę, jaką pełni system transportowy w miastach, wskazano na jego aktualne problemy. W dalszej części omówiono politykę transportową państwa w szczególności z uwzględnieniem tej części, która dotyczy miast. Na końcu przedstawiono Krajową Politykę Miejską 2023, jej założenia i cele.*

### WSTĘP

System transportowy miasta jest jednym z najważniejszych czynników determinujących jego rozwój. Sprawnie funkcjonujący system transportowy miasta aktywizuje gospodarkę nie tylko samego miasta, ale również całego kraju.

Przewiduje się, że w ciągu trzech dekad miasta staną się domem dla 70% ludzkości, a zajmowana przez nie powierzchnia ziemi zwiększy się z 2% do 10%. Obecnie już wskazuje się w Polsce, że mieszkańcy miast stanowią około 60% ludności. Biorąc pod uwagę także mieszkańców pozostałych terenów podlegających urbanizacji położonych w ich bliskim sąsiedztwie i pozostających z nimi w silnych związkach funkcjonalnych, można mówić o około trzech czwartych ludności kraju, których bezpośrednio i na co dzień dotyczą kwestie miejskie. W perspektywie najbliższych lat znaczącego powiększenia, rozlewania się miast w kierunku tworzenia dużych aglomeracji miejskich, koniecznym staje się już teraz planowanie zmian funkcjonujących miejskich systemów transportowych w nowoczesne zdolne w przyszłości do zaspokajania najróżniejszych potrzeb transportowych miast.

Miejskie systemy transportowe są niezwykle ważnymi ogniwami w systemie transportowym każdego kraju i dopiero te połączone ogniwa stanowią element systemu transportowego kraju. Stwarzając jak najlepsze możliwości do sprawnego funkcjonowania gospodarki, do jego rozwoju, należy zadbać by te drobne ogniwa funkcjonowały prawidłowo i nie stanowiły dla niego bariery rozwojowej. Co za tym idzie istotnym jest tu zadbanie o odpowiednią dostępność transportową na terenie całego kraju, z naciskiem na dobrą dostępność w szczególności dużych aglomeracji miejskich, tak by nie były one marginalizowane i popadały w stan stagnacji bądź degradacji.

### 1. SYSTEM TRANSPORTOWY MIASTA

#### 1.1. Rola systemu transportowego

Działanie systemu transportowego musi mieć skoordynowany charakter, co z uwagi na znaczenie transportu w życiu miasta, zapewnia najczęściej instytucjonalnie państwo poprzez właściwe organa rządowe lub samorządowe w ramach prowadzonej przez siebie polityki transportowej, czy też szerzej – polityki gospodarczej. Zgodnie z definicją [2, s. 52] system transportowy jest zbiorem uporządkowanych organizacyjno-prawnie, technicznie, ekonomicznie oraz przestrzennie – ze względu na stan infrastruktury transportowej – podmiotów procesów społeczno-gospodarczych, które współprzyczyniają się do zaspokojenia potrzeb przewozowych w ramach określanych przez politykę transportową państwa.

Każdy funkcjonujący na danym obszarze miejskim system transportowy ma znaczący wpływ na jego jakość życia. Stanowi integralną część terenu zurbanizowanego miasta, przez co wpływa na jego rozwój. Można wyróżnić cztery podstawowe role systemu transportowego w mieście: [1, s. 127]

- usługową – od sprawności systemu transportowego zależy w podstawowym zakresie realizacja celów gospodarki prowadzonej na danym obszarze,
- stymulującą rozwój danego obszaru – rozwój systemu transportowego przyczynia się do rozwoju gospodarczego tego obszaru i przyciągnięcia inwestorów gospodarczych (budowa nowych osiedli, centów handlowych, ośrodków naukowych, zakładów pracy),
- hamującą rozwój obszaru – słabo rozwinięty system transportowy miasta, brak jego rozwoju i złe ukształtowanie stanowi element upośledzający miasto, staje się barierą transportową,
- kompozycji przestrzennej – elementy systemu transportu, z uwagi na rozległy zasięg ich wpływu, stawia się na równi z przestrzennymi rozwiązaniami architektoniczno-urbanistycznymi.

Tworząc sprawny, nowoczesny, efektywny system transportowy powinno się brać pod uwagę powyższe role, jakie powinien spełniać bądź nie taki system, gdyż będzie miał on znaczenie nie tylko dla osób zarówno trwale, jak i nietrwale przebywających na terenie aglomeracji miejskiej, lecz także dla przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych zlokalizowanych na jego obszarze jak i poza nim, wszystkich tych, które korzystają z infrastruktury transportowej danego miasta, czyli dla rozwoju całego obszaru społeczno-gospodarczego miasta.

