

STANISŁAW FURMAN

CZTERY ASPEKTY INTERESU PUBLICZNEGO NA TERENACH KOMUNIKACYJNYCH

Wstęp

Prośba KPZK PAN o wypowiedź o roli przestrzeni komunikacyjnej w rozwoju i przekształceniach polskich miast okresu transformacji była dla mnie trudna do spełnienia, bo co można powiedzieć nowego w krótkim referacie o komunikacji w miastach, której poświęcono tysiące opracowań. Na wypowiedź zdecydowałem się dlatego, że temat konferencji umieszcza w centrum uwagi miasto i pozwala na poruszenie problemu **jak przez kształtowanie i sposób użytkowania terenów komunikacji wpływać na rozwój miast**, podczas gdy przedmiotem większości prowadzonych obecnie w Polsce prac jest zagadnienie, jak sprostać rosnącym obciążeniom układów komunikacyjnych miast.

Przed dwudziestoma laty napisałem artykuł zawierający tezę, że najsłabszym ogniwem w całym procesie planowania komunikacji w miastach jest brak oceny, jak kształtowany system komunikacji wpływa na jakość i rozwój przestrzeni społeczno-ekonomicznej miasta, której jest integralną częścią¹. Również dziś uważam za potrzebne przeprowadzenie dyskusji nad stanem naszej wiedzy o kształtowaniu komunikacji z ogólnomiejskiej, nie zaś sektorowej perspektywy.

Moja wypowiedź to głównie stawianie pytań pozostawianych w zasadzie bez odpowiedzi, ale może pobudzających do refleksji i inspirujących do podjęcia badań. Najogólniejsze z nich brzmią:

¹ Furman S.: *Względy społeczne w planowaniu miejskich systemów transportowych*, Transport Miejski, nr 4, 1983.

- Czy wiemy, jak kształtować i wykorzystywać tereny komunikacyjne, aby wspierać pożądaný rozwój i przekształcenia polskich miast?
- Na ile przesłanki wynikające z wiedzy spotykają się z aprobatą społeczną?
- W jakim stopniu obecne rozwiązania instytucjonalne i mechanizmy finansowe pozwalają czynić kształtowanie terenów komunikacyjnych instrumentem sterowania rozwojem miast?

1. Kształtowanie terenów komunikacyjnych jako instrument polityki przestrzennej

Upadek „realnego socjalizmu” przyniósł daleko idące ograniczenie władczych uprawnień władz publicznych w prowadzeniu gospodarki przestrzennej. Władze samorządowe przejmując odpowiedzialność za rozwój i zagospodarowanie przestrzenne miast stanęły wobec konieczności prowadzenia „gry o miasto” z mającymi pełnię praw mieszkańcami i podmiotami gospodarczymi. Muszą one prowadzić politykę przestrzenną, która – jak podkreśla M. Kulesza – zaczyna się wówczas, gdy chodzi o skłanianie autonomicznych podmiotów do podejmowania działań i wyboru miejsca ich prowadzania zgodnie z celami, jakie stawiają sobie władze miasta².

Gospodarka rynkowa i skromne zasilanie budżetów lokalnych przez budżet państwa zmuszają ponadto władze miast do prowadzenia polityki zorientowanej na wzrost gospodarczy, przyciąganie inwestycji i tworzenie miejsc pracy. Władze te nie mogą ograniczać swej roli do tradycyjnych funkcji związanych z organizacją zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych z przyznanych im na ten cel środków, ale muszą te środki zdobywać konkurując z innymi miastami o pozycję w podziale pracy i inwestycje, od których zależy dobrobyt mieszkańców. Jednocześnie w wyniku globalizacji gospodarki, której cechą jest swobodny przepływ kapitału, jakość przestrzeni miasta staje się, obok jakości zasobów ludzkich, główną płaszczyzną walki konkurencyjnej miast.

² Kulesza M.: *Administracyjno-prawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 49

Zwrócenie uwagi na zmiany warunków prowadzenia gospodarki przestrzennej można przyjąć za punkt wyjścia w rozważaniach o roli przestrzeni publicznej w rozwoju i przekształcaniach polskich miast okresu transformacji. Wynikiem tych zmian jest bowiem wzrost znaczenia materialnego kształtowania przestrzeni przez władze miasta jako instrumentu publicznej polityki przestrzennej³. Władze publiczne mogą tą drogą zarówno podnosić walory miasta, jak i zmieniać relacje walorów użytkowych poszczególnych obszarów w mieście, którymi kierują się autonomiczne wobec władz miasta podmioty gospodarcze i mieszkańcy przy wyborach swych zachowań przestrzennych. Wprawdzie wartość inwestycji publicznych stanowi coraz mniejszą część wartości ogółu inwestycji podejmowanych w miastach, jednak dobrze wybrane prorozwojowe inwestycje publiczne są katalizatorem innych inwestycji wpływając zarówno na ich podjęcie, jak i rozmieszczenie w mieście. Doświadczenia krajów gospodarki rynkowej wskazują, że publiczne nakłady inwestycyjne mogą pociągnąć za sobą kilkakrotnie, czasem dziesięciokrotnie wyższe nakłady inwestycyjne innych podmiotów. Nie znajduje to niestety jeszcze odbicia w miastach polskich, których nie stać na podejmowanie inwestycji prorozwojowych, i w których głównym instrumentem, na ogół mało aktywnej polityki przestrzennej, jest obrót gruntami i prawami do ich użytkowania.

Wśród działań władz publicznych wpływających na procesy rozwojowe w miastach za szczególnie efektywne zwykło się uważać działania dotyczące kształtowania i sposobu użytkowania terenów komunikacji. Jakość układu komunikacji jest jednym z podstawowych wyznaczników wartości miasta jako środowiska życia i miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, a historia miast potwierdza, że decyzje o układzie tras komunikacyjnych oraz placów miejskich miały szczególnie istotny oraz trwały wpływ na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miast. Ma wiele racji Bielecki pisząc, że przestrzeń publiczna ulic i placów stanowi kod genetyczny miasta, bardziej trwały niż zmienne w czasie i przestrzeni związki funkcjonalne między obszarami miasta⁴. Konfiguracja ulic i placów organizuje przestrzennie

³ J.w., s. 50.

⁴ Bielecki Cz.: *Gra w miasto*, [w:] L. Biegański, S. Furman (red.): *Treść i forma zapisu planów ogólnych miast*, TUP i MGPIB, Warszawa 1987, s. 58.

działania innych podmiotów, a linie wyznaczające granice ulic i placów utrwalają się w podziałach parcelacyjnych i stosunkach własnościowych.

Trzeba podkreślić, że na rozwój i przemiany struktury funkcjonalno-przestrzennej miast ma wpływ nie tylko wyznaczanie nowych tras i ulic w niezabudowanej przestrzeni, ale także sposób urządzenia i wykorzystywania istniejącej przestrzeni komunikacyjnej. Podkreślenie to jest istotne, w obecnej dobie bowiem punkt ciężkości w rozwoju miast przesuwa się z ekspansji terytorialnej na przekształcenia struktury zagospodarowania, których zarówno elementem, jak i przyczyną są przemiany w sposobie urządzenia i użytkowania przestrzeni komunikacyjnej.

Tezy Bieleckiego o układzie ulic i placów jako kodzie genetycznym miasta nie można jednak rozumieć w ten sposób, że rozwój miasta zeterminowany jest wewnętrzną logiką – raz nadanym kodem tego układu. Przekształcenia układu komunikacyjnego są częściej wynikiem niż przyczyną procesów zachodzących w mieście i jego otoczeniu. Przestrzeń komunikacyjna służy w ostatecznym rozrachunku interesom publicznym leżącym poza sferą komunikacji, i to tym interesom powinno być podporządkowane jej kształtowanie i użytkowanie. Problem polega jednak na tym, że jakkolwiek ogólny charakter zależności zachodzących między rozwojem układu komunikacyjnego a rozwojem miasta jest znany, to zależności te są wielorakie i słabo wymierne. Co najistotniejsze, przekształcenia przestrzeni komunikacyjnej niosąc odmienne skutki dla różnych sfer interesu publicznego oraz dla różnych grup społecznych są zazwyczaj uwikłane w konflikt interesów, co w połączeniu z ich wysokimi kosztami powoduje, że są trudne do przeprowadzenia.

Sprawny układ komunikacyjny nie gwarantuje rozwoju miasta, a jego rozbudowa może przynosić obok pożądanych także negatywne skutki. Miasta świata są pełne przykładów kosztownych błędów w kształtowaniu i użytkowaniu publicznych przestrzeni komunikacyjnych. Były one w większości wynikiem sektorowego myślenia o komunikacji i sektorowych decyzji. Choć powtarzanie, że planowanie komunikacji i planowanie rozwoju miast to dwie strony tej samej monety, uważane jest za truizm, praktyka planowania jest daleka od takiej integralności, a związki między rozwojem układu komunikacji a rozwojem miasta w jego wymiarze gospodarczym, społecznym, ekologicznym i estetycznym dalekie od pełnego uwzględnienia w podejmowanych działaniach. Problemy komunikacji w miastach usiłuje się rozwiązać w działaniu ograniczonym do systemu komunikacji, podczas

gdy mogą być one rozwiązane tylko wtedy, gdy weźmie się pod uwagę całokształt przestrzeni społeczno-ekonomicznej, jaką tworzy miasto.

2. Interesy publiczne w kształtowaniu układów komunikacyjnych miast

Przed ponad trzydziestoma laty w światowej myśli o komunikacji w miastach, obok konstatacji, że jesteśmy coraz lepiej przygotowani do osiągnięcia zakładanych celów pojawiło się pytanie, czy wiemy, jakie cele chcemy osiągnąć⁵. Pytanie to powstało dlatego, że mimo ogromnych nakładów na rozbudowę układów komunikacyjnych w miastach Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej zatłoczenie ulic stale rosło, podczas gdy transport publiczny tracił klientelę; czas podróży nie zmniejszał się, choć tereny komunikacji zajmowały coraz większy odsetek obszarów miast; historyczne jądra miast ulegały degradacji, a rozprzestrzeniały się suburbia, pogłębiały się dysproporcje w rozwoju poszczególnych części obszarów miejskich i zwiększały wykluczenia części społeczności z korzystania z dobrodziejstw rozwoju; gwałtownie rosło zanieczyszczenie środowiska.

Niewiele lat potem na Seminarium Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w Waszyngtonie określono zasady polityki transportowej zorientowanej na rozwój miast, a nie tylko na sektorowe cele. Uznając za utopię pełne zaspokojenie popytu na transport w takiej formie, miejscu i czasie, jaki wynika z preferencji ludności, postulowana polityka transportowa oparła się na tezie głoszącej, że głównym celem miejskich systemów transportowych powinno być efektywne zaspokajanie popytu ludności na podróże i przewozy towarów wyłącznie w takim stopniu, żeby ponoszone najszerzej rozumiane koszty zaspokojenia tego popytu były uzasadnione płynącym z tego dobrem i pomyślnością ogółu⁶.

Sformułowane w Waszyngtonie zasady, wyrażające istotę i określające ogólną strategię realizacji idei zrównoważonego rozwoju transportu w miastach, zostały ćwierć wieku później wpisane w Agendę XXI,

⁵ M. Weber: *On Strategies for Urban Planning*, [w:] *The Urban Transportation Planning Process*, OECD, Paris 1971.

⁶ *Transportation and the Cities*, Report of the UN ECE Seminar on the Role of Transportation in Urban Planning, Development and Environment, Washington 1976, s. 24-26.

przyjętą przez Konferencję ONZ Środowisko i Rozwój w Rio de Janeiro. Jednak mimo akceptacji zasad, przyjęcia wielu opartych na nich deklaracji politycznych i poświęcenia im setek opracowań, polityka zrównoważonego rozwoju transportu realizowana jest w praktyce w ograniczonym stopniu, a problemy związane z komunikacją w miastach są często nie mniejsze niż przed trzydziestoma laty.

Przyczyną tego jest konflikt idei zrównoważonego rozwoju z dominującym w świecie mechanizmem wzrostu gospodarczego opartym o wzrost konsumpcji, ogromna rola przemysłu motoryzacyjnego i petrochemicznego oraz działalności pochodnych w gospodarce krajów, rozbieżność bieżących potrzeb z celami strategicznymi w polityce publicznej, gra interesów kręgów światowego biznesu, a także ogromna trudność ustalania i wyważania różnych aspektów interesu publicznego. Właśnie na ten ostatni problem chciałbym skierować uwagę stawiając pytanie, na ile umiemy identyfikować i kwantyfikować w wymiarze gospodarczym, społecznym, ekologicznym i przestrzennym interes publiczny, który miałaby uwzględniać i realizować polityka kształtowania i użytkowania terenów komunikacji w miastach polskich. W jakim stopniu jesteśmy w stanie oszacowywać szeroko rozumiane koszty i korzyści różnych rozwiązań komunikacyjnych dla rozwoju miast, regionów i kraju?

Jeżeli tego nie potrafimy, a taki, obawiam się, jest stan rzeczy, to pozostają hasła, które jednak łatwo naginać do chwilowych czy grupowych interesów, i którymi nie zawsze przekona się społeczeństwo do aprobaty proponowanych rozwiązań.

2.1. Aspekt gospodarczy

Rozwój gospodarczy jest obecnie dominującym celem polityki publicznej w polskich miastach. Uznaje się jednocześnie za pewnik, że rozwój ten zależy od zasięgu i intensywności interakcji zachodzących w mieście w procesach produkcji i wymiany dóbr, na te zaś wpływają ukształtowanie, sposób użytkowania i parametry techniczne układu komunikacyjnego miasta. Cechy układu komunikacyjnego miasta wyznaczają w istotnej mierze fizyczną możliwość i koszty interakcji, a tym samym wpływają na przydatność i wartość obszaru miasta do prowadzenia w nim działalności gospodarczej. Im lepsza jest infrastruktura transportu, tym potencjalnie szybszy może być rozwój miasta.

Ta zależność jednak tylko w niewielkim stopniu poddaje się kwantyfikacji. Potrafimy w miarę dokładnie określać wpływ podjęcia lub zaniechania określonej inwestycji transportowej na koszty dokonywania podróży i przewozów w obsługiwanej przez tę inwestycję relacji. W znacznym stopniu możemy ocenić też wpływ różnych koncepcji przekształceń całych układów komunikacyjnych na prawdopodobny zasięg powiązań gospodarczych oraz koszty dokonywania podróży i przewozów w mieście, choć z wątpliwym założeniem, że znana jest nie tylko obecna, ale i przyszła struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta. Nie mamy jednak odpowiedzi na pytania, jaki wymiar będzie miał wpływ realizacji określonych inwestycji transportowych na dynamikę rozwoju aktywności gospodarczych w mieście i jak zareaguje rynek nieruchomości na zmianę dostępności określonych terenów, mimo że przepisy wymagają od nas szacowania wpływu inwestycji komunikacyjnych na wartość nieruchomości. Nie potrafimy też ocenić, w jakim stopniu trudności komunikacyjne ograniczają wzrost gospodarczy miasta, czy i kiedy mogą go zahamować, a kiedy tylko wpłyną one na rozkład przestrzenny aktywności gospodarczych w mieście. Tym samym nasza umiejętność określania opłacalności interwencji w układach komunikacyjnych dla publicznego interesu gospodarczego jest ograniczona.

Trzeba zwrócić uwagę na często spotykany w literaturze pogląd, że rozwój gospodarczy miast zależy bardziej od jakości powiązań zewnętrznych miast niż od sprawności układu komunikacji wewnętrznej. Ta ostatnia oddziałuje raczej na strukturę funkcjonalno-przestrzenną, na rozwój jednych, a regres drugich terenów w mieście. Niewydolność układu komunikacyjnego miasta, wbrew obiegowym opiniom, nie prowadzi do katastrofy miasta, a raczej wywołuje zmiany w jego strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Działa bowiem mechanizm adaptacyjny tej struktury do warunków komunikacyjnych. W gospodarce realnego socjalizmu rozmieszczenie przestrzenne różnych działalności bardzo rzadko ulegało zmianom, w gospodarce rynkowej natomiast zmiany takie dokonują się szybko. W efekcie skutku działania różnych czynników, w tym także komunikacyjnych, istniejące struktury ulegają rozpadowi, a tworzą się nowe, czasem mniej, czasem zaś bardziej efektywne. W Warszawie rozpadają się dziś monofunkcyjne koncentracje miejsc pracy, tworzy się wielofunkcyjne mozaikowe zagospodarowanie terenów, wyraźnie zaczyna się rozpadać monocentryczny układ przestrzenny. Zmieniają się układy ciążenia

i potoki ruchu. Czy umiemy udowodnić i wyliczyć, czy jest to zgodne lub sprzeczne z publicznym interesem gospodarczym?

Trudności w budowaniu interaktywnego modelu współzależności między transportem, rozwojem i zagospodarowaniem przestrzennym miast spowodowały, że po latach wysiłków prace nad takimi modelami zostały prawie zarzucone pod koniec lat 60. Praktyka planowania komunikacyjnego posługuje się modelami prognozowania ruchu dla założonego z góry zagospodarowania przestrzennego i rzutowanych w przyszłość obecnych wzorów zachowań przestrzennych. Jest to bardzo zawodny instrument w dobie transformacji gospodarczej i powstawania cywilizacji informatycznej, ale nie ma lepszego. Idea zrównoważonego rozwoju przyniosła wprawdzie na świecie pewne ożywienie prac nad modelami interaktywnymi, ale do ich operacyjnego stosowania jest daleko przede wszystkim dlatego, że zarówno rynek transportowy, jak i rynek nieruchomości są rynkami podlegającymi licznym interwencjom administracji, co osłabia siłę obiektywnych zależności⁷.

Duże zaniedbania w rozbudowie układów komunikacyjnych polskich miast, słabo przewidywalne efekty rozwojowe inwestycji komunikacyjnych i ich wysokie koszty powodują, że te inwestycje, podobnie jak innego typu interwencje w układach komunikacyjnych, podejmowane są przede wszystkim z myślą o dostosowaniu tych układów do już istniejących potrzeb. W konsekwencji rozwój układów komunikacyjnych jest reaktywny w stosunku do rozwoju miast i bardziej petryfikuje struktury zagospodarowania przestrzennego niż je kształtuje.

2.2. Aspekty społeczne

Przestrzeń komunikacji jest tworzona przez społeczeństwo jego wspólnym zorganizowanym wysiłkiem. Konsekwencją tego powinien być albo taki sam podział korzyści płynących z tej przestrzeni między członków społeczności, albo proporcjonalny do uzyskiwanych korzyści udział użytkowników tej przestrzeni w ponoszeniu kosztów tworzenia przestrzeni komunikacyjnej i funkcjonowania transportu. Niestety, postulat ten nie jest w miastach realizowany.

⁷ Webster F.V., Bly P.H., Paulley N.G.: *Urban Land- use and Transport Interaction Policies and Models*, Gower, Aldershot 1988.

Przestrzeń komunikacyjna jest zawłaszczana przez użytkowników kosztom korzystających z komunikacji publicznej i pieszych, a także w dużej mierze tworzona dla potrzeb ruchu samochodowego, który jest powodem ponoszenia przez społeczeństwo wielkich kosztów wynikających z oddziaływań samochodu na środowisko. Użytkownicy samochodów nie ponoszą przy tym pełnych kosztów swej podróży, gdyż groziłoby to gospodarce, w której przemysł motoryzacyjny i transport samochodowy są siłami napędowymi. Ponadto nawet pobieżne analizy struktury dochodów i wydatków budżetu państwa pozwalają przypuszczać, że w Polsce wpływy pochodzące od użytkowników samochodu zdecydowanie przewyższają wydatki ponoszone na rozbudowę infrastruktury transportu i likwidację szkód w środowisku, powstałych w wyniku ruchu samochodowego. Wpływy z motoryzacji pozwalają realizować inne cele społeczne i przez motoryzację dokonuje się redystrybucja dochodów. Nie wiemy jednak, jakie są relacje między korzyściami z rozwoju motoryzacji a kosztami tego rozwoju.

Zawłaszczenie przestrzeni komunikacyjnej przez samochody pozbawia ulice i place ich roli miejsc rozwijania kontaktów i więzi społecznych. Przestrzeń komunikacyjna przestała być przestrzenią publiczną, a stała się przestrzenią samochodową. Czy umiemy udowodnić, że leży w interesie publicznym i może przynosić także gospodarce korzyści zmiana sposobu wykorzystywania powierzchni ulic i placów, ochrona praw ich różnych użytkowników, troska o wypełnianie przez ulice innych niż tylko *stricte* komunikacyjnych funkcji oraz tworzenie obszarów ruchu pieszego? Byłoby bardzo pożądane w tym kontekście wykonanie i opublikowanie studium o efektach, jakie przyniosła zamiana ul. Piotrkowskiej w Łodzi na ciąg pieszy oraz wyłączenie z ruchu samochodowego fragmentów śródmieść w innych miastach Polski.

Układ komunikacji zawsze różnicuje walory przestrzeni i nigdy nie uda się zapewnić jednakowego poziomu obsługi komunikacyjnej w całym obszarze miasta. Co więcej, rozbudowa układu komunikacyjnego kieruje się zazwyczaj raczej innymi przesłankami niż egalitaryzmem. Układ komunikacji usprawniany jest przede wszystkim na głównych kierunkach ciążenia i w najbardziej rozwiniętych częściach obszaru miasta, gdzie przynosi to największe korzyści ekonomiczne miastu i jego społeczności jako całości. Konsekwencją takiego działania jest wzrost udziału ludności, która jest w mniejszym lub większym stopniu wykluczana z udziału w korzyś-

ciach, jakie przynosi rozwój miasta i rozbudowa układu komunikacyjnego. Pogłębia to dezintegrację społeczności miejskiej, degradację określonych obszarów i napięcia społeczne. Nie wiemy jednak, jaki stopień nierówności w poziomie obsługi komunikacyjnej jest tolerowalny i nie bardzo wiemy, jak rekompensować te nierówności przez działania w innych sferach życia.

2.3. Aspekt ekologiczny

Transport, szczególnie samochodowy, jest w miastach głównym źródłem zagrożeń środowiska. Skutki globalne tych zanieczyszczeń to przede wszystkim efekt cieplarniany, destrukcja warstwy ozonowej i, mniej groźne, wyczerpywanie się zasobów paliw płynnych. Skutki regionalne to przede wszystkim zakwaszenie atmosfery – wyrazem jego są kwaśne deszcze, przynoszące straty w leśnictwie i rolnictwie oraz powodujące korozję budowli i maszyn. Skutki lokalne to zagrażające zdrowiu, a niekiedy i życiu, nadmierne koncentracje chemicznych zanieczyszczeń powietrza, hałas, wibracje, wypadki drogowe oraz naruszanie układów zieleni, stosunków wodnych, degradacja krajobrazu naturalnego i walorów środowiska stworzonego przez człowieka przez budowle komunikacyjne.

Podstawowe znaczenie dla ochrony środowiska przed skutkami transportu ma postęp technologiczny w budowie pojazdów, promowanie proekologicznych paliw, właściwe utrzymanie i eksploatacja pojazdów oraz mechanizmy finansowe zmuszające podróżujących do ponoszenia w coraz większym stopniu kosztów swych podróży. Jednak działania w tym zakresie wymagają wsparcia przez minimalizację potrzeb dokonywania przemieszczeń, czemu powinna służyć polityka przeznaczania terenów, promowanie transportu publicznego, cechującego się nieporównanie mniejszym, niż w przypadku samochodów, poziomem zużycia energii i emisji zanieczyszczeń w przeliczeniu na 1 pasażero-kilometr, ograniczanie swobody korzystania z samochodu oraz takie projektowanie i sytuowanie infrastruktury transportowej, które wywołałoby najmniejsze szkody w środowisku przyrodniczym i uciążliwości dla mieszkańców. W rozbudowie układów komunikacyjnych trzeba zwłaszcza poszukiwać optymalnego stopnia swobody ruchu samochodów. Trudne warunki ruchu i zatory zwiększają zużycie energii i emisję spalin oraz sprzyjają koncentracji zanieczyszczeń, ale

duża łatwość ruchu samochodów zwiększa chęć do podróżowania oraz do szybkiej jazdy, co również zwiększa zużycie energii i emisję spalin.

Domeną działania władz miasta są wymienione wyżej działania wspomagające, mające bezpośrednie odniesienie do sposobu kształtowania i użytkowania terenów komunikacji. Wiele polskich miast zobowiązuje się do prowadzenia tych działań, przyjmując proekologiczne polityki transportowe⁸. Jednak w realizacji tych zobowiązań napotyka trudności wynikające z:

- usytuowania problemów środowiska w systemie wartości dominującym w społeczeństwie;
- konfliktu bieżących interesów gospodarczych i wymogów ochrony środowiska;
- stale małego rozpoznania zależności między zagospodarowaniem przestrzennym, warunkami ruchu oraz poziomem emisji i stopniem koncentracji zanieczyszczeń;
- bardzo słabego monitoringu stanu środowiska;
- niedostatku środków na rozwijanie transportu publicznego;
- małej skuteczności działań kształtujących zagospodarowanie przestrzenne.

Najwięcej uwagi poświęca się rozwiązywaniu kolizji infrastruktury transportu z układami przyrodniczymi i układami zabudowy. Jest to działanie wielce uzasadnione, ale dla problemu kolizji transportu i środowiska drugorzędne. Głośne konflikty wokół ustalania przebiegu tras komunikacyjnych są często przejawem manifestacji interesów grupowych, a nie wyrazem autentycznej troski o środowisko. Słaba wiedza uczestników konfliktu sprawia, że dyskusje są popisem demagogii, a nie walką różnych udokumentowanych racji.

2.4. Ład i funkcjonalność przestrzeni ulic i placów

W ostatnich latach akcentowany jest podział przestrzeni miasta na przestrzeń publiczną i prywatną. Myślę o tym nie bez obawy, bo właśnie ulice i place są szczególnym miejscem styku przestrzeni publicznej i prywatnej, gdzie oddzielne kształtowanie tych dwu przestrzeni może

⁸ W. Suchorzewski: *Ewolucja polityki komunikacyjnej w dużych miastach Polski*, [w:] *Polityka transportowa w miastach środkowej i wschodniej Europy w okresie transformacji*, SITK, Kraków 1994, s. 369.

rodzić bardzo groźne skutki. Ulica i plac oraz otaczająca je zabudowa powinny stanowić przestrzenną całość w wymiarze zarówno funkcjonalnym, jak i estetycznym. Inne powinno być przeznaczenie i forma zabudowy w sąsiedztwie wielkiej trasy komunikacyjnej o krajowym czy regionalnym znaczeniu, inne przy głównych ulicach dużego miasta, inne przy ulicach zbiorczych i lokalnych. Podobnie inne funkcje komunikacyjne powinna spełniać ulica przechodząca przez centrum miasta i obszary o funkcjach handlowo-usługowych, a inne przechodząca przez tereny o dominacji funkcji mieszkaniowych. Harmonia przeznaczenia i formy zabudowy oraz funkcji i ukształtowania ulicy czy placu są warunkiem ich funkcjonalności i ładu przestrzennego.

Niestety w polskich miastach z różnych przyczyn ta zasada nie jest respektowana. Jednym z głównych problemów naszych miast jest to, że w wyniku historycznie narosłych opóźnień w rozwoju sieci drogowej te same ulice służą jednocześnie ruchowi krajowemu, regionalnemu, ogólnomiejskiemu i bezpośredniej obsłudze zabudowy, żadnej z tych funkcji nie spełniając właściwie. Wobec braku tras obwodowych powszechnie naruszana jest harmonia funkcji zabudowy i funkcji komunikacyjnej ulicy. Historyczne place zmieniły się w węzły komunikacyjne, a współczesne węzły komunikacyjne (popularne ronda) obudowuje się jak place, sprzecznie z wymogami ruchu na tych węzłach. Jednocześnie sposób prowadzenia planowania przestrzennego przyjmujący osie ulic za granice obszarów obejmowanych planami miejscowymi (i różnymi ich poprzednikami w minionych dekadach) spowodował, że przestrzenie wokół głównych ulic i placów nie były nawet w planowaniu przestrzennym postrzegane jako tworzące organiczną całość. Kształt tych decydujących o wyglądzie miasta przestrzeni stawał się przypadkową sumą decyzji podejmowanych odrębnie w stosunku do terenów po obu stronach drogi.

3. Idea zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu terenów komunikacji a postawy społeczne

Realizacja idei w kształtowaniu terenów komunikacji wymaga wyważenia różnych aspektów interesu publicznego, co nie jest łatwe

choćby wobec trudności w kwantyfikowaniu tego interesu i w przewidywaniu skutków podejmowanych działań. Także sama idea zrównoważonego rozwoju zrodzona z wiedzy i doświadczenia wcale nie spotyka się z oczywistą aprobatą społeczną, a często jest to aprobatą deklaratywna, zanikająca gdy dochodzi do konfliktu z interesem sektorowym, grupowym, czy jednostkowym.

Najogólniej, realizacja idei zrównoważonego rozwoju opiera się na dwóch filarach: efektywności gospodarowania zasobami i samograniczenia w konsumpcji – rezygnacji z zaspokajania aspiracji naruszających równowagę rozwoju. Jeśli działania proefektywnościowe, przynoszące obok środowiskowych wymierne korzyści gospodarcze, znajdują dość łatwo poparcie co najmniej części społeczności, to działania wymagające ograniczenia konsumpcji z trudem zyskują aprobatę, zwłaszcza w społeczeństwie takim jak polskie, pozbawione przez dziesięciolecia możliwości i swobody w korzystaniu z dóbr.

Spółeczeństwu polskiemu narzucono do 1990 r. model kolektywistycznego społeczeństwa zaprogramowanego. Celem polityki – wprawdzie tylko deklarowanym – było zapewnienie wszystkim bezpieczeństwa socjalnego, co prowadziło do minimalizacji standardu życia, stagnacji społecznej i totalitaryzmu biurokratycznej władzy. To społeczeństwo przekształca się, ale bardziej w kierunku indywidualistycznego społeczeństwa hazardu niż w kierunku społeczeństwa odpowiedzialnego wyboru. Wzorcem staje się człowiek szukający sukcesu i maksymalizujący swój życiowy standard. Uwidacznia się elitaryzm i hedonistyczny typ satysfakcji. Takie społeczeństwo nie jest entuzjastyczne wobec idei zrównoważonego rozwoju, która łączy się raczej z modelem społeczeństwa odpowiedzialnego wyboru, hołdującego zasadom solidarności i współpracy społecznej oraz takiego podziału dóbr, aby każdy mógł zaspokoić swoje podstawowe potrzeby, także promującego wzór człowieka znajdującego satysfakcję w poczuciu swej użyteczności we wspólnym działaniu⁹.

Dobitnym przykładem prokonsumpcyjnych postaw społecznych jest wzrost motoryzacji, która w Polsce przewyższa wielokrotnie

⁹ T. Zipser: *Prognozy rozwoju techniki i postępu technicznego w zakresie systemów transportu osobowego w jednostkach osadniczych i ich zespołach w świetle prognoz warunków życia i zachowań komunikacyjnych ludności*, [w:] *Futurologiczne spojrzenia na komunikację*, TUP, Materiały – zeszyt 87, Warszawa 1977.

poziom notowany w krajach Europy, wtedy gdy miały one poziom PKB porównywalny z obecnie osiągniętym w Polsce, a także to co się obserwuje w mieszkaniowym ruchu budowlanym.

Jak w większości społeczeństw na dorobku i w warunkach konkurencji właściwej gospodarce rynkowej w interesach indywidualnych i grupowych, decydujący staje się aspekt gospodarczy, a przy braku środków głównym kryterium staje się realność finansowa zamierzeń i doraźny efekt. Mniejsze znaczenie ma już to, czy określona polityka i wynikające z niej zamierzenia rokuja sukces w szerokim wymiarze gospodarczym w dłuższej perspektywie. Jeszcze niżej sytuują się wartości ekologiczne i równość społeczna. Można przypuszczać, że przez wiele lat o wyborach kształtowania układów komunikacyjnych rozstrzygać będą dające się szybko uzyskać korzyści gospodarcze.

Oznacza to, że kształtowanie i użytkowanie przestrzeni komunikacyjnej będzie podporządkowane usuwaniu barier tworzonych przez obecny stan tej przestrzeni dla funkcjonowania gospodarki. Na rozwój i zagospodarowanie przestrzenne miast będą wywierać wpływ raczej działania modernizacyjne i zwiększające efektywność wykorzystania już posiadanych zasobów, a nie bardzo ograniczone nowe inwestycje komunikacyjne¹⁰.

4. Instytucjonalne i finansowe warunki wykorzystywania kształtowania terenów komunikacyjnych jako instrumentu sterowania rozwojem miast

Miasta stanowiące powiaty mają duże uprawnienia do kształtowania swych wewnętrznych układów komunikacyjnych w sposób zintegrowany z polityką przeznaczeń terenów i zgodnie ze strategią rozwoju miasta. Nie mają jednak wielkiego wpływu na układ powiązań zewnętrznych i na to, kiedy układ komunikacji wewnętrznej zostanie odciążony od funkcji ruchu krajowego i regionalnego, a jest to problem kluczowy dla funkcjonowania układów komunikacyjnych.

Miasta mają swobodę alokacji posiadanych środków na różne działania dotyczące kształtowania swych układów komunikacyjnych

¹⁰ Założenia polityki transportowej państwa na lata 2000-2015.

i, co zwłaszcza istotne, swobodnego dzielenia środków między komunikację publiczną i budowę dróg. Jednak za poziomem uprawnień i odpowiedzialności nie idzie zasilenie finansowe budżetów miast. Decentralizacja na szczebel lokalny i powiatowy wszystkich najważniejszych zadań transportu nastąpiła bez odpowiednich środków do realizacji tych zadań¹¹. Cóż z tego, że miasta decydują o podziale środków między transport i inne dziedziny, jeżeli poziom tzw. części drogowej subwencji ogólnej dla gmin jest decyzją sejmiku, który przeznaczają na ten cel małą część dochodów płynących z transportu drogowego.

System finansów publicznych nie pozwala gminom na określenie, jaki będzie poziom ich zasilania w kolejnych latach, co bardzo utrudnia programowanie rozwoju i wymusza działania o charakterze doraźnym. Społeczności lokalne same muszą finansować transport publiczny, nie uzyskując nawet rekompensaty za ulgi, jakie ustawy przyznają użytkownikom tego transportu. Mają one minimalne szanse, aby uczynić komunikację publiczną akceptowalną społecznie alternatywą dla korzystania z samochodu i mogą tylko wymusić korzystanie z tej komunikacji przez rezygnację z usprawniania sieci drogowej i zwiększanie kosztów użytkowania samochodu.

System finansowania transportu jest taki, że jego rozwój zależy od środków pozyskiwanych przez samorząd z innych źródeł – głównie z obrotu nieruchomościami, mimo że dochody z transportu służą innym celom publicznym. Nie wróży to szybkiego wyjścia miast z trudnej sytuacji komunikacyjnej i daje małe możliwości, aby przez rozwijanie układów komunikacyjnych aktywnie oddziaływać na rozwój miast.

¹¹ Friedberg J.: *Polityka transportowa jako czynnik zrównoważonego rozwoju miast*, [w:] *Zwarta przebudowa miast polskich*; materiały seminarium UMIRM, Warszawa 2000.