

UCHWAŁA NR LXX/468/93

Rady Miasta Krakowa

z dnia 8 stycznia 1993 r.

w sprawie w sprawie przyjęcia zasad polityki transportowej dla Krakowa.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz. U. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253, Nr 89, poz. 518, z 1991 r. Nr 4, poz. 18, Nr 110, poz. 473 i z 1992 r. Nr 85 poz. 428/ Rada Miasta Krakowa uchwała, co następuje:

§ 1.

Przyjmuje się zarys polityki transportowej dla Krakowa przedstawiony w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2.

Zobowiązuje się Zarząd Miasta do sporządzenia programu realizacji polityki transportowej w ramach prac nad strategiami rozwojowymi miasta i zmianą planu zagospodarowania przestrzennego.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Wiceprzewodniczący Rady

Jerzy RONIEM

ZARYS POLITYKI TRANSPORTOWEJ DLA KRAKOWA

Ogólny opis stanu systemu transportowego Krakowa - scenariusz kontynuacji trendu.

Bardzo słabe tempo inwestycji drogowych, przy gwałtownym wzroście wskaźnika motoryzacji doprowadziło do sytuacji, w której strefy zatłoczenia ruchem samochodowym objęły praktycznie cały obszar miasta. Deficyt miejsc parkingowych, od dawna dotkliwy w śródmieściu, dziś coraz silniej odczuwany jest nawet w niedawno wznoszonych osiedlach mieszkaniowych. Konkurencyjność samochodu osobowego oraz szczupłość budżetu państwowego i samorządowego powodują ograniczanie oferty przewozowej miejskiego transportu zbiorowego i spadek jego atrakcyjności, co prowadzi do dalszej utraty pasażerów. Pogłębiający się stopień dekapitalizacji autobusów i tramwajów oraz infrastruktury torowej i sieciowej prowadzi nieuchronnie do utraty ciągłości eksploatacji komunalnego transportu zbiorowego i zagraża bezpieczeństwu pasażerów.

Poddanie się żywiołowości powyższych trendów może doprowadzić do dalszego rozprzestrzeniania się stanów zatłoczenia sieci i pogarszania się walorów funkcjonalnych i bytu ekonomicznego transportu zbiorowego, prowadzącego do jej upadku. W konsekwencji mogłoby dojść do paraliżu znacznych części układu i totalnego pogorszenia się sytuacji ekologicznej w mieście.

Potrzeba kompleksowych badań ruchu

W konsekwencji zmian ustrojowych wystąpiły znaczne zmiany w zachowaniach komunikacyjnych. Lepsza dostępność usług spowodowała wzrost liczby podróży na małe odległości. Upadek wielkich zakładów pracy i zjawisko bezrobocia spowodowało zmniejszenie i rozproszenie potoków ruchu w stosunku do tradycyjnie obciążonych relacji. Powstałą lukę wypełnia szybko wzrastająca ruchliwość sektora prywatnego, jednakże przy nieznanym rozmieszczeniu źródeł i celów podróży. Obraz przemieszczeń zmienił się tak dalece, że w istotnym stopniu zdezaktualizowały się wyniki ostatnich kompleksowych badań ruchu z 1986 r. Konieczne jest pilne podjęcie takich badań obecnie, tak, aby możliwa była pełna ocena stanu istniejącego i stawianie ufnych prognoz na przyszłość. Jest to warunek wstępny dla sporządzenia szczegółowych propozycji działań usprawniających system transportowy.

Okoliczności formułowania polityki

Stan wysokiego poziomu motoryzacji w Krakowie (ok.280 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców) jest faktem. Doświadczenia krajów o wyższym poziomie wykazują, że nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb transportu indywidualnego w mieście, zarówno od strony przepustowości układu, jak i pojemności parkingowej. Coraz powszechniej akceptowana jest (choć nie bez oporów) polityka tzw. zrównoważonego rozwoju, której założeniem wstępnym jest to, iż środowisko naturalne globu nie jest nieskończonym źródłem energii i surowców, że zachwianie równowagi ekologicznej w skali globalnej i w wielu wypadkach regionalnej i lokalnej jest faktem. Jedną z konsekwencji polityki zrównoważonego rozwoju jest konieczność ograniczania stopnia użytkowania samochodu osobowego, jako źródła skażenia powietrza i hałasu, oraz czynnika kapitału- i terenochłonnego. Transport spalinowy staje się jednym z

największych źródeł skażeń powietrza. Szacunkowo ma on obecnie ok. 40% udziału w tych skażeniach i jest oczywiste, że bez polityki ograniczania użytkowania tej trakcji udział ten będzie rósł i stanie się niebawem dominującym.

Kolejnym faktem, determinującym sytuację w warunkach Krakowa jest niejasność systemu finansowania rozwoju układu drogowego: w obecnym stanie prawnym nie istnieją poważniejsze źródła dochodów kierowanych wprost na ten cel, środki określa każdorazowy (roczny) budżet Państwa i Gminy, przy czym całość układu podstawowego dróg finansowana jest przez budżet centralny, zaś transportu zbiorowego, lokalnych dróg i parkingów - przez budżet gminy. Dodatkowo stan poważnego kryzysu ekonomicznego o trudnym do przewidzenia czasie trwania powoduje, że należy założyć poważne ograniczenia dla możliwości inwestowania w duże nowe przedsięwzięcia w najbliższym okresie.

Strategia postępowania

Konieczna jest spójna strategia w wielu dziedzinach funkcjonowania i rozwoju miasta, a także budowa nowych narzędzi prawnych, szczególnie na szczeblu centralnym. Do najważniejszych aspektów tej strategii należą:

- ograniczanie potrzeb przemieszczenia się,
- obniżanie natężeń ruchu samochodów i zapotrzebowania na przewóz towarów drogami,
- faworyzowanie energooszczędnych środków przewozowych, zarówno w ruchu pasażerów jak i towarów,
- poprawa parametrów emisyjnych pojazdów (w tym - silniki i paliwa),
- wprowadzenie zachęt do używania pojazdów o wysokiej sprawności ekologicznej,
- podnoszenie stopnia zapelnienia pojazdów w ruchu,
- podniesienie bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i innych użytkowników dróg.

Cele polityki transportowej w Krakowie

Generalnym celem polityki transportowej jest stworzenie warunków dla sprawnego, bezpiecznego, ekonomicznego i ograniczającego uciążliwość dla środowiska, przemieszczania się osób i towarów. Polityka ta wymaga spójności działań w sferach: planowania rozwoju, projektowania, realizacji (budowy infrastruktury), eksploatacji i utrzymania, a przede wszystkim w zakresie zarządzania systemem transportowym.

Generalnym postulatem jest priorytet transportu zbiorowego w inwestycjach oraz w ruchu (pasy ulic, torowiska i ulice wyłącznie dla ruchu autobusów i tramwajów, pierwszeństwo na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną). Efektywny system sterowania ruchem powinien realizować priorytety dla transportu publicznego, utrzymywać lub przywracać punktualność i regularność jego funkcjonowania, sterować systemem Park and Ride, ograniczać dostępność samochodów osobowych do śródmieścia i innych obszarów konfliktowych, przeciwdziałać zatłoczeniu w ruchu, zapewniać równowagę przepustowości w części centralnej miasta, usprawniać przepływ ruchu w dostosowaniu do zmieniających się warunków.

Cele rozbudowy sieci drogowo-ulicznej są następujące:

- uwolnienie miasta od intensywnego ruchu tranzytowego, szczególnie w relacji wschód-zachód,
- zapewnienie dostępności terenów rozwojowych oraz warunków dla obsługi transportem zbiorowym,

- zapewnienie dostępności dworców kolejowych i autobusowych oraz parkingów w systemie Park and Ride,
- realizacja powiązań międzydzielnicowych poza obszarem śródmiejskim.

Rozwój sieci ulicznej nie może naruszyć wartościowej substancji miasta.

Celem rozwoju miejskiego transportu zbiorowego jest poprawa standardu usług, tak aby uczynić go konkurencyjnym w stosunku do indywidualnego i aby mógł pełnić funkcje substytucyjne wobec samochodu w strefach z ograniczeniami ruchu. Celem budowy sieci dróg rowerowych jest zapewnienie każdemu chętnemu do korzystania z roweru, poruszania się bezpiecznie w dogodnych warunkach środowiskowych.

Rysunek 1 przedstawia ideogram realizacji powyższych założeń w warunkach Krakowa.

Krótkoterminowy cel polityki transportowej

Bieżący cel polityki transportowej to utrzymanie sprawności systemu transportu komunalnego, przynajmniej na dotychczasowym poziomie oraz powstrzymanie procesu spadku liczby pasażerów. Wymagać to będzie uprzywilejowania transportu publicznego w strefach koncentracji przewozów pasażerskich i kongestii ruchu samochodowego oraz prowadzenia prac remontowo-modernizacyjnych. Niezbędna będzie także zmiana struktury przewozów. Przewiduje się działanie wielu przewoźników (komunalnych, prywatnych, prywatno-komunalnych, państwowych) w ramach zintegrowanego systemu przewozowego przy zastosowaniu jednolitych taryf.

W systemie tym uczestniczyłaby także kolej, która powinna uruchomić równoodstępowe kursy pociągów w relacji wsch.-zach. oraz półn.-płd. Ze względu na zmniejszenie liczby podróży realizowanych bezpośrednio, uwaga będzie zwrócona na integrację (przestrzenną i funkcjonalną) węzłów przesiadkowych transportu miejskiego.

Należy dokończyć budowę południowego obejścia autostradowego oraz umożliwić wykorzystanie samochodu w relacjach rozproszonych, tzn. tam gdzie są jeszcze rezerwy przepustowości. Należy zapoczątkować realizację parkingów w systemie Park and Ride, czerpiąc na to środki głównie z kapitału prywatnego, zainteresowanego budową centrów handlowych, opartych o dobrą dostępność samochodem. Ze względu na wielką kapitałochłonność budowy dużych tras mostowych (Trasa Zwierzyniecka, Trasa Kotlarska) należy niezwłocznie podjąć działania udrażniające niewielkim nakładem, przejezdność w relacji półn.-płd. po wschodniej stronie śródmieścia, a także istotnie podnieść sprawność systemu sterowania ruchem drogowym i transportu zbiorowego.

Polityka średnio- i długoterminowa.

Kluczowe decyzje średnio- i długoterminowej polityki transportowej w Krakowie sprowadzają się do dwóch kwestii:

- jaki może być maksymalny udział komunikacji indywidualnej w podróżach miejskich i jak strefować swobodę korzystania z samochodu i w konsekwencji
- jak rozbudowywać sieć połączeń drogowo-ulicznych,
- czy konieczny jest nowy środek transportu publicznego, względnie nowa technologia stosowania dotychczasowego i które obszary miasta ma wiązać,

Spośród kilku opcji w zakresie podziału zadań przewozowych rekomenduje się opcję relatywnie przyjazną dla środowiska i zapewniającą zrównoważony rozwój miasta, którą charakteryzuje się następująco:

- utrzymanie udziału podróży pieszych na poziomie ok. 30% wszystkich podróży wewnątrzmijskich,
- znaczne zwiększenie udziału ruchu rowerowego tj. do 5-10% ogółu podróży,
- utrzymanie udziału transportu publicznego w całości podróży zmotoryzowanych w wysokości 75%,
- nieprzekraczanie poziomu udziału samochodów osobowych w podróżach pieszych, średnio dla miasta - 25%, przy czym dla ruchu międzydzielnicowego z pominięciem śródmieścia ok. 40% i ok. 60% w strefach peryferyjnych, natomiast w dojazdach do śródmieścia - co najwyżej 5-10%

Realizacja tej opcji podziału zadań przewozowych wymaga budowy:

- ok. 200 km ścieżek rowerowych
- ok. 70 km tras komunikacji zbiorowej
- 38 km ulic oraz 46 km autostrad i dróg ekspresowych.

Koszt modernizacji i rozbudowy systemu dla takiej opcji szacuje się na około 15 bilionów zł, co wymagać będzie ponoszenia dużych nakładów przez okres kilkudziesięciu lat. Jednym z najważniejszych zadań w ramach prac nad planem ogólnym Krakowa będzie wyznaczenie rozwiązań etapowych, najbardziej efektywnych ze względu na stosunek korzyści funkcjonalnych i środowiskowych do wielkości ponoszonych nakładów inwestycyjno-utrzymaniowych.

Związki z polityką przestrzenną

Konieczne jest skoordynowanie polityki transportowej z przestrzenią, tak aby uzyskać zmniejszenie transportochłonności układu miejskiego. Głównymi działaniami powinny być: przekształcanie struktur z monofunkcyjnych, wielkoskalowych na wielofunkcyjne, drobnoziarniste; lokalne bilansowanie miejsc zamieszkania, pracy i oferty usługowej; polityka lokalizacyjna, uwzględniająca istniejącą lub możliwą do osiągnięcia dostępność komunikacyjną, zwłaszcza transportem zbiorowym.

Opcje rozwojowe sieci drogowo - ulicznej

Opcje rozwojowe sieci drogowo-ulicznej powinny w pierwszym rzędzie uwzględniać dwa postulaty: potrzeby transportu zbiorowego oraz uwolnienie Krakowa od tranzytu zamiejskiego. W dalszej kolejności mogłyby być zaspokajane potrzeby ruchu docelowo-źródłowego oraz ruchu samochodowego międzydzielnicowego (jednakże z pominięciem śródmieścia). Ważną przesłanką kreującą postać sieci drogowo-ulicznej powinna być efektywność ekonomiczno- funkcjonalna każdego z możliwych etapów rozbudowy układu.

Model funkcjonalny systemu transportowego Krakowa (rysunek 2) wyznacza priorytet realizacyjny dla ciągu III obwodnicy. Program budowy ogólnodostępnych parkingów powinien być realizowany przede wszystkim w systemie Park and Ride, z preferowaną lokalizacją w sąsiedztwie III obwodnicy, w powiązaniu ze sprawnym transportem zbiorowym, łączącym te parkingi bezpośrednio z centrum miasta. Program budowy parkingów w strefie kongestii ruchu powinien być ograniczany, m.in. poprzez ustalenie maksymalnej dopuszczalnej liczby stanowisk postojowych dla realizowanego programu użytkowego w tej strefie.

Opcje rozwojowe transportu zbiorowego

Punktem wyjścia dla wszystkich opcji rozwojowych transportu zbiorowego powinno być jak najlepsze wykorzystanie istniejącego zasobu poprzez modernizację, zmiany w organizacji przewozów i szerokie wprowadzenie priorytetów w ruchu.

Spośród zarysowanych kilku opcji rozwoju miejskiego transportu publicznego dla perspektywy średnioterminowej i ew. długoterminowej wybór powinien być dokonany prawdopodobnie pomiędzy systemem szybkich połączeń autobusowych prowadzonych częściowo specjalnymi ulicami, a systemem tramwaju szybkiego (bezkolizyjnego).

Ponadto rozpatrywane będą opcje rozwojowe uwzględniające wprowadzenie: trolejbusu, premetra lub metra (to ostatnie rozwiązanie jest b. mało prawdopodobne, nawet w dalszej perspektywie).

Zarządzanie transportem w Krakowie

Podstawową przesłanką zarządzania transportem miejskim jest oddzielenie funkcji decyzyjnych od wykonawczych. Przyjęto założenie, iż agendy podporządkowane bezpośrednio Zarządowi Miasta (wydziały) realizowały będą funkcje zarządzania strategicznego, w tym kształtowania polityki transportowej, zaś zarząd o charakterze bardziej operacyjnym realizowały będą różne podmioty.

W dziedzinie transportu zbiorowego przewiduje się powołanie wyspecjalizowanego zarządu, którego celem byłoby kształtowanie rynku usług w tej dziedzinie. Zadaniem tego zarządu byłoby: określanie strategii rozwoju układu; pozyskiwanie, gromadzenie i dyspozycja środkami finansowymi dla potrzeb transportu miejskiego; określanie priorytetów inwestycyjnych; ustalanie zadań przewozowych dla komunikacji zbiorowej i kontrola wykonania zamówionych usług; zawieranie umów formalno-prawnych; zlecanie robót utrzymaniowych, prac planistyczno-projektowych oraz budowlanych. Kluczowe decyzje tego zarządu poddawane byłyby akceptacji poprzez uchwały Rady Miasta.

W dziedzinie drogownictwa przewiduje się uformowanie zarządu dróg dla całego miasta, któremu Wojewoda i Prezydent powierzyliby prowadzenie spraw drogownictwa, takich jak: administrowanie drogami, zlecanie robót utrzymaniowych i budowlanych, ochronę dróg.

Uwarunkowania ekonomiczno – finansowe.

Każda decyzja inwestycyjna, modernizacyjna lub eksploatacyjna będzie poprzedzona szczegółową analizą efektywności ekonomicznej z uwzględnieniem całości kosztów i korzyści społecznych, a także możliwości finansowych.

Należy wykorzystać wszystkie możliwości pozyskania wpływów, m.in. jako odpisy z podatku paliwowego, drogowego i od środków transportu, oraz z opłat za korzystanie z parkingów, z drogi i pasa drogowego (zajęcie terenu, dzierżawy, reklamy), przejęcie dywidendy z komunalnych przedsiębiorstw transportowych, a także poprzez subsydia, kredyty i partycypacje we wspólnych zamierzeniach. Poprzez właściwy system finansowy polityka transportowa powinna mieć zagwarantowane stabilne podstawy dla jej realizacji. Konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających przejmowanie niektórych z tych wpływów, w tym także przez władzę samorządową. Zagadnienia te w znacznej części wykraczają poza uprawnienia gminy i dzisiejsze rozwiązania legislacyjne, stąd konieczna jest aktywność gminy dla ich dostosowania do postulowanych przez gminę rozwiązań.

Poziom subsydiowania transportu zbiorowego powinien być rzędu 50% kosztów i obejmować także kolej w obsłudze miasta. W przypadku niższego poziomu dotacji trzeba będzie ponieść wielokrotnie większe koszty na rozbudowę sieci ulic i parkingów, zwłaszcza w strefie śródmiejskiej i godzić się ze znacznym pogorszeniem sytuacji ekologicznej miasta.

Powinno zabiegać się o wsparcie kredytowe dla działań modernizacyjno-inwestycyjnych przez międzynarodowe instytucje finansowe (w tym przez Bank Światowy). W szczególności mogłoby to dotyczyć: dokończenia południowego obejścia autostradowego, budowy III obwodnicy Krakowa, budowy tramwaju szybkiego oraz sieci dróg rowerowych.