#### 1.2. Problemy transportowe miast

Obecnie występuje wiele problemów transportowych w miastach nie tylko Polski, ale również w Europie i na świecie. Do głównych problemów w systemach transportowych miast należą: rosnące natężenie ruchu, obciążenie infrastruktury transportowej, w tym zdecydowanie niska przepustowość miejskich układów drogowych i nakładanie ruchu tranzytowego na ruch wewnętrzny, dojazdy do pracy z obszarów poza miejskich, codzienne operacje samochodów ciężarowych (postrzegane są jako niedogodność niż kluczowa dla funkcjonowania miasta usługa. Dzieje się tak głównie dlatego, że samochody ciężarowe, realizujące przepływy towarowe do i z miasta, w mieście lub przez miasto, konkurują zarówno z prywatnym, jak i publicznym transportem pasażerskim o ograniczone zasoby infrastruktury drogowej. Ich obecność na ulicach miast przyczynia się do zwiększenia zanieczyszczenia powietrza, podwyższenia

poziomu hałasu czy też zwiększenia niebezpieczeństwa wypadków drogowych) [3., s. 45]. przyczyniają się one do [1, s. 130]:

- zatłoczenia dróg miejskich i dróg wlotowych/wylotowych do obszarów zurbanizowanych,
- drastycznego obniżenia standardów technicznych dróg i obiektów inżynierskich (zły stan techniczny) oraz innych urządzeń infrastruktury uzbrojenia terenu wbudowanych w pasy drogowe,
- spadku bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym niechronionych grup uczestników tego ruchu – pieszych i rowerzystów,
- uwidocznienia braku sprawnych systemów sterowania i zarządzania ruchem drogowym [8],
- obniżenia konkurencyjności publicznego transportu zbiorowego wobec indywidualnego transportu samochodowego,
- zwiększenia negatywnych efektów zewnętrznych transportu.

Według analiz dokonanych w przedstawionym dokumencie SAS pełna rekonstrukcja infrastruktury transportowej, którą w polskich miastach należy wykonać z powodu skali narastającej historycznie degradacji, jest wyzwaniem o wiele trudniejszym od systematycznego doskonalenia infrastruktury o wysokich parametrach użytkowych, bo wymagającym [12, 1, s. 131]:

- ogromnych nakładów finansowych,
- profesjonalnego przygotowania scenariuszy organizacyjnych, technicznych oraz ekonomicznych działaniach długofalowych,
- 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.

Podczas analizy publikacji dotyczących problemów transportowych miast można się natknąć na ciekawy dokumenty, takie jak raport NIK identyfikujący uchybienia w procesach przekształceń transportu w największych miastach Polski<sup>1</sup>. Niezależnie od pragmatyki i procedur tego typu kontroli, uwarunkowań poszczególnych miast itp. zaskakująca jest powtarzalność i różnorodność niekorzystnych cech zarządzania transportem w miastach, które można ująć w kilka grup [9, 1, s. 131-132]:

- deprecjacja monitorowania realizacji celów wyznaczonych w przyjętych strategiach, z powodu nie określania mierników oraz nie aktualizowania dokumentów strategicznych, mimo, że jest to uzasadnione zmianami w otoczeniu;
- brak szczegółowych dokumentów operacyjnych określających sposoby i terminy wykonania zadań przyjętych w strategiach;
- opóźnienia w realizacji przyjętych zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych;
- podejmowanie zadań bez gwarancji ich finansowania oraz ograniczone starania o pozyskanie środków finansowych, równocześnie wystąpiły przypadki nie wykorzystania części środków inwestycyjnych;
- niewielka skuteczność podjętych działań w celu zwiększenia atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego, tylko w jednym mieście z badanej grupy (Kraków) wyraźnie zwiększyła się liczba podróżnych korzystających z tego transportu;
- zbyt wolno i tylko w ograniczonym zakresie realizowano projekty mające potencjalnie istotny wpływ na efektywne usprawnianie transportu miejskiego: budowę i organizację węzłów przesiadkowych, parkingów w systemie „parkuj (samochód) i jedź (transportem publicznym)” (P&R), instalacji systemów sterowania i zarządzania ruchem drogowym, łącznie z priorytetami w

ruchu dla środków transportu publicznego, wydzielenie pasów ruchu dla autobusów itp.;

- brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego miast, co w konsekwencji obniża sprawność programowania modernizacji miejskich systemów transportowych i realizacji projektów.

Wymienione cechy obniżające efektywność zarządzania procesami modernizacji systemów transportowych miast ukazane zostały w formie analizy porównawczej w poszczególnych miastach z podziałem na zły stan techniczny dróg, problematykę wieku taboru i jego wymiany w publicznym transporcie zbiorowym, intensywność działań umożliwiających integrację różnych środków transportu publicznego, promocję podróży rowerem i rozwojowi infrastruktury technicznej ruchu rowerowego, działań organizacyjnych i infrastrukturalnych skierowanych na podnoszenie standardów jakościowych w publicznym transporcie zbiorowym. Za główną przyczynę ograniczeń w modernizacji transportu w miastach wskazano niewystarczające, w stosunku do potrzeb nakłady finansowe, którymi mogą dysponować miasta. Mamy więc do czynienia ze skomplikowaną sytuacją polegającą na braku możliwości finansowania zadań koniecznych do realizacji i równocześnie konieczności poprawy ogólnej jakości zarządzania modernizacją transportu w miastach, aby środki finansowe pozostające w dyspozycji były efektywnie wydatkowane.

Przy tworzeniu nowoczesnych miejskich systemów transportowych należy bezwzględnie przyjrzeć się wszelkim najlepszym rozwiązaniom już funkcjonującym w różnych miastach, które mogą stanowić doskonały fundament dla przyszłego nowoczesnego systemu transportowego danego miasta. Takich ciekawych rozwiązań jest już sporo i można ich szukać nie tylko w dużych miastach europejskich, ale również na świecie. Należy również zwracać na równoważoną mobilność, co często jest podkreślane w różnych dokumentach UE [5, s. 2].

