

Mikołaj Tomaszuk

**Transport publiczny w polityce
miejskiej subregionów Leszna, Konina i Piły
– studium analityczne i porównawcze
w perspektywie zrównoważonego rozwoju**



**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Poznań 2019**

Recenzenci:

Prof. zw. dr hab. Jerzy Konieczny

Prof. UW dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse

Projekt okładki:

Anna Zielińska

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-64-8

Skład komputerowy – „MRS”

60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 605087690

Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Jasiowi, Oli i Wojtkowi

Tata

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Ujęcie badawcze i ustalenia terminologiczne	11
2. Metody badawcze	19
3. Struktura pracy i opis jej części	24
4. Opis literatury	26
Rozdział I. Transport publiczny w polityce miejskiej	31
1. Współczesne definicje miast i trendy megarozwoju	31
2. Transport publiczny a transport zbiorowy w polityce miejskiej w perspektywie zrównoważonego rozwoju	43
3. Uwarunkowania polityki miejskiej w zakresie transportu publicznego	51
4. System decyzyjny i finansowanie polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego	61
Rozdział II. Rozwiązania prawno-organizacyjne funkcjonowania transportu publicznego w samorządzie gminnym	84
1. Wybrane elementy koordynacji i zarządzania transportem publicznym	84
2. Demonopolizacja usług publicznych w zakresie transportu zbiorowego w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego	98
3. Sieciowe formy realizacji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego na przykładzie współpracy jednostek samorządu terytorialnego	111
4. Realizacja polityki miejskiej w dziedzinie organizacji transportu publicznego na szczeblu międzygminnych związków komunalnych i związków metropolitalnych – analiza porównawcza	118
Rozdział III. Polityka miejska ośrodków subregionalnych Leszna, Piły i Konina a transport publiczny	130
1. Wybrane czynniki mające wpływ na zmiany w polityce miejskiej ośrodków subregionalnych po transformacji ustrojowej w Polsce	130
2. System miast Wielkopolski i delimitacja ośrodków subregionalnych a rozwój sieci połączeń transportem publicznym	136
3. Kierunki rozwoju transportu publicznego w ośrodkach subregionalnych województwa wielkopolskiego	148
4. Uwarunkowania polityki miejskiej ośrodków subregionalnych Leszna, Piły, Konina i ich obszarów funkcjonalnych w dziedzinie transportu publicznego	159
5. Charakterystyka ośrodków subregionalnych Leszna, Piły i Konina i ich obszarów funkcjonalnych w kontekście rozwoju sieci połączeń transportem publicznym	166

Rozdział IV. Ocena realizacji polityki miejskiej ośrodków subregionalnych w dziedzinie transportu publicznego	194
1. Formalne aspekty realizacji zadań i świadczenia usług z zakresu transportu publicznego	194
1.1. Konin	197
1.2. Leszno	203
1.3. Piła	209
2. Zadania organizatorów i operatorów publicznego transportu miejskiego ...	213
2.1. Miasto Konin	213
2.2. Miasto Leszno	217
2.3. Miasto Piła	220
3. Współpraca administracji ośrodków subregionalnych w zakresie miejskiej polityki transportowej	223
4. Identyfikacja wybranych barier integracji transportu publicznego	229
4.1. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie leszczyńskim.	230
4.2. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie konińskim	240
4.3. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie pільskim	257
Wnioski i rekomendacje	274
Spis map, rycin, tabel i wykresów	288
Bibliografia	293

WSTĘP

Polityka miejska jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie strategicznej i operacyjnej jest warunkowana przez wiele czynników. Można dokonać ich klasyfikacji, dzieląc je na te o charakterze wewnętrznym wynikającym ze specyfiki danej jednostki i prowadzonej przez jej organy polityki w określonych dziedzinach, jak i te zewnętrzne wyznaczane na skutek wpływu megatrendów współczesnego rozwoju na życie mieszkańców. Władze gmin z uwagi na swoje ustawowe uprawnienia i będące w ich dyspozycji narzędzia mogą podejmować działania prowadzące do racjonalnego gospodarowania zasobami będącymi w ich dyspozycji. Cechą charakterystyczną współczesnej polityki miejskiej jest dostrzegalna w wielu jej wymiarach współzależność określająca i kierunkująca relacje człowieka, środowiska i nowoczesnej techniki. Współzależny i odpowiedzialny rozwój koncentruje uwagę badaczy podejmujących studia miejskie, na problemie systemowego, zintegrowanego podejścia do rozwiązywania najważniejszych wyzwań na szczeblu lokalnym, regionalnym i globalnym. W tym kontekście rozwój lokalny jest rozumiany jako proces (procesy) świadomie inicjowany i kreowany przez władze lokalne i innych lokalnych aktorów politycznych i społecznych, zmierzający do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych i niematerialnych¹.

Identyfikacja występujących zależności determinujących kierunki procesów miejskich wiąże się ze zmianą perspektywy badawczej i doбором odpowiednich narzędzi badawczych. Proponowane w tej publikacji funkcjonalne podejście do badania jednostek przestrzennych, wskazuje na konieczność współpracy różnych szczebli samorządu terytorialnego, aktorów lokalnego życia politycznego i społecznego w ramach zarządzania wielopoziomowego. Konsekwencją przyjęcia tej optyki badawczej jest dostrzeżenie istnienia wielu płaszczyzn realizacji polityki miejskiej i jej polityk branżowych, które są wzajemnie ze sobą połączone, tworząc różnego rodzaju sieci relacji. W sieciach tych dochodzi do bifurkacji władzy politycznej i odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki. Dotychczas ograniczona do granic administracyjnych władza samorządowa, zaczyna dostrzegać zmienność oczekiwań mieszkańców, wielość wariantów realizacji celów rozwojowych jednostek terytorialnych i konieczność równoważenia funkcji i zadań gmin w ramach obszarów wykraczających poza dotychczasowe granice administracyjne. Rozumienie polityki miejskiej jako dążenie do rozwiązywania problemów społeczności lokalnej wymaga zastąpienia dotychczasowych instrumentów polityki o charakterze wertykalnym instrumentami holistycznego, zintegrowanego podejścia. Takie podejście do spraw lokalnych zwłaszcza do transportu publicznego, który dynamizuje rozwój, jest konieczne zwłaszcza na obszarach funkcjonalnie związanych ze sobą jednostek samorządu terytorialnego, między którymi

¹ Por. A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa, s. 30–48.

rozmywają się granice administracyjne. W tym kontekście zadaniem władz lokalnych jest dysponowanie materialnymi zasobami miejskimi w taki sposób, aby zapewnić wszystkim mieszkańcom pożądaną jakość przestrzenną, adekwatną do oczekiwań jakości życia oraz racjonalne wykorzystanie ograniczonego dobra, jakim jest przestrzeń².

Sieć jest zbiorem połączonych relacji, wymiany między jednostkami samorządu terytorialnego, związanych z ich działalnością społeczno-gospodarczą i polityczną. Relacje te mogą przybrać różne formy, np. konfliktu, konkurencji, kontroli, koordynacji czy kooperacji³. Sieciowość zakłada nawiązywanie współzależnych relacji, utrzymanie ich i zarządzanie nimi⁴. Zaproponowana w tej publikacji typologia sieci współpracy samorządów wyróżnia sieci wielostronne lub dwustronne. Pomimo nowych form współpracy dla jednostek obszarów jednorodnych identyfikuje się bariery rozwoju, które determinują funkcjonowanie gmin, powiatów czy subregionów, a ich „przełamanie wymaga coraz silniejszych powiązań z efektywną przedsiębiorczością i aktywnością mieszkańców”⁵. Sieciowa perspektywa badawcza poszerza dotychczasowe horyzonty badawcze i wyznacza nowe kierunki badań nad miastem. Pojęcie sieci, struktury sieci zostało wprowadzone przez Christophera Alexandra⁶ do interdyscyplinarnych studiów nad miastami jako manifest antymodernistycznego uporządkowania i hierarchicznych struktur⁷. Współcześnie miejska przestrzeń jest „mieszaniem węzłów i sieci, miejsc i przepływów, w których liczne powiązania, aktywności i wartości współlistnieją, oddziałują na siebie, wchodzą w konflikty, przytłaczają i generują kreatywną synergię”⁸, to obszar aktywności różnych grup interesu, lokalnych stowarzyszeń, grup społeczników, jak i pozostałych mieszkańców. W jej efekcie tworzy się sfera relacji władzy i metawładzy, które U. Beck nazywa rywalizacją o władzę w epoce globalnej⁹.

Celem badań prowadzonych pomiędzy 2017 a 2018 rokiem było określenie charakteru polityki miejskiej (wynikającej z zadań własnych i zleconych) prowadzonej przez samorządy terytorialne Leszna, Konina i Piły oraz gmin stanowiących obszary funkcjonalne tych miast, w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Na tej podstawie określono dynamikę zmian zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego, ich wpływ na formy i przedmiot współpracy między nimi, na tworzenie się sieciowych relacji na przykładzie miejskiej polityki transportowej zwłaszcza w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

² Por. M. Szaja, *Polityka przestrzenna w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016, s. 8.

³ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 6.

⁴ Por. B. Ziółkowska, *Sieciowe uwarunkowania kształtowania strategii wzrostu wartości przedsiębiorstwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2015, vol. XLIX, s. 751.

⁵ T. Potkański, L. Wanat, *Dylematy rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych z perspektywy partnerstw międzysamorządowych*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk 2017, nr 174, s. 236.

⁶ C. Alexander, *The city is not a tree*, „Design”, no. 2006/1966.

⁷ Por. A. J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015, nr 217, s. 98; M. Hesse, *The City As a Terminal: The Urban Context of Logistics and Freight Transport*, Routledge 2008.

⁸ Ibidem, za: P. Healey, *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Routledge, New York 2007, s. 1.

⁹ Por. U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Problem badawczy dotyczy tego, w jaki sposób, na podstawie jakich przepisów i jakich praktyk z innych regionów z Polski i zza granicy, administracja, władze gmin i ich jednostki organizacyjne, należące do obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych Konina, Piły i Leszna współpracują ze sobą w obszarze polityki miejskiej w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jakie problemy hamujące rozwój lokalny można rozwiązać dzięki współpracy jednostek samorządu terytorialnego na tych obszarach? Na jakich zasadach funkcjonują struktury systemu międzygminnej, sieciowej współpracy definiowane jako wnętrze regionów oraz mechanizmy ich zmiany i regulacji? Czy organizacja publicznego transportu zbiorowego jest płaszczyzną współpracy między tymi jednostkami samorządu terytorialnego i ich władzami? Czy i jaką rolę odgrywa transport publiczny w walce o lokalną i regionalną władzę. Jakie jest miejsce polityki transportowej w walce politycznej między lokalnymi ugrupowaniami? Jakie działania należy podjąć celem usprawnienia dotychczasowych form współpracy międzygminnej?

Pełnienie przez miasta Konin, Leszno, Piłę funkcji administracyjnych ośrodków wojewódzkich w okresie Polski Rzeczpospolitej Ludowej i w pierwszych latach III Rzeczpospolitej czyniło z nich ważne ośrodki obsługi administracyjnej, produkcji i świadczenia różnych usług społecznych. Okres, który upłynął od wdrożenia reformy samorządowej z 1999 roku do końca II dekady XXI wieku, pozwolił na sformułowanie szeregu refleksji i ocen efektów wprowadzonych zmian w podziale administracyjnym państwa i decentralizacji władzy¹⁰. Są one widoczne na wszystkich poziomach władzy samorządowej. J. Łukomska podnosi w tym kontekście ważny problem, braku „w literaturze naukowej (...) opracowań, które w centrum zainteresowania stawiałyby analizę sytuacji społeczno-gospodarczej byłych stolic województw”¹¹. Autorka diagnozując skutki reformy administracyjnej z 1999 roku wskazuje, iż były miasta wojewódzkie oprócz utraty prestiżu i zmniejszenia atrakcyjności inwestycyjnej muszą sobie radzić m.in.:

- ze wzrostem bezrobocia i brakiem środków finansowych na dokończenie inwestycji ponadlokalnych;
- z brakiem środków na realizację decyzji, które w wielu dziedzinach uległy decentralizacji, w ślad za którą nie nastąpiła relokacja środków finansowych;
- z zastojem gospodarczym;
- z marginalizacją, spychaniem na dalszy plan przy rozdziale środków europejskich w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej;
- z wolniejszym spadkiem bezrobocia, wolniejszym tempem wzrostu dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT, co jest w ostatnim przypadku związane ze spadkiem liczby osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą¹².

¹⁰ Pisze o nich m.in. T. G. Grosse, podejmując refleksję nad zależnościami między polityką spójności UE a krajową polityką regionalną, czy też K. Gurbiel w odniesieniu do systemu wdrażania polityki regionalnej z uwzględnieniem roli poszczególnych podmiotów i budowania mechanizmów koordynacyjnych zapewniających spójność całego systemu. Szerzej: T. G. Grose (red.), *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Warszawa 2010.

¹¹ J. Łukomska, *Byłe stolice województw 10 lat po reformie*, w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 60.

¹² Ibidem, s. 61 i 62.

Pomimo tych wyzwań Konin, Leszno, Piła oraz gminy tworzące przed 1999 rokiem województwa leszczyńskie, konińskie i pilskie, w dalszym ciągu pełnią swoje zadania i funkcje, stając się subregionalnymi biegunami wzrostu, przyczyniającymi się łącznie do rozwoju całego regionu. Administracyjnie, każda z nich stanowi odrębną jednostkę o różnej wielkości i o różnej dynamice rozwoju. Łącznie stanowią one subregionalne obszary funkcjonalne. Określenie wzajemnych relacji oraz zidentyfikowanie barier głębszej integracji poszczególnych polityk miejskich tych właśnie gmin jest ciekawym obszarem badawczym, ponieważ pozwala nie tylko na ukazanie potencjału współpracy międzygminnej i kierunków rozwoju konkretnych, analizowanych gmin, ale również stanowić może ilustrację szerszych prawidłowości i tendencji występujących w innych polskich gminach.

Przedmiotem badań nad polityką miejską ośrodków subregionalnych w dziedzinie transportu publicznego jest organizacja sieci połączeń miejskim transportem zbiorowym prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Na problem ten należy jednak spojrzeć z szerszej perspektywy, bowiem w ślad za opracowaniem i wdrożeniem optymalnej z punktu widzenia mieszkańców sieci połączeń transportem publicznym zaczyna się tworzyć nowa, lokalna kultura mobilności. Zaś władza polityczna jednostek samorządu terytorialnego ma do dyspozycji szereg instrumentów do jej planowania, wdrożenia i egzekwowania. Wprowadzenie w życie lokalnej kultury mobilności zgodnej z założeniami zrównoważonego rozwoju jednostek osadniczych wymaga spójnej koncepcji transportowej opartej na przemysłowej w tym kontekście polityce przestrzennej, parkingowej, drogowej, rowerowej, społecznej i zdrowotnej. Rozumienie tych działań w perspektywie zrównoważonego rozwoju może stymulować współdziałanie międzygminne. Jest ono wspierane poprzez czynniki ekonomiczno-społeczne, prawnoadministracyjne, psychologiczne, społeczno-kulturalne, geograficzne i polityczne. Organizacja transportu publicznego stanowi również element sporu podnoszony przez lokalne organizacje polityczne i ruchy społeczne między innymi w okresie kampanii wyborczych w wyborach samorządowych. Przedmiotem sporu jest nie tylko organizacja sieci połączeń i ich częstotliwość, ale również koszty świadczonych usług i ich jakość. W tle artykułowanych postulatów toczy się w większych miastach debata o wpływie władz lokalnych na zmianę lokalnej kultury mobilności, na tę preferującą zbiorowe formy przemieszczania się, podróże piesze lub rowerowe. Stąd prowadzenie przez władzę lokalną określonej polityki na rzecz mobilności wymaga umiejętnej orientacji jej celów i środków między efektywnością polityki publicznej a jej partycypacyjnym charakterem. Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na określonym terenie jest bowiem nie tylko sprawnym wykonywaniem ustawowych zadań organizatora przewozów, lecz również obok konsultacji społecznych prowadzonych na szeroka skalę różnymi metodami, jest ważnym aspektem uspołecznienia procedury decyzyjnej o kierunkach rozwoju sieci transportowej.

W odniesieniu do badań nad organizacją publicznego transportu zbiorowego na terenie ośrodków subregionalnych przyjęto **szersze rozumienie polityki miejskiej**, definiowanej jako złożony proces o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Polityka ta może być realizowana w wymiarze strategicznym i/lub operacyjnym. Przedmiotami oddziaływania polityki miejskiej są lokalna społeczność, sfera gospodarcza i przestrzenna gminy, a także ich wzajemne i zmienne w czasie relacje. W wą-

skim ujęciu, operacyjnym, polityka miejska jest definiowana pod kątem instrumentów interwencji publicznej w sferze rozwiązywania konkretnych, często doraźnych problemów wynikających z funkcjonowania miasta. Z kolei szerszy kontekst znaczenia polityki miejskiej dostrzega oprócz publicznych jej podmiotów, również te semipubliczne i niepubliczne. Ponadto definiuje ją jako proces o charakterze strategicznym, na który składają się działania inicjujące, stymulujące, ożywiające i rozwiązujące w dłuższej perspektywie lokalne problemy i prowadząc w konsekwencji do zmian w strukturze funkcjonalnej i przestrzennej miast¹³. W oparciu o przyjęte funkcjonalne podejście do badania jednostek przestrzennych założono, iż polityka miejska powinna wspierać sieciowe układy osadnicze poprzez tworzenie powiązań komunikacyjnych nie tylko na linii metropolia–ośrodki subregionalne, ale także między tymi ostatnimi (peryferyjnymi) a mniejszymi miastami. Zaś jednostki samorządu terytorialnego i ich organy władzy wykonawczej i uchwałodawczej mają niezbędne instrumenty do inicjowania zmian w tym zakresie. W konsekwencji przyjęcia zakresowo szerszego sposobu pojmowania miejskiej polityki, **obszar badawczy** obejmuje nie tylko analizę metod i środków organizacji transportu publicznego, ale również ich odniesienie do polityki transportowej obejmującej: inwestycje w rozwój układu drogowego i infrastruktury towarzyszącej publicznego transportu zbiorowego, zarząd nad drogami publicznymi, politykę parkingową, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, łącznie wspierające określony rodzaj mobilności z wykorzystaniem również uspołecznionych, partycypacyjnych metod decyzyjnych.

1. UJĘCIE BADAWCZE I USTALENIA TERMINOLOGICZNE

Zasadniczy cel badawczy pracy sprowadza się do identyfikacji i analizy polityki miejskiej ośrodków subregionalnych Piły, Konina i Leszna i ich obszarów funkcjonalnych w dziedzinie transportu publicznego. Najistotniejsze z punktu widzenia autora monografii jest:

- określenie wpływu współpracy międzygminnej na prowadzoną przez władze ośrodków subregionalnych politykę miejską w dziedzinie transportu publicznego;
- wskazanie i analiza barier ograniczających współpracę międzygminną na tych obszarach¹⁴;
- określenie rodzaju działań wdrożeniowych, których celem może być usprawnienie prowadzonej przez gminy polityki w tej dziedzinie.

Z uwagi na fakt, że Konin, Piła i Leszno były miastami wojewódzkimi, których organy administracji publicznej w okresie przed transformacją ustrojową organizowały sieć połączeń komunikacją zbiorową nie tylko na swoim terenie, ale również

¹³ Por. T. Kaczmarek, *Krajowa polityka miejska i jej implementacja na poziomie regionu*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 24, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2013, s. 30.

¹⁴ Jedną z nich może być podzielenie obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych granicami administracyjnymi, dalej: brak świadomości roli i znaczenia transportu pasażerskiego w życiu mieszkańców, brak lub rozbieżność koncepcji rozwojowych, co w konsekwencji może czynić prowadzoną politykę miejską niespójną, nie tworzącą warunków do skutecznego, partnerskiego zarządzania rozwojem i przeciwdziałania negatywnym skutkom subregionalizacji.

w gminach ościennych, interesujące jest zbadanie tego, w jakim kierunku zmierzają zmiany organizacyjne i jakiego rodzaju formy integracji transportu miejskiego znajdują zastosowanie w warunkach demonopolizacji polityki i zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

Autor postawił następującą **hipotezę badawczą**: prowadzona przez władze ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina i ich obszarów funkcjonalnych polityka miejska w dziedzinie transportu publicznego nie wspiera sieciowych układów osadniczych, nie tworzy spójnych powiązań komunikacyjnych między ośrodkiem subregionalnym i gminami tworzącymi jego obszar funkcjonalny, jest niezintegrowana z innymi dziedzinami polityki miejskiej i tym samym nie odpowiada na najważniejsze wyzwania rozwojowe tych miast, nie rozwiązując w perspektywie strategicznej lokalnych problemów hamujących rozwój obszarów byłych miast wojewódzkich. Na przeszkodzie tak rozumianej polityki miejskiej stoi preferowany przez organy władzy wykonawczej model koncentracji zadań organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego w jednym ośrodku politycznym, ostrożność w podjęciu decyzji o międzygminnej współpracy, obawa o wyższe koszty finansowania zadań transportowych, bariery administracyjne i brak wizji rozwoju polityki transportowej niewyrażonej w żadnym z obowiązujących akcie prawa lokalnego. Aktualny system prawa lokalnego, krajowego w dziedzinie współpracy międzygminnej, jak i organizacji publicznego transportu zbiorowego, skutkuje powstawaniem wielu barier i problemów w sferze realizowanej polityki miejskiej. Wskutek czego działania władz lokalnych w tym aspekcie cechuje doraźność, incydentalność i niespójność. Wynikają one m.in. z braku identyfikacji rzeczywistych potrzeb mieszkańców, braku hierarchii i spójności treści dokumentów strategicznych rozwoju gminy, opieszałości w podejmowaniu działań i ich niedostatecznej skuteczności oraz z niedostosowania narzędzi polityki miejskiej do faktycznie występujących problemów lokalnych.

Praca z tak sformułowanim przedmiotem badań, określeniem problemów badawczych i przyjętą hipotezą badawczą ma za zadanie udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze o charakterze ogólnym i szczegółowym.

1. Jakie są główne kierunki i cele polityki miejskiej w wymiarze strategicznym i operacyjnym w perspektywie zrównoważonego rozwoju?
2. Na czym polegają sieciowe formy realizacji zadań publicznych w dziedzinie transportu publicznego?
3. Jakie bariery we współpracy międzygminnej w perspektywie sieciowej mogą utrudniać jej nawiązywanie na terenie badanych ośrodków subregionalnych i gmin tworzących ich obszary funkcjonalne?
4. Jakiego rodzaju dokumenty strategiczne definiują priorytety polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego na analizowanych obszarach subregionalnych?

Na podstawie powyższych pytań badawczych sformułowano wnioski i wskazano kierunki zachodzących zmian. Podjęto też próbę prognozowania ich skutków i na tej podstawie opracowano rekomendacje wdrożeniowe dla lokalnych władz samorządowych.

W odniesieniu do pojęcia polityki miejskiej przyjęto, iż jest to sztuka kierowania procesami publicznymi poprzez rozstrzygnięcie sporów, przy wykorzystaniu przewidzianych prawem metod i środków wykonawczych, wywołujących określone postawy i oczeki-

wania społeczne¹⁵. Polityka ta opiera się na zasadach: integralności, zintegrowanego podejścia i wielopoziomowego zarządzania. Do jej głównych instrumentów należą: instrumenty planistyczne, organizacyjne, finansowe i implementacyjne. Te ostatnie nabierają znaczenia w kontekście implementacji prawnych, finansowych i kontrolnych narzędzi polityki w dziedzinie transportu publicznego. Takie rozumienie polityki miejskiej skutkuje z kolei przyjęciem, iż polityka transportowa *sensu largo* to skoordynowane i planowane działania władz państwowych, władz lokalnych i/lub ich jednostek organizacyjnych, których celem jest opracowanie i wdrożenie spójnych systemowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych i organizatorskich wspierających pożądaną przez władzę i adekwatną do potrzeb formę mobilności mieszkańców na określonym terenie.

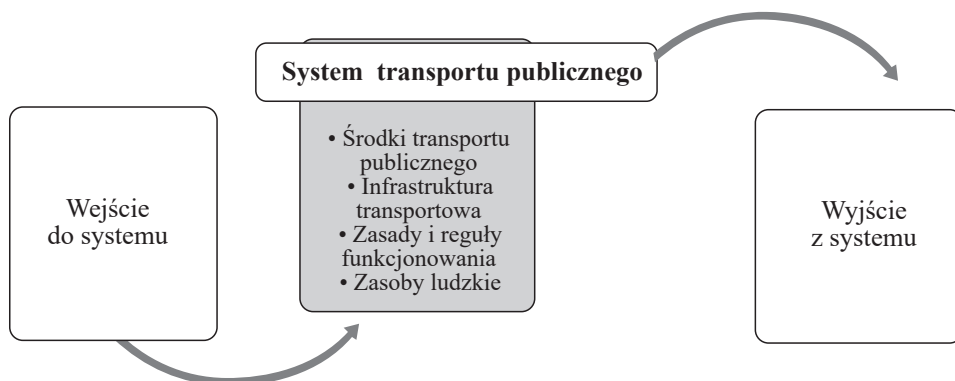
W odniesieniu do przedmiotu opracowania przyjęto, że polityka transportowa gmin (miejska polityka transportowa), jest jednym z przykładów polityki publicznej rozumianej jako sposób postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o zbiorowym (publicznym) znaczeniu. „Polityki publiczne stanowią system działań oraz narzędzi regulacyjnych, prawnych i finansowych, z których korzysta władza publiczna oraz działające w jej imieniu agendy dążące do osiągnięcia zamierzonych efektów. (...) wybór odpowiednich instrumentów polityki publicznej jest silnie uzależniony od rodzaju i szerokości władzy publicznej, które ją realizują”¹⁶. Polityka miejska w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego stanowi podkategorię gminnej polityki transportowej i obejmuje m.in.:

- opracowanie i przyjęcie w uchwale rady gminy planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego obejmującego obszar zidentyfikowanych potrzeb transportowych w układzie jednej lub kilku gmin;
- przyjęcie i prowadzenie określonej polityki taryfowej z uwzględnieniem jej społecznych konsekwencji;
- podejmowanie decyzji o formie organizacji sieci transportu publicznego z uwzględnieniem opinii mieszkańców wyrażanych poprzez partycypacyjne formy decydowania i konsultacji społecznych;
- podział zadań transportowych między transport indywidualny a transport zbiorowy w oparciu o preferencje pożądaną przez władze kultury mobilności;
- formułowanie adekwatnej do oczekiwań mieszkańców oferty przewozowej;
- podjęcie przez gminę, gminy lub ich jednostki organizacyjne zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego diagnozującego potrzeby i oczekiwania mieszkańców w odniesieniu do form przemieszczania się;
- wybór adekwatnych do potrzeb społecznych, możliwości finansowych i organizacyjnych zasad świadczenia usług przewozowych środkami transportu miejskiego;
- podjęcie decyzji o metodzie wyboru operatorów lokalnego transportu zbiorowego, jak również określenie zasad współpracy z pozostałymi przewoźnikami;
- koordynację polityki transportowej w sprzężeniu z pozostałymi dziedzinami polityki miejskiej.

