

mgr inż. Jan Gregorowicz
mgr Jarosław Olszewski
mgr inż. Piotr Trybuś

Przedsiębiorstwo Projektowo - Usługowe „**INKOM**” S.C., 40-053 Katowice
ul. Św. Barbary 21a,
tel/fax: (0-32) 257-08-66 (-67)
e-mail: inkom@inkom.katowice.pl

KSZTAŁTOWANIE REGIONALNYCH I MIEJSKICH SYSTEMÓW KOMUNIKACYJNYCH W SYTUACJI BRAKU PRZESĄDZONEJ I WIARYGODNEJ OGÓLNOKRAJOWEJ POLI- TYKI TRANSPORTOWEJ

SHAPING REGIONAL AND URBAN COMMUNICATION SYSTEMS IN LACK OF DOOMED AND RELIABLE COUNTRYWIDE POLICY

Jako podstawową przyczynę braku wyraźnego postępu w modernizacji infrastruktury transportowej w Polsce wymienia się zazwyczaj brak pieniędzy. Tym większe znaczenie powinno być przypisywane efektywności ich wykorzystania. Racjonalne planowanie sieci transportowych napotyka jednak na problemy, których źródłem jest brak stabilnej polityki transportowej, zarówno ogólnokrajowej jak i na szczeblach regionalnych.

W referacie przedstawione zostały doświadczenia i refleksje zespołu projektantów regionalnego i miejskich układów transportowych działających od 20 lat w województwie śląskim. Zasygnalizowano wypracowane metody kształtowania racjonalnych, uzasadnionych względami ruchowymi i ekonomicznymi, a jednocześnie realnych z punktu widzenia możliwości finansowych samorządów, układów drogowych w wybranych miastach.

Wskazano także, że brak ogólnokrajowej polityki transportowej może się przyczynić do marnotrawstwa części i tak już niewystarczających środków finansowych przeznaczonych na inwestycje komunikacyjne, jak również może być przyczyną problemów u beneficjentów środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

It is the shortage of money which is most frequently mentioned as the reason of lack of significant progress in transportation infrastructure modernization in Poland. Therefore greater meaning of effectiveness should be paid to its use. Rational planning of transportation network does face obstacles which sources result from deficiency of stable transportation policy.

Over 20 years of experience and reflections of regional and urban transportation systems designing team, working in Slaskie Voivoidship, have been presented in the paper. Elaborated methods of shaping rational, economically and traffic justified road systems in selected cities, and yet realistic from the point of view of financial potentiality of local authorities have also been indicated.

It has been pointed out that absence of countrywide transportation policy may lead to wasting part of already insufficient financial means intended for communication investments and may create problems for beneficiaries of EU origin funds.

KSZTAŁTOWANIE REGIONALNYCH I MIEJSKICH SYSTEMÓW KOMUNIKACYJNYCH W SYTUACJI BRAKU PRZESĄDZONEJ I WIARYGODNEJ OGÓLNOKRAJOWEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ.

Brak wyraźnego postępu w modernizacji infrastruktury transportowej jest powszechnie postrzegany jako jedna z największych porażek nowego ładu gospodarczego zapoczątkowanego w 1990 r.

Chociaż w ostatnich 16 latach długość dróg określanych jako autostrady i ekspresowe podwoiła się (samych autostrad nawet potroiła), a układy drogowe w wielu większych i mniejszych miastach przeszły wyraźne przeobrażenia, to wciąż jest to za mało w porównaniu do skali przyrostu natężenia ruchu drogowego.

Jako podstawową przyczynę wymienia się zazwyczaj brak pieniędzy.

W przeciwieństwie do decydentów szczebla centralnego, dla których środki wydawane na infrastrukturę transportową wydają się być najczęściej tylko pozycją po stronie wydatków, na szczeblu samorządowym już dawno zauważono także drugą stronę medalu – tego typu inwestycje są warunkiem przyspieszonego czy nawet jakiegokolwiek rozwoju ich miejscowości lub regionów [np. Kraków, Bielsko-Biała, Katowice].

Nie wdając się w rozważania na temat wątpliwej słuszności poglądów, iż inwestycje infrastrukturalne są finansowane z budżetu i że są ważniejsze cele, na które muszą być przeznaczane wspólne pieniądze, niedobór środków finansowych powoduje, że tym większe znaczenie powinno być przypisywane racjonalności ich wykorzystania.

Jednak racjonalne planowanie sieci transportowych, w tym przede wszystkim układów drogowych, na szczeblu regionalnym i gminnym napotyka na problemy wynikające z niestabilności ogólnokrajowej polityki transportowej.

Analiza dotychczasowych poczynań państwa w zakresie polityki transportowej

Samorządy – szczególnie te, które nie zawiadują miastami na prawach powiatu (elementami układu drogowego zarządza tam kilka podmiotów) - mają utrudnione zadanie w kształtowaniu racjonalnej sieci transportowej. Racjonalnej, czyli dostosowanej do potrzeb własnych i obsługi powiązań zewnętrznych w określonym czasie.

Podstawowym elementem polityki transportowej w ostatnich latach było publikowanie zestawień przewidywanych do budowy autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic. Były one, a raczej mogłyby być podstawową wytyczną, gdyby nie to, że nawet na nich trudno było opierać własne - regionalne czy lokalne plany.

Od 1985 r. ogłoszono pięć oficjalnych (a były jeszcze programy i podprogramy nie mające statusu rozporządzenia oraz liczne ministerialne obietnice uzupełnienia listy inwestycjami postulowanymi przez gremia lokalne) programów budowy autostrad i dróg ekspresowych [1985, 1993, 1996, 2001, 2003 r.]. Porównując je ze sobą, trudno nie podejrzewać, że były one tworzone nie na podstawie prze-

słanek merytorycznych, a raczej politycznych, przez co należy rozumieć przypodobanie się różnym środowiskom.

Jeszcze gorzej, gdy popatrzy się na deklarowane terminy realizacji. W 1994 r., uzasadniając uchwalenie ustawy o autostradach płatnych, obiecywano zdecydowane przyśpieszenie, by po 15 latach, w 2010 r. było w Polsce 2.600 km podstawowych autostrad. Jak na razie plany te zrealizowano jedynie w 25 %, a bodaj żadna z większych inwestycji drogowych nie powstała we wcześniej wyznaczonym terminie.

Czy w takich warunkach można, zwłaszcza w województwach położonych na wschód od linii Wisły, ale także na Mazowszu z Warszawą włącznie oraz w korytarzach północ – południe, konstruować racjonalne programy budowy sieci dróg regionalnych i gminnych ?

Rodzi się także pytanie na jakich zasadach kształtowane są te programy. Bo gdyby u ich podstawy stały odpowiednio uhierarchizowane analizy wsparte prognozami ruchu drogowego, to chyba niemożliwe byłyby tak częste zmiany.

Z osobistych doświadczeń wiemy, że takich – odpowiednio aktualizowanych wraz z postępującą rozbudową układu krajowego - prognoz praktycznie nie ma.

Natomiast działając regionalnie od ponad 15 lat dopracowaliśmy się, stale weryfikowanych i uaktualnianych, prognoz ruchu drogowego dla obszaru województwa śląskiego i terenów przyległych.

Doświadczenia i refleksje projektantów regionalnych i gminnych układów transportowych

W woj. śląskim, podobnie jak chyba we wszystkich innych regionach kraju, nie dopracowano się polityki transportowej, czy choćby tylko jednej składowej - jednoznacznego i realnego programu rozwoju układu drogowego.

Dziś przewidywanie przyszłych potrzeb w regionie jest już trochę łatwiejsze, bo w ciągu minionych 15 lat wypracowaliśmy własne metody prognostyczne. A także dlatego, że Górny Śląsk jest w tej szczęśliwej sytuacji, że znaczną część podstawowego szkieletu komunikacyjnego ma już zbudowaną. Składają się nań A4, S1, dwujezdniowe drogi krajowe nr 1, 81 i 86 oraz fragment Drogowej Trasy Średnicowej (DTŚ).

Ale nie zawsze tak było. Do 1995 r., czyli w okresie przekraczającym pierwszą kadencję samorządów (lata 1990-1994) nie było pewności czy A4 przebiegać będzie przez centrum aglomeracji (konurbacji) katowickiej, czy też jej południowym obrzeżem, i co miałyby powstać w porzuconym korytarzu. A przecież od tego, którą pobiegnie transkontynentalna autostrada zależało zaplanowanie powiązań z kilkuset tysięcznymi miastami i układami zarządzanymi przez władze samorządowe, które modernizację układów komunikacyjnych postawiły na pierwszym miejscu.

Jeszcze dłużej nie był przesądzony przebieg przez Górny Śląsk autostrady A1. A od tego zależało nie tylko to, jak kształtować układ dróg w Mikołowie, Katowicach, Chorzowie, Bytomiu i Siemianowicach ale – jak ma wyglądać DTŚ, gdzie odcinkowo następowało odwrócenie kierunków podróży źródłowo – docelowych.

W przypadku DTŚ - poza problemami wynikającymi z nieokreśloności terminów jej realizacji - najwięcej kłopotów sprawiały i nadal sprawiają społeczne protesty przeciwko wyznaczonemu kilkadziesiąt lat temu korytarzowi dla jej przebiegu – głównie na terenie miasta Gliwice. Są one praktycznie skierowane na zaniechanie tej inwestycji mającej kluczowe znaczenie dla obsługi ruchu wewnątrz aglomeracyjnego (DTŚ tylko w swojej zachodniej i środkowej części połączy centra 6 miast), a przekonania osób protestujących nie są w stanie zmienić ani wieloaspektowe analizy ani nawet najbardziej namacalne efekty wynikające z funkcjonowania już zbudowanego, jedenastokilometrowego fragmentu trasy.

Przy konstruowaniu prognoz musieliśmy się także zmierzyć z problemem zmieniających się pomysłów dotyczących wprowadzenia odpłatności za korzystanie z A4 (kolejne lokalizacje placu poboru opłat w Wirku, w Kleszczowie, w Sośnicy i – oby już ostatecznie – znowu w Kleszczowie). Nieznany jest praktyczny wpływ wprowadzenia opłat (zwłaszcza w anachronicznej postaci ich poboru na bramkach w poprzek głównego ciągu autostrady w samym centrum aglomeracji), a także ich wysokości na skalę odpływu potencjalnych użytkowników autostrady bezpłatnej. A od tego zależy m.in. kształt sieci drogowej w zachodniej części aglomeracji katowickiej, zamieszkiwanej przez około pół miliona osób. W rezultacie, tworzenie prognoz ruchu dla układu województwa wciąż napotyka na liczne trudności. Niepewność odnośnie terminów realizacji elementów sieci dróg krajowych powoduje m. in. konieczność mnożenia wariantów prognoz oraz częstych korekt i aktualizacji.

Brak jest także jednoznacznych (i jednolitych dla wszystkich projektujących układy komunikacyjne) przesłanek lub nawet wskaźników umożliwiających określenie tempa i docelowych wartości wzrostu ruchu – w swoich prognozach przyjmujemy, że – przy obecnym tempie jego wzrostu – ok. 2020 r. nastąpi wysycenie. Ale może stać się inaczej - a z uwzględnieniem takich przesłanek jest znacznie trudniej - że jeszcze wcześniej nastąpi zahamowanie wzrostu znaczenia transportu samochodowego i przejście części jego zadań przez kolejnictwo, lotnictwo czy żeglugę. A wtedy inwestycje drogowe, planowane i realizowane dziś przy pewnym nadmiarowym obciążeniu, okażą się przewymiarowane, w ogóle niepotrzebne albo źle zlokalizowane (bo np. pomijające dojazd do nowego znaczącego obiektu ruchotwórczego).

Inne postrzegane przez nas problemy związane z projektowaniem i realizacją inwestycji to:

- uruchamianie projektowania wariantów rozwiązań drogowych na zbyt późnym etapie przygotowania zadań (niejednokrotnie dopiero na etapie projektu budowlanego) - zamiast w fazach studialno-koncepcyjnych,
- brak praktyki uruchamiania we wstępnych fazach projektowania (stosunkowo najtańszych a mogących przynieść największe oszczędności w fazie realizacji zadania) działań równoległych (np. na zasadach konkursu rozwiązań),
- paraliżowanie działań inwestycyjnych przez nadmiernie rozbudowane i stale ewoluujące procedury administracyjne.

Przykłady własnych projektów zakończonych opracowaniem harmonogramów rzeczowo – finansowych rozwoju sieci drogowej

Planowanie w ramach prowadzonych studiów komunikacyjnych rozwoju układów drogowych w przykładowych n/w miastach charakteryzowało się każdorazowo czymś szczególnym.

JAWORZNO:

- całkowita zmiana priorytetu – odejście od realizacji dalekiej obwodnicy miasta na rzecz obwodnicy śródmieścia,
- znacząca redukcja nadmiernie rozbudowanych planów rozwoju obwodnicowych dróg gminnych w mieście;

GLIWICE:

- przeorientowanie układu miasta na dojazdy do A4 wraz z poprawą jakości powiązań (przebudowa punktów węzłowych),
- określenie warunków, przy których możliwe byłoby uzyskanie poprawnej efektywności ekonomicznej dla obwodnicy południowo – zachodniej,
- wskazanie jako priorytetu budowy obwodnicy śródmiejskiej;

RYBNIK:

- wskazanie sposobu racjonalnego etapowania rozwoju układu jako rozwiązanie problemu wynikającego z faktu, że jego podstawą jest tzw. Droga Regionalna Racibórz – Pszczyna (DRR-P), której realizacja przekracza możliwości miasta,
- opracowanie 15-letniego harmonogramu realizacyjnego dostosowanego do możliwości finansowych gminy.

RACIBÓRZ:

- stworzenie harmonogramu rozwoju układu drogowego miasta przy funkcjonowaniu czterech niezależnych zarządców dróg na jego terenie.

Wnioski

Trudno jest konstruować w pełni wiarygodne prognozy ruchu drogowego, a na ich podstawie projekty racjonalnych układów transportowych na szczeblach regionalnych i gminnych, jeśli nie ma zatwierdzonego i dostosowanego do możliwości finansowych państwa harmonogramu budowy autostrad, dróg ekspresowych, głównych ruchu przyspieszonego i innych ważnych tras.

W głównej mierze dotyczy to tych regionów, do których duże inwestycje drogowe jeszcze nie dotarły i nie wiadomo wciąż czy i kiedy dotrą. Ale dotyczy także i tych, będących w lepszej sytuacji, jak województwo śląskie. Tu także projektanci układów muszą rozwiązywać problemy wynikające z nieokreśloności terminu realizacji tak kluczowych dla rozkładu ruchu inwestycji jak A1 i DTŚ, a nawet braku pewności, czy powstanie droga S1 (Mysłowice – Bielsko-Biała), czy tylko przebudowywana będzie istniejąca od 30 lat droga krajowa nr 86/1 (Katowice – Bielsko-Biała), która – mimo że dwujezdniowa - staje się z każdym rokiem coraz mniej przystającą do panujących warunków, drogą o degradujących się parametrach technicznych i pogarszających warunkach ruchowych (nowe podłącze-

nia obiektów sąsiadujących, zwielokrotnienie liczby sygnalizacji świetlnych itp. itd.). Stąd nasze pytanie stawiane na tym forum - cóż stoi na przeszkodzie i kiedy to będzie realne, aby powstał ogólnokrajowy projekt, taki, jak stosunkowo niewielkimi siłami opracowaliśmy dla Rybnika, Jaworzna, Gliwic bądź Raciborza ?

Po drugie – taki plan budowy autostrad, dróg ekspresowych i głównych ruchu przyśpieszonego powinien wynikać z ogólnokrajowych analiz opartych o prognozy ruchu, uwzględniających także przewidywany podział zadań przewozowych między różne gałęzie transportu. Trudno nie mieć obaw, że niektóre z inwestycji samorządowych (zwłaszcza regionalnych) mogłyby okazać się niepotrzebne, gdyby „nagle” wprowadzono lansowane w niektórych środowiskach hasło „tiry na tory”, gdyby zwiększono liczbę lotnisk pasażerskich i cargo lub rozbudowano sieć obsługiwanych przez nie połączeń krajowych i zagranicznych

Stąd kolejne pytanie - dlaczego do tej pory takich materiałów, jednorodnych w skali całego kraju - nie opracowano, a te które próbowano zrobić zdają się być obarczone licznymi błędami. A przecież zasadnicza weryfikacja projektów komunikacyjnych realizowanych z przeważającym udziałem funduszy Unii Europejskiej ciągle przed nami i nie bez znaczenia pozostaje spełnienie przez oddawane obiekty zakładanego w dokumentacji „ex ante” szerokiego wachlarza parametrów.

Wydaje się także, że dobrze opracowany, odpowiednio uzasadniony i realizowany bez opóźnień harmonogram inwestycji byłby także bardzo ważnym orężem w walce z populistycznymi argumentami przeciwników rozbudowy układów komunikacyjnych.