## 2. POLITYKA TRANSPORTOWA KRAJU

### 2.1. Strategia Rozwoju Transportu

Transport w miastach nie jest oderwany od polityki transportowej naszego kraju, ale również Unii Europejskiej. Najważniejsze kierunki rozwoju transportu w Polsce określone zostały w Strategii Rozwoju Transportu /STR/. Strategia dotyczy wszystkich sektorów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, miejskiego oraz intermodalnego. Strategia uwzględnia również priorytety różnych polityk Unii Europejskiej - transportowej, regionalnej, innowacyjnej oraz ochrony środowiska oraz propozycje Komisji Europejskiej przedstawione w Białej Księdze dotyczącej transportu z 2011 roku [6].

Do głównych celów i priorytetów STR należą m.in. [10, s. 7-9.]:

- zwiększenie dostępności transportowej Polski (łatwiejsze przemieszczanie się różnymi środkami transportu),
- poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i przewożonych towarów,
- podniesienie efektywności sektora transportowego,
- stworzenie nowoczesnej, spójnej sieć infrastruktury transportowej,
- poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym,
- ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko,
- zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych,
- rozwój połączeń Warszawy ze wszystkimi miastami wojewódzkimi i siecią europejską,

<sup>1</sup> Kontrola przeprowadzona została w miastach: Bydgoszcz, Gdańsk, Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

- rozwój połączeń transportowych miast wojewódzkich z najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju i w relacjach europejskich,
- rozwój i budowa bezkolizyjnych skrzyżowań, obwodnic, transportu publicznego w miastach,
- poprawa połączeń lokalnych,
- tworzenie węzłów przesiadkowych,
- rozwój infrastruktury bezpieczeństwa ruchu drogowego.

SRT zakłada, że do 2020 roku Polska osiągnie m.in. następujące wskaźniki:

- długość autostrad – ok. 2000 km,
- długość dróg ekspresowych – 2800 km,
- długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h – 350 km,
- liczba pasażerów obsługiwanych w portach lotniczych – 41 mln,
- potencjał przeładunkowy portów morskich – 60 mln ton,
- liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych – 2000 (spadek o niemal połowę w stosunku do 2010 roku).

STR wymagało uszczegółowienia priorytetów transportowych, co nastąpiło w przyjętym przez Rząd Dokumentie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

Na podstawie STR do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) powstają lub są aktualizowane programy rozwoju dotyczące poszczególnych sektorów transportu, m.in. takich jak:

- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023,
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2015 roku,
- Krajowy Program Kolejowy do 2023,
- Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urzędzeń Naziemnych.

## 2.2. Dokument implementacyjny do STR

Planowanie rozwoju infrastruktury transportowej zgodnie z wymienionymi celami i priorytetami w STR wymaga przygotowania realistycznych ram realizacyjnych, z uwzględnieniem harmonogramu budżetowego biorącego pod uwagę źródła finansowania poszczególnych projektów inwestycyjnych. Rolę taką w odniesieniu do sektora transportu spełnia Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) Stanowi on nie tylko uszczegółowienie kierunków interwencji określonych w SRT, ale zawiera także zestawienie inwestycji transportowych, które będą realizowane w latach 2014-2020 przy wsparciu środków UE. W 2013 r. powstał pierwszy projekt Dokumentu Implementacyjnego do SRT i miał on na celu wdrażanie założeń SRT poprzez m.in. opracowanie priorytetów inwestycji transportowych w poszczególnych sektorach wraz z harmonogramem ich realizacji.

Dokument Implementacyjny przyjęty przez Rząd 13 października 2014 r. uszczegóławia SRT przez określenie celów operacyjnych, jakie Polska musi osiągnąć w latach 2014-2023 w różnych gałęziach transportu, korzystając ze wsparcia funduszy UE. Jest to więc kompleksowy plan strategiczny inwestycji transportowych, wymagany przez Komisję Europejską.

Główne cele Dokumentu Implementacyjnego to:

- uzupełnienie sieci transportowej (w tym transeuropejskiej sieci transportowej - TEN-T),
- skrócenie czasu przejazdu między miastami wojewódzkim
- poprawa bezpieczeństwa ruchu.

W niniejszym dokumencie przyjęte zostały również cele operacyjne, do których należą:

- skrócenie czasu przejazdu koleją między miastami wojewódzkimi średnio o 33%, a drogami 15%,

- zmodernizowanie 86% pasażerskiej oraz 90% towarowej bazowej sieci TEN-T,
- uzyskanie stałych prędkości pociągów na długich odcinkach,
- poprawa przejezdności na wjazdach do aglomeracji i wyrowadzenie ruchu tranzytowego poza duże miasta,
- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- rozwój multimodalnych portów morskich,
- poprawa dostępu do portów od strony morza i lądu,
- zwiększenie długości dróg żeglownych o parametrach drogi wodnej co najmniej III klasy.

W dokumencie tym powstała lista inwestycji, w oparciu o zapisane planowane rezultaty oraz kryteria wyboru projektów, które będą mogły otrzymać wsparcie unijne z Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Programu Polska Wschodnia 2014-2020 oraz Funduszu Łącząc Europę [7]. Potrzeby inwestycji infrastrukturalnych są na tyle duże, że dostępne środki nie wystarczą na sfinansowanie wszystkich wymienionych na liście projektów. Część z nich będzie realizowana dopiero po 2020 r.

## 2.3. Rozwój transportu w miastach

Stan systemu transportowego w polskich miastach nie jest jednorodny. Wynika to z różnic wielkości miast, ich położeniu np. w pobliżu szlaków transportowych, w poziomach motoryzacji, w jakości infrastruktury technicznej, w zasadach organizacji przewozów transportem publicznym, czy też w stopniu przygotowania i realizacji polityk i programów rozwoju transportu. Istotną rolę w funkcjonowaniu systemu transportowego w miastach odgrywa również komunikacja zbiorowa.

Komisja Europejska już w Zielonej Księdze z 2007 roku wskazała najważniejsze wytyczne dla kształtowania miejskich systemów transportowych [11]. W polskim dokumencie jakim jest już wcześniej wspomniana Strategia Rozwoju Transportu należą do nich [10, s. 66]:

- płynne poruszanie się w miastach;
- szczególna dbałość o środowisko naturalne;
- stosowanie inteligentnego transportu miejskiego dla poprawienia sprawności działań transportowych;
- dostępność transportu miejskiego;
- kreowanie bezpiecznego i niezawodnego transportu miejskiego.

W Raporcie Polska 2030 zaznaczono konieczność m.in.: budowy obwodnic miejscowości, zmniejszenia ruchu na drogach przechodzących przez małe miejscowości oraz na przejazdach kolejowych; po-prawy warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu w obszarach metropolitalnych i dużych miastach; wydzielenia torów i par torów na najbardziej obciążonych odcinkach linii kolejowych dla przewozów pasażerskich w obszarze ciężenia dużych aglomeracji miejskich.

W dużych miastach, aglomeracjach miejskich kolej może zapewnić największą spośród wszystkich środków transportu zdolność przewozową, zaspokajając skutecznie masowe potrzeby przewozowe. Dalszy rozwój aglomeracji miejskich, rozciągających się w promieniu około 30–40 km od ich centrum, będzie także generował rozwój tego systemu przewozowego. Doświadczenia innych krajów pokazują, że obok odpowiedniej oferty przestrzennej i czasowej, zasadnicze znaczenie w przewozach aglomeracyjnych ma zintegrowany system taryfowy, umożliwiający komunikację wszystkimi środkami transportu publicznego na podstawie jednego biletu.

Z kolei, w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego podkreślono konieczność wspierania rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich m.in. w zakresie transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych).

Integracja wewnętrznej przestrzeni obszaru metropolitalnego może nastąpić po-przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych i organizacyjnych w zakresie integracji dostarczania różnych usług publicznych oraz rozbudowę i wprowadzenie usprawnień z zakresu multimodalnego transportu zbiorowego (obejmujących różne środki transportu i elementy infrastruktury, takie jak metro, kolej, tramwaj, inny transport publiczny, lotniska, systemy kierowania ruchem, obiekty „parkuj i jedź”). Ponadto, za najważniejszy cel uznano zwiększanie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w naj-większych miastach i ich obszarach funkcjonalnych do 2020 r., co ma na celu zredukowanie problemu kongestii.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wytyczne, kierunkami interwencji w zakresie transportu miejskiego są [10, s. 66]:

- przekształcenie sieci transportowej miasta w sprawny i funkcjonalny element infrastruktury regionu i systemu transportowego kraju, zapewniający dogodnie powiązania z innymi regionami i z europejskim systemem transportowym;
- zorganizowanie sprawnego, zgodnego z oczekiwaniami mieszkańców przemieszczania osób wewnątrz miasta i ułatwienie przemieszczania do i z obszarów zewnętrznych;
- zorganizowanie sprawnego przemieszczania samochodów ciężarowych, w jak najmniejszym stopniu zakłócającego ruch w mieście;
- zapewnienie równowagi pomiędzy zdolnością transportu do służenia rozwojowi ekonomicznemu, a poszanowaniem środowiska naturalnego i zachowaniem jakości życia w przyszłości.

Dla osiągnięcia powyższych celów SRT będą podejmowane następujące działania [10, s. 66]:

- promowanie rozwiązań z zakresu integracji przestrzennej i funkcjonalnej podsystemów transportowych;
- tworzenie warunków do integracji różnych gałęzi transportu, poprzez wdrażanie systemów intermodalnych (węzły przesiadkowe, systemy "parkuj i jedź", itp.), wspólnych rozkładów jazdy, jednolitych systemów taryfowych, wprowadzenia biletu ważnego na wszystkie środki transportu u wszystkich przewoźników w skali regionów i kraju (biletu elektronicznego);
- zwiększenie możliwości przewozów środkami transportu szynowego na obszarach aglomeracji;
- modernizacja układu drogowego w celu wyeliminowania ciężkiego ruchu towarowego oraz przewozów masowych ładunków niebezpiecznych przez tereny zabudowane,
- wprowadzenie rozwiązań dla logistyki transportu towaru w miastach, które przyczynią się do zmniejszenia zatłoczenia i innych uciążliwości dla mieszkańców poprzez ograniczenie i lepsze skoordynowanie ruchu pojazdów ciężarowych,
- promowanie innowacyjnych rozwiązań technicznych, np. poprzez zachęcanie do rozwijania systemów zarządzania ruchem, zapewniających priorytet w ruchu środkom transportu publicznego,
- tworzenie wymogów i zachęt dla dostosowywania systemów transportowych miast do potrzeb osób z ograniczoną możliwością poruszania się przez odpowiednie przepisy oraz współfinansowanie projektów,
- promowanie komunikacji pieszej i rowerowej.

Należy zauważyć, że realizacja zadań związanych z rozwojem i modernizacją sieci transportowych w obrębie miast pozostanie w kompetencjach władz samorządowych, co wiąże się ze znaczącym udziałem budżetu Jednostek Samorządu Terytorialnego w finansowaniu inwestycji. Możliwości wsparcia finansowego dla działań rozwojowych dla sieci transportu miejskiego tkwią m.in. w przewidzianych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) Kontraktach Terytorialnych, będących instrumentem wdrażania

terytorializacji polityk sektorowych o wyraźnym wymiarze terytorialnym.

Uruchomienie procedur Kontraktów Terytorialnych (KT) umożliwi finansowanie projektów o charakterze regionalnym, o ile będą one spójne z celami KSRR. Nowy instrument finansowy może być wykorzystany do realizacji projektów transportowych o znaczeniu regionalnym, bądź lokalnym (np. dróg dojazdowych do węzłów komunikacyjnych, bądź terminali logistycznych o znaczeniu krajowym).

Bez zapewnienia wsparcia samorządom miast takie cele będą trudne do realizacji, dlatego też w STR określono zadania administracji rządowej, które mają być skoncentrowane na [10, s. 66-67]:

- zapewnieniu samorządom miast optymalnych warunków prawnych;
- udzielaniu wsparcia finansowego dla wybranych kierunków rozwoju transportu miejskiego, w tym też środków pomocowych z funduszy europejskich;
- sprawowaniu funkcji kontrolnych w kwestiach zarezerwowanych dla naczelnych i centralnych organów władzy;
- udział w pracach na forum UE.

## 3. KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA 2023

### 3.1. Założenia Krajowej Polityki Miejskiej

W związku z przygotowaniem do uszczegółowienia zapisów STR w roku 2013 przyjęto przez Rząd założenia Krajowej Polityki Miejskiej /KPM/. Obecnie funkcjonuje dokument KPM z października 2015 r.

Zgodnie z zapisami w KPM horyzont czasowy – 2023 rok – jest tożsamy z horyzontem czasowym wdrażania programów w ramach bieżącej unijnej perspektywy finansowej. Równocześnie jednak zakres tematyki i interwencji poruszanych w KPM wykracza poza obszar Umowy Partnerstwa i nie może być z nią utożsamiany. Polityka miejska nie jest elementem systemu wdrażania funduszy unijnych, ale istotnym czynnikiem optymalizacji sposobu ich wykorzystania. Tym samym, w niniejszym dokumencie zawarto informacje o tym, w jakich działaniach i w jakim zakresie osiąganie jej celów może być realizowane przy wykorzystaniu tych funduszy.

KPK przyświeca kilka istotnych założeń mających wpływ na kształt tego dokumentu i na sposób jego wdrażania. Zgodnie z nimi Krajowa Polityka Miejska [4, s. 4-5]:

- Adresowana jest do wszystkich polskich miast (niezależnie od ich wielkości czy położenia) oraz ich obszarów funkcjonalnych, przy czym ze szczególną uwagą podchodzi do problematyki rozwoju małych i średnich miast.
- Podkreśla konieczność indywidualnego dobrania instrumentów rozwoju do własnej ścieżki rozwoju przez każde z miast, nie przyporządkowując danych zagadnień i rozwiązań tylko miastom określonego typu.
- Respektuje obowiązujący ustrój Polski, którego niezbywalnym elementem jest samodzielność samorządu terytorialnego.
- Odnosi się bezpośrednio do horyzontu czasowego 2023 roku, choć kwestie w niej poruszane i wytyczone kierunki rozwoju będą aktualne także w dłuższym okresie.
- Wskazuje pożądane przez rząd kierunki rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych.
- Koncentruje się na tych zagadnieniach, których wspólne rozpatrywanie przez przyrząd całościowych działań na rzecz miast ma priorytetowe znaczenie. Dokument, identyfikując obszary komplementarne, wskazuje zintegrowane podejście jako klucz do lepszego funkcjonowania i rozwoju miast.

- Nawiązuje wprost do sformułowanych już strategicznych dokumentów rządowych. Przekładając dokumenty wyższego rzędu na poziom operacyjny, nie powtarza ich zapisów, ale wskazuje istniejące powiązania jako bazę do zintegrowanych działań oraz uszczegółowienie określonych treści tam, gdzie specyfika miast tego wymaga.
- Proponuje i postuluje szeroką paletę różnorodnych rozwiązań, narzędzi i instrumentów, które w sposób elastyczny mogą być wykorzystane przez miasta różnej wielkości i położenia. Ma za zadanie wskazać, gdzie i jak możliwe jest zwiększenie efektywności działań podmiotów publicznych, a pośrednio także prywatnych i społecznych, tak, aby sprawniej osiągać cele polityki miejskiej.
- Stanowi – na potrzeby relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym – płaszczyznę odniesienia dla jednolitego rozumienia wyzwań i pożądanego kierunku działania w zakresie rozwoju miast oraz warunki integracji i koordynacji różnych polityk publicznych.
- Zapowiada rozwiązania, które mają służyć wsparciu miast poprzez między innymi centra wiedzy inicjujące i prowadzące projekty pilotażowe, promujące i upowszechniające dobre praktyki, wzorcowe dokumenty czy schematy postępowania. Tak zbudowana baza wiedzy jest szczególnie kierowana do miast mniejszych, w naturalny sposób wymagających większego wsparcia z poziomu centralnego.

## 3.2. Zasady prowadzenia polityki miejskiej

KPM poza zasadami takimi, jak: polityki regionalnej określonych w KSRR: koncentracji geograficznej, koncentracji tematycznej, partnerstwa i współpracy, warunkowości, podejmowania decyzji na podstawie rzetelnych informacji, subsydiarności oraz zasady zrównoważonego rozwoju wyróżnia trzy podstawowe zasady dla jej skutecznego prowadzenia [KPM, s. 11], są to:

- **Zasada integralności:** podporządkowanie polityki miejskiej polityce rozwoju: Polityka miejska jest elementem dwóch krajowych polityk: regionalnej i przestrzennej. Jej cele, zadania i instrumenty są z nimi ściśle powiązane i podporządkowane ich celom. Krajowa Polityka Miejska wynika z planów działań dokumentów strategicznych realizujących obie te polityki (odpowiednio z KSRR oraz KPZK 2030).
- **Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego:** Polityka miejska realizując zintegrowane podejście terytorialne odnosi się do obszarów funkcjonalnych, a nie administracyjnych. Zasada ta oznacza także realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii. Zasada ta umożliwi lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych szeroko rozumianych zasobów i specyficznych potencjałów. Tym samym polityka miejska oddziałuje zarówno na gminy miejskie i miasta na prawach powiatu, jak również na wchodzące z nimi w interakcje gminy miejsko-wiejskie i wiejskie.
- **Zasada wielopoziomowego zarządzania:** Zasada wielopoziomowego zarządzania polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między administracją rządową, samorządami województw i samorządami lokalnymi w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek samorządu terytorialnego dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Istotą w tym zakresie jest zapewnienie właściwej realizacji interesu publicznego, który musi być rozumiany wspólnie, a nie w sposób cząstkowy jedynie przez pryzmat zadań i kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej. Działanie zgodne z tą zasadą przyczynia się do optymalizacji gospodarowania zasobami i realizacji zadań publicznych.

## 3.3. Cel strategiczny i cele szczegółowe

Celem strategicznym prezentowanym w analizowanym dokumencie jest **wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców.**

Cel ten wynika z obranej wizji rozwoju polskich miast i dotyczy wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości czy położenia. Wskazuje na wagę i rolę miast w systemie współczesnej gospodarki, w generowaniu rozwoju gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Rozwój gospodarczy nie może jednak być prowadzony kosztem przyszłych pokoleń oraz nie stanowi też celu samego w sobie. Musi kreować miejsca pracy tak, aby m.in. wraz z przyjazną, harmonijną przestrzenią miejską z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych przekładać się na poprawę jakości życia mieszkańców – centralny element celu strategicznego. Miasta mają być dobrym miejscem do życia i pracy, z którym mieszkańcy identyfikują się, i w którym chcą mieszkać [4, s. 12].

Cele szczegółowe PKM stanowią rozbięcie celu strategicznego na pięć części. Zgodnie z nimi, dążeniem wszystkich aktorów polityki miejskiej musi być tworzenie miasta sprawnego, zwarte i zrównoważonego oraz spójnego, a w efekcie także konkurencyjnego i silnego. Cele szczegółowe polityki miejskiej podzielone zostały na trzy cele przedmiotowe dotyczące sposobu kształtowania miast oraz dwa cele podmiotowe pierwszy adresowany do głównych ośrodków miejskich, drugi do ośrodków subregionalnych i lokalnych.

Do celów szczegółowych zaliczamy [4, s. 13-15]:

### 1) Stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych (miasto sprawne)

- Celem polityki miejskiej jest tworzenie instytucjonalnych (organizacyjnych) i prawnych warunków dla efektywnego i skutecznego prowadzenia polityki rozwoju miast. Warunki te muszą być dostosowane do specyfiki zarządzania zarówno największymi ośrodkami miejskimi, jak też miastami subregionalnymi i lokalnymi.
- Ważny cel polityki miejskiej stanowi wypracowanie optymalnych mechanizmów współpracy samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych, które prowadzić będą do wspólnego, a przez to bardziej adekwatnego i efektywnego planowania na tych obszarach, zapewnienia infrastruktury i usług publicznych wysokiej jakości.
- Istotnym elementem poprawy jakości zarządzania miastem jest wspieranie i rozwijanie mechanizmów partycypacji społecznej we wszystkich aspektach funkcjonowania miasta, w kierunku przejścia od formalnych konsultacji społecznych do realnego, możliwie powszechnego, partnerskiego udziału społeczeństwa w planowaniu rozwoju miasta oraz realizacji poszczególnych działań.
- Ponieważ dla efektywnego zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi potrzebne jest dostarczanie wiedzy o możliwych instrumentach, mechanizmach wsparcia i konkretnych rozwiązaniach złożonych kwestii, celem polityki miejskiej jest utworzenie na poziomie krajowym centrów wiedzy w zakresie kluczowych aspektów zarządzania miastami, co jest istotne szczególnie dla wsparcia merytorycznego mniejszych miast.

### 2) Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (miasto zwarte i zrównoważone)

- Celem działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój miast i otaczających je obszarów jest umożliwianie miastom jednoczesnego i skoordynowanego dążenia do ładu przestrzennego, przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i budowanie miasta „zielonego”, zwiększenia efektywności energetycznej, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu.
  - Istotnym elementem tych działań jest dążenie do realizacji koncepcji miasta zwartego. Przeciwdziałanie niekorzystnym procesom chaotycznej suburbanizacji i dezurbanizacji odbywać się będzie poprzez podnoszenie jakości i znaczenia planowania przestrzennego, wspieranie współpracy gmin w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, wypracowanie mechanizmów naprawy nieefektywnie zaplanowanych obszarów oraz działania edukacyjne.
  - Nie mniej ważne są działania dotyczące ochrony środowiska, nakierowane w miejskich obszarach funkcjonalnych w pierwszej kolejności na ochronę powietrza, redukcję miejskiej wyspy ciepła i przeciwdziałanie zasklepieniu powierzchni. Działania te uzupełniane będą aktywnością miast w zakresie adaptacji do zmian klimatu.
  - Realizacja powyższego celu oznaczać będzie także wspieranie zrównoważonych i efektywnych działań w sektorze transportu, dotyczy to zwłaszcza rozwijania efektywnych i niezawodnych sieci transportu w miejskich obszarach funkcjonalnych ze szczególnym naciskiem na upowszechnianie transportu zbiorowego oraz promowanie ruchu rowerowego i pieszego.
- 3) Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich (miasto spójne)**
- Cel polityki miejskiej dotyczący rewitalizacji obszarów zdegradowanych wynika z pilnej potrzeby systemowej odpowiedzi na wyzwanie, którym jest degradacja społeczna, fizyczna i gospodarcza wielu dzielnic polskich miast, zarówno małych, jak i największych. Celem działań w zakresie rewitalizacji jest zmiana strukturalna danego obszaru – poprzez modernizację tkanki miejskiej oraz wzmocnienie lub przywrócenie na nim aktywności gospodarczej i społecznej – poprawa jakości życia mieszkańców.
  - Sprawniejsze osiągnięcie założonego celu możliwe będzie dzięki działaniu w sposób skoncentrowany, dobrze zaplanowany i efektywny. Aby tak się stało odnowa obszarów zdegradowanych musi wpisywać się w całościową politykę rozwoju miasta.
  - Celem polityki miejskiej w zakresie rewitalizacji jest wypracowanie i wdrażanie skutecznych mechanizmów koordynowania i integrowania zadań i działań różnych podmiotów, w tym prywatnych, w przygotowaniu i prowadzeniu kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
- 4) Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia (miasto konkurencyjne)**
- Główne ośrodki miejskie, tj. ośrodki metropolitalne i pozostałe ośrodki wojewódzkie wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym, dysponują największym potencjałem rozwojowym. Celem polityki miejskiej jest ich pełne wykorzystanie, zarówno dla zwiększenia konkurencyjności międzynarodowej (europejskiej i globalnej), jak i dla wzmocnienia siły gospodarczej regionów. Ważne są zatem działania wzmocniające wymiar miejski w politykach publicznych – polityki sektorowe, określone w dziewięciu strategiach zintegrowanych, będą realizowane z możliwie
- szerokim uwzględnieniem specyfiki i wyzwań stojących przed głównymi ośrodkami miejskimi. Dotyczy to budowania i rozwijania funkcji metropolitalnych (w sferze gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturze), stymulowania innowacyjności oraz kształtowania miasta zapewniającego wysoką jakość życia.
- Ważnym kierunkiem działań w zakresie poprawiania konkurencyjności ośrodków wojewódzkich jest rozwijanie sieci powiązań między nimi, z ośrodkami zagranicznymi oraz z obszarem regionu – tak, aby stały się coraz ważniejszymi węzłami tych sieci.
  - Konkurencyjność i zdolność do rozwoju głównych ośrodków miejskich budowana będzie także przez stopniowe rozwijanie zarządzania całymi obszarami funkcjonalnymi, co przyczyniać się będzie do synergicznego wykorzystania potencjałów całych obszarów zurbanizowanych i lokalnych rynków pracy. Współpraca samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych przyczyniać się będzie do widocznego wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności głównych ośrodków miejskich Polski z punktu widzenia konkurencyjności zarówno o kapitał (inwestycje zewnętrzne), jak i o zasoby ludzkie.
- 5) Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmocnienie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu (miasto silne)**
- Głównym celem polityki miejskiej wobec ośrodków subregionalnych i lokalnych jest wzmocnienie ich siły gospodarczej. Dotyczy to z jednej strony maksymalnego wykorzystania lokalnych potencjałów przy rozwijaniu i absorpcji innowacji nie tylko w nowych branżach, ale także w tradycyjnie wiodących na poziomie lokalnym gałęziach przemysłu i usług. Z drugiej strony chodzi o rozwijanie i zatrzymanie w tych miastach kapitału ludzkiego, zdolnego do kreowania zdedywersyfikowanych, rozwijających się lokalnych gospodarek.
  - Równocześnie celem musi być także odpowiedź na wyzwania demograficzne, polegająca na przeciwdziałaniu depopulacji średnich i małych miast.
  - We wspomaganianiu rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich polityka miejska szczególnie uwzględni dążenie do integracji przestrzennej tych miast z otaczającymi gminami. Współpraca w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych powinna dotyczyć w pierwszym rzędzie integracji przestrzennej i rozwiązań niskoemisyjnych. Działania w zakresie wspólnego określania i realizacji wizji rozwoju przestrzeni miasta i jego otoczenia przyczyniać się będą do lepszego gospodarowania zasobami, ale także – co ważne szczególnie dla samorządów borykających się z problemami finansowymi – pozwalać będą efektywniej zapewniać infrastrukturę i usługi publiczne. Także rozwój gospodarczy jest kwestią, w przypadku której współpraca może stanowić istotną wartość dodaną dla całego obszaru funkcjonalnego.
  - Ważnym celem polityki miejskiej jest także kreowanie warunków, aby subregionalne i lokalne ośrodki miejskie stanowiły stymulator rozwoju otaczających je obszarów wiejskich. W tym celu niezbędne jest doskonalenie jakości usług publicznych (w tym edukacji) oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarczej tych miast, umożliwiającej rozwijanie działalności pozarolniczej. Dotyczy to również rozwijania relacji miasto-wieś, zwłaszcza w zakresie lokalnych rynków pracy, poszukiwania lokalnych specjalizacji, kształtowania przestrzeni, lokalnego transportu czy ochrony środowiska.

Warto jeszcze spojrzeć na poniższą tabl. 1, pokazującą intensywność powiązań poszczególnych wątków tematycznych z celami szczegółowymi.

**Tab. 1.** Obszary realizacji celów szczegółowych polityki miejskiej – macierz wątków tematycznych

WĄTKI TEMATYCZNE	CELE				
	I Miasto sprawne	II Miasto zwarte i zrównoważone	III Miasto spójne	IV Miasto konkurencyjne	V Miasto silne
Kształtowanie przestrzeni	++	+++	++	++	++
Partycypacja publiczna	+++	+	++	++	++
Transport i mobilność miejska	++	+++	++	++	+
Niskoemisyjność i efektywność energetyczna	+	+++	++	++	++
Rewitalizacja	+	++	+++	++	++
Polityka inwestycyjna	++	++	++	+++	+++
Rozwój gospodarczy	++	+	++	+++	+++
Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	++	+++	+	+	+
Demografia	+++	++	++	+	+++
Zarządzanie obszarami miejskimi	+++	++	+	++	++

Źródło: Krajowa Polityka Miejska 2023, s. 15.

## PODSUMOWANIE

Przemiany transportowe miasta są coraz bardziej dostrzegalne, tworzone są często ciekawe rozwiązania usprawniające systemy transportowe miast, zauważalne są również coraz lepsze połączenia między różnymi ośrodkami miejskimi, ale dotyczy to w szczególności tych ośrodków, które leżą na głównych szlakach transportowych kraju (przy drogach szybkiego ruchu i autostradach). Niestety nadal występują problemy transportowe w miastach, na tyle duże, że stanowią poważną uciążliwość zarówno dla mieszkańców dużych miast, jak i pozostałych użytkowników infrastruktury transportowej. Finansowanie przemian transportowych miast jest niezwykle kosztowne i nie jest możliwe w krótkim czasie, co uzasadnia sformułowanie „że nie znikną w szybkim czasie opisywane problemy transportowe występujące w miastach”. W konsekwencji nie wszystkie miasta są silnym ogniwem w systemie transportowym naszego kraju.

## BIBLIOGRAFIA

1. Banak M., Brdulak J., Krysiuk C., Pawlak P., Kierunki rozwoju infrastruktury transportu samochodowego w Polsce, ITS, Warszawa 2014.

2. Brdulak J. [red. nauk.], Problemy programowania inwestycji infrastrukturalnych w transporcie, ITS, Warszawa 2016.
3. Bryx M., Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce, SGH, Warszawa 2014.
4. Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015.
5. Krysiuk C., Brdulak J., Banak M., Mobilność i komunikacja w miastach polskich, TTS nr 12, Radom 2015.
6. Krysiuk C., Nowacki G., Polityka unijna w odniesieniu do transportu miejskiego, Logistyka nr 6, Poznań 2014.
7. Krysiuk C., Nowy instrument finansowania infrastruktury transportowej w UE, Biuletyn Informacyjny ITS, Warszawa 2011.
8. Nowacki G., Krysiuk C., Kopczewski R., Development and Standardization of Intelligent Transport Systems, 2012.
9. Raport NIK: „Informacja o wynikach kontroli działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce”. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Warszawie. Warszawa 2010.
10. Strategia Rozwoju Transportu (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.
11. Zielona Księga „W kierunku nowej kultury mobilności – KOM (2007) 551 oraz Komunikat „Plan działań na rzecz mobilności miejskiej – COM (2009) 490.
12. Zych F., Transport w miastach – problemy modernizacji, osiągnięcia miast i oceny odbiorców usług transportowych, wydano przez SAS i ZWP, Kraków 2011.

## City, element of transport system of country

*Paper discussed the transport problems of Polish cities, which are element of transport system of all country. If the transport system of cities is efficient than transport system of country is more efficient. The role of transport system of cities and actual problems in mentioned area were stressed. Furthermore, transport policy of country referring cities part were discussed. In the end the National Municipal Policy 2023 and its objectives and assumptions were presented.*

Autorzy:

mgr **Cezary Krysiuk**, Instytut Transportu Samochodowego, Dział Zarządzania Projektami, Jagiellońska 80, 03-301 Warszawa. Tel. +48 22 43 85 149, Faks +48 22 43 85 401, [cezary.krysiuk@its.waw.pl](mailto:cezary.krysiuk@its.waw.pl)

dr hab. inż. **Gabriel Nowacki**, prof. WAT, Wojskowa Akademia Techniczna, Wydział Cybernetyki, 00-908 Warszawa, ul. Gen. S. Kaliskiego 2, tel.: +48 261 83 94 59, faks: +48 261 83 75 39, [gabriel.nowacki@wat.edu.pl](mailto:gabriel.nowacki@wat.edu.pl)