¹⁵ Por. A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykorzystaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza, chce, musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2013, s. 3.

¹⁶ R. Chrabąszcz, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, w: M. Zawicki, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

Podstawowym podmiotem miejskiej polityki transportowej i ośrodkiem decyzyjnym są: organ wykonawczy i uchwałodawczy gminy i/lub również inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, które na mocy delegacji przekazanej w formule porozumienia bądź decyzji o powołaniu komunalnego związku międzygminnego, realizują zadania związane z ruchem pasażerskim w mieście i/lub na obszarze jego oddziaływania. Konsekwencją szerszego definiowania polityki miejskiej jest rozszerzenie zakresu podmiotów biorących udział w jej planowaniu i ewaluacji. Rycina 1 ilustruje elementy systemu publicznego transportu zbiorowego. Ujęcie problemu badawczego w kontekście procesualnego podejścia do zintegrowanego procesu decyzyjnego w miejskim transporcie zbiorowym skutkuje wskazaniem elementów systemu. Są nimi m.in.: organy administracji publicznej wszystkich szczebli administracji samorządowej, jednostki administracji pełniące funkcję organizatorów publicznego transportu zbiorowego, operatorzy i przewoźnicy, ale również instytucje demokracji przedstawicielskiej, zwłaszcza te reprezentujące sektor pozarządowy oraz mieszkańcy i klienci korzystający z oferty przewozowej.



Ryc. 1. Elementy systemu transportu publicznego

Źródło: Opracowanie własne.

W ujęciu miejskim, polityka transportowa będzie zaplanowanym i spójnym działaniem władz samorządowych w kierunku kształtowania zasad i warunków do wykształcenia wśród mieszkańców pożądanej kultury mobilności z uwzględnieniem wpływu tych decyzji na inne dziedziny polityki miejskiej. Sieciowość gminnej polityki transportowej to realizacja jej celów na poziomie między i ponadgminnym – organów władzy wykonawczej miast i/lub międzygminnym na poziomie organów wykonawczych z uwzględnieniem korelacji między innymi dziedzinami polityki miejskiej.

Spośród wielu instrumentów miejskiej polityki transportowej można wskazać dwie grupy działań: infrastrukturalne i organizacyjne. Rozwiązania infrastrukturalne związane są z budową, rozbudową i modernizacją istniejącej infrastruktury w celu poprawy jakości, dostępności i unowocześnienia komunikacji publicznej. Połączeniem działań organizacyjnych i inwestycyjnych (infrastrukturalnych) jest wyznaczenie i budowa zintegrowanych węzłów przesiadkowych, wspieranie budowy infrastruktury ułatwiającej multimodalne formy podróży, takie jak budowa parkingów park and ride (dalej: P&R), bike and ride (dalej: B&R). Celem jest z jednej strony, poprawa dostępności do

infrastruktury i środków transportu, społeczne zadowolenie i uatrakcyjnienie miejskiego stylu życia. Z drugiej zaś strony, sprawniejsza realizacja zadań przy wykorzystaniu ekologicznych środków transportu przyczyniająca się do rozwoju funkcjonalnego danego obszaru¹⁷ i docelowo zmniejszanie niepożądanych z punktu widzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju form przemieszczania się.

W odniesieniu do działań organizacyjnych ważne jest precyzyjne posługiwanie się pojęciem „transport”, „transport publiczny”. Mnogość definicji i występujące różnice w podejściach niektórych autorów sprawiają, że trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czym jest lokalny system transportowy i co konkretnie wchodzi w jego skład¹⁸. Wśród politologów podejmujących tę tematykę badań dostrzega się wynikający z interdyscyplinarności zagadnienia, eklektyzm pojęciowy. I tak, na określenie „przewozów pasażerskich w granicach administracyjnych miast” stosuje się zamienne pojęcia „transport miejski”, „transport miejski zbiorowy”, „publiczny transport miejski”, „publiczny transport zbiorowy”, „publiczny transport pasażerski”, „zbiorowy transport pasażerski” i in. Autor dla rozumienia różnic między pasażerskim transportem gminnym, powiatowym, wojewódzkim, przyjął ich definicję za ustawodawcą, który (w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, stosuje podział zadań między organizatora przewozów a operatorów), jasno określił kryteria klasyfikacji. Stąd w części teoretycznej pracy, przyjęto że „publiczny transport miejski”, jak i „publiczny transport zbiorowy” to pojęcia synonimiczne. Usługi przewozowe mogą być świadczone przez wyłonionych przez organizatora przewozów operatorów o zasięgu szerszym, niż tylko jedna gmina. Dzieje się tak, jeśli gminy, wyrażające wolę podjęcia takiej współpracy, wynegocjują i podejmą stosowne porozumienie międzygminne. Stąd w pracy dla określenia tego typu przypadku stosowano pojęcie „transportu zbiorowego o zasięgu subregionalnym”, lub też mając na względzie fakt, że organizatorem przewozów jest jeden publiczny podmiot stosowano pojęcie „publiczny transport zbiorowy”. Zwraca się również uwagę na reprezentowane przez logistów transportu rozumienie pojęcia „system transportu publicznego”. W jego strukturze wyróżnia się kilka podsystemów m.in. instytucjonalno-prawny i administracyjny, ekonomiczno-organizacyjny, przestrzennie-funkcjonalny oraz informacyjno-kontrolny i monitorujący¹⁹.

Określenie siatki pojęć, którymi posługiwało się w trakcie pisania monografii zostało wsparte słownictwem niemieckojęzycznym, w którym dla określenia publicznego transportu zbiorowego, również stosuje się pojęcie „OPNV” – publiczny, miejski transport zbiorowy, „OPSV” – publiczny transport szynowy. Z kolei w języku angielskim stosuje się podobne określenia: „urban transport”, „city transport”, „public transport”, zaś „system transportowy” jest postrzegany jako rezultat interakcji zachodzących pomiędzy elementami tego systemu i jego otoczeniem.

Pojęcie „ośrodki subregionalne” odnosi się do podmiotów, wokół których w naturalny sposób tworzą się obszary funkcjonalne w oparciu o historycznie ukształtowane

¹⁷ Por. B. Tundys, *Wpływ rozwiązań z zakresu logistyki miejskiej na kształtowanie rozwoju regionów*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: „Transport”, z. 75, 1863/2012, Katowice 2012, s. 126.k.

¹⁸ Por. J. Gajdziński, *Funkcjonowanie lokalnego systemu transportu na tle współczesnych procesów urbanizacyjnych. Przykład aglomeracji poznańskiej*, „Studia i Prace z Geografii i Geologii” 2013, nr 38, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań, s. 18.

¹⁹ Ibidem, s. 19.

relacje, wzmocnione zmianami społeczno-gospodarczymi okresu transformacji ustrojowej w Polsce i akcesją kraju do Unii Europejskiej. Kryteria delimitacji tych obszarów zostały przyjęte przez Rząd Rzeczypospolitej w dokumencie pt. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej: KPZK). Za „obszar funkcjonalny” uznaje się wyodrębniony przestrzennie specyficzny kompleks terytorialny²⁰. Obszary te charakteryzują się m.in.: ciągłością przestrzenną, złożoną z odrębnych administracyjnie jednostek, występowaniem obszaru miejskiego oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefą zurbanizowaną złożoną z gmin miejskich, wiejskich, i miejsko-wiejskich. Miejskie obszary funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych i lokalnych²¹.

W oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw²² ustawodawca wprowadził istotne, z punktu widzenia delimitacji obszarów funkcjonalnych, zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tymi przepisami obszarem funkcjonalnym jest obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju. Zgodnie z literą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „(...) miejski obszar funkcjonalny obejmuje miasto będące siedzibą władz samorządu (...) oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie”²³.

Perspektywą teoretyczną, umożliwiającą pogłębioną analizę tak zarysowanego obszaru badawczego jest koncepcja zrównoważonego rozwoju²⁴. Pojęcie zrównoważonego rozwoju jest osadzone naukowo i bywa tłumaczone z języka angielskiego jako: „ekorozwój”, „rozwój ekologiczny”, „zintegrowany rozwój”. „Koncepcję »sustainable development« należy utożsamiać z ciągłym rozwojem określonych polityk sektorowych, w szczególności polityką środowiskową, gospodarczą i społeczną. Dla racjonalnego rozwoju poszczególnych sektorów konieczna jest ich harmonizacja, czy też synchronizacja (...)”²⁵. W takiej formule pojęcie to zostało zaadoptowane na grunt nauki o polityce w zakresie polityk publicznych. Politolodzy podejmujący badania w tym zakresie dzięki stosowanym systemowym metodom badawczym, prognozom rozwoju przedstawianym na gruncie nauki i publicystyki, wskazują nowe metody zarządzania politykami publicznymi, a w kontekście tej publikacji, polityką miejską

²⁰ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 27 kwietnia 2012, poz. 252 s. 17.

²¹ Ibidem, s. 187 i nast.

²² Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 379, poz. 379.

²³ Ibidem, art. 2 ust. 6b.

²⁴ Por. J. Manderbach, *Städte und globale Nachhaltigkeit*, „Weltrends”, Nr. 148, Februar 2019; A. Denk, *Globale Städte nachhaltig gestalten*, ibidem, s. 50; L. Pitschschan, *Städtepartnerschaften*, ibidem, s. 32; Również: E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 113 i nast.; E. Szafranek, *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2019, s. 17 i nast.

²⁵ R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań, s. 45.

w dziedzinie transportu zbiorowego. Celem tak rozumianej polityki miejskiej jest rozwiązywanie problemu zwiększonego ruchu, przeciwdziałanie jego przyczynom i związanych z tym zanieczyszczeniom oraz promocja przyjaznych dla środowiska środków i form transportu. Z tej perspektywy dyskurs o przyszłości miast jest prowadzony wokół kilku kluczowych tematów.

Kierując się wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych²⁶, jak i założeniami polityki miejskiej Unii Europejskiej definiującej kryteria zrównoważonego rozwoju miast, zauważyć należy, iż model zintegrowanego planowania rozwoju wyrasta z grupy idei i poglądów wspartych na fundamencie form partycypacyjnego zarządzania miastem i tworzenia go bardziej przyjaznym dla mieszkańców. Zakłada się, że dzięki nowemu podejściu do polityki miejskiej, m.in. poprzez wzajemne wzmocnianie współzależnych polityk sektorowych i wyraźnemu przywództwu politycznemu, uda się powstrzymać negatywny wpływ zagęszczenia transportu na niszczenie śródmieść, nierównomierny rozwój przedmieść i nierównowagę regionalną. Trzy filary zrównoważonego rozwoju określające relację człowieka i środowiska: środowisko ekologiczne, gospodarka i społeczeństwo – tworzą środowisko systemu wzajemnych zależności. Stąd polityka miejska w dziedzinie transportu publicznego w tej perspektywie jest rozumiana jako proces, w którym następuje harmonizacja celów współzależnych z nią polityk publicznych w oparciu o sieciowe i partycypacyjne formy decydowania politycznego na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego wykazujących funkcjonalną zależność przekraczającą granice administracyjne tych jednostek²⁷.

Takie podejście jest obecne nie tylko w nauce niemieckiej, której reprezentanci akcentują potrzebę interdyscyplinarnych badań w tym zakresie²⁸. O zrównoważonym rozwoju w kontekście transportu pasażerskiego pisze m.in. Sigurd Weinreich z berlińskiego ośrodka badań nad rozwojem miast, ale również Anna Kalinowska²⁹ z Uniwersyteckiego Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem Uniwersytetu Warszawskiego. S. Weinreich, adoptując tę kategorię teoretyczną do potrzeb badań nad ruchem pasażerskim analizuje współzależne relacje między pasażerskim transportem lotniczym, kolejowym (krótko- i dalekobieżnym), miejskim transportem publicznym, alternatywnymi – przyjaznymi dla środowiska naturalnego – formami przemieszczania się. Podkreśla on, iż z uwagi na oczywisty czynnik ludzki w każdej z powyższych form przemieszczania się, duże znaczenie przy

²⁶ T. Hickmann, J. Bansard, *Städte als Schlüssel für Nachhaltigkeit*, „Welt Trends”. Das außenpolitische Journal, Nr. 148, Februar 2019, s. 24 i nast.

²⁷ W tym zakresie tematycznym specjalizuje się czasopismo „TeMa, Journal of Land Use, Mobility and Environment”, University of Naples Federico II, nr z czerwca 2014 r. poświęcony *Smart City, planning for Energy, transportation and sustainability of the urban system*.

²⁸ Por. P. A. Wilderer, M. v. Hauff, *Nachhaltige Entwicklung durch Resilienz-Steigerung*, w: M. von Hauff (red.), *Nachhaltige Entwicklung. Aus der Perspektive verschiedener Disziplinen*, Nomos 2014, s. 21; M. von Hauff (red.), *Nachhaltige Entwicklung. Aus der Perspektive verschiedener Disziplinen*, Nomos 2014; S. Giorgetta, *The Right to a Healthy Environment, human Rights and Sustainable Development*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2002, nr 2; M. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45–58; S. Kozłowski, *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

²⁹ A. Kalinowska (red.), *Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu*, Warszawa 2015.

planowaniu sieci połączeń, analizie kosztów i rozwoju sieci połączeń, musi zostać położone na włączenie mieszkańców w decydowanie polityczne w tej dziedzinie³⁰.

Postulowany w opracowaniu Komisji Europejskiej kierunek rozwoju europejskich miast przyszłości bazuje na założeniu, iż zarządzanie przestrzenią międzygminną wykazującą różnego rodzaju powiązania funkcjonalne wymaga zintegrowanego, holistycznego podejścia. Powinno ono „(...) łączyć podejście związane z miejscem, z podejściem zorientowanym na ludzi; łączyć formalne struktury administracji z elastycznymi, nieformalnymi strukturami zarządzania, które odpowiadają skali występowania danego problemu (horyzontowi terytorialnemu i czasowemu); tworzyć systemy zarządzania umożliwiające budowanie wspólnych wizji godzących rywalizujące ze sobą cele i sprzeczne modele rozwoju (...)”³¹. Takie podejście zakłada twórczy dynamizm i kreatywność osób zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego, którzy bazując na swoim doświadczeniu i wiedzy oraz kapitale społecznym, tworzą nową kulturę zarządzania przestrzenią poprzez sieciowanie kompetencji, zadań i ich wspólne finansowanie.

Analizując potencjał rozwoju gmin tworzących obszary funkcjonalne miast z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju dostrzega się konieczność inicjowania, wspierania ponadlokalnych form realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jest to związane m.in. z tym, że tworzą one łącznie, miejskie układy osadnicze, które charakteryzują się m.in. gęstą siecią powiązań transportowych, infrastrukturalnych, przestrzennych i funkcjonalnych. Wyzwaniem dla wielu gmin, zwłaszcza tych położonych w sąsiedztwie dużych miast, jest problem depopulacji, presji migracyjnej, oraz suburbanizacji powodującej liczne problemy komunikacyjne w relacji wahadłowej między ościennymi gminami a większymi miastami, które w dalszym ciągu są docelowym miejscem zaspokajania większości potrzeb życiowych. Na te zależności zwracają uwagę autorzy dokumentu Krajowa Polityka Miejska 2014–2020³². Wśród głównych celów polityki miejskiej wskazują oni na: zwartość i zrównoważoność, sprawność i spójność, konkurencyjność polskich miast. Pod pojęciem „zrównoważone” autorzy rozumieją przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji oraz żywiołowemu i chaotycznemu rozwojowi rozproszonej zabudowy. Tak rozumiana polityka miejska ma walor strategiczny, co oznacza, że jej odzwierciedleniem są powstałe w oparciu o kryteria optymalnego wyboru różnego rodzaju strategii oraz inne dokumenty planistyczne o charakterze strategicznym. Polityka strategiczna musi znaleźć przełożenie na poziom polityki operacyjnej poprzez podejmowanie konkretnych decyzji i implementację planów operacyjnych.

Z uwagi na sieciowy charakter powiązań, jednostki samorządu terytorialnego tworzące obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych wymagają współdziałania na wielu szczeblach zarządzania publicznego i realizacji celów polityki miejskiej w ujęciu strategicznym i operacyjnym. Jednocześnie w dyskursie o samorządzie terytorialnym otwiera się nowa przestrzeń badań. Jest ona związana ze zmianą znaczenia

³⁰ Por. S. Weinreich, *Nachhaltige Entwicklung im Personenverkehr. Eine quantitative Analyse unter Einbezug externer Kosten*, Physika Verlag, Heidelberg 2013, s. 24.

³¹ I. Andre i in (red.), *Miasta przyszłości – wyzwania, wizje, perspektywy*, Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011, s. VII.

³² *Krajowa Polityka Miejska*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, www.mir.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20_10_2015.pdf, 5.05.2016.

granicy administracyjnej – redefinicją jej znaczenia. „Granice, wyznaczone zwykle przez uwarunkowania terytorialne, nie poddają się obecnie typowym ograniczeniom, niezależnie od ich skali. (...) Funkcjonowanie w zmieniającym się otoczeniu wymaga od samorządów usprawnienia systemu zarządzania rozwojem terytorialnym, (...) monitoringu zmian zachodzących w obszarze funkcjonalnym wyznaczanych przez: siłę potencjału gmin w ramach obszaru funkcjonalnego, redefinicję roli gmin w obszarze funkcjonalnym, elastyczność wykorzystania infrastruktury, gospodarki i oferty usług w obszarze funkcjonalnym w stosunku do dynamicznie zmieniających się potrzeb”³³. W wymiarze naukowym, jak i praktycznym, pojęcie granicy administracyjnej między gminami, tworzącymi obszary funkcjonalne metropolii, miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych musi zostać na nowo przemyślane. „Granice administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych ani środowiskowych warunków rozwoju miast i konieczne są nowe formy elastycznego zarządzania”³⁴. Nowe formy elastycznego zarządzania koncentrują się wokół opracowania funkcjonalnych rozwiązań organizacyjnych, administracyjnych i modeli wielopoziomowego decydowania o kierunkach rozwoju tych jednostek prowadzonej przez nie polityki na poziomie strategicznym i operacyjnym. Ich celem w odniesieniu do transportu publicznego jest zachowanie optymalnej do potrzeb, sprawności komunikacyjnej obszarów funkcjonalnych, a przez to poprawa ich spójności terytorialnej i przyczynienie się do przeciwdziałania suburbanizacji i zwiększającej się roli transportu samochodowego w zaspokajaniu codziennych potrzeb transportowych. Nowe podejście do polityki miejskiej zakłada wzmocnienie wielosektorowego podejścia do rozwoju, koordynację podejścia horyzontalnego z wertykalnym, wzmocnienie współdziałania różnych szczebli administracji, wzmocnienie uspołecznienia i obywatelskiego zaangażowania oraz strategicznego myślenia umożliwiającego rozwiązywanie lokalnych problemów hamujących rozwój³⁵.

2. METODY BADAWCZE

Przedstawiony przedmiot badań wymagał zastosowania odpowiednich metod i technik badawczych. W ramach prowadzonych badań wykorzystano stosowane w politologii metody opracowania i interpretacji materiałów, do których należą m.in. analiza systemowa, genetyczna analiza historyczna, analiza prawno-instytucjonalna, studium przypadku, a także analiza porównawcza. Istotne dla treści monografii były wyniki uzyskane dzięki zastosowaniu metod zbierania danych takich jak techniki wywiadu kwestionariuszowego oraz ustrukturyzowanego. Pozwoliły one na poznanie przekonań lokalnych decydentów formułowanych w odniesieniu do takich kwestii, jak: kierunków rozwoju połączeń publicznym transportem zbiorowym, jakości świad-

³³ T. Potkański, L. Wanat, *Dylematy rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych z perspektywy partnerstw międzysamorządowych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, nr 174.

³⁴ I. Andre i in (red.) op. cit., s. VI.

³⁵ Por. A. Nowakowska, *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, w: Zb. Przygodzki (red.), *Ekomiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 53.

czonych usług i postulatów związanych z docelowym modelem mobilności miejskiej. Z uwagi na charakter podjętego problemu badawczego przyjęto, że stosowanie jednej metody nie pozwala na poznanie i wyjaśnienie wszystkich jego istotnych aspektów, zaś łączenie metod zwiększa wiarygodność badań.

Dla zbadania genezy i rozwoju polityki transportowej ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina i ich obszarów funkcjonalnych posłużono się genetyczną metodą historyczną. Za jej pomocą wskazano źródła zmian organizacyjnych, prawnych, własnościowych i finansowych dotyczących organizacji przewozów transportem publicznym i podmiotów miejskich świadczących tego typu usługi. Nie bez znaczenia na kierunki reform w tej dziedzinie polityki komunalnej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pozostaje restytucja samorządu i nowy podział kompetencji, w oparciu o który, za transport publiczny co do zasady odpowiada samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki będące organizatorami, w kolejności gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozów pasażerskich. Ponadto za pomocą tej metody przeanalizowano główne wskaźniki charakteryzujące zmiany demograficzne, społeczne dotyczące badanych obszarów funkcjonalnych, jak i postulaty polityczne, artykułowane podczas wyborów samorządowych.

Posługując się metodą instytucjonalno-prawną dokonano porównania zapisów dokumentów strategicznych obowiązujących na terenie badanych jednostek. Ponadto dokonano przeglądu struktur urzędów administracji samorządowej z punktu widzenia pełnionych przez prezydentów badanych miast i/lub starostów powiatowych, zadań organizatorów przewozów publicznym transportem zbiorowym. Z uwagi na fakt, że główne podmioty świadczące usługi przewozowe na tych terenach z punktu widzenia prawa własnościowego należą do Skarbu gminy, zasadnym było przeanalizowanie statutów tych spółek, jak i relacji łączących organizatorów przewozów z ich operatorami.

Z kolei za pomocą analizy systemowej zidentyfikowano, przeanalizowano zależności między mieszkańcami, lokalnymi organizacjami politycznymi, organizatorem i operatorem połączeń transportem zbiorowym. W treści rozdziału pierwszego monografii w oparciu o tę metodę badawczą wyodrębniono podmioty polityki miejskiej, elementy polityki transportowej, określono środowisko systemu władzy samorządowej ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych oraz wskazano na zależności między agregatywnym charakterem oczekiwań i postulatów mieszkańców i dystrybucyjnym charakterem „wyjścia” z systemu. Przyjęto również, iż polityka transportowa ośrodków subregionalnych tworzy spójny wewnętrznie, różny od otoczenia, system zależności (interakcji i relacji) między jej otoczeniem, wnętrzem systemu i jego elementami. Relacje te ulegają zmianom, które mogą wywołać przekształcenia systemu, jego modyfikację prowadzącą w konsekwencji do stanu homeostazy – równowagi systemowej.

Część badawcza monografii została przygotowana w oparciu o realizację przyjętej strategii badań. Polegała ona w pierwszej kolejności na analizie opracowań statystycznych dotyczących głównych wskaźników determinujących rozwój jednostek, porozumienia międzygminne i międzypowiatowe ws. powierzenia organizacji przewozów pasażerskich. W oparciu o przyjętą definicję polityki transportowej, jak i cechy charakteryzujące działania władz lokalnych w perspektywie zrównoważonego rozwoju opracowano kwestionariusz ankiety oraz zestaw pytań adresowanych do prezydentów miast, kierownictwa operatorów publicznego transportu zbiorowego świadczą-

cych usług na terenach objętych badaniem oraz przedstawicielei gmin stanowiących obszar funkcjonalny ośrodków subregionalnych. Analizę zasobów przeprowadzono w oparciu o krytyczną analizę zapisów dokumentów strategicznych takich jak: strategia rozwoju powiatu, strategia rozwoju miasta, plan rozwoju wspólnot lokalnych, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, roczniki statystyczne, mandat terytorialny dla obszarów strategicznej interwencji wyznaczonych na terenach subregionalnych. W odniesieniu do zasobów zbadano również:

- stan i kierunki rozwoju infrastruktury drogowej w tym pieszo rowerowej lub rowerowej;
- sposób realizacji ustawowych zadań organizatora przewozów pasażerskich w miejskim transporcie zbiorowym;
- zasoby finansowe gmin, w tym wysokość środków finansowych przeznaczanych na budownictwo drogowe i transport pasażerski;
- zasoby demograficzne ośrodka subregionalnego wraz z gminami bezpośrednio z nim sąsiadującymi i/lub należącymi do powiatu okalającego miasto centralne oraz uwarunkowania i stan zagospodarowania przestrzennego obszaru, na którym artykułowane są potrzeby transportowe i postulaty pasażerskie;
- strukturę organizacyjną jednostek wykonujących zadania organizatora przewozów publicznym transportem zbiorowym;
- struktury własnościowe operatorów publicznego transportu zbiorowego;
- treść najważniejszych dokumentów wskazujących kierunki rozwoju badanych jednostek;
- treść dokumentów lokalnych odnoszących się do mobilności miejskiej.

W celu określenia tego, czy administracja jednostek samorządu terytorialnego badanych przypadków jest przygotowana organizacyjnie do pełnienia funkcji organizatora przewozów dla większej liczby gmin i kontraktowania większej pracy przewozowej, analizą objęto regulaminy organizacyjne urzędów miejskich. Ponadto badania dotyczyły publicznych operatorów publicznego transportu zbiorowego z punktu widzenia sił i środków dających potencjalną możliwość obsługi większej liczby pasażerów. Z uwagi na to, że podmiot pełniący funkcję organizatora przewozów musi wykonać szereg ustawowo przypisanych zadań oraz pełnić bieżący nadzór nad siecią połączeń, zbadano formalne relacje między organizatorem a operatorem przewozów, w tym środki nadzoru i kontroli nad realizowanym zamówieniem usług przewozowych oraz zasady kontraktacji usług przewozowych, w tym procedurę uzgadniania wielkości pracy przewozowej na kolejny rok i stawki za 1 wozokilometr. Zbadanie tych procedur pozwoliło na określenie tego, czy organizator pełni aktywną rolę w kreowaniu lokalnej kultury mobilności, czy też ogranicza swoją aktywność tylko do administracyjnego wypełniania przypisanych zadań.

Narzędzie badawcze zostało przetestowane na przykładzie aglomeracji poznańskiej i tych gmin, z którymi miasto Poznań zawarło umowę na organizację sieci publicznego transportu zbiorowego. Doświadczenia płynące z tych badań zostały uwzględnione przy opracowywaniu arkusza ankiety wysyłanej pocztą elektroniczną i tradycyjną do wszystkich gmin tworzących obszary funkcjonalne Leszna, Piły i Konina. Z uwagi na kluczową rolę prezydentów tych miast, zdecydowano o przeprowadzeniu wywiadów ustrukturyzowanych z nimi lub z ich przedstawicielami. O udzielenie wywiadów zostali poproszeni również starostowie powiatów leszczyńskiego, pilskiego i konińskiego-

go. Jednak w większości starostowie odmawiali udzielenia odpowiedzi i spotkania się, motywując swoją decyzję faktem, że nie pełnią oni zadań organizatora przewozów. W takim przypadku w trybie dostępu do informacji publicznej, wysłano wcześniej przygotowane pytania. Plan badań zawierał również ankietyzację organów władzy uchwałodawczej. Niestety, ta część badań nie została zrealizowana z uwagi na to, że przewodniczący organów uchwałodawczych tych jednostek najczęściej przesyłali kserokopie arkuszy wywiadu wypełnione przez przedstawiciela władzy wykonawczej. Plan badań zakładał również wizyty w miastach wojewódzkich, zapoznanie się ze stanem taborowym przewoźnika, skorzystanie z jego usług, analizę dostępności sieci połączeń i ich zasięgu oraz przeprowadzenie wywiadów z kierownictwem spółek lub zakładów budżetowych świadczących usługi przewozowe. Ta część badań została w pełni zrealizowana.

W definiowaniu pojęcia polityka transportowa pomocne były źródła wiedzy politologicznej z dziedziny polityk publicznych, ale również te projektujące konkretne rozwiązania z dziedziny logistyki miejskiej. Odpowiadając na pytanie, czym jest polityka w dziedzinie miejskiego transportu zbiorowego określono w pierwszej kolejności to, w jaki sposób współcześnie rozumie się politykę jako taką, jak i działania władz lokalnych postrzegane w kategoriach politycznych.

Analiza materiału badawczego została oparta na kilku założeniach badawczych. Po pierwsze, główne założenie badawcze ogniskuje się wokół funkcjonalnego podejścia do badania jednostek przestrzennych, które wskazuje na konieczność współpracy różnych szczebli samorządu terytorialnego w ramach zarządzania wielopoziomowego. Model ten zakłada ścisłą koordynację działań między wszystkimi szczeblami samorządu terytorialnego w układzie horyzontalnym i wertykalnym. Prowadzona w takim modelu polityka miejska zakłada współpracę podmiotów publicznych oraz tych niepublicznych. To dzięki takiej synergii można odnaleźć zależność między finansowaniem działań polityki miejskiej a efektami jej realizacji. Metropolia, aglomeracja, obszar subregionalny są przestrzeniami, gdzie rola i znaczenie poszczególnych, autonomicznych jednostek terytorialnych ulega ograniczeniu na rzecz wielości interakcji. Założenie to jest spójne z postulowaną zmianą metod uprawiania lokalnej polityki miejskiej zwłaszcza na obszarach wykazujących funkcjonalną całość ograniczoną obowiązującymi granicami administracyjnymi jednostek samorządowych. Bez zmiany podejścia z wertykalnego na horyzontalne należy się liczyć z niewykorzystaniem wszystkich instrumentów polityki miejskiej i nieosiągnięciem wszystkich zakładanych jej celów. J. Sroka dodaje przy tym, iż „Projektowanie przestrzeni publicznej to problem polityczny, a chaos w przestrzeni publicznej odzwierciedla brak koordynacji i rywalizacyjność w polityce publicznej na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym w Polsce. Taka perspektywa faworyzuje podejście przedmiotowe i spycha w cień procesualne podejście do przestrzeni publicznej”³⁶.

Po drugie, w oparciu o przyjęte funkcjonalne podejście do badania jednostek przestrzennych założono, iż polityka miejska powinna wspierać sieciowe układy osadnicze. Jako przykład takich działań mogą służyć jednostki samorządu terytorialnego na terenie Republiki Federalnej Niemiec, które wspólnie z rządami landów planują i or-

³⁶ J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018, s. 68 i 69. Za: P. Jaworski, *Przestrzeń radykalnej demokracji*, „Autoportret. Pismo o Dobrej Przestrzeni” 2012, nr 2 (37), s. 21.

ganizują transport publiczny nie tylko w układzie miejskim, lecz regionalnym. Podobny model organizacyjny, ale różny pod względem finansowania usług przewozowych i administracyjnych, zawiera obowiązujący na terenie województwa wielkopolskiego plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Porównując polski model regionalnej organizacji sieci połączeń kolejowych, autobusowych i miejskich z niemieckimi rozwiązaniami, dostrzeżono jednak różnice w zasadach finansowania tego typu usług, kulturze organizacji oraz formie państwa i zasad podziału zadań w ramach struktury federalnej.

Po trzecie, analizą miejskiej polityki transportowej ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina zostały objęte następujące sfery: idei, zasobów, programów i rezultatów podjętych działań. W odniesieniu do idei i przekonań osób sprawujących funkcje publiczne organów władzy wykonawczej lokalnych wspólnot samorządowych, w rozdziale pierwszym przedstawiono aktualne trendy w interdyscyplinarnych studiach nad miastem. W celu zbadania, które z nich mają wpływ na sposób myślenia lokalnych władz samorządowych, podjęto te kwestie w wywiadach z prezydentami miast lub osobami przez nich wskazanymi.

Po czwarte, diagnoza potrzeb i możliwości integracji gminnych polityk transportowych oparta została na założeniu, że ważną rolę w wykonywaniu założeń zintegrowanej polityki transportowej będzie odgrywała administracja. Stąd część rozważań i badań poświęcono przeglądowi struktur organizacyjnych urzędów miast ośrodków subregionalnych, zaś teoretyczne rozważania skoncentrowano wokół kategorii „sprawności administracji” i jej „działania”. Za Markiem Stefaniukiem rozróżniono kilka znaczeń kategorii „działanie”³⁷. W zakresie określenia potencjału współdziałania jednostek administracji publicznej przyjęto, iż „istotnym zagadnieniem (...) [tym – przyp. M. T.] jest problematyka instytucjonalizacji działania. Instytucjonalizacja może być dokonywana w różnym stopniu oraz może być ujmowana na różne sposoby. (...) idealny typ pełnej instytucjonalizacji to sytuacja, w której jednostki i grupy działają w formalnych organizacjach dla realizacji swoich celów, a wszystko to dzieje się w kontekście instytucjonalnym wyznaczającym zasadnicze reguły i normy tych działań. Zgodność trzech logik: działania indywidualnego, form organizacyjnych i reguł instytucjonalnych jest tu więc podstawowa”³⁸. Współdziałanie może mieć charakter instrumentalny, strategiczny, ukierunkowany na porozumienie – komunikacyjny. Niezależnie od rodzaju i przypisywanych intencji „(...) działanie istnieje wyłącznie jako funkcja podmiotu i powinno być rozpatrywane tylko łącznie z działającym podmiotem oraz takie, że działanie jest kategorią obiektywną, która może istnieć oraz może być rozpatrywana w oderwaniu od działającego podmiotu”³⁹.

Interesującym z punktu widzenia założeń badawczych jest określenie potencjału współpracy międzygminnej w dziedzinach polityki miejskiej sąsiadujących wokół tych ośrodków jednostek samorządu terytorialnego. Potencjał ten jest wypadkową zdolności administracji tych jednostek do reagowania na zmiany zachodzące w ich otoczeniu. A. Pawłowska relacje między administracją a politykami publicznymi

³⁷ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, UMCS, Lublin 2009, s. 45.

³⁸ Ibidem, s. 50. Za: A Rychard, *Ludzie i instytucje. Kto tworzy nowy ład*, w: A. Sułek, J. Syk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawianie się ładu społecznego*, s. 27.

³⁹ Ibidem, s. 65.

nazywa „trajektoriami zmian”. Autorka pisze, iż „Zmieniając sposób realizacji zadań publicznych, administracja tworzy nowe problemy, które musi rozwiązać, modyfikując już raz zmienione mechanizmy zarządzania publicznego. (...) Źródłem najpoważniejszych zmian w administracji są właśnie zmieniające się warunki i cele realizacji polityk publicznych. Z tego powodu analizowanie polityk publicznych w oderwaniu od administracji (i odwrotnie) nie przysparza wartościowych poznawczo rezultatów”⁴⁰.

W celu ustalenia podejmowanych przez wspólnoty samorządowe programów, działań w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego, jak i innych gałęzi polityki transportowej, w wywiadach eksperckich z prezydentami miast i/lub ich współpracownikami uwzględniono pytania obejmujące ten zakres tematów.

3. STRUKTURA PRACY I OPIS JEJ CZĘŚCI

Sformułowanemu przedmiotowi badań podporządkowana została struktura pracy. Praca składa się z czterech powiązanych tematycznie rozdziałów. Dwa pierwsze rozdziały stanowią część teoretyczną i analityczną pracy. W pierwszym rozdziale zatytułowanym: transport publiczny w polityce miejskiej, autor podejmuje refleksję nad głównymi koncepcjami rozwoju współczesnych miast, czynnikami determinującymi kierunki zmian o charakterze funkcjonalnym, społecznym organizacyjnym i zarządzalnym. Określono dwa paradygmaty badawcze stosowane przy analizie miast w odniesieniu do pytań: czym jest współczesne miasto? Jaką rolę w rozwoju regionalnym pełnią aglomeracje i ośrodki subregionalne wraz z ich obszarami funkcjonalnymi? W jaki sposób i za pomocą jakich środków mieszkańcy tych terenów mogą zostać włączeni do procesu współdecydowania o zagospodarowaniu i funkcjonalności przestrzeni ich życia. Ponadto podjęto refleksję nad rolą miejskiego transportu zbiorowego jako poddziedziny polityki transportowej, w zapewnieniu spójności społeczno-przestrzennej obszarów funkcjonalnych miast. Główną myślą przyświecającą tej części pracy jest refleksja nad zmieniającą się relacją między mieszkańcem i jego otoczeniem, między mieszkańcem a gospodarzem przestrzeni. W jej wyniku dostrzega się rolę współodpowiedzialnego gospodarowania przestrzenią i czynienia z niej poręcznego instrumentu podnoszącego jakość życia na obszarach zurbanizowanych.

W dalszej części rozdziału pierwszego podjęto refleksję nad pojęciem polityki lokalnej w odniesieniu do polityki transportowej *sensu largo* i polityki w zakresie organizacji i zarządzania miejskim transportem zbiorowym *sensu stricto*. Nadto dokonano analizy systemu decyzyjnego i zasad finansowania transportu publicznego w układzie sieci współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W refleksji dotyczącej metod i źródeł finansowania usług przewozowych, jak i procesu międzygminnego decydowania, podnosi się konieczność budowania relacji w oparciu o środki zaufania, nadzoru i kontroli nad powierzonym do realizacji zadaniem.

Rozdział drugi zatytułowany: rozwiązania prawno-organizacyjne funkcjonowania transportu publicznego w samorządzie gminnym, stanowi opis instrumentów

⁴⁰ A. Pawłowska, *Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych*, w: M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski (red.), *Państwo w czasach zmiany*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018, s. 58.

prawnych i praktycznych możliwości organizacji transportu zbiorowego. Część teoretyczną rozdziału drugiego stanowi treść dotycząca wyjaśnienia pojęcia „usługi publiczne”, „demonopolizacja usług publicznych” w zakresie miejskiego transportu zbiorowego w Polsce. W trzech kolejnych podrozdziałach opisano i poddano analizie formy organizacji i zarządzania siecią transportu miejskiego z perspektywy gminy, związków międzygminnych i zadań związków metropolitalnych. Przyjęto założenie, że po pierwsze integracja jest procesem scalania wcześniej odrębnych fragmentów rzeczywistości społecznej w większe jednostki i jest uwarunkowana wieloma czynnikami. Wśród nich można wskazać: powstrzymywanie negatywnych aspektów metropolizacji, przeciwdziałanie deterytorializacji relacji między administracją samorządową a mieszkańcami, promowanie pozytywnej regionalizacji, urbanizacji oraz pozytywnego regionalizmu⁴¹. Po drugie, jednostki samorządu terytorialnego i nimi zarządzający, w relacjach międzygminnych zachowują się w podobny sposób do państw uczestniczących w stosunkach międzynarodowych. Bariery w tych relacjach może być brak zaufania do partnera, chęć zachowania samodzielności decyzyjnej i władczej, zbyt wysokie koszty integracji lub też bariera mentalna, świadomościowa hamująca rozwój koszyka zamówień wspólnych dla kilku jednostek. Tę część pracy uzupełniają doświadczenia autora z zakresu zarządzania usługami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego i współpracy z Zarządem Transportu Miejskiego w Poznaniu. W efekcie prowadzonego wywodu postuluje się poszerzenie grona aktorów biorących udział w planowaniu miejskiego transportu zbiorowego, skłaniając się ku deliberacyjnym metodom decyzyjnym, jako sposobu na podniesienie partycypacji mieszkańców w bieżącym, a nie incydentalnym zarządzaniu miastem. Elementem spajającym treść pierwszego i drugiego rozdziału jest pojęcie miasta zwarte go wewnątrz (compact city) jako jednolicie oddziałującego na swój obszar funkcjonalny.

Rozdziały trzeci i czwarty opierają się na badaniu rozwoju i zmian zachodzących w polityce miejskiej ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina z punktu widzenia mobilności, ruchliwości przestrzennej, organizacji miejskiego transportu zbiorowego. W rozdziale trzecim nakreślono główne czynniki mające wpływy na zmiany w jednostkach samorządu terytorialnego po transformacji ustrojowej w Polsce. Następnie dokonano przeglądu najważniejszych dokumentów planistycznych i rozwoju strategicznego odnoszących się do kraju oraz do województwa wielkopolskiego i ośrodków subregionalnych. W oparciu o te treści zwrócono uwagę na kluczowe z punktu widzenia pracy pojęcia: delimitacja ośrodków miejskich, regionalnych, subregionalnych, transport, transport publiczny, bariery w rozwoju transportu drogowego, kolejowego, miejskiego czy też kierunków rozwoju transportu pasażerskiego w kraju a przede wszystkim w Wielkopolsce. Tło tej analizy stanowi treść dokumentów przygotowanych przez instytucje Unii Europejskiej.

W dalszej części rozdziału trzeciego, dokonano przeglądu podstawowych danych statystycznych definiujących uwarunkowania polityki miejskiej władz ośrodków subregionalnych i gmin tworzących ich obszary funkcjonalne w odniesieniu do polityki transportowej. Stąd opracowania, analiza porównawcza danych dotyczących struktury

⁴¹ W odniesieniu do politycznych teorii integracji międzynarodowej wypowiedział się m.in. P. J. Borkowski. Por. P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Difin, Warszawa 2007, s. 29.

demograficznej, liczby samochodów przypadających na 1000 mieszkańców, czynników społecznych, gospodarki przestrzennej, układu drogowego i sieci połączeń komunikacją zbiorową.

W rozdziale czwartym dotyczącym oceny realizacji polityki miejskiej ośrodków subregionalnych Leszna, Piły i Konina w dziedzinie transportu publicznego autor przedstawia wyniki badań ankietowych i wnioski zebrane w trakcie prowadzonych wywiadów eksperckich w Pile, Koninie i w Lesznie. W oparciu o opisane w poprzednich częściach pracy bariery rozwoju integracji miejskiego transportu zbiorowego, jak i uzyskane wyniki badań, dokonano analizy porównawczej określając te bariery, które ograniczają integrację międzygminną w dziedzinie transportu publicznego, jak i innych dziedzin polityki transportowej jednostek samorządu terytorialnego. Następnie porównano opinie i wnioski z każdego z badanych ośrodków między sobą. Wynika z nich, że większość identyfikowanych barier integracji międzygminnej jest wskazywana niezależnie od tego, która jednostka samorządu terytorialnego była badana. Stąd można wskazać klasyfikację barier jako te o charakterze zewnętrznym, niezależnych od uwarunkowań lokalnych jak np. uwarunkowania prawne, społeczno-gospodarcze, wynikające z lokalizacji ośrodka subregionalnego i jego obszaru funkcjonalnego. Można wyróżnić również bariery o charakterze wewnętrznym – wynikające ze specyfiki lokalnego rynku usług przewozów pasażerskich, modelu organizacji podmiotów świadczących usługi przewozowe i trybu zlecenia im tych usług, lokalnych uwarunkowań politycznych i historycznych związanych m.in. z utratą statusu miasta wojewódzkiego, oraz różnym tempem rozwoju gmin. Na tej podstawie autor przedstawił w formule rekomendacji rozwiązania organizacyjne, których wdrożenie może usprawnić obsługę administracyjną zadania organizatora przewozów w publicznym transporcie zbiorowym i w konsekwencji poprawić jakość oferowanych usług przewozowych.

4. OPIS LITERATURY

W odniesieniu do zagadnień dotyczących transportu miejskiego, logistyki miejskiej, różnych gałęzi transportu i zasad ich organizacji autor opierał się na opracowaniach dotyczących systemów logistycznych miasta autorstwa Blanki Tundys pt. *Logistyka miejska*⁴². Z kolei relacje logistyki miejskiej z przestrzenią i jej zagospodarowaniem, które podejmuje Stanisław Dziadek⁴³ były pomocne w zrozumieniu tych zależności. S. Dziadek podejmując temat wpływu transportu na kształtowanie się ośrodków zurbanizowanych w perspektywie zrównoważonego rozwoju wskazuje na konieczność uwzględniania wielu przesłanek. Wśród nich wymienia m.in. odpowiednią specjalizację ważniejszych ciągów komunikacyjnych, równomierne i możliwie najpełniejsze wykorzystanie zdolności przelotowej wszystkich elementów sieci głównej, podstawową sieć komunikacyjną, układ sieci komunikacji wewnątrz miasta, który powinien

⁴² B. Tundys, *Logistyka miejska. Teoria i praktyka*, Wydanie 2, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013

⁴³ S. Dziadek, *Systemy transportowe ośrodków zurbanizowanych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1991.

być związany organicznie z ogólną koncepcją planistyczną, działania mające na celu skrócenie dojazdu do przystanków, zwiększenie częstotliwości ruchu pojazdów wraz z grupowaniem tzw. generatorów ruchu, zróżnicowaniem źródeł potrzeb przewożonych i uwzględnianie wymogów środowiska przyrodniczego⁴⁴.

Refleksja o megatrendach rozwoju współczesnych miast została poczyniona między innymi w oparciu o literaturę naukową kwalifikowaną w ramach nurtu tzw. nowej socjologii miast. W tym nurcie toczona jest debata na temat udziału i roli mieszkańców w bieżącym i strategicznym rozwoju gmin. Z uwagi na kluczowe znaczenie transportu pasażerskiego i towarowego dla zagospodarowania przestrzeni miejskiej podnosi się pytanie o to, kto jest gospodarzem tej przestrzeni i jakie jej przeznaczenie ma prawo pierwszeństwa w jej zaprojektowaniu i urzędzeniu. Tego typu problemy są przedmiotem zainteresowań urbanistów i projektantów przestrzeni publicznej. Wpływ na argumentację zwolenników ograniczania ruchu kołowego w centrach miast i promowania alternatywnych form przemieszczania się, mają środowiska ekologiczne, ruchy miejskie, których bazę ideologiczną stanowi spółdzielczy charakter miasta, współdzielonego z pozostałymi mieszkańcami. Remedium na zerwane na skutek depopulacji relacje społeczne, jest poszerzanie partycypacji obywatelskiej, współuczestnictwa politycznego. Powstająca nowa kultura miejska bywa określana mianem liberalnej i populistycznej⁴⁵. Punkt widzenia i pomysły na zmianę kultury życia w mieście nie tylko w polskich miastach znajdują się w pracach Charlesa Montgomeryego, czy też Łukasza Franka, Hubera Mazura, Hanny Gill-Piątek, Petera Walkera, Magdaleny Matyszek-Imielińskiej, Zbigniewa Paszkowskiego.

Ten kierunek badań nad miastem i wyznaczania celów strategicznych i operacyjnych polityki miejskiej jest zbieżny z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jej główne wytyczne zostały adoptowane przez autora z opracowań naukowych polsko-, anglo- i niemieckojęzycznych⁴⁶. Na gruncie polskojęzycznej literatury wska-

⁴⁴ Ibidem, s. 28 i 29.

⁴⁵ Por. K. Kołodziejski, *Miejski sen samozagłady*, „Rzeczpospolita”, nr 248 (10581), 22–23 X 2016, s. 6.

⁴⁶ Zob. E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit.; J. Manderbach, *Städte und globale Nachhaltigkeit*; L. Pischtachan, *Städtepartnerschaften*; A. Denk, *Globale Städte nachhaltig gestalten*, „Welt Trends” 2019, nr 148; M. Hesse, *The City As a Terminal: The Urban Context of Logistics and Freight Transport*, Routledge 2008, s. 21 i nast.; Zb. Przygodzki (red.), *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016; M. Szaja, *Polityka przestrzenna w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2016; R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań; P. A. Wilderer, M. v Hauff, *Nachhaltige Entwicklung durch Resilienz-Steigerung*, w: M. von Hauff (red.), *Nachhaltige Entwicklung. Aus der Perspektive verschiedener Disziplinen*, Nomos 2014, s. 21; S. Giorgetta, *The Right to a Healthy Environment, uman Rights and Sustainable Development*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2002, nr 2; M. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45–58; S. Kozłowski, *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; A. Kalinowska (red.), *Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu*, Warszawa 2015; S. Weinreich, *Nachhaltige Entwicklung im Personenverkehr. Eine quantitative Analyse unter Einbezug externer Kosten*, Physika Verlag, Heidelberg 2013, s. 24; R. Domański, *Przyczynek do modelowania*

zać można opracowania autorstwa M. Michałowskiej, R. Tomanka, P. Uszoka, Huberta Kołodziejewskiego i Olgerda Wyszomirskiego, ale również geografów Ryszarda Domańskiego, Pawła Churskiego, Tomasza Kaczmarka, Bartłomieja Kołsuta, Jędrzeja Gadzińskiego. W odniesieniu do prawnych aspektów prowadzenia polityki transportowej przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wypowiedzieli się m.in. B. Dolnicki, M. Ofiarska, Hubert Izdebski oraz Maciej Kiełbus i Agnieszka Kostrzewska z zespołu prawników pracujących pod kierunkiem Krystiana Ziemskiego. Czynniki determinujące rozwój społeczno-gospodarczy miast wojewódzkich w Polsce przyjęto za Krzysztofem Hajderem⁴⁷.

Politykę transportową w perspektywie zrównoważonego rozwoju prezentują m.in. Jurgen Bellers, Rainer Frey oraz Claudius Rosenthal. Niezależnie od form organizacji przewozów pasażerskich, modeli finansowania usług przewozowych i innych aspektów transportu, autorzy podkreślają, iż zaangażowanie obywatelskie musi dotyczyć różnych dziedzin życia gminnego⁴⁸. O roli administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu określonej kultury mobilności miejskiej, aglomeracyjnej, regionalnej, państwowej piszą Friedbert W. Rub i Kerstin Seifert⁴⁹. Autorzy stoją na stanowisku, iż zrównoważona polityka transportowa, stanowiąca oś polityki miejskiej musi być wsparta koncepcją kooperatywnego państwa, nową formą państwowości odchodzącej od *government* na rzecz *governance*⁵⁰. Rozumienie sieciowości polityk komunalnych i tym samym współzależności relacyjnej między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego autor przyjął w oparciu o swoje praktyczne doświadczenie, jak i sieciowy paradygmat stosunków międzynarodowych⁵¹, zaś w odniesieniu do miasta jako struktury sieci współzależnych, za Arturem Jerzym

rozwoju zrównoważonego w długim okresie, w: T. Strykiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN 2008, nr 237, s. 203–224; R. Domański, *Teoretyczne podstawy ewolucyjnych modeli aglomeracji miejskich*, w: T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, Studia KPZK PAN 2008, t. 120, s. 47–73; R. Domański, *Rozwój zrównoważony (podtrzymywalny) jako proces ewolucyjny. Teoretyczna rekonstrukcja rozwoju długookresowego. Sustainable development as evolutionary process. Theoretical reconstruction of long-term development*, w: J. Tarajkowski, L. Wojtasiewicz (red.), *Przestrzeń w polityce gospodarczej (The space in economic policy)*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk 2008, s. 495–595.

⁴⁷ K. Hajder, *Rozwój społeczno-gospodarczy miast wojewódzkich w Polsce w świetle reformy administracyjnej państwa. Status miast wojewódzkich a zmiany poziomu życia mieszkańców*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2016.

⁴⁸ Por. J. Bellers, R. Frey, C. Rosenthal, *Einführung in die Kommunalpolitik*, R. Oldenbourg Verlag München, Wien, Oldenbourg 2000.

⁴⁹ F. W. Rub, K. Seifert, *Vom Government zur Governance*, w: O. Schöller, W. Canzler, A. Knie (red.), *Handbuch Verkehrspolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 164 i nast.

⁵⁰ Ibidem, s. 164.

⁵¹ Liberalne podejście do badań nad miastem zakłada, iż jako jednostka przestrzenna wraz z innymi miastami wypiera ona państwa z relacji międzynarodowych o czym pisze Benjamin Barber. Zmiana roli i znaczenia państw na arenie stosunków międzynarodowych jest określana mianem kryzysu państwa narodowego, którego miejsce w relacjach międzynarodowych zajmują podmioty niepaństwowe. Ten punkt widzenia określany tworzeniem się *metawładzy* na poziomie lokalnym, czy też przeciwwładzy jest szeroko opisany przez Jürgena Habermasa, Ulricha Becka, Jadwigę Staniszkis.

Filipem⁵². Badania w tym zakresie prowadzi również zespół pracowników naukowych pod kierunkiem Agnieszki Pawłowskiej z Rzeszowa, zaś z poznańskiego ośrodka politologicznego Robert Kmieciak i Paweł Antkowiak. Na gruncie nauki niemieckiej podstawowym opracowaniem o charakterze wprowadzającym jest wydawnictwo zbiorowe fundacji Bertelsmanna dotyczące relacji miasta – wsi i przedmieść⁵³ Karla Dreisena oraz H. Pechlanera i M. Bachingera z berlińskiego ośrodka badań nad rozwojem przestrzennym⁵⁴. Na gruncie polskiej nauki studia nad rozwojem przestrzennym są podejmowane przez warszawski, poznański i krakowski ośrodek akademicki. Podstawowe opracowania autorstwa m.in. Marcina Smętkowskiego, Grzegorza Gorzelaka, Bartłomieja Kołsuta dotyczą obszarów metropolitalnych i problemów rozwojowych, Jędrzej Gadziński, Radosław Bul z kolei podejmują problem komunikacji w polskich miastach i głównych wyzwań stojących przed urbanistami miejskimi. W polskiej literaturze na temat gospodarki regionalnej i lokalnej w perspektywie sieciowej wypowiedział się m.in. Zbigniew Strzelecki⁵⁵. Diagnozę wyzwań, potencjału współpracy międzygminnej na terenie obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych dokonują autorzy pracy zbiorowej nt. subregionalnych biegunów wzrostu⁵⁶. W oparciu o prezentowane w tej publikacji wyniki badań, autor przyjął klasyfikację głównych barier w rozwoju tych ośrodków oraz identyfikację głównych problemów w ich rozwoju.

Podstawową pozycję w literaturze dotyczącej różnych gałęzi transportu stanowi opracowanie pod redakcją Włodzimierza Rydzkowskiego oraz Krystyny Wojewódzkiej-Król⁵⁷. Z kolei Hubert Kołodziejski i Olgierd Wyszomirski w licznych opracowaniach podejmują problem funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego. Na wynikach badań tych autorów oparto rozumienie roli transportu miejskiego w rozwoju miast i regionów, oraz wyodrębniono podstawowe modele organizacji i zarządzania transportem miejskim.

⁵² A. J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 217.

⁵³ Bertelsmann Stiftung (red.), *Stadt-Land-Umland. Handlungsätze für Kommunen im demographischen Wandel*, Verlag Bertelsmann 2013; A. Mosgen, *Regionalentwicklung in Deutschland und ihre Determinanten, Forschungsbeiträge zur Stadt und Regionalgeographie*, Lit Verlag, Münster-Berlin 2008.

⁵⁴ K. Driesen, *Akteure, Bewegungsgründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motiv des Wegzugs, Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Aussiedlung – und Mobilitätsverhalten*, w: H. Pechlaner, M. Bachinger (red.), *Lebensqualität und Standortattraktivität, Kultur, Mobilität und regionale Marken als Erfolgsfaktoren*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010; oraz H. Werner, *Mobilität im Ländlichen Raum – ein Thema des Generalverkehrs Baden – Württemberg*, w: T. J. Mager (red.), *OPNV in klein und Mittelstädten – Perspektiven für einen Wirtschaftlichen OPNV?*, Beiträge zur Verkehrspraxis, KSV-Verlag, Köln 2011.

⁵⁵ Zb. Strzelecki (red.), *Geografia regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

⁵⁶ W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.), *Subregionalne bieguny wzrostu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010; A. Pakulska-Schoen, *Proces suburbanizacji poznańskiego obszaru metropolitalnego na przykładzie gminy Kleszczewo*, w: *Dobre praktyki w urbanistyce i planowaniu przestrzennym*, Materiały konferencyjne, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Poznań 2017, czy też P. Ciesiołka, *Doświadczenia miast subregionalnych w programowaniu rewitalizacji*, w: Ibidem, s. 15.

⁵⁷ Wł. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Analiza porównawcza dobrych praktyk polityki miejskiej w zakresie organizacji miejskiego transportu zbiorowego została poczyniona w oparciu o literaturę przedmiotu, publikacje własne organizatorów przewozów, jak i obserwacje podczas wyjazdów stypendialnych autora m.in. do Hannoveru, Berlina, Frankfurtu nad Odrą, Gandawy, Cork. Warto zauważyć, iż niemiecki rynek wydawniczy dotyczący usług komunikacji pasażerskiej jest bardzo bogaty w opracowania przygotowywane przez gminy i organizatorów przewozów. Wśród inspirujących opracowań zaliczyć można: „Integriertes Verkehrskonzept 2002”⁵⁸, „Berliner Verkehr in Zahlen”⁵⁹, „Radzeit”⁶⁰, „Verkehrspolitik”⁶¹, „11 Jahre Straßenbahn für Frankfurt Oder”⁶², „Straßenbahn Magazin”⁶³, „Weißbuch OPNV zwischen dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg und Westpolen”⁶⁴, „Punkt 3 – Kunden Magazin”, zaś na polskim rynku m.in. kwartalnik pt. „Komunikacja Publiczna”⁶⁵.

W zakończeniu autor udzielił odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz odniósł się do postawionej hipotezy badawczej. Ponadto opracowano wnioski i rekomendacje dla badanych jednostek samorządu terytorialnego, które po implementacji mogą poprawić obsługę administracyjną zadań organizatora przewozów i w konsekwencji poprawić jakość świadczonych usług.

⁵⁸ *Integriertes Verkehrskonzept 2002. Netzbau, Effiziente Nutzung, Verknüpfung, Partnerschaften*, Land Brandenburg 2002.

⁵⁹ *Berliner Verkehr in Zahlen 2013*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin 2013.

⁶⁰ *Radzeit. Das Fahrradmagazin für Berlin und Brandenburg*, Landesverbände Berlin und Brandenburg nr 4/2015.

⁶¹ A. Preduhl, *Verkehrspolitik*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen 1958.

⁶² R. Rudiger Targiel, A. Liesenfeld, Ch. Hellert, *110 Jahre Straßenbahn für Frankfurt (Oder)*, SVF, Frankfurt 2009.

⁶³ *Strassenbahmagazin. Betriebe, Fahrzeuge, Geschichte*, 1/2014.

⁶⁴ *Weißbuch OVPNF zwischen dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg und Westpolen*, VVB Berlin 2011.

⁶⁵ Jest to wydawnictwo Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP.

ROZDZIAŁ I

TRANSPORT PUBLICZNY W POLITYCE MIEJSKIEJ

1. WSPÓŁCZESNE DEFINICJE MIAST I TRENDY MEGARÓZWOJU

Współczesne miasta stanowią ciekawe wyzwanie badawcze dla naukowców reprezentujących różne dziedziny i dyscypliny nauki. Trudno oczekiwać, że na pytanie: czym jest miasto w XXI wieku? – udzielona zostanie jedna, kompleksowa odpowiedź. O interdyscyplinarnym, hybrydowym znaczeniu terminu miasto przekonują praktycy zarządzania nim i programowania jego rozwoju, ale również naukowcy podejmujący badania nad czynnikami determinującymi rozwój miejski, upadek miast, zmiany w postrzeganiu miasta, granic administracyjnych i roli tworzących się obszarów funkcjonalnych miast dużych, średnich w układzie regionalnym, międzymiejskim, czy też międzynarodowym⁶⁶. Z politologicznego punktu widzenia miasto jest obszarem rywalizacji między różnymi aktorami lokalnego życia politycznego. W ostatnich latach poszerza się krąg podmiotów lokalnej polityki. Do grupy formalnych stowarzyszeń, fundacji, jednostek samorządu pomocniczego i ich reprezentantów, dołączają grupy mniej sformalizowane o charakterze semipolitycznym. Dzięki instrumentom partycypacji politycznej ich aktywność nie ogranicza się do udziału w wyborach przedstawicieli władzy uchwałodawczej i wykonawczej. Głos stowarzyszeń, grup mieszkańców, rzeczników określonego interesu jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji politycznych o bieżącym i strategicznym charakterze.

W oryginalny sposób na miasto spoglądają literaturoznawcy, którzy odkrywają w nim pewien paradoks „(...) niejednoznaczność [miasta – przyp. M.T.] czyniła przez wieki z pojęcia miasta, i czyni wszak nadal niewyczerpane źródło artystycznych fascynacji. Miasto wymyka się klasyfikacjom i definicjom, jest równocześnie strukturą materialną i poetyckim znakiem, tłem wydarzeń i samodzielnym bohaterem, obserwatorem oraz twórcą”⁶⁷.

Pobieżna analiza kierunków rozwoju największych miast świata, metod zarządzania nimi wskazuje, że mieszkańcy miast i ich obszarów funkcjonalnych, jak również reprezentanci władzy lokalnej stają przed największymi wyzwaniami rozwojowymi dotyczącymi form sprawowanej władzy, metod podejmowania decyzji o kierunkach

⁶⁶ Por. H. Heinenberg, *Stadtgeographie*, Schöning, Frankfurt am Main 2014, s. 12 i nast.

⁶⁷ E. Andruszko, J. Kornhauser, *Oblicza miasta*, „Roman” numer specjalny, Kraków 2012, s. 4.

rozwoju ich wspólnot terytorialnych w dynamicznie zmieniającym się środowisku regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Doświadczenia polskiej transformacji ustrojowej i gospodarczej, wprowadzenie modelu gospodarki kapitalistycznej i wynikające z tego konsekwencje, pozwalają dostrzec jak bardzo zmienił się obraz naszego kraju w ostatnich latach. Dotychczas obserwowane w państwach tzw. Zachodu problemy przeludnienia miast, niewystarczających zasobów, niedoboru infrastruktury miejskiej, dysproporcji między poszczególnymi dzielnicami miasta i jego przedmieść, stanowią wyzwanie dla decydentów politycznych na każdym szczeblu władzy samorządowej w perspektywie doraźnej i strategicznej. Można odnieść wrażenie, że nabierające na sile procesy migracji zarobkowej do miast, depopulacji ich centrum, suburbanizacji, deglomeracji są nie tylko konsekwencją podniesienia się poziomu życia wielu mieszkańców, ale stanowią wyzwanie do opracowania i wdrożenia nowych metod zarządzania przestrzenią miejską i zasobami lokalnych wspólnot samorządowych. Postrzeganie roli i znaczenia współczesnych miast w rozwoju regionalnym jest następstwem zmian preferencji i postaw społecznych określających nowy model życia w mieście. W dyskursie tym „kluczową rolę odgrywa dylemat „posiadania” głęboko zakorzeniony w naszej kulturze i po wielokroć wzmocniony doświadczeniami historycznymi. Dylemat „wspólne, czy niczyje” prowadzi do głębokiego braku zrozumienia istoty przestrzeni publicznej jako przestrzeni uniwersalnej”⁶⁸. Konsekwencją deficytu metod zarządzania przestrzenią miejską opartych o partycypację polityczną jest *enklawość* tej przestrzeni, zamykanie się na spełnianie jej roli i zadania w budowaniu relacji społecznych, dzielnicowych, miejskich, społeczno-politycznych współgospodarujących miastem i jego rozwojem. Trafnie określa to J. Sroka pisząc, iż „Rozrastające się, w wielu przypadkach nieestetyczne i niefunkcjonalne przedmieścia, są naocznym efektem deficytu kooperacji. Współczesne polskie suburbia stanowią jeden z przejawów wielkiego nieporozumienia społecznego, w tym przypadku akurat rozpatrywanego w sferze planowania przestrzeni publicznej. (...) Chaos polskich przedmieść jest odzwierciedleniem społecznego stanu splątania, który uniemożliwia spójne łączenie wątków indywidualnych i kolektywnych (...) W tym sensie brzydota przedmieść świadczy o brzydocie relacji”⁶⁹.

Miasto określają pewne cechy morfologiczne dotyczące ciągłości zabudowy o różnym stopniu gęstości zaludnienia. Miasto i jego przedmieścia mogą tworzyć pewien miejski układ funkcjonalny będący miejscem życia, pracy, edukacji i rozwoju, kształtujący określone modele mobilności osób dojeżdżających do pracy. „Obszar ten obejmuje również szeroki system miejski pobliskich miast i wsi, które są w znacznym stopniu zależne pod względem gospodarczym i społecznym od głównego ośrodka miejskiego”⁷⁰.

Miasto może być postrzegane jako jedna z wielu jednostek administracyjnych, jako określone skupienie ludności, miejsce funkcjonalnie związane z działalnością zarob-

⁶⁸ E. Koterba, *Droga do miasta szczęśliwego. Rola i możliwości władzy samorządowej w realizacji miasta przyjaznego mieszkańcom*, w: H. Barański i in., *Miasto na plus. Eseje o polskich przestrzeniach miejskich*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2017, s. 125.

⁶⁹ J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018, s. 67.

⁷⁰ *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje perspektywy*, Raport Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej, października 2011, s. 1 i 2.

kową i wymianą gospodarczą. Jako miejskie mogą być oceniane i badane szczególne cechy kulturowe lub społeczne wraz z tzw. miejskim stylem życia.

Jedną z najbardziej pojemnych definicji miasta jest ta bazująca na tym, że stanowią je trzy strefy: społeczna, gospodarcza i przestrzenna. Z tego punktu widzenia oceniając przyjmuje się, że miasto jest szczytową formą osadnictwa, jest zjawiskiem przestrzennym trwającym w czasie i rozwijającym się ewolucyjnie. Powstaje w określonym momencie historycznym, na określonej przestrzeni, która jest ograniczona pod względem zasobów. Na tej przestrzeni rozwijają się sfery: ekonomiczna, socjologiczna, prawno-administracyjna, transportowa, społeczna, geograficzna, polityczna i techniczna. Socjologiczne podejście do badań nad miastem, dostrzegając powyższe desygnaty uzna jednak, że centrum analizy miasta i jego wyjątkową cechą są mieszkańcy i wytwarzana dzięki ich aktywności kultura miejska, tożsamość miejska.

Twórca socjologicznej teorii miast Max Weber w zaproponowanej przez siebie typologii dokonał przeglądu i analizy definicji określających to czym miasto jest, a czym nie jest. Miasto według niego to „miejscość, a zatem osada z leżącymi blisko siebie domami, które tworzą na tyle rozległe zwarte skupisko, że nie mamy w nim do czynienia ze swoistą dla związku sąsiedzkiego, osobistą wzajemną znajomością mieszkańców”⁷¹. Fundamentami miasta są według M. Webera czynniki określające m.in.:

- istnienie siedziby pana gruntowego, czyli siedziby władzy i jej zaplecza administracyjnego;
- istnienie w danej miejscowości nie tylko okazjonalnej, lecz regularnej wymiany dóbr, stanowiącej istotny element działalności zarobkowej i zaspokajania potrzeb mieszkańców;
- gospodarka, której trzon nie może stanowić działalność rolnicza, lecz przeważać powinna działalność rzemieślnicza i handlowa⁷².

Miasto wyróżniają: miejski styl życia, cechy demograficzne, zwarta zabudowa, zwartość skupiska ludzi, zróżnicowanie zabudowy, heterogeniczność mieszkańców, zróżnicowanie zawodowe, przewaga grup wtórnych nad pierwotnymi, nagromadzenie podmiotów gospodarczych, proces zmiany użytkowania terenów, który jest nieciągły w czasie i przestrzeni⁷³. W zaproponowanej typologii autor wskazuje i opisuje miasta: kupców, producentów, konsumentów. Konstatuje jednak, iż „empirycznie miasta są zawsze typami mieszanymi, i dlatego klasyfikować je można jedynie wedle ich w danym przypadku przeważających ekonomicznych znamion”⁷⁴. M. Weber rozróżnia polityczno-administracyjną definicję miasta, od tej ekonomicznej, wskazując jednocześnie, iż w tym pierwszym podejściu za miasto może być uznana miejscowość, która z ekonomicznego punktu widzenia nie mogłaby pretendować do tego miana. Stąd wprowadzona dodatkowa kategoria rozróżniająca miasto obywateli ziemskich, od tej której aspekty ekonomiczne i zmiana struktury gospodarczej miasta wskazują, że jest ono miejscem działalności mieszanej z przewagą tej niezależnej od działalności rolniczej⁷⁵.

⁷¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 907.

⁷² Por. ibidem, s. 906.

⁷³ Por. B. Tundys, *Logistyka*, op. cit., s. 25.

⁷⁴ M. Weber, op. cit., s. 909.

⁷⁵ Por. ibidem, s. 912.

Stąd socjologia miasta, opisując i wyjaśniając naturę przestrzeni i miast w perspektywie własnych założeń teoretycznych i metodologicznych, kładzie nacisk na aspekt miasta jako egzystencjalnej przestrzeni ludności; jako charakterystyczny obraz stopnia kultury społeczeństwa oraz wyraz formacji społeczno-ekonomicznej. Miasto może być w tym duchu postrzegane jako „(...) przestrzeń radykalna, jako obszar działań sprawczych podmiotów, jako idea polityczna, jako dobro wspólne, jako współczesna forma *współ-za-mieszkiwania*, przestrzeń działania miejskich kolektywów, subwersji i autarkii – to dziś najczęstszy [zdaniem M. Matysek-Imielińskiej – przyp. M.T.] temat analizowany w obrębie humanistyki zaangażowanej i krytycznych studiów miejskich”⁷⁶.

Abstrahując od sporów teoretycznych czym miasto na gruncie socjologii jest, a czym nie jest, podkreśla się, iż cechą odróżniającą rzeczywistość miejską, od podmiejskiej, jest to, że w tej pierwszej następuje kumulacja pewnych procesów społecznych⁷⁷. W miastach można lepiej niż w innych miejscach obserwować zmiany społeczne oraz zachodzące w nich makroprocesy zmian społecznych. Zdaniem S. Sassen, to w wielkich miastach dokonuje się globalizacja i rewolucja informacyjna, w miastach koncentruje się globalny kapitał i osiedlają się rzesze imigrantów⁷⁸.

Z kolei na gruncie urbanistyki postrzeganej jako „sztuka kształtowania przestrzeni, a także jako dziedzina nauki”⁷⁹, uznaje się, że miasto jest zbiorem nakładających się w czasie form architektonicznych, krajobrazowych, symboli, wartości i struktur społecznych. Są one wyrazem kondycji moralnej człowieka i pokazują jego osiągnięcia na kanwie techniki, estetyki, wzornictwa miejskiego czy też modnego w dzisiejszych czasach designu. Przestrzeń miejska jest zatem wyzwaniem architektonicznym. Można ją w określony sposób opanować i meblować, determinując funkcje określonych kwartałów miasta i tym samym wywierać wpływ na styl życia w mieście. Stąd „w cieniu wielkiej urbanistyki rozwijane są alternatywne sposoby społecznego współzamieszkiwania, stanowiące urbanistyczną ripostę na mega rozwój. Są to idee „nowego urbanizmu”, „smart grow” i „slow city” lansujące modele miast zrównoważonych”⁸⁰.

⁷⁶ M. Matysek-Imielińska, *Miasto w działaniu. Warszawska Spółdzielnia Mieszaniowa – Dobro wspólne w epoce nowoczesnej*, Wydawnictwo Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2018, s. 16.

⁷⁷ Por. M. Piłat-Borcuch, *Socjologia miasta jako źródło wiedzy na temat zarządzania miastem*, Studia i materiały, „Miscellanea Oeconomicae” 2012, Rok 16, nr 2, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce, s. 131 i nast.

⁷⁸ Za: M. Piłat-Borcuch, *Socjologia miasta jako źródło wiedzy na temat zarządzania miastem*, Studia i materiały, „Miscellanea Oeconomicae” 2012, Rok 16, nr 2, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce, s. 133; za: J. P. Gałkowski, *Socjologia miasta w epoce globalnej*, w: J. Lubecka (red.), „Kultura i polityka” (Miasto) 4/2008, Wyższa Szkoła Europejska im. Ks. Józefa Tischnera, Kraków 2009, s. 95.

⁷⁹ Zb. Paszkowski, *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związki z urbanistyką współczesną*, Universitas, Kraków 2011, s. 10.

⁸⁰ W tym nurcie chociażby: Ch. Montgomery, *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2015; H. Barański i in., *Miasto na plus. Eseje o polskich przestrzeniach miejskich*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2017; J. Sadik Khan, S. Salomonow, *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2016; J. Rifkin, *Spółczesność zerowych kosztów krańcowych*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2016; A. Polko, *W kierunku koncepcji miasta współdzielenia (sharing city) i miasta współpracy (co-city)*, „Przeгляд planisty”, Czasopismo Studentów Gospodarki Przestrzennej, nr 2 (2018) ISSN 2544-7912, IGSEiGP UAM, Poznań 2018.

Bazują one na wartościach społecznych i przestrzennych, ignorując deweloperski, zorientowany na zysk, model przyspieszonego rozwoju urbanistycznego nowych dzielnic i całych miast⁸¹. Tym samym miasto jest czymś więcej niż tylko aglomeracją jednostek wyposażonych w dobra komunalne, jest czymś więcej niż prostą konstelacją instytucji i aparatów administracyjnych miasto jest produktem natury ludzkiej⁸².

Formalno-prawna definicja miasta podkreśla, iż miasto to „jednostka posiadająca prawa miejskie, formalnie będąca obszarem administracyjnym, ze statystycznymi rozgraniczeniami, stanowiąca relatywnie zamknięty obszar o dużej gęstości zaludnienia”⁸³. Jest to ukształtowany typ osiedla wyznaczony istnieniem konkretnej społeczności zameldowanej i/lub zamieszkującej to osiedle. Tak postrzegane miasto cechuje odrębność organizacji uznanej i określonej w prawie i pewna doza autonomii powstałej wskutek przyjmowania obowiązujących tylko na tym terenie aktów prawa miejscowego nadających temu osiedlu wyjątkowy charakter.

Miasto jest tym samym organizmem społeczno-politycznym wyposażonym w aparat administracyjny wspomagający zarządzanie miastem na określonej przestrzeni w danym momencie historycznym. Badacze miast współczesnych podkreślają wieloaspektowość zjawisk zachodzących na terenach zurbanizowanych. Niezmiernie ważne jest interdyscyplinarne podejście w pojmowaniu, badaniach nad nimi prowadzących do lepszego zrozumienia i wyjaśnienia związków między człowiekiem – mieszkańcem – przestrzenią – ruchliwością, tożsamością lokalną i władzą polityczną. Miasto jest bowiem „(...) odzwierciedleniem sił rynkowych w czasie i przestrzeni, w której zapisane są zarówno okresy gospodarczego wzrostu, jak i kryzysów gospodarczych i politycznych. Miasto jako przestrzeń społeczno-kulturowa jest miejscem wymiany myśli i rozwoju cywilizacyjnego odzwierciedlającego dążenia, aspiracje i kulturę jego mieszkańców”⁸⁴. Trafnie ujmuje to B. Barber pisząc, iż „Bez względu na to, czy miejskość leży, czy też nie leży w naturze ludzi, jest częścią naszej historii i – zbiegiem okoliczności, lub z wyboru – określa sposób, w jaki żyjemy, pracujemy, bawimy się i tworzymy wspólnoty. Niezależnie od umów, które projektujemy w makroskali, polityka zaczyna się tuż obok – w naszym sąsiedztwie i mieście. Obecnie ponad połowa ludności żyje w miastach – ponad 78% w krajach rozwiniętych. Dlatego, tak jak na początku dziejów, miasto wydaje się dziś naszym przeznaczeniem. Tu wyzwala się twórczość, krzepną wspólnoty, tu jest realizowana idea obywatelstwa, (...)”⁸⁵.

Z politologicznego punktu widzenia miasto może być badane ze względu na ustrój samorządu terytorialnego funkcjonujący w danym państwie. Przedmiotem analizy będzie wówczas porównywanie zakresu autonomii jednostek samorządu terytorialnego, stopnia decentralizacji władzy państwowej realizowanej w różnych formach państwa.

⁸¹ Zb. Parszowski, op. cit., s. 13 i nast.

⁸² Por. R. E. Park, *The City: Suggestion for Investigation of Human Behavior in an Urban Environment*, „The American Journal of Sociology” 1915, vol. 20, za: B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 19.

⁸³ B. Tundys, *Logistyka miejska. Teoria i praktyka*, Wydanie 2, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 14.

⁸⁴ Zb. Parszowski, op. cit., s. 17.

⁸⁵ B. R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2014, rozdział I, przełożyły: H. Janowska i K. Makaruk.

Ponadto miasto jako jeden z rodzajów gmin, to obszar rywalizacji politycznej wyrażanej w sporach, polemikach, manifestacjach, protestach, aktywności lokalnych struktur partii politycznych, ale również stowarzyszeń czy też ruchów miejskich. Stąd politolodzy badając miasto, będą się koncentrowali na zachodzących na jego terenie procesach decyzyjnych, ich uwarunkowaniach i wpływie na jakość życia mieszkańców. Miasto stanowi spektrum procesu decyzyjnego, jest areną aktywizacji i rywalizacji ścierających się koncepcji rozwoju miasta i sposobów zarządzania nim. Z tego punktu widzenia badaniami nad miastem są objęte programy polityczne, różne formy aktywności mieszkańców i ich partycypacja w życiu miasta, przyczyny biernych postaw, skutki decyzji politycznych dotyczących dystrybucji ograniczonych środków budżetowych na zadania miejskie, czy też sposoby i metody komunikacji władz miasta z mieszkańcami zarówno w okresie rywalizacji wyborczej, jak również podczas podejmowania decyzji dotyczących ważnych aspektów ich życia. Nie bez znaczenia w warsztacie politologa badającego miasto, są narzędzia analizy społeczno-ekonomicznej, dzięki której zyskuje on niezbędne w procesie decyzyjnym i analitycznym dane pozwalające na lepsze przygotowanie stanowionych aktów prawa miejscowego. Dla przedstawicieli nauki o polityce, zwłaszcza badaczy władzy lokalnej znaczenia nabierają badania nad ustrojem miast dużych, stolic województw, które pełnią rolę regionalnych lokomotyw wzrostu i rozwoju. Z uwagi na dynamicznie postępujące procesy migracyjne, są one przykładem upowszechniania się ponadgminnych modeli zarządzania i koordynacji wielu aspektów lokalnej, aglomeracyjnej polityki komunalnej. Wyzwaniem jest przyszłość miast zaliczanych do kategorii byłych miast wojewódzkich, których prezydenci i radni miejscy z uwagi na zmiany polityczne, gospodarcze i przede wszystkim demograficzne niejednokrotnie stoją przed podjęciem strategicznych decyzji dotyczących roli i miejsca tych ośrodków w polityce regionalnej.

Zwrócić należy uwagę również na ten nurt badań, którego przedmiotem jest kształtowanie się tożsamości miejskiej, społeczności lokalnych będących z uwagi na większą niż w poprzednich dekadach XX wieku, mobilność przestrzenną, w permanentnym procesie tworzenia się i zmiany. Pod wpływem silnej presji zewnętrznych czynników, zmieniają się programy lokalnych stowarzyszeń politycznych, miejskich, redefinicji ulega znaczenie przestrzeni miejskiej i filozofii życia w mieście, która z ideologii posiadania, wkracza w społecznikowskie trendy współdzielenia, współdecydowania, współodpowiedzialności, współpracy, wspólnego wykonywania zadań publicznych dla jak najszerszego grona ich adresatów. Relatywizacja znaczenia granic administracyjnych dzielnic, gmin, regionów skutkuje zmianą metody zarządzania miastem, przestrzenią, przepływami ludzi i towarów, sposobu i metod zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców poprzez oferowanie usług publicznych o najwyższym standardzie.

Interdyscyplinarny charakter miasta zachęca do badań podejmowanych przez różne dyscypliny i dziedziny wiedzy. Przyjmując za Andrzejem Zybala, iż „polityki publiczne to arena działań zbiorowych, które są podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy danego społeczeństwa (...)”⁸⁶, uznaje się, iż ich celem jest stworzenie warunków do trwałego rozwoju społeczeństwa i jego członków. A. Zybala

⁸⁶ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykorzystaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo gdy zamierza, chce, musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2013, s. 3.

podkreślając, że polskie instytucje publiczne stawiają pierwsze kroki w obszarze polityk publicznych, wskazuje, że wyznaczają „(...) sobie za cel profesjonalizację swoich działań, aby móc wzmocnić swój potencjał do rozwiązywania współczesnych problemów. Mogą to być kwestie związane z tworzeniem infrastruktury komunikacyjnej (drogi, koleje), budowaniem lepszego systemu edukacji, efektywniejszych mechanizmów gospodarczych, bardziej dopasowanego do potrzeb społecznych systemu zdrowia, sprawniejszego wymiaru sprawiedliwości itp. Większość tych zagadnień zawiera w sobie wiązkę współzależnych problemów, których rozwiązywanie i moderowanie warunkuje możliwość realizacji szans rozwojowych społeczeństwa jako całości, ale także określa jakość życia jednostek”⁸⁷.

W zakresie polityk publicznych miasto będzie postrzegane przez pryzmat działań władz miejskich w konkretnych sferach życia mieszkańców. To działanie nie tylko aparatu administracyjnego gminy i jej jednostek organizacyjnych. To przede wszystkim rozwój nowych technik współdecydowania władz z mieszkańcami o kierunkach rozwoju konkretnej polityki komunalnej, dziedziny życia lokalnego. Stąd ważnym narzędziem w pracy samorządowej, które wchodzi w kanon procesu decyzyjnego, jest poszerzenie spektrum tematów podnoszonych w publicznej dyskusji. Deliberacyjny charakter zarządzania przestrzenią miejską otwiera ją dla mieszkańców, upodmiotowia, angażuje i buduje nowe formy identyfikacji z miejscem życia. Zmienia charakter relacji na linii mieszkaniac–władza lokalna i aparat administracji samorządowej. Tworzenie wysokiej jakości polityki publicznej wymaga klimatu, który ułatwia prowadzenie dojrzałej deliberacji w różnorodnych postaciach. W jej wyniku powinna być wytwarzana racjonalna wiedza ukazująca skalę i złożoność problemów publicznych⁸⁸. Współcześnie złożoność lokalnych problemów, wzrost świadomości społecznej i poszerzenie dostępu do wiedzy na temat różnych modeli rozwiązań podobnych problemów wymaga „(...) intensywnej deliberacji i warunków do jej realizowania, a także warunków do wyciągania z nich konkluzji i tworzenia z nich wiedzy na potrzeby podejmowanych decyzji publicznych. Potrzeba deliberacji wynika ze złożoności współczesnych problemów. Nie da się ich przeanalizować przy jednym biurku, bez względu na to, jak genialny byłby siedzący za nim”⁸⁹. Stąd badania nad miastem z perspektywy polityk publicznych będą się odnosiły do komparatystyki najlepszych rozwiązań ich implementacji do warunków regionalnych. Implementacja będzie się odbywała z uwzględnieniem narzędzi deliberacji i partycypacji w procesie decyzyjnym. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że deliberacyjne metody decydowania o mieście angażujące mieszkańców, ich przedstawicieli w proces decyzji, opinii, konsultacji wymaga rzetelnego rozeznania, społecznego przygotowania do takiej formuły dzielenia się władzą samorządową. Zmianie ulega nie tylko forma, lecz filozofia zarządzania. J. Sroka, pisząc o deliberacji zwraca uwagę na to, iż „(...) w tym sensie deliberacja stanowi działający stale w tle „program” realizowanej w otwartym systemie polityki publicznej. Deliberacja to zarazem swoista „pamięć operacyjna” polityki publicznej w jej współcześnie optymalnym wariantcie. Bez niej zadowalające skoordynowanie poszczególnych pasm zarządzania publicznego staje się o wiele trudniejsze lub zgoła niemożliwe bez uprzedniego zredukowania zakresu wolności, co z kolei znosi popartą autorytetem dysput autonomię *policy* i podporządkowuje ją autorytetowi władzy

⁸⁷ Ibidem, s. 7 i 8.

⁸⁸ Ibidem, s. 4.

⁸⁹ Ibidem, s. 100 i 101.

politics. Z tego powodu warto nie tracić z oczu deliberacji – stanowi ona skuteczne remedium na autorytaryzm⁹⁰. Ponadto J. Sroka w swojej najnowszej książce poświęconej wielopasmowemu zarządzaniu trafnie diagnozuje, że modne współcześnie słowo partycypacja i deliberacja są nazbyt często nadużywane i ich znaczenie bywa zniekształcane. Należy bowiem mieć na względzie, iż „(...) deliberacji nie da się prowadzić w sposób powszechny, permanentny, wszędzie i zawsze. Nie jest to także taki rodzaj publicznego urzędzenia, które można „ustawić” tak, jak ustawia się np. sejmograf. Deliberację nie zawsze udaje się skonstruować w danych warunkach i w określonym czasie. Nierzadko brakuje do tego składników, a gdy jest to już możliwe, trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że deliberacja bywa zawodna, tak jak są zawodne wszystkie urzędzenia publiczne. Jej kształt i efektywność zależą także od skomplikowanej społecznej aury⁹¹.

Przedmiot badań polityk publicznych stanowi również efektywność świadczonych przez miasto działające w pojedynkę lub w formach zinstytucjonalizowanej międzygminnej współpracy usług publicznych, a także koncepcje modeli międzygminnego, ponadgminnego zarządzania obszarami miejskimi, stanowionych przez kilka jednostek gminnych ograniczonych formalnymi granicami administracyjnego podziału państwa.

Badania nad miastem muszą uwzględniać skutki relatywizacji znaczenia granic administracyjnych dzielących jednostki samorządu terytorialnego niekiedy w sposób nieadekwatny do struktury osadniczej terenu, migracji zarobkowej, potrzeb zaspokajanych w miejscach oderwanych od miejsca w znaczeniu administracyjnym. Trafnie dookreśla to Heinz Heinenberg w książce pt. *Geografia miasta*, pisząc, iż badania nad miastem powinny być, właśnie z tego powodu przedmiotem badań nie tylko nauk społecznych, ale także geografii społecznej i ekonomicznej, planowania zintegrowanego, praktyki planistycznej i polityk komunalnych. Studia nad miastem to bowiem interdyscyplinarny obszar badań łączący perspektywę społeczną, przestrzenną, ekonomiczną z polityką rozumianą jako decydowanie o sprawach publicznych. Z uwagi na dynamiczne zmiany miast i ich obszarów funkcjonalnych studia miejskie wymagają zintegrowanego, interdyscyplinarnego podejścia angażującego wiele dyscyplin naukowych wśród nich m.in. nauki o polityce, naukę o administracji, prawo, historię miasta, ekonomię miasta, planowanie przestrzenne, socjologię miasta i polityki publiczne⁹². Każde z miast i każdy z regionów powinien być badany indywidualnie w świetle megatrendów miejskich w świecie. Dynamika tych zmian jest bowiem w części zależna od przemian regionalnych, krajowych i międzynarodowych, w których bierze udział państwo i jego jednostki podziału administracyjnego. Miasta i ich polityki publiczne ulegają bowiem usieciowieniu w postaci formalnych sieci miast, związków między-miejskich, stowarzyszeń miejskich. Te formy kooperatywnego zarządzania nabierają w ostatnich latach nowej dynamiki i znaczenia.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność prowadzenia badań nad nowymi metodami zarządzania przestrzenią miejską, jak i formami ponadgminnej koordynacji i diagnozy źródeł, specyfikacji potrzeb i kontraktowania usług publicznych adresowanych do szerszego grona odbiorców mieszkających w różnych gminach, jednego obszaru funkcjonalnego.
--

⁹⁰ J. Sroka, op. cit., s. 14 i 15.

⁹¹ Ibidem, s. 17.

⁹² Por. H. Heinenberg, op. cit., s. 13.

Przestrzenne granice tradycyjnych regionów np. gospodarczych, turystycznych, robotniczych i ich miast wiodących zmieniają się i wykazują mniejszą stabilność i nieregularność. Dają natomiast o sobie znać uwarunkowane lokalnie wskaźniki wzrostu wywołujące określone zmiany. Tym samym dotychczasowe administracyjno-polityczne struktury poszczególnych miast i regionów wymagają dostosowania się do warunków ich działania poprzez większą otwartość na oczekiwania mieszkańców i struktur ich reprezentujących oraz na wspólne z innymi gminami i partnerami rozwiązywanie problemów lokalnych⁹³. Znaczenia nabiera dostęp do wiedzy o potrzebach i oczekiwaniach mieszkańców wyrażanych podczas otwartych spotkań z władzami, w przeprowadzanych cyklicznie badaniach marketingowych, ale również tych nieartykułowanych. Źródłem profesjonalnej wiedzy są dane statystyczne, zasoby elektroniczne, w oparciu o które można lepiej zdiagnozować postulaty mieszkańców i dopasować pod ich kątem i zoptymalizować finansowo rozwiązania podnoszące jakość życia w mieście. Wyzwanie stanowi dotarcie nie tylko do zinstytucjonalizowanych form reprezentacji interesów mieszkańców, ale nawiązanie relacji z inicjatorami inicjatyw oddolnych. To nowy rodzaj rzeczywistej demokracji widzianej przez B. Barbera w ciągłości historii zdarzeń tworzących historię miasta. „Historia miast to historia demokracji. Opowiedzieć tę historię na nowo od polis do megaregionu, to między innymi opowiedzieć historię obywatelstwa. Życie w mieście pociąga za sobą życie we wspólnocie; życie we wspólnocie oznacza wspólną wolę i wspólne tworzenie praw, które stanowią istotę polityki demokratycznej”⁹⁴.

W badaniach nad miastem znaczenia nabiera perspektywa sieciowa. Badacze różnych dyscyplin naukowych zadają pytanie, czy miasto można traktować jako jedną spójną sieć, czy „(...) raczej należy się koncentrować wybiórczo na różnych jego sieciowych aspektach, lub też czy jest możliwe połączenie obu perspektyw badawczych”⁹⁵. Pojęcie sieci miejskich współzależności jako przeciwagę do aktywności międzynarodowej państw narodowych przedstawia B. Barber, pisząc, iż „Miasto jest siedliskiem zwykłego życia. To miejsce, gdzie ludzie uczą się i kochają, pracują i śpią, modlą się i bawią, dorastają, jedzą i wreszcie umierają. (...) Miasta mają niewielki wybór: żeby przetrwać i prosperować, muszą sprzyjać pragmatyzmowi i umieć radzić sobie z trudnościami. Muszą też współpracować i wspierać tworzenie sieci, z życzliwością traktować kreatywność i innowacje”⁹⁶.

Początek badań nad miastem jako strukturą sieci współzależnych wiąże się z publikacją artykułu Christophera Alexandra pt. *Miasto to nie drzewo*, w którym wyraził

⁹³ Por. W. Heinz, *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination. Ein internationaler Vergleich*, Kohlhammer 2000, s. 38. Autor postuluje: 1. Orientację na rozwiązywanie konkretnych problemów poprzez dostępne lokalnie instrumenty, wykorzystywanie wiedzy i już nabytych doświadczeń, stosowanie integrujących metod zarządzania, jasne precyzowanie planów finansowych i ich solidarne wykonywanie, wzrost znaczenia demokratycznej legitymacji poprzez bezpośredni udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, dopasowanie proponowanych rozwiązań do uwarunkowań lokalnych, wykorzystywanie we współpracy formuły związków międzygminnych, zachowanie maksimum elastyczności i funkcjonalności przy implementacji wypracowanego rozwiązania, op. cit., s. 561.

⁹⁴ B. R. Barber, op. cit., rozdział III.

⁹⁵ A. J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015, nr 217, s. 97.

⁹⁶ B. R. Barber, op. cit., rozdział III.

swój sprzeciw wobec hierarchicznego, modernistycznego podejścia oraz antymoder-
nizmu odwołującego się do strukturalnych uproszczeń. Zdaniem autora, gdy miasto
jest zbudowane w oparciu o strukturę drzewa, to właśnie dyscyplina i sztywność stają
się cechami miasta i jego mieszkańców⁹⁷.

Stąd też w literaturze politologicznej dostrzega się zmianę postrzegania granic,
którą Ulrich Beck w kontekście państwa, będzie określał mianem *polityki granic*⁹⁸.
U. Beck zauważa, że aktualnie polityka granic jest w istocie polityką bez granic, zle-
wania się starych i nowych postaci, pewnych procesów, które trzeba pojmować nie
jako narodowe [tu: gminne], lecz transnarodowe⁹⁹ [tu: międzygminne, ponadgminne,
supragminne], a więc z punktu widzenia jakiejś globalnej polityki miejskiej. Przenie-
sienie koncepcji kosmopolitycznego obywatelstwa U. Beck'a na grunt studiów miej-
skich, może pozytywnie wpłynąć na dyskurs dotyczący przemian gmin i ich mieszkań-
ców. Spojrzenie kosmopolityczne na państwo, społeczeństwo, władzę w perspektywie
gminnej, miejskiej dostrzega skutki zasadniczych zmian zachodzących w aspiracjach
mieszkańców i ich kulturze życia. Aktualnym wydaje się zatem pytanie w jaki sposób
mogą i muszą otworzyć się i zmienić pojęcia oraz formy organizacyjne gmin, aby od-
powiadały na wymogi globalnej gospodarki, kultury i demografii?

Nowe podejście w badaniach nad miastem w centrum swej analizy powinno uło-
kować wzajemne relacje między przestrzenią, polityką a ekonomią i z tej perspektywy
kreślić pomysły na rozwój miasta i jego mieszkańców.

Nowy rodzaj władztwa nad przestrzenią staje się ekstensywny, rozmyty. Jest często oderwany od prze-
strzeni, gdyż dyfuzji uległy potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Stąd konieczność poszukiwania no-
wych form organizacji władzy ponadgminnej, przygotowywania ponadgminnych polityk publicznych
i sposobów ich finansowania.

Swoiście pojmowana przez U. Becka¹⁰⁰ metagra władzy byłaby zatem w przestrze-
ni międzymiejskiej walką o władzę, w którym to starciu jej relacje i reguły zostają
zmienione i ułożone na nowo w zestawieniu z określonym przez struktury państwa
systemem gminnym i międzygminnym.

Konsekwencją przyjęcia powyższego punktu widzenia, jest dostrzeżenie, iż grani-
ce administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodar-
czych ani środowiskowych warunków ich rozwoju. Stąd konieczne są, postulowane
przez U. Becka w kontekście państw narodowych, nowe formy elastycznego zarzą-
dzania miastem. Być może są one odpowiedzią na problemy wynikające z faktu rozle-
wania się miast i rozprzestrzeniania się osiedli o niskiej gęstości zaludnienia. W takich
warunkach, które charakteryzują współczesne obszary aglomeracji i metropolii euro-
pejskich, świadczenie usług publicznych jest coraz kosztowniejsze i trudniejsze, „(...)”
zasoby naturalne są nadmiernie eksploatowane, sieci komunikacji publicznej niewy-

⁹⁷ C. Aleksander, *The city is not a tree*, „Design”, no. 206, s. 9; za: A. J. Filip, *Miasto jako struk-
tura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach 2015, nr 217, s. 98.

⁹⁸ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe Beck, Warsza-
wa 2005, s. 10.

⁹⁹ Ibidem, s. 10.

¹⁰⁰ Por. ibidem, s. 87.

starczające, a stopień zależności od samochodów jest również wysoki”¹⁰¹. Badanie miast i realizowanych na ich obszarze polityk publicznych wskazuje, że perspektywa sieci dotyczy również transportu publicznego. Prawdą jest jednak, że zazwyczaj nie jest to tak często *sieciowane* zadanie jak gospodarka odpadami czy gospodarka wodno-sieciowa. Taki stan rzeczy wynika zdaniem Bartłomieja Kołsuta „(...) ze specyfiki tego rodzaju zadań publicznych. Organizacja i realizacja publicznego transportu zbiorowego odbywa się zazwyczaj w miastach powyżej określonego progu liczby ludności oraz ich strefach podmiejskich (...). Nie jest to więc tak powszechnie występująca usługa publiczna jak choćby gospodarka odpadami komunalnymi czy gospodarka wodno-ściekowa”¹⁰².

Stąd spośród wielu koncepcji zarządzania obszarem miast i jego przedmieść czy to w warunkach metropolii, czy też subregionów, model zrównoważonego rozwoju rekomendowany m.in. przez Komitet Regionów Unii Europejskiej, opowiada się za sieciowymi modelami zarządzania, łączy perspektywę administracyjną miasta z podejściem zorientowanym na mieszkańców dynamicznie zmieniających swe preferencje życiowe. Ponadto, formalne struktury administracji łączy z elastycznymi nieformalnymi strukturami zarządzania, które odpowiadają skali występowania danego problemu. Na tej bazie tworzy systemy zarządzania umożliwiające budowanie wspólnych wizji godzących rywalizujące ze sobą cele i sprzeczne modele rozwoju. Nowe systemy zarządzania powinien cechować wysoki wskaźnik autoreferencji, gdyż dzięki temu będzie możliwe połączenie różnych wymiarów czasowych i terytorialnych, jak np. wymiar międzymiejski, ponadmiejski, wewnątrzmiejski i in. Zakładana koordynacja podejścia horyzontalnego i podejścia wertykalnego pozwoli na realizowanie wspólnych inwestycji i świadczenie wspólnych usług, które są konieczne w większej skali terytorialnej.

Kształtowanie przestrzeni miejskiej, prowadzenia działań na rzecz poprawy spójności miast, jego przedmieść, jak i takiego planowania przestrzeni, które eliminuje chaos i będące jego konsekwencją deficyty, zajmują się nie tylko urbaniści, ale również planiści i eksperci od logistyki miejskiej. Miasto dla logistów jest obszarem, „(...) w którym można zastosować zasady zarządzania logistycznego i systemowego myślenia w celu usprawnienia i zwiększania poziomu i jakości życia mieszkańców. Identyfikacja strumieni logistycznych przepływających przez miejskie struktury, a zarazem problemy, które powodują, prowadzą do konieczności znalezienia sposobów odciążenia miast od negatywnych skutków współczesnej działalności jednostek gospodarczych i zwiększania konkurencyjności ekonomicznej danego terenu”¹⁰³. Miasto ma określoną strukturę, którą tworzą następujące równoważne szczeble: organizacyjno-prawny, funkcjonalny, społeczny i fizjonomiczny. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania ważne są składowe szczebla fizjonomicznego miasta, a są to: rejony i obszary, granice i krawędzie, drogi i przejścia, węzły i punkty centralne¹⁰⁴. W układzie miejskim największą część miast zajmują tereny mieszkalne oaz płaszczyzna komunikacji, które łączą wszystkie stosunki międzyludzkie.

¹⁰¹ *Miasta przyszłości*, op. cit. S. VI.

¹⁰² B. Kołsut, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2015, s. 160.

¹⁰³ B. Tundys, *Logistyka*, s. 15 i 16.

¹⁰⁴ W tym tonie wypowiada się również B. Bretschneider w książce, *Remix city. Nutzungsmischung. Ein Diskurs zu neuer Urbanität*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2007, s. 13 i nast.

Poprawa spójności terytorialnej obszarów funkcjonalnych miast wymaga przestrzegania podstawowych zasad planistycznych. Do tych założeń S. Dziadek zalicza m.in.:

- koncentrację funkcji w określonej przestrzeni celem ukształtowania jednorodnych stref;
- zapewnienia powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi strefami;
- rozdzielenia ruchu pieszego od zmotoryzowanego;
- budowy sieci dróg zapewniających najkrótsze odległości i czasowe dojazdy do pracy, punktów usługowych, naukowych, handlowych;
- kształtowania więzi poprzez logiczne rozmieszczenie osiedli mieszkaniowych względem sieci ulic i dróg;
- zachowanie wymogów ochrony środowiska¹⁰⁵.

Dostrzega się tym samym wzajemną zależność przestrzeni i mobilności przestrzennej mieszkańców i/lub osób będących jej beneficjentami migrującymi w układzie wahałowym między miejscem pracy a miejscem zaspokajania innych potrzeb życiowych. Wpływ transportu na przestrzenny zasięg miasta wiąże się bowiem ze zmianami komunikacyjnej dostępności do poszczególnych jego punktów. Szybkość i czas przejazdu wpływają na odległość przemieszczeń, a tym samym obszar miasta. „Zwiększenie zasięgu oddziaływania poprzez wprowadzenie nowych środków transportu jest często równoznaczne ze wzrostem przestrzennym miasta, zmianami jego granic”¹⁰⁶. W tym też należy upatrywać rolę władz miejskich wyrażaną opracowaniem, wdrożeniem i ewaluacją spójnej polityki transportowej będącej wyrazem wykształconych na tym terenie zachowań komunikacyjnych, ale również zbiorem aspiracji i dążeń do zmiany kultury mobilności. Punktem wyjścia do opracowania założeń powyższej polityki winno być odrzucenie koncepcji badań nad miastem jako uporządkowanymi strukturami hierarchicznych powiązań. Krok w tym kierunku nie oznacza bynajmniej zaprzestania poszukiwania porządku, lecz dostrzeżeniem porządku bardziej złożonego. Jeśli przyjąć, iż przestrzeń miasta i obszar oddziaływania miasta jest sferą krzyżujących się relacji, przepływów, to mamy do czynienia ze zmianą funkcjonalno-przestrzenną i mentalną mieszkańców miasta, a w ślad za tym musi dojść do zmiany postrzegania miasta jako przestrzeni politycznej partycypacji, aktywności, rywalizacji i decyzji. „Miasto to środek do celu, jakim jest pewien określony styl życia. Jako takie może być odzwierciedleniem tego co w nas najlepsze, może być wszystkim, czym tylko zapagniemy” – pisze F. Springer¹⁰⁷ we wstępie do polskiego wydania książki Ch. Montgomeryego. Współczesna przestrzeń miejska jawi się zatem jako „złożona mieszanina węzłów i sieci, miejsc i przepływów, w których liczne powiązania i wartości współlistnieją, oddziałują na siebie, wchodzą w konflikty, przytłaczają i generują kreatywną synergię”¹⁰⁸. Wpływ tych relacji należy dostrzec, analizując polityczne

¹⁰⁵ St. Dziadek, op. cit., s. 14.

¹⁰⁶ St. Dziadek, op. cit., s. 26.

¹⁰⁷ F. Springer, *Wstęp*, do polskiego wydania książki Ch. Montgomery, *Miasto szczęśliwe...*, op. cit., s. 13; za: Ch. Montgomery, op. cit., s. 23.

¹⁰⁸ P. Healey, *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Routledge, New York 2007, s. 1; za: A. J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015, nr 217, s. 100.

przesłanki kierowania miastem, relacji międzymiejских w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i światowym.

Nowy rodzaj władztwa nad przestrzenią miast to model sieciowych struktur władzy: zarządzania i modelowania społeczno-przestrzennych relacji, „(...) to władza wykonywana w przestrzennej rozciągłości różnych sieci, które splatają się w obszarach miejskich”¹⁰⁹. Paradygmat sieciowego zarządzania miastem i jego obszarem funkcjonalnym zakłada, że tzw. *sieciowanie* między formalnymi a nieformalnymi instytucjami może być lepszym sposobem na wzmacnianie strategicznej świadomości dotyczącej cech i połączeń obszaru miejskiego. Dostrzeżenie zmian w funkcjonowaniu miast i oddziaływania zwłaszcza miast dużych na region, ale też na środowisko międzynarodowe, skutkuje zadaniem pytania o rolę państwa i miasta w życiu mieszkańców, i we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Zaś dla nauki jest to pytanie, na które należy szukać odpowiedzi nie w zakresie jednej dziedziny wiedzy, lecz wielu co zachęcać powinno do interdyscyplinarności.

2. TRANSPORT PUBLICZNY A TRANSPORT ZBIOROWY W POLITYCE MIEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Rozwój współczesnych miast jest uzależniony od wielu czynników. Ich dogłębna analiza prowadzi do wskazania tych z nich, które mogą zwiększyć spójność przestrzenną obszaru miasta i jego przedmieść, oraz tych, które identyfikuje się jako bariery w tym rozwoju. Koncentracja życia społecznego i gospodarczego w skupiskach ludzi, które przekształcają się w strefy zurbanizowane z centrami miejskimi powoduje, że kształtują się złożone i wielostronne związki i relacje między człowiekiem, sposobem zagospodarowania przestrzeni, jego aktywnością, która determinuje sposób zaspokajania potrzeb, w tym tych związanych z mobilnością przestrzenną.

Źródłem wielu wyzwań, przed którymi stają władze samorządowe jest brak zgodności pomiędzy strukturami przestrzennymi ośrodków zurbanizowanych i funkcjonującymi w ich obrębie strukturami systemów transportowych¹¹⁰. Ponadto problem jest znacznie szerszy i dotyczy nie tylko opracowania i implementacji form współpracy ponadgminnej, lecz również określenia metod decydowania w zarządzaniu obszarem podzielonym granicami administracyjnymi. J. Sroka analizując te relacje dostrzega iż, współczesne „projektowanie przestrzeni publicznej to problem polityczny, a chaos w przestrzeni publicznej odzwierciedla brak koordynacji i rywalizacyjność w polityce publicznej na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym w Polsce. Taka perspektywa faworyzuje podejście przedmiotowe i spycha w cień procesualne podejście do przestrzeni publicznej”¹¹¹.

¹⁰⁹ P. Healey, *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Routledge, New York 2007, s. 7; za: A. J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015, nr 217, s. 100.

¹¹⁰ Por. S. Dziadek, *Systemy transportowe ośrodków zurbanizowanych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1991, s. 7.

¹¹¹ J. Sroka, op. cit., s. 69; za: P. Jaworski, *Przestrzeń radykalnej demokracji*, „Autoportret. Pismo o Dobrej Przestrzeni” 2012, nr 2 (37), s. 21.

W odniesieniu do badań nad integracją publicznego transportu zbiorowego na terenie miejskich układów funkcjonalnych należy przyjąć szersze rozumienie polityki miejskiej, definiowanej jako proces o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. W wąskim ujęciu polityka miejska jest definiowana pod kątem instrumentów interwencji publicznej w sferze rozwiązywania problemów wynikających z funkcjonowania miast. Z kolei szerszy kontekst znaczenia polityki miejskiej dostrzega oprócz publicznych jej podmiotów, również te semipubliczne i niepubliczne. Ponadto definiuje ją jako proces, na który składają się działania inicjujące, stymulujące i ożywiające prowadzące w konsekwencji do zmian w strukturze funkcjonalnej i przestrzennej miast¹¹². **W konsekwencji przyjęcia szerszej perspektywy badawczej przedmiotem badań jest nie tylko analiza metod i środków integracji taryfowo-biletowej, instrumentów organizacyjno-zarządczych w transporcie publicznym, ale również jej odniesienie do polityki transportowej obejmującej: inwestycje w rozwój układu drogowego i infrastruktury towarzyszącej publicznego transportu zbiorowego, zarząd nad drogami publicznymi, politykę parkingową, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, łącznie wspierające określony rodzaj mobilności.** Wyzwania związane z obszarami miejskimi i ich obszarami funkcjonalnymi można postrzegać pod kątem miejsca, w którym się pojawiły, lub podmiotów, dla których mają one największe znaczenie. „Można je również rozważać pod względem najodpowiedniejszego poziomu zarządzania lub skali terytorialnej, wymaganej dla skutecznego rozwiązywania problemów. (...) [stąd też – przyp. M. T.] nazbyt wąskie podejście terytorialne może przynosić efekty odwrotne do zamierzonych. Podstawowe znaczenie ma zatem zrozumienie terytorialnego wymiaru wyzwań związanych z obszarami miejskimi”¹¹³. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście badań nad obszarami subregionalnymi. Dostrzegane przez zarządzających jednostkami samorządu gminnego i powiatowego podejście horyzontalne, wielopoziomowe w realizacji zadań własnych, nawet jeśli deklarowane w oficjalnych wypowiedziach bądź dokumentach, napotyka w praktyce na wiele barier wykluczających osiągnięcie efektu skali możliwego poprzez integrację sił i środków każdej z gmin z osobna.

W odniesieniu do gmin należących do obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych trudno przyjąć, że prowadzą one wspólną, a przez to spójną, politykę miejską. Każda z jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o obowiązujące przepisy kształtuje swoją politykę miejską, której celem może być zacieśnianie politycznej współpracy międzygminnej w określonych obszarach prowadzące do integracji sił i środków prawnych, organizacyjnych, finansowych i nadzorczych. Stąd, dla określenia znaczenia pojęcia „polityka miejska”, przyjąć należy dwie perspektywy badawcze, które Tomasz Kaczmarek¹¹⁴ określa mianem podejścia instrumentalnego i podejścia procesowego. Wyzwaniem dla polityki miejskiej gmin obszarów funkcjonalnych miast jest m.in. wykorzystanie ich potencjału i usuwanie barier rozwojowych, poprawa ładu przestrzennego i przeciwdziałanie suburbanizacji, poprawa zarządzania i współpracy na tych obszarach oraz polepszenie infrastruktury transportowej, w tym tworzenie zintegrowanego systemu transportu zbiorowego. Na obszarach tych prowadzenie spójnej, adekwatnej do lokalnych potrzeb i możliwości

¹¹² Por. T. Kaczmarek, *Krajowa polityka miejska...*, op. cit., s. 30.

¹¹³ *Miasta przyszłości...*, UE, 2011, s. 65.

¹¹⁴ Por. T. Kaczmarek, op. cit., s. 30.

organizacyjnych, finansowych polityki publicznej, może stanowić duże wyzwanie, między innymi z uwagi na bariery formalne, finansowe, administracyjne i polityczne, wynikające z naturalnych konsekwencji podziału administracyjnego państwa. Pomimo tego sieciowość tych relacji jest „(...) postrzegana jako nowoczesna forma organizacyjna, innowacyjna metoda zarządzania bądź forma nawiązywania relacji pomiędzy odrębnymi podmiotami”¹¹⁵. Stąd ważne jest odpowiednie wyposażenie ośrodków samorządowych różnego rzędu w niezbędne zasoby finansowe, administracyjne tak, aby mogły one spełniać swoje funkcje. Nadto pojawianiu się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym, pogłębieniu dawnych i pojawieniu się nowych rozpiętości przestrzennych w skali regionu, zagraża brak spójności i silne zróżnicowanie wewnątrzregionalne, w którym prym wiodą największe aglomeracje miejskie.

Analiza form współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich polityk miejskich skłania do przyjęcia podejścia sieciowego, w którym sieć jest zbiorem połączonych relacji, wymiany między jednostkami samorządu terytorialnego, związanych z ich działalnością społeczno-gospodarczą i polityczną. Relacje te mogą przybrać różne formy, np. konfliktu, konkurencji, kontroli, koordynacji czy kooperacji¹¹⁶. Sieciowość zakłada nawiązywanie współzależnych relacji, utrzymanie ich i zarządzanie nimi¹¹⁷.

W tym kontekście S. Dziadek przestrzega przed rozwojem systemów transportowych ograniczających się jedynie do zwiększenia ich sprawności technicznej. Trzeba bowiem pamiętać, że ich rozwój jest istotnym instrumentem kształtowania jakości życia w miastach¹¹⁸ i tym samym musi być w kręgu zainteresowań politologicznych. Rozwój miast odbywa się w konkretnej przestrzeni, jest warunkowany geograficznie, historycznie, i politycznie. Spojrzenie na miasto z punktu widzenia procesów logistycznych i zarządzania logistycznego wskazuje na interdyscyplinarność zagadnienia badanego z wielu perspektyw. B. Tundys nazywając procesy logistyczne w mieście, określa je jako te „występujące w miejskim systemie, a których celem jest racjonalne wykonywanie określonych funkcji, które pozwalają na zapewnienie wymaganej efektywności, zarówno alokacji, skali, jak i poziomu racjonalności kosztów oraz efektywności technicznej, prowadząc do sprawnej obsługi użytkowników miasta i jego rozwoju”¹¹⁹. Powyższa definicja autorki bazuje na systemowym podejściu do badania miasta i zachodzących w nim procesów. Człowiek jest jednym z elementów systemu. Może być odbiorcą efektów pracy systemu (wówczas należy do środowiska systemu), ale też elementem determinującym zachowanie się innych elementów.

Konsekwencją przyjęcia założenia, iż logistyka miejska obejmuje dostępność komunikacyjną miast oraz terenów podmiejskich jest uwzględnienie szeregu procesów logistycznych, które z punktu widzenia władzy samorządowej muszą zostać objęte od-

¹¹⁵ B. Ziółkowska, *Sieciowe uwarunkowania kształtowania strategii wzrostu wartości przedsiębiorstwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2015, vol. XLIX.4, s. 752.

¹¹⁶ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 6.

¹¹⁷ Por. B. Ziółkowska, op. cit., s. 751.

¹¹⁸ Por. S. Dziadek, *Systemy transportowe*, op. cit., s. 7.

¹¹⁹ B. Tundys, *Logistyka miejska. Teoria i praktyka*, wyd. 2, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 61.

powiednią formą polityki wykorzystującej środki zarządzania, nadzoru i koordynacji. Wśród tych najważniejszych można wymienić te procesy, które są związane:

- z obsługą logistyczną podmiotów gospodarczych;
- z transportem osób, ładunków i z przepływem informacji;
- zaopatrzenia;
- dystrybucji;
- składowania;
- ekologii.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego ich władarzy występujących w roli dysponentów środków publicznych ważnym aspektem są koszty społeczne procesów logistycznych i koszty budżetowe związane m.in. z budową i utrzymaniem infrastruktury drogowej, przesyłowej oraz z finansowaniem transportu zbiorowego. Ponadto wyzwaniem dla lokalnych polityków jest określenie demokratycznych form współdecydowania o transporcie w mieście, modelu docelowych rozwiązań komunikacyjnych nie tylko w przypadku transportu pasażerskiego, lecz również towarowego.

Elementami miasta jako systemu są ludność, tereny, infrastruktura, jednostki gospodarcze, społeczne i kulturalne zaś organem scalającym i zarządzającym tym systemem jest władza miejska. Władza ta z uwagi na posiadane cechy ma zdolność do podejmowania decyzji politycznych odzwierciedlających kierunku rozwoju, złożoność systemu miejskiego, wielość i różnorodność celów realizowanych przez miasto. Wykazuje ono elastyczność, zmienność, możliwość rozwoju oraz wielopłaszczyznową użyteczność. Miasto tym samym jest systemem stale rozwijającym się, który musi brać pod uwagę wszystkie połączenia sieciowe: struktury i funkcje. Trafnie opisuje to B. Tundys pisząc, iż „poszczególne części i komponenty miasta stanowią jego podsystemy. Biorąc pod uwagę taki podział, można wyróżnić między innymi: system transportowy, komunikacyjny, produkcyjny, handlowy, organizacyjny. Przy analizie miasta jako systemu istotną sprawę stanowi integracja: planowania przestrzennego, transportu i rozmieszczenia funkcjonalnego”¹²⁰. M. Szymczak dodaje, że „system logistyczny miasta tworzą łącznie wszystkie jego podsystemy, które wykazują cechę ekwiwalentności. Dlatego też należy go rozumieć jako miejskie wyposażenie infrastrukturalne, które jest niezbędne do funkcjonowania łańcuchów i sieci dostaw na terenie miasta i zarządzania nimi”¹²¹. Do systemu należą również wszystkie podmioty gospodarujące na terenie aglomeracji, obszaru funkcjonalnego miasta, przedsiębiorstwa komunalne i osiedla mieszkaniowe.

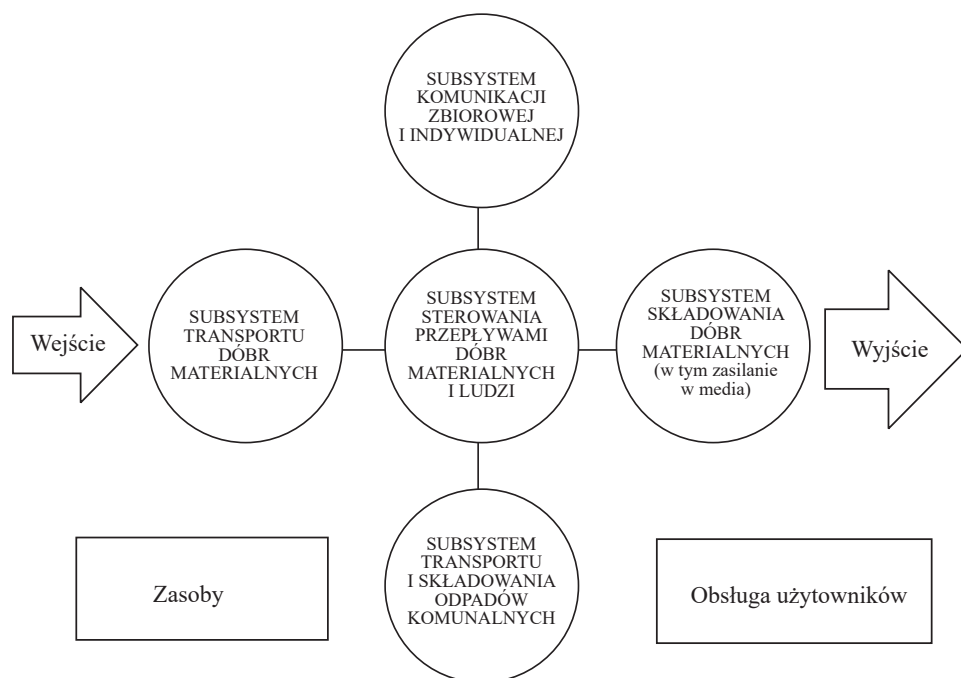
B. Tundys definiuje zakres i działania logistyki miejskiej jako „(...) proces planowania, realizowania i kontrolowania przepływów, inicjowanych na zewnątrz i skierowanych do miasta, inicjowanych w mieście i skierowanych na zewnątrz, przepływów przechodzących przez miasto, miejskich przepływów wewnętrznych oraz towarzyszących im przepływów informacji”¹²². Autorka wskazuje również obszary logistyki miejskiej. Są nimi m.in.: transport indywidualny, osobowy miejski i podmiejski, oraz kształtowanie transportowych powiązań aglomeracyjnych z systemem logistycznym

¹²⁰ Ibidem, s. 67.

¹²¹ B. Tundys, op. cit., s. 67; za: M. Szymczak, *O istocie i funkcjach logistyki miejskiej*, w: E. Golemska (red.), *Współczesne kierunki rozwoju logistyki*, EPWE, Warszawa 2006, s. 88 i nast.

¹²² Ibidem, s. 78.

makroregionu, a także wywóz i utylizacja odpadów, nieczystości, zaopatrzenie miasta w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepło. Wśród działań wspomagających sprawność działań w powyższych obszarach autorka słusznie wskazuje na koncepcje związane ze zintegrowanym systemem sterowania ruchem i inżynierią ruchu, wykorzystaniem nowych technologii transportowych, koncepcje związane z zachowaniem zrównoważonego rozwoju i ochroną środowiska oraz rewitalizacją obszarów miejskich. Z punktu widzenia niniejszej publikacji celem powyższych działań jest podwyższenie jakości życia mieszkańców, eliminacja zbędnych przewozów, poprawa procesów transportowych, obniżanie kosztów logistycznych działających na terenie miasta i jego obszaru funkcjonalnego podmiotów¹²³.



Ryc. 2. System logistyczny miasta jako podsystem systemu społeczno-gospodarczego

Źródło: B. Tundys, op. cit., s. 82; za: J. Szoltysek, *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, AE w Katowicach, Katowice 2005, s. 92.

W nawiązaniu do kwestii będących przedmiotem analizy przyjmuje się, iż polityka miejska w zakresie logistyki miejskiej jest zespołem współzależności i „zharmonizowanych czynności organizujących przepływy ludzi, ładunków i informacji przy zastosowaniu właściwych technologii oraz uwzględnieniu kosztów społecznych, ekonomiki miasta i bezpieczeństwa ekonomicznego. Obejmuje ogół procesów zarządzania przepływami dóbr, środków pieniężnych i informacji, zgodnie z potrzebami w celu rozwoju miasta, z uwzględnieniem problemów ochrony środowiska naturalnego przy założeniu, że miasto jest organizacją społeczną, której celem jest

¹²³ Por. ibidem, s. 81.

zaspokojenie potrzeb swoich klientów, czyli mieszkańców¹²⁴. W podobnym tonie brzmi propozycja definicji sformułowana przez J. Szołtyśka. Twierdzi on, iż „logistyka miejska jest ogółem procesów zarządzania przepływami osób, ładunków i informacji wewnątrz systemu logistycznego miasta, zgodnie z potrzebami i celami rozwojowymi miasta, z poszanowaniem ochrony środowiska naturalnego, uwzględniając, że miasto jest organizacją społeczną, której nadrzędnym celem jest zaspokojenie potrzeb swoich użytkowników¹²⁵”.

To szerokie ujęcie zagadnienia logistyki miejskiej wskazuje, że sieć połączeń publicznego transportu zbiorowego w mieście i jego obszarze funkcjonalnym jest podsystemem systemu logistycznego miasta. Ze względu na to, że planowanie sieci połączeń, taryfy przewozowej i in. jest przedmiotem decyzji politycznych wychodzących naprzeciw oczekiwaniom społecznym, jest przedmiotem badań nauki o polityce i o politykach publicznych. Transport to społeczna działalność ludzka towarzysząca użyteczności czasu i miejsca realizowana przez przemieszczanie osób oraz ładunków z jednego miejsca na drugie¹²⁶. „(...) w sensie technicznym, nie stanowi gałęzi wyszczególnionej na zasadzie pionowej klasyfikacji opartej na kryterium drogi. Pojęcie to wyodrębniono na podstawie poziomej klasyfikacji, dla której kryterium podziału wywodzi się z podzielenia jednostek terytorialnych, w których obrębie wykonuje się dane operacje transportowe. Tereny podmiejskie, które zostały wcielone w obszar funkcjonalny usług transportowych danego miasta, precyzuje się za pomocą określenia ruchu pasażerskiego na danym obszarze, odpowiednio powiązanych z interesami miasta (...) obszar przyległych terenów z punktu widzenia transportu miejskiego stanowi terytorialną jedność, która wymaga zaspokojenia konkretnego zapotrzebowania na przewozy pasażerskie¹²⁷”.

W literaturze przedmiotu¹²⁸ zwraca się uwagę, na to, że podstawą wyodrębnienia zagadnień transportu miejskiego spośród innych zagadnień transportu i polityki miejskiej jest nie tylko przestrzenny zasięg działania, lecz problematyka eksploatacyjno-ekonomiczna wynikająca z charakteru pasażerskich potrzeb przewozowych i sposobu ich zaspokojenia i decydowania o tym. Transport miejski obejmuje swym zasięgiem z reguły cały obszar zespołu miast, obszaru funkcjonalnego. Z tego punktu widzenia obszar funkcjonalny miasta i terenów podmiejskich stanowi integralną terytorialną całość wymagającą zaspokojenia określonych potrzeb przewozowych. Konsekwencją powyższego jest wskazanie, iż infrastruktura transportu miejskiego jest infrastrukturą różnych gałęzi transportu o specyfice wynikającej z dostosowania do obsługi potrzeb przewozowych występujących wewnątrz obszarów zurbanizowanych. Są to m.in. drogi i ulice, torowiska, sieć energetyczna zasilająca zelektryfikowane środki transportu publicznego, podstacje energetyczne, przystanki, dworce, zajezdnie autobusowe, tramwajowe, parkingi¹²⁹.

¹²⁴ M. Antonowicz, H. Zielaskiewicz, *Możliwości wykorzystania transportu szynowego w logistyce miejskiej...*, s. 10.

¹²⁵ J. Szołtysek, *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach...*, s. 102.

¹²⁶ Por. H. Royal, *Ekonomika zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 461.

¹²⁷ Wł. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 364 i nast.

¹²⁸ Ibidem, s. 221.

¹²⁹ Ibidem, s. 221.

Kompleksowe podejście do logistycznego systemu miasta i jego obszaru funkcjonalnego powinno zatem dążyć do realizacji określonej polityki miejskiej w dziedzinie transportu przy wykorzystaniu instrumentów i narzędzi wspomagających. Można do nich zaliczyć m.in.:

- instrumenty organizacyjne jak np. koordynacja administracji zajmującej się logistyką miasta wyposażonej w kompetencje organizacyjne, decyzyjne, nadzorcze i kontrolne;
- administracyjne – w rozumieniu uchwałodawczym, czyli przygotowywanie koncepcji, propozycji rozwiązań i decyzja o ich wyborze i wdrożeniu wraz z zabezpieczeniem adekwatnych do potrzeb środków finansowych;
- instrumenty inwestycyjne w zakresie infrastruktury drogowej, komunikacyjnej, organizacji transportu towarów;
- instrumenty organizacyjne w zakresie opracowania i wdrożenia systemu zarządzania ruchem, wykonywania zadań wynikających z uprawnień zarządcy drogi;
- instrumenty prawne umożliwiające stosowanie sankcji, ale również udogodnień w dostępie do komunikacji miejskiej.

Z punktu widzenia dużych miast, również ośrodków subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych, wyzwaniem stanowi pokonanie politycznych, administracyjnych granic między gminami, w celu wypracowania spójnych rozwiązań transportowych dotyczących nie jednej gminy, lecz całego obszaru funkcjonalnego. Takie podejście wymaga zintegrowanego zarządzania i wykonywania władztwa politycznego na szczeblu ponadgminnym z wykorzystaniem możliwych w polskim ustawodawstwie przepisów. „Celem jest takie planowanie i realizowanie potrzeb transportowych, które z jednej strony, poprawią dostępność do infrastruktury i środków transportu, wskazując na społeczne zadowolenie i uatrakcyjnienie miejskiego stylu życia, a z drugiej, przyczynią się do sprawniejszej realizacji priorytetowych zadań przy wykorzystaniu ekologicznych środków transportu oraz do rozwoju regionów”¹³⁰. Jest to postulat na rzecz zrównoważonej mobilności.

W literaturze przedmiotu, jak i w ustawodawstwie dla określenia zorganizowanych pasażerskich przewozów, finansowanych ze środków publicznych realizowanych na terenie miasta, powiatu, regionu używa się określenia: publiczny transport zbiorowy. Jest to „powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. System komunikacji zbiorowej to uporządkowany wewnętrznie układ elementów tworzący określoną całość i służący zaspokojeniu potrzeb przewozowych ludności i gospodarki. Z uwagi na kryterium rodzaju środka transportu wyróżnia się:

- a) komunikacja kolejowa;
- b) komunikacja autobusowa;
- c) komunikacja lotnicza;
- d) komunikacja wodno-śródlądowa.

Z kolei ze względu na zasięg przestrzenny układu połączeń i jego funkcje, system publicznej komunikacji zbiorowej dzieli się na:

- a) komunikację lokalną (miejską i podmiejską) wykonywaną w obrębie miasta, miasta i gminy albo gmin sąsiadujących;

¹³⁰ B. Tundys, op. cit., s. 126.

- b) komunikację regionalną (w obszarze powiatów i województw);
- c) komunikację ponadregionalną (w obszarze kraju);
- d) komunikację międzynarodową (poza obszar kraju).

Komunikacja lokalna (miejska i podmiejska) funkcjonuje w określonym środowisku wykazującym kilka charakterystycznych prawidłowości. Są to m.in.: duża gęstość zaludnienia obszarów podmiejskich, dość zwarta zabudowa osiedli stosunkowo blisko siebie usytuowanych, konieczność zapewnienia dogodnych przejazdów ludności obszarów podmiejskich z miejsc zamieszkania do miejsc pracy lub nauki i z powrotem, konieczność zapewnienia przejazdów tej ludności w celach gospodarczych, kulturalno-rozrywkowych i okolicznościowych, zaspokojenie potrzeb mieszkańców miast na przejazdy w celach rekreacyjno-turystycznych, głównie w dni przedświąteczne i świąteczne. Z uwagi na powyższe powinna charakteryzować się:

- gęstą siecią komunikacyjną;
- dużą częstotliwością kursów autobusowych, zwłaszcza w szczytach przewozowych;
- gęstością przystanków na sieci komunikacyjnej (możliwie małą odległością międzyprzystankową);
- zintegrowaniem z układem komunikacji miejskiej.

Jej zadaniem jest konieczność zapewnienia przejazdów ludności aglomeracji miejskich i podmiejskich:

- z domu do szkoły lub pracy i z powrotem;
- do organów administracji publicznej i gospodarczej;
- do placówek służby zdrowia;
- w celach rekreacyjnych, kulturalno-oświatowych i okolicznościowych;
- w celach rekreacyjno-turystycznych, głównie w dni wolne od pracy.

Na komunikację lokalną składa się: komunikacja autobusowa, komunikacja trolejbusowa, metro, kolej miejska i lokalna. Pozostała komunikacja lokalna ze względu na połączenie wsi z ośrodkiem gminnym, ośrodkiem zaopatrzenia produkcyjnego rolnictwa i usług agrotechnicznych, ośrodkiem zaopatrzenia konsumpcyjnego i usług dla ludności, miejscem lokalizacji szkoły zbiorczej itp. powinna charakteryzować się:

- siecią komunikacyjną dostosowaną do sieci osiedleńczej;
- częstotliwością kursów zapewniającą na poszczególnych trasach co najmniej minimum komunikacyjne;
- skomunikowaniem kursów lokalnych z kursami komunikacji regionalnej a także międzyregionalnej.

Rolą komunikacji regionalnej jest zapewnienie dowozów do:

- organów administracji publicznej i gospodarczej szczebla powiatowego i wojewódzkiego;
- placówek służby zdrowia zlokalizowanych w innych miejscowościach;
- weekendowych obiektów rekreacyjnych, sportowych i turystycznych zlokalizowanych w obrębie powiatów i województwa, których zaspokojenie w obrębie regionu nie może być osiągnięte przy pomocy układu bezpośrednich połączeń lokalnych.

Na komunikację regionalną składa się komunikacja autobusowa i kolej regionalna. Komunikacja ponadregionalna powinna zaspokajać potrzeby przewozowe ludności związane z turystyką urlopową, podróżami służbowymi, lecznictwem w ramach

całego kraju. Realizowana jest w formie komunikacji autobusowej i dalekobieżnej komunikacji kolejowej”¹³¹.

3. UWARUNKOWANIA POLITYKI MIEJSKIEJ W ZAKRESIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Przystępując do analizy uwarunkowań polityki miejskiej w odniesieniu do transportu publicznego, należy w pierwszej kolejności podjąć próbę zdefiniowania kluczowych, dla dalszej analizy, pojęć. Siatka kategorii dotyczących transportu zbiorowego jest bardzo pojemna i niekiedy wykazuje tendencję eklektyczną. Analiza polityki gmin w odniesieniu do mobilności może być dokonywana z wielu perspektyw badawczych. Fakt ten wynika z tego, iż transport jest przedmiotem zainteresowań wielu dziedzin wiedzy.

Nie istnieją odrębne kategorie ekonomiczne, przyrodnicze, politologiczne wyłącznie dla transportu. Nie ma też specyficznych metod zarządzania zastrzeżonych dla transportu. Obecnie „transport jest rozpatrywany w kilku ujęciach: jako składnik (z reguły największy) kosztów procesu logistycznego, jako grupa gałęzi lub każda z gałęzi z osobna, wreszcie jako obszar polityki gospodarczej, w którym alokowane są znaczne nakłady publiczne i prywatne w celu promocji i regulacji działalności transportowej”¹³². Dla politologa transport, zwłaszcza publiczny transport zbiorowy to obszar badań związanych z polityką transportową, procesem decyzyjnym, polityką miejską na rzecz zrównoważonego rozwoju, współpracą jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych oraz odpowiedzialnością organów decyzyjnych za podejmowane decyzje związane z finansowaniem i organizacją przewozów pasażerskich.

Transport publiczny jest kategorią systemową, zakłada pewien ruch wykonywany z punktu A do punktu B. Wiąże się zatem z działaniami systemowymi, badaniem potrzeb transportowych i artikulacją postulatów transportowych prowadzących do podjęcia decyzji o wyborze środka ruchu, przemieszczania się do punktu docelowego. W wyniku spełnienia potrzeby transportowej pojawia się informacja zwrotna kształtująca kolejne postulaty i potrzeby transportowe. Stąd też badając publiczny transport miejski należy poddać analizie wszystkie elementy systemu transportu miejskiego w powiązaniu z innymi politykami komunalnymi oddziałującymi na badany system. Takie podejście, nazywane w tym opracowaniu zintegrowanym, pozwala na określenie polityki transportowej prowadzonej przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego i jej organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej.

Perspektywa politologiczna definiuje politykę jako taką, w ogólnym znaczeniu jako plan działania przyjęty przez jednostki, grupy, przedsiębiorstwa lub rządy. Z formalnego punktu widzenia, nadanie oficjalnej sankcji danemu kierunkowi działań czyni go działaniem politycznym. Andrew Heywood uważa, że „znacznie lepiej jednak rozpatrywać politykę jako związek pomiędzy zamiarami, działaniami a ich wynikami. Na poziomie zamiarów, polityka znajduje odbicie w stanowisku rządu deklarującego chęć działania w określonym wymiarze na poziomie działania – w zachowaniach rządu. Na

¹³¹ B. Madej i in., *Rozkłady jazdy*, op. cit., s 79, 80 i 81.

¹³² Wł. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 4.

poziomie wyników polityka jest wyrażana w rezultatach działań rządu – wpływie, jaki wywiera on na społeczeństwo”¹³³.

Realizowanie polityki odbywa się w ramach wyraźnie wyodrębnionych etapów: inicjowania, formułowania, implementacji i oceny. Inicjowanie danej polityki, pisze A. Heywood, polega na ustaleniu politycznego programu poprzez zdefiniowanie poszczególnych elementów jako kwestii politycznych, spraw wymagających uwagi, zazwyczaj dlatego, że są one tematami debaty, sporu politycznego, bądź wynikają z uwarunkowań rozwoju danej jednostki będącej przedmiotem oddziaływania politycznego. Formułowanie polityki jest kluczowym elementem jej formalizacji na drodze analizy, przeglądu, konsultacji. W następstwie formalizacji następuje implementacja działań za pomocą podejmowanych decyzji i ich wykonywaniu przez aparat administracji. Z kolei ocena polityki polega na przeglądzie wpływu danej polityki „w wymiarze publicznym, tworzącym proces sprzężenia zwrotnego stymulującego dalsze procesy inicjujące działania i kształtujące formułowanie polityki”¹³⁴. O skutkach działań politycznych pisze A. Bodnar wskazując, iż „dla nauki o polityce istotne są nie tylko działania ludzkie, jednostkowe i zbiorowe, często za pośrednictwem organizacji, ale również łączne skutki tych działań, wyrażające się w odpersonifikowanych procesach, w zmianach układu sił społecznych, instytucji, form itp.”¹³⁵.

L. Dubel¹³⁶ z kolei wskazuje, że termin polityka jest używany dla oznaczenia nauki stosowanej, która wskazuje środki do określonego celu. Nazywa się polityką sam plan faktycznej realizacji środków do danego celu. Polityką bywa również nazywany program albo kierunek działalności państwa lub określonego polityka. Z punktu widzenia polityki stosowanej – polityka jest rozumiana jako sztuka kierowania sprawami publicznymi, zwłaszcza – umiejętność działania w granicach istniejących możliwości. W ujęciu funkcjonalnym to rozwiązanie konfliktu, podejmowanie decyzji w kwestiach spornych. Z kolei postbehawioryści uznają, że polityką jest umiejętne rozwiązywanie problemów społeczeństwa. Tym samym termin polityka zaczyna odnosić się do realizacji funkcji zachodzących pomiędzy wszystkimi podmiotami stosunku władzy, składających się na tzw. system polityczny¹³⁷.

Definiowanie polityki ze względu na branie pod uwagę wielu, odmiennych elementów, może nastroczać trudności. T. Kozięło¹³⁸ opierając swój wywód na klasycznym rozumieniu polityki, jako sztuki rządzenia, zarządzania państwem traktuje ją wyłącznie jako działalność związaną ze strukturą państwową, samorządową. W strukturze tej są podejmowane działania polityczne. Działania te rozumiane jako forma władzy politycznej sprowadzają się do wywierania przez jednostkę lub grupę rzeczywistego wpływu na istotne okoliczności życia. Wpływ ten jest wywierany poprzez własne postępowanie lub postępowanie innych podmiotów. Z kolei zarządzanie w polityce to

¹³³ A. Heywood, *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 22.

¹³⁴ Ibidem, s. 23.

¹³⁵ A. Bodnar, *Status metodologiczny teorii polityki*, w: K. Oplæk (red.), *Elementy teorii polityki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 21.

¹³⁶ Por. L. Dubel, *Wykonywanie władzy*, w: L. Dubel, J. Kostrubiec i in., *Elementy nauki o państwie i polityce*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 38 i nast.

¹³⁷ Por. L. Dubel, op. cit., s. 39.

¹³⁸ T. Kozięło, *Kategorie politologiczne*, w: S. Grabowska (red.), *Nauka o polityce. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 9.

realizowanie decyzji władczych na określonych poziomach panowania i rządzenia poprzez mobilizowanie konkretnych zespołów ludzkich i osób oraz załatwianie konkretnych spraw¹³⁹. Definiowanie zarządzania w polityce, jak i realizacja decyzji władczych pozwala na przedstawienie procesu politycznego w ujęciu systemowym. Zachowanie ciągłości przyczynowo-skutkowej działań jest ważną cechą charakteryzującą zdolność systemu do dostosowywania się do zmieniającej się rzeczywistości, otoczenia systemu. Jego poszczególne elementy tworzące strukturę, wzajemnie na siebie oddziałują. Zachowują się w sposób pożądany, zdeterminowany na wejściu do systemu, i/lub autonomiczny – przetwarzając nadany na wejściu impuls, determinantę działań.

W zakresie procesu decyzyjnego oddziałującego na system, ale również procesu decyzyjnego zachodzącego we wnętrzu systemu między jego poszczególnymi elementami, mówimy o formalnych i nieformalnych zespołach powiązań przyczynowo-skutkowych powstałych w związku z zaistniałą sytuacją decyzyjną. Proces decyzyjny może zachodzić na kilku poziomach: racjonalnym, emocjonalnym, społecznym i organizacyjnym. Jego celem jest wsparcie systemu jak również jego poszczególnych elementów w dostosowywaniu się do środowiska i zmian w nim zachodzących. Cechami wspomagającymi proces decyzyjny są m.in. dążenie do ciągłości decydowania, wewnętrznej spójności i przewidywalności, co stabilizuje system i czyni go trwalszym, odporniejszym na zmiany zachowania się jego elementów i zmiany zachodzące w jego otoczeniu (tu: środowisku). Można zasugerować zespół czynności wspomagających proces decyzyjny w polityce. Są to m.in. zbieranie niezbędnych informacji na temat okoliczności podjęcia decyzji i posługiwanie się przy tym również metodami socjo-ekonomicznymi, uwzględnianie wpływu społecznego i skutków społecznych podjęcia decyzji, prognozowanie skutków niepodjęcia decyzji (co jest *de facto* decyzją), analiza okoliczności i skutków decyzji zarówno tych pożądanych i niepożądanych oraz dobór metod i środków wykonawczych i ewaluacja implementacji przyjętego rozwiązania. Tak rozumiane działania decydenta wskazują na to, że „decyzja jest złożonym aktem nielosowego wyboru działania lub po prostu wybór jednego z dwóch możliwych rodzajów działań (...) wybór ten powinien być oparty na ocenie i wartościowaniu poszczególnych wariantów, czyli uszeregowaniu ich w kolejności od zdecydowanie preferowanego do najmniej korzystnego”¹⁴⁰.

Analiza procesu decyzyjnego sprowadza się zatem do opisu otoczenia systemu i informacji z niego płynących stanowiących okoliczności (determinanty) decyzji, układu decydującego, czyli ośrodka decyzyjnego, oraz decyzji płynących do otoczenia systemu i zachodzącego między wyjściem a wejściem do systemu – sprzężenia zwrotnego. A. Heywood przedstawia podejmowanie decyzji dotyczących konkretnej polityki jako ustawiczny proces badawczy, bez wyznaczonych i jasno określonych celów. Decydenci starają się działać w ramach istniejących schematów lub planów, dostosowując się zgodnie z informacjami ze sprzężenia zwrotnego dotyczącymi ich wcześniejszych decyzji¹⁴¹.

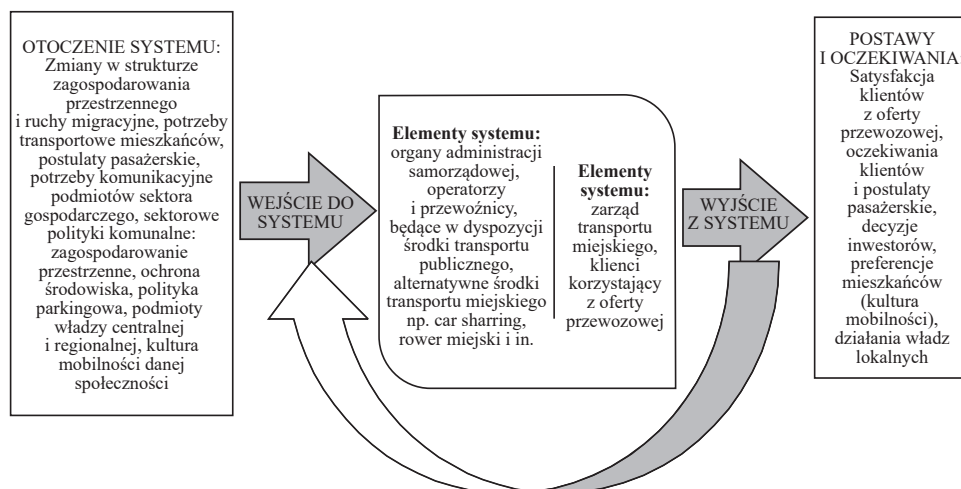
Rycina 3 przedstawia systemowe podejście do polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego. Otoczenie systemu stanowią: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, jak i zachodzące w tym zakresie zmiany np. w wyniku opracowania

¹³⁹ Por. T. Kozięłło, *Kategorie politologiczne*, w: S. Grabowska (red.), op. cit., s. 15.

¹⁴⁰ P. Maj, *Proces polityczny i decyzje polityczne*, w: S. Grabowska, op. cit., s. 70.

¹⁴¹ A. Heywood, op. cit., s. 23.

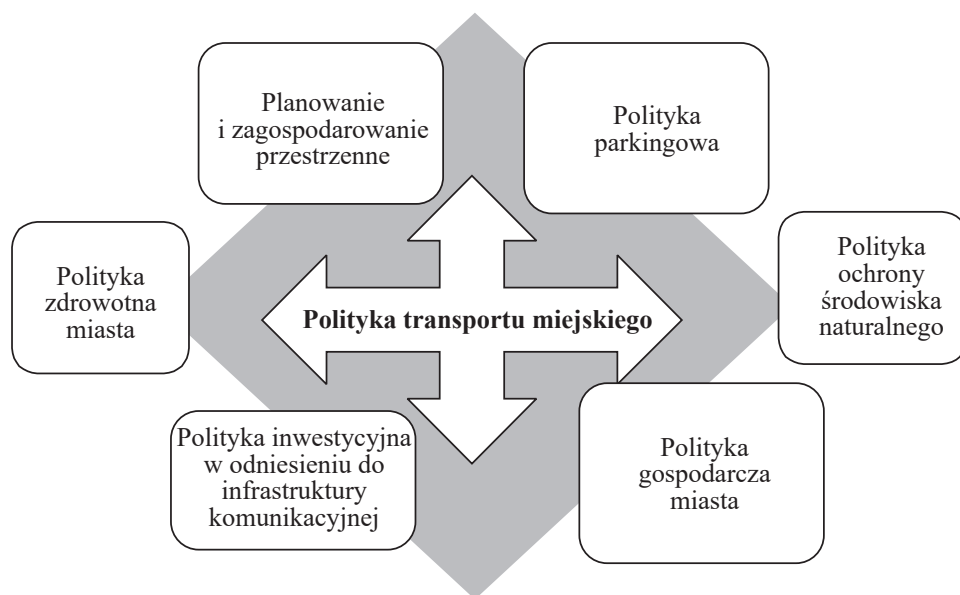
nowych dokumentów planistycznych, lub też materializacji obowiązujących; artykułowane przez mieszkańców, podmioty gospodarcze potrzeby transportowe i na ich podstawie formułowane postulaty pasażerskie; potrzeby komunikacyjne podmiotów sektora gospodarczego, zasady i cele sektorowych polityk komunalnych: inwestycji w infrastrukturę drogową, parkingowej, ochrony środowiska życia człowieka, zdrowotna; podmioty władzy centralnej i regionalnej; mieszkańcy i wykształcona kultura mobilności danej społeczności. Elementami systemu są w pierwszej kolejności organy administracji samorządowej, organizatorzy przewozów w publicznym transporcie zbiorowym, operatorzy i przewoźnicy, środki transportu zbiorowego, alternatywne środki transportu miejskiego np. car sharing, rower miejski; pasażerowie komunikacji publicznej. Zachowania elementów systemu, podjęte decyzje kształtują postawy i oczekiwania względem oferty przewozowej i alternatywnych form mobilności. W pierwszej kolejności wspomnieć trzeba o możliwej satysfakcji z podejmowanych przez decydentów działań i inicjatyw. Satysfakcja ta będzie miarą zaspokojonych oczekiwań pasażerów. Działania władz lokalnych w znaczący sposób determinują zachowania inwestorów i działających już podmiotów gospodarczych. Przyjęta przez władze polityka transportowa może wpływać na koszty prowadzonej działalności gospodarczej oraz na sposób zagospodarowania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje.



Ryc. 3. Systemowe podejście do polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego

Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei rycina 4 przedstawia powiązania polityki władz w odniesieniu do transportu miejskiego z innymi sektorowymi politykami komunalnymi. Decyzje władz miasta dotyczące m.in. organizacji sieci połączeń, regulaminu przewozowego, taryfy biletowej, współpracy z innymi gminami, zasad kontraktacji usług przewozowych, standardów jakości tych usług, liczby operatorów, taryfy w strefie płatnego postoju w centrum miasta, organizacji ruchu w centrum miasta, inwestycji w infrastrukturę towarzyszącą transportowi zbiorowemu i wiele innych mają zasadniczy wpływ na to w jaki sposób potrzeba przemieszczania się mieszkańców zostanie zaspokojona. Jakimi środkami



Ryc. 4. Polityka miejska a transport publiczny w powiązaniu z sektorowymi politykami komunalnymi

Źródło: Opracowanie własne.

mobilności zostanie ona zaspokojona? Czy władze będą dążyły do wprowadzenia takich rozwiązań, których skutkiem będzie limitowanie ruchu samochodów w centrum miasta? Czy tym samym dostępność przestrzenna, ale również cenowa transportu miejskiego i jego jakość będą odpowiadały mieszkańcom, którzy zdecydują się zostać pasażerami operatorów i klientami systemu. Decyzje dotyczące preferowanej przez władze formy transportu mieszkańców mogą być konsekwencją przyjęcia czy też sprzyjania określonej idei, myśli przewodniej, koncepcji na rozwój miasta. Mogą być również konsekwencją i środkiem zapobiegającym dalszym negatywnym tendencjom ochrony środowiska życia człowieka – przyjętej polityki antysmogowej, zdrowotnej, ochrony zasobów przyrody i dziedzictwa narodowego. Wskutek przyjętych rozwiązań kształtuje się polityka gospodarcza miasta, która dzięki korzystnej siatce połączeń transportem publicznym z terenami inwestycyjnymi może zyskać na dynamice. Dobre skomunikowanie terenów z układem drogowym rangi dróg wojewódzkich, krajowych i międzynarodowych to ważny atut dla inwestora. Jednak równie ważnym jest skomunikowanie jego zakładu pracy z miejscem zamieszkania jego przyszłych pracowników. Odległość zakładu pracy od miejsca zamieszkania, jakość dróg, w tym dróg rowerowych, położenie przy linii komunikacji zbiorowej, skomunikowanie rozkładu jazdy ze zmianami pracowników i in. to dodatkowe atuty dla inwestora, które wpływają na koszty prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

Ponadto dostępność komunikacji publicznej w strefach aktywizacji gospodarczej wpływa na zapisy planów zagospodarowania przestrzennego m.in. na powierzchnię zabudowy działki ograniczoną koniecznością zagwarantowania pracownikom miejsc postojowych. Znane są przykłady, w których przedsiębiorca nie musi zapewniać ade-

kwatnej do liczby zatrudnionych pracowników liczby miejsc postojowych na swojej posesji. Chcąc pozyskać pracownika, formułuje inne zachęty natury transportowej np. dotuje zakup biletu miesięcznego, lub też dopłaca organizatorowi do usługi przewozowej zaspokajającej potrzebę transportową związaną z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

Powyższe działania muszą być wsparte rozwojem infrastruktury towarzyszącej transportowi publicznemu. To w zakresie decyzji władz gminy pozostaje wyznaczanie nowych ścieżek rowerowych (wiat rowerowych i in.) komunikujących nie tylko tereny rekreacyjne, ale również miejsca generujące ruch, do których można bezpiecznie dotrzeć rowerem. Ponadto inwestycje w infrastrukturę drogową mogą być prowadzone w takim kierunku, który preferował będzie ruch rowerowy i/lub pieszy lub też dopuszczał będzie tylko komunikację zbiorową. W kontekście tej ostatniej, w ciągu infrastruktury torowej można wyznaczać zintegrowane węzły przesiadkowe, które będąc pod zarządem władz jednostki samorządu terytorialnego lub ich jednostek organizacyjnych kumulują ruch pasażerskich odbywający się różnymi środkami transportu. Węzły te stwarzają możliwość zmiany środka transportu z indywidualnego na zbiorowy i są naturalnym elementem infrastruktury transportowej dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Uwzględniając powyższe rozważania, przyjmując iż polityka to sztuka kierowania procesami publicznymi poprzez rozstrzyganie sporów, przy wykorzystaniu przewidzianych prawem metod i środków wykonawczych, wywołujących określone postawy i oczekiwania społeczne uznaje się, iż polityka transportowa *sensu largo* to skoordynowane i planowane działania władz państwowych, władz lokalnych i/lub ich jednostek organizacyjnych, których celem jest opracowanie i wdrożenie spójnych systemowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych i organizatorskich wspierających pożądaną przez władzę i adekwatną do potrzeb formę mobilności mieszkańców na określonym terenie.

Stąd w odniesieniu do tematu opracowania, autor przyjął, że polityka miejska w dziedzinie transportu publicznego jest przykładem polityki publicznej rozumianej jako sposób postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o zbiorowym (publicznym) znaczeniu. „Polityki publiczne stanowią system działań oraz narzędzi regulacyjnych, prawnych i finansowych, z których korzysta władza publiczna oraz działające w jej imieniu agendy dążące do osiągnięcia zamierzonych efektów. (...) wybór odpowiednich instrumentów polityki publicznej jest silnie uzależniony od rodzaju i szczebla władzy publicznej, które ją realizują”¹⁴².

Tabela 1

Definicja miejskiej polityki w dziedzinie transportu publicznego

W ujęciu miejskim, polityka transportu publicznego będzie zaplanowanym i spójnym działaniem władz samorządowych w kierunku kształtowania zasad i warunków do wykształcenia wśród mieszkańców pożądaną kulturę mobilności z uwzględnieniem wpływu tych decyzji na inne polityki komunalne miasta.
--

Źródło: Opracowanie własne

To również dążenia władz samorządowych do racjonalizacji wydatków publicznych dotyczących transportu i łączności, do poprawy dostępności komunikacyjnej

¹⁴² R. Chrabąszcza, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, w: M. Zawicki, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

miasta i jego obszaru funkcjonalnego, jakości infrastruktury transportowej, jakości świadczonych usług w publicznym transporcie zbiorowym. Publiczny transport miejski cechuje zatem dynamika, złożoność i wielkość, duży stopień spójności i ograniczona zdolność do samoregulacji. System ten jest podatny na transformacje z uwagi na wywierany nań wpływ przez elementy systemu i jego otoczenie¹⁴³. Jednym z celów polityki miejskiej w dziedzinie mobilności – poprzez odpowiednie zaprojektowanie systemu transportu miejskiego, w tym sieci połączeń komunikacji zbiorowej – powinno być łagodzenie konsekwencji procesu fragmentacji przestrzeni, zapewnienie wsparcia połączeń funkcjonalnych odrębnych obszarów oraz poprawa dostępności obszarów zamieszkałych.

Stanisław Ejdyś w swej rozprawie doktorskiej analizuje politykę transportową z punktu widzenia formy regulującej system transportowy. Twierdzi, że polityka ta pełni funkcję „(...) regulacji systemu transportowego zgodnego z wizją podmiotu, który ją opracowuje i realizuje, przyjmuje z reguły charakter programów. (...) Ma za zadanie naświetlić kierunki rozwoju transportu, tak aby było możliwe osiągnięcie zrównoważonego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym systemu transportowego zapewniającego powszechną dostępność do poszczególnych rejonów miasta i stanowiącego alternatywę dla komunikacji indywidualnej”¹⁴⁴.

Miejska polityka transportu publicznego może być analizowana w kilku wymiarach: deklaratorywnym i realnym, strategicznym i operacyjnym. Cele operacyjne polityki transportowej powinny być zgodne z kryteriami SMART. A zatem: S – specific – jednoznacznie zdefiniowane; M – measurable – mierzalne; A – actionable – dające się przełożyć na konkretne działania; R – realistic – realne, osiągalne; T – timetable – posiadające horyzont czasowy¹⁴⁵.

Z uwagi na zmiany form organizacyjnych zaspokajania przez gminy potrzeb mieszkańców, polityki komunalne mogą być realizowane na szczeblu gminnym, międzygminnym i ponadgminnym. Analiza form współpracy między- i ponadgminnej skłania do stwierdzenia, iż współcześnie rządzenie i tym samym zarządzanie w sektorze publicznym, a w tym przypadku polityką transportową miasta, polega na zarządzaniu sieciami. Odnosi się do samoorganizujących się sieci charakteryzujących się współzależnością, wymianą środków, zasad gry i poszerzającą się autonomią wobec państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹⁴⁶.

Tabela 2

Gminna polityka transportowa w perspektywie sieciowej

Sieciovosc gminnej polityki transportowej to realizacja jej celów na poziomie między- i ponadgminnym – wóldarzy miast i/lub międzygminnym na poziomie organów wykonawczych z uwzględnieniem korelacji między innymi politykami komunalnymi.

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁴³ Por. St. Ejdyś, *Optymalizacja miejskiego transport zbiorowego na przykładzie miasta Olsztyna*, Białystok 2014, s. 25.

¹⁴⁴ Ibidem, s. 70.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 72.

¹⁴⁶ Por. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks Governance, Reflexivity and Accountability* Buckingham, Open University Press 1997.

Tworzone sieci formalnej i nieformalnej współpracy przekraczają występujące podziały administracyjno-społeczne, stanowiąc sieci zaufania i wzajemności. Rządzenie w takich sieciowych układach w administracji publicznej i polityce publicznej oznacza kierowanie sieciami międzyorganizacyjnymi. Dochodzi zatem do swoiście pojmowanej transformacji sektora publicznego oznaczającej „mniej rządów”, a więcej zarządzania, kierowania¹⁴⁷. Jest to konsekwencją otwarcia się miast na ich obszary funkcjonalne. Miasta bowiem są systemami otwartymi, a sprzężenie zwrotne i ciężenie strumieni logistycznych z gmin ościennych są niezaprzeczalne¹⁴⁸. Tak rozumiana polityka transportowa pełni różne funkcje. Wymienić można:

- koordynacyjną;
- stymulacyjną do rozwoju systemu transportowego;
- regulacyjno-dostosowawczą i integrującą działania zarządzających danym systemem na poziomie programowania i planowania;
- projektowania i budowy oraz eksploatacji.

Brak jednolitej, spójnej polityki transportowej sprzyja mnogości, często niespójnych dokumentów, formalnie obowiązujących na danym terenie.

Niezależnie od szczebla, na którym jest realizowana miejska polityka transportowa, działania w zakresie publicznego transportu zbiorowego w perspektywie zrównoważonego rozwoju obejmują m.in.:

- przyjęcie i prowadzenie określonej polityki taryfowej z uwzględnieniem jej społecznych konsekwencji;
- podejmowanie decyzji administracyjnych samorządu terytorialnego w odniesieniu do form organizacji i zarządzania siecią transportu publicznego;
- podział zadań transportowych między transport indywidualny a transport zbiorowy;
- podjęcie przez gminę, gminy lub ich jednostki organizacyjne zadań regulatora rynku transportowego;
- podejmowanie działań organizatora publicznego transportu zbiorowego diagnozujących potrzeby i oczekiwania mieszkańców w odniesieniu do form przemieszczania się;
- formułowanie adekwatnej do oczekiwań mieszkańców oferty przewozowej;
- wybór adekwatnych do możliwości organizacyjnych i zmian demograficznych form zarządzania transportem miejskim;
- podjęcie decyzji o metodzie wyboru operatorów lokalnego transportu zbiorowego jak również określenie zasad współpracy z pozostałymi przewoźnikami;
- koordynację polityki transportowej w sprzężeniu z pozostałymi politykami komunalnymi.

Podstawowym podmiotem miejskiej polityki transportowej i ośrodkiem decyzyjnym są: organ wykonawczy i uchwalodawczy gminy i/lub również inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, które na mocy delegacji przekazanej w formule porozumienia bądź decyzji o powołaniu, realizują zadania związane z ruchem w mieście. Pełnienie tych funkcji wymaga, aby podmiot miał

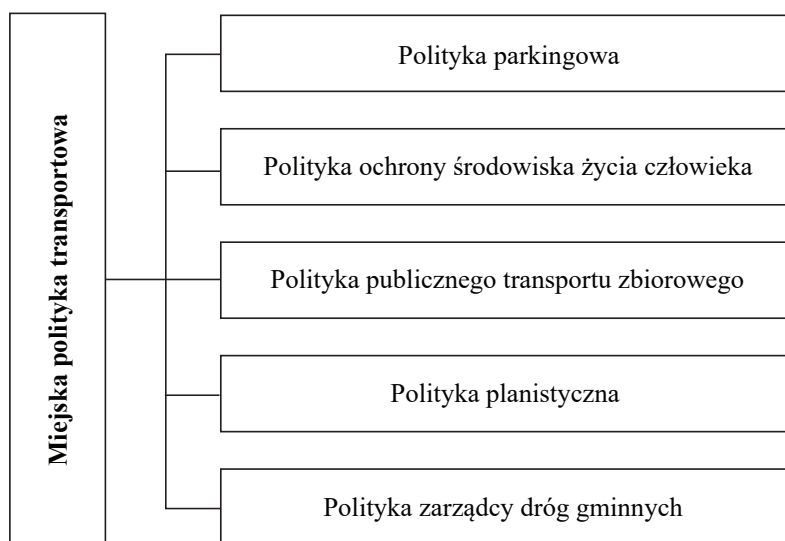
¹⁴⁷ Por. R. A. W. Rhodes, *The New Governance. Governing without Government*, „Political Studies”, XLIV, s. 655.

¹⁴⁸ Por. B. Tundys, *Wpływ rozwiązań z zakresu logistyki miejskiej na kształtowanie rozwoju regionów*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: „Transport” 2012, z. 75, 1863, Katowice.

zdolność do świadomego podejmowania suwerennych i racjonalnych działań¹⁴⁹. Stąd podmioty te powinna cechować m.in.:

- 1) samorządność i samodzielność w swych działaniach;
- 2) możliwość realizacji (wykonywania) własnych decyzji za pomocą instrumentów będących w ich dyspozycji;
- 3) dysponowanie środkami finansowymi umożliwiającymi realizację decyzji;
- 4) kompetencją rozumianą jako zdolność do świadomego działania w zakresie miejsca i roli, jaką pełnią w systemie zarządzania oraz wiedza na temat procesów społecznych, świadomość skutków własnych decyzji i działań.

Miejska polityka transportowa jest określana przez ośrodek decyzyjny, zorientowana na osiągnięcie celów, świadomym działaniem podmiotu polityki, realizowana poprzez narzędzia dostępne danemu podmiotowi polityki.



Ryc. 5. Podkategorie miejskiej polityki transportowej

Źródło: Opracowanie własne.

Rola gminy w odniesieniu do jej polityki transportowej polega na precyzyjnym określeniu celów i zadań, które mają być realizowane na określonym terenie. W tym celu rady gmin przyjmują szereg dokumentów bezpośrednio lub pośrednio wytyczających cele polityki transportowej. Wśród tych aktów prawa miejscowego wymienić można: uchwałę w sprawie studium uwarunkowań rozwoju i zagospodarowania przestrzennego gminy, plan budowy dróg i hierarchizację ulic w gminie, inwentaryzację i program budowy ścieżek rowerowych, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, plan gospodarki niskoemisyjnej, uchwałę w sprawie strefy ograniczonego postoju w centrum miasta, ramowa organizacja ruchu w mieście i in.

Władze gminy nie zawsze definiują wprost cele polityki transportowej. Z uwagi na wielkość gminy i inne uwarunkowania lokalne, nie każda z podkategorii gminnej poli-

¹⁴⁹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1995.

tyki transportowej jest realizowana w takim samym zakresie. Bywają gminy, które nie definiują tej polityki lub ograniczają się tylko do jej uchwalenia, nie podejmując działań umożliwiających jej realizację. Rozwój i funkcjonowanie publicznego transportu miejskiego w dużym stopniu zależy od wyboru polityki transportowej przez samorząd terytorialny oraz od sposobu realizacji tej polityki. Kluczowe znaczenie ma określenie pożądanego podziału zadań przewozowych pomiędzy transport zbiorowy i indywidualny oraz sposobów działania umożliwiających osiągnięcie wyznaczonego celu. Znaczenie prowadzenia odpowiedniej polityki transportowej rośnie wraz ze wzrostem poziomu motoryzacji indywidualnej. „(...) Z punktu widzenia gminy rozwój transportu miejskiego jest zjawiskiem jakościowym polecającym przede wszystkim na wprowadzeniu innowacji strukturalnych oraz w dziedzinie organizacji i zarządzania. Polityka transportowa gminy jako regulatora rynku warunkuje możliwość kształtowania takiej jej struktury, która pozwala na uzyskanie efektów „ryнку otwartego” – związanego z występowaniem mechanizmu konkurencji. Niestety często wpływy na tą politykę (...) mają wyłącznie uwarunkowania polityczne i społeczne. Pomijane są natomiast aspekty ekonomiczne w nawiązaniu do wyników badań efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej”¹⁵⁰.

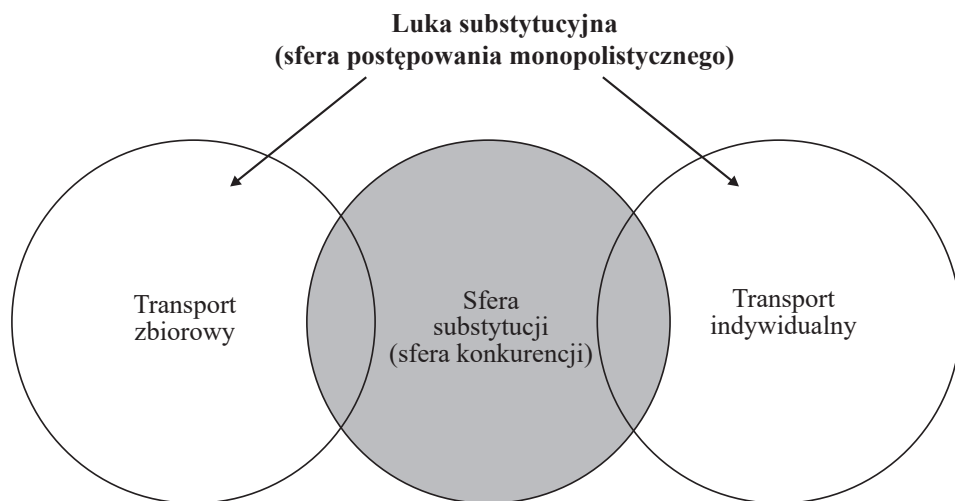
Uważa się, że nowoczesne formy organizatorskie działań gmin w odniesieniu do komunikacji publicznej powinny „(...) dążyć do upowszechniania rozwiązania polegającego na oddzieleniu działalności organizatorskiej od przewozowej oraz zleceniu usług w trybie przetargów, umożliwiającego składanie ofert przez konkurujących ze sobą przewoźników. (...) W miastach małych i średnich występuje wątpliwość dotycząca zasadności wyodrębniania wyspecjalizowanego zarządcy transportu w celu oddzielenia sfery organizacji i realizacji przewozów. W miastach tych zadania organizatorskie mogą pełnić odpowiednie wydziały urzędów miejskich, którym zostałyby przekazane niezbędne kompetencje zarządcze umożliwiające między innymi planowanie i kontrolowanie oferty przewozowej. Dla pasażera najistotniejsza jest integracja taryfowo-biletowa, informacyjna oraz funkcjonalna wszystkich przewoźników oferujących usługi w wspólnym obszarze”¹⁵¹.

Działania władz lokalnych w zakresie opracowania, wdrożenia i ewaluacji polityki transportowej dotyczą również określania sfery zależności między transportem publicznym a indywidualnym. Zwraca uwagę na to W. Wrzosek pisząc, iż „przewozy zbiorowe i indywidualne są względem siebie substytucyjne i komplementarne. Zakres substytucji między oboma rodzajami transportu nieustannie ewoluuje, ze względu na różnicowanie usług transportowych oraz stosowanie określonej polityki transportowej przez władze miasta. Możliwość różnicowania sfery substytucji między transportem zbiorowym i indywidualnym powoduje występowanie luki substytucyjnej wyrażającej istnienie substytutów o niedoskonałym charakterze i ukształtowanie się struktury rynku usług przewozowych w formie konkurencji monopolistycznej”¹⁵².

¹⁵⁰ H. Kołodziejcki, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 49.

¹⁵¹ Ibidem, s. 49.

¹⁵² H. Kołodziejcki, O. Wyszomirski, op. cit., s. 40.



Ryc. 6. Sfera substytucji oraz luka substytucyjna między indywidualnym i zbiorowym transportem miejskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Kołodziejczyk, O. Wyszomirski, op. cit., s. 40; za: W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, wyd. III zmienione, PWE, Warszawa 2002, s. 293.

Nie ulega wątpliwości, iż jednym z najważniejszych, współczesnych wyzwań dla samorządów w Polsce, jest sprostanie dynamicznej ewolucji potrzeb mieszkańców i nadążenie za zmianami w strukturze przestrzennej wielu miast. Wśród nowych zadań realizowanych przez gminy, do których zaliczyć można organizację sprawnego systemu opieki żłobkowej, przedszkolnej, czy też wdrożenie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, wskazuje się na zintegrowane zarządzanie przestrzenią miejską. Niezależnie od koncepcji teoretycznych, jest ono rozumiane jako dbanie o zrównoważony, równomierny rozwój gminy, w oparciu o właściwą diagnozę potrzeb mieszkańców i sprostanie im na poziomie gminnym i/lub ponadgminnym poprzez realizację wszystkich funkcji. Gminy nie zawsze nadążają za zmieniającymi się potrzebami mieszkańców. Na przeszkodzie ich realizacji stoją często bariery administracyjne, procedury wewnętrzne, niewłaściwa diagnoza potrzeb, czy też brak przekonania do ponadgminnych form współpracy. Ten ostatni aspekt różni polski samorząd terytorialny od niemieckich gmin, które zadanie organizacji transportu publicznego, najczęściej realizują na poziomie międzygminnym w formule związku międzygminnego.

4. SYSTEM DECYZYJNY I FINANSOWANIE POLITYKI MIEJSKIEJ W DZIEDZINIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Analizę zasad finansowania organizacji i usług publicznego transportu miejskiego w perspektywie sieciowej należy poprzedzić kilkoma uwagami dotyczącymi charakteru prawnego i politycznego tej usługi publicznej. Zarówno na gruncie krajowych, jak unijnych przepisów prawnych oraz literatury przedmiotu podkreśla się, iż komu-

nikacja ze względu na swój publiczny charakter ma istotny wpływ na jakość życia – zwłaszcza jednostek najsłabszych, których nie stać na zakup samochodu lub ze względu na niepełnosprawność nie mogą go prowadzić. Dobry transport publiczny ułatwia również dostęp dzieci i młodzieży do edukacji, co ma kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy¹⁵³. Stąd też realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego tego zadania jest zaliczana do katalogu usług użyteczności publicznej.

Na system finansowania zbiorowego transportu publicznego można spojrzeć z kilku punktów widzenia. Po pierwsze, z perspektywy finansowania tego zadania tj. dochodów i wydatków i zasady nadzoru, kontroli i rozliczania usług przewozowych przez organizatora; po drugie, przez pryzmat dochodów, jak i kosztów ponoszonych przez operatora świadczącego usługi przewozowe; po trzecie, z punktu widzenia ogółu wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na wydatki związane z mobilnością, co odzwierciedla założenia perspektywy zrównoważonego rozwoju; po czwarte, z punktu widzenia efektywności finansowej tego działu polityki komunalnej i nadzoru właścicielskiego nad operatorami będącymi własnością skarbu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei najszersze podejście w analizie kosztów transportu jest prezentowane przez tzw. podejście społeczne.

A. Szuścicka w tekście dotyczącym użyteczności publicznej przedsiębiorstw komunikacyjnych, analizuje skutki prowadzenia działalności gospodarczej w tym sektorze przez operatorów. Ustawodawca daje możliwość prowadzenia działalności w oparciu o dwie różne podstawy prawne. Z racji tego, że spośród badanych gmin i ich operatorów, występuje rozróżnienie na spółki prawa handlowego¹⁵⁴ (Konin, Piła) jak i zakłady budżetowe (Leszno) zwrócenie uwagi na ten aspekt, wydaje się być zasadne. Autorka zwraca uwagę na fakt, iż „Przedsiębiorstwa omawianej sfery można sklasyfikować w dwóch grupach. Pierwszą z nich są podmioty działające w oparciu o mechanizmy gospodarki budżetowej, drugą stanowią przedsiębiorstwa funkcjonujące na zasadach rynkowych. Wynika to z faktu, że na rynku transportu miejskiego mamy do czynienia zarówno z organizatorami, jak i operatorami usług użyteczności publicznej.

Dla podmiotów z pierwszej grupy podstawowym kryterium efektywności jest umiejętnie zbilansowanie wpływów i wydatków wynikających z prowadzonej działalności. Dla sfery rynkowej o efektywności świadczy przede wszystkim klasyczny rachunek ekonomiczny wymagający od zarządzających generowania dodatniego wyniku finansowego. Sposób pomiaru obu wymiarów efektywności dla podmiotów transportu miejskiego jest zdeterminowany w dużej mierze prawnymi regulacjami dotyczącymi sposobów finansowania tego typu działalności¹⁵⁵. Nadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż w miejskim transporcie zbiorowym przedsiębiorstwo może być jednocześnie

¹⁵³ Por. M. Wolański, op. cit., s. 55.

¹⁵⁴ Więcej na temat różnic między jednostką budżetową, zakładem budżetowym a spółkami prawa handlowego z udziałem gmin w: S. Kańduła, J. Przybylska (red.), *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 43.

¹⁵⁵ A. Szuścicka, *Użyteczność publiczna przedsiębiorstw transportu miejskiego jako wyznacznik ich finansowej efektywności*, „Studia Ekonomiczne”, 2013/143/374-380, Wydawnictwo Uniwersyteku Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 374.

organizatorem przewoźnikiem-operatorem lub wyłącznie organizatorem systemu komunikacji miejskiej¹⁵⁶.

Finansowanie zadania gminy polegającego na organizacji usług przewozowych w miejskim transporcie zbiorowym, może być analizowane z punktu widzenia ogółu wydatków budżetu gminy i prognozy finansowania zadania w stopniu adekwatnym do zmieniających się potrzeb społecznych. Oba przedmioty badań łączy źródło finansowania, jak i postępowanie dysponenta środków publicznych, jakim jest władca gminy, przewodniczący zarządu jednostki pełniący funkcje organizatora przewozów. W sytuacji, w której operatorem jest podmiot publiczny należący do skarbu gminy organizującej przewozy, władca tejże gminy pełni nadzór nad operatorem z racji nadzoru właścicielskiego oraz pełni nadzór nad wykonaniem budżetu z racji funkcji dysponenta środków publicznych. Stąd na efektywność ekonomiczną tego typu usług należy spojrzeć łącznie z punktu widzenia kondycji finansowej spółki, zakładu budżetowego oraz odpowiedzialności za kondycję finansową kierowanej przez siebie jednostki. Kierując się przy tym wskazaniem ustawodawcy, iż użyteczność publiczna według ustawy o gospodarce komunalnej „(...) zapewnia bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹⁵⁷.

Cechą charakterystyczną rynków transportu zbiorowego jest znaczący udział sektora publicznego w postaci dopłat do kosztów świadczenia tych usług ze środków publicznych. Kwoty dopłat są znacznie wyższe niż dochody ze sprzedaży usług. Interwencja publiczna pozwala na świadczenie usług na obszarach i w okresie niskiego zapotrzebowania na usługi, czyli również wówczas, gdy są one nierentowne. Na różny zakres publicznego finansowania publicznego transportu miejskiego mają wpływ wg G. Dydkowskiego m.in.: wielkość miasta, liczba ludności, struktura funkcjonalno-przestrzenna, potencjał ekonomiczny i organizacja gospodarki komunalnej. Nie bez znaczenia pozostają też czynniki polityczne jak np. postrzeganie przez władze wpływu transportu na rozwój przestrzenny oraz funkcjonowanie miasta, warunki życia mieszkańców oraz atrakcyjność miast dla inwestorów¹⁵⁸.

Rekompensowanie kosztów świadczenia usług publicznych ze środków budżetu jednostek samorządu terytorialnego i/lub z budżetu państwa jest konsekwencją prawnej kategorii tego rodzaju działalności. W obszarze rozważań prawnych pojęcie usługi użyteczności publicznej odnosi się do podmiotów, przedmiotów i działań, których celem jest pomoc w organizowaniu ludzkiej aktywności życiowej i zaspokajaniu ludzkich potrzeb. Jej istotą jest pożytek, który mogą osiągnąć ludzie i ich grupy; pożytek, który będzie powszechnie dostępny, bez względu na to czy podmioty działające na jego rzecz będą miały status publiczny czy prywatny¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Por. K. Szałucki, *Adaptacyjność rynkowa komunikacji miejskiej w Polsce*, „Transport Miejski” 1997, nr 3, s. 9.

¹⁵⁷ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43, art. 1.

¹⁵⁸ Por. G. Dydkowski, *Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – porównanie największych miast w Polsce*, www.logistyka.net.pl, 8 kwietnia 2015.

¹⁵⁹ Por. M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 24.

Charakter prawny usług użyteczności publicznej

Usługi użyteczności publicznej są świadczone na rzecz określonej społeczności w celu zaspokojenia jej podstawowych potrzeb, stąd ich powszechny, ogólnodostępny charakter, który wiąże się z koniecznością dotowania kosztów ich świadczenia.

Źródło: Opracowanie własne.

Koszty utrzymania całego systemu transportowego są bowiem zbyt wysokie, by mogły je zrekomensować jedynie wpływy ze sprzedaży biletów i inne pozabudżetowe źródła. Z kolei usługi publiczne świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są częściowo lub całkowicie kontrolowane przez państwo w zakresie cen, ale udostępniane są na zasadach rynkowych. Do tej grupy należy komunikacja międzyregionalna, międzywojewódzka i międzynarodowe przewozy osób. Zakłada się, że te przewozy muszą istnieć, ale nie przewiduje się ich dofinansowania¹⁶⁰.

Częściowe, lub kompleksowe finansowanie usług użyteczności publicznej ze środków publicznych nie oznacza rozdawnictwa środków publicznych i pomocy publicznej państwa. Ich świadczenie również musi być oparte o rachunek ekonomiczny. Jednak przed analizą wydatków na transport miejski z punktu widzenia tylko i wyłącznie efektywności ekonomicznej przestrzega G. Dydkowski pisząc, iż „(...) różne są rozwiązania, w ramach których świadczone są usługi transportu zbiorowego, co ma wpływ na wielkość i efektywność wydatkowanych środków. Różne są też warunki świadczenia usług transportu zbiorowego, zagospodarowanie przestrzenne miasta, dopasowanie infrastruktury do potrzeb, parametry jakościowe infrastruktury transportowej, styl życia mieszkańców, czy też konkurencja przemieszczania się indywidualnymi środkami transportu. Oznacza to, że jedynym kryterium efektywności funkcjonowania systemów transportu zbiorowego nie powinna być minimalizacja wydatków na ten cel. [Z perspektywy zrównoważonego rozwoju jednostek terytorialnych – przyp. M. T.] oczekuje się równowagi pomiędzy wydatkami miast a uzyskiwanymi korzyściami w wyniku sprawnego funkcjonowania systemów transportowych oraz obniżenia negatywnego wpływu transportu na otoczenie”¹⁶¹.

Przykładem rozdawnictwa środków publicznych były stosowane w Polsce dotacje podmiotowe. Ich wypłacanie podważało zasadę równości wszystkich podmiotów gospodarczych zasady uczciwej konkurencji. System pomocy publicznej powinien być oparty na zasadzie wyjątku od tej reguły¹⁶². Organizując usługi tego typu władza powinna kierować się następującymi zasadami:

- 1) zasada subsydiarności i lokalnej odpowiedzialności;
- 2) ekonomii skali zakładającej, że zadania małej skali powinny być realizowane na szczeblu najniższym, a zadania dużej skali na wyższych szczeblach władzy;
- 3) dostępności i odpowiedzialności zakładającej powszechny dostęp do komunikacji zbiorowej oraz adekwatną do potrzeb ilość połączeń;
- 4) efektów zewnętrznych sprowadzającą się takiej organizacji usług, aby zbiorowa komunikacja publiczna działała skutecznie;

¹⁶⁰ Por. B. Madej i in., op. cit., s. 6.

¹⁶¹ Por. G. Dydkowski, op. cit., s. 85.

¹⁶² Por. B. Madej i in., op. cit., s. 7 i nast.

5) równości i sprawiedliwości społecznej oznaczającej równy dostęp do komunikacji wszystkich obywateli oraz ochronę cenową określonych grup ludności¹⁶³.

Użyteczność publiczna według ustawy o gospodarce komunalnej to nieprzerwane i bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych¹⁶⁴. Podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonania określonych zadań publicznych, nie powinny kierować się w swojej działalności kryterium maksymalizacji zysku. Z konsumpcji usług publicznych nie da się nikogo wykluczyć. Są one świadczone na rzecz ogółu społeczeństwa. Mają charakter niematerialny, ogólnospołeczny, kierowane są do ogółu społeczeństwa lub też dużej zbiorowości¹⁶⁵. Można przyjąć, iż jest to ogół usług świadczonych przez instytucje publiczne. Płatność za organizację i finansowanie tych zadań jest pokrywana w całości lub w części z budżetu jednostek samorządu terytorialnego i/lub z budżetu państwa. Stąd w komunikacji miejskiej występuje własność uspołeczniona, co sprawia, że system jest dotowany np. w odniesieniu do kosztów bieżących, do przewozów bezpłatnych i ulgowych, lub też zwolnień z opłaty za przejazd. Źródłem dotacji są najczęściej budżety lokalne, regionalne i centralne. Nie każda usługa komunikacji miejskiej spełnia kryterium użyteczności publicznej. Ustawodawca krajowy definiuje ją jako „powszechnie dostępną usługę w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywaną przez operatorów publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze”¹⁶⁶. Publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, w oparciu o regulacje zawarte w ustawie oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju¹⁶⁷.

„Aby zapewnić świadczenie tych usług, właściwe organy państw członkowskich muszą mieć możliwość podejmowania odpowiednich działań (...) aby zapewnić świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego [są nimi – przyp. M. T.] m.in. przyznawanie podmiotom świadczącym usługi publiczne wyłącznych praw, (...) rekompensaty finansowej oraz określanie ogólnych zasad w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa transportowego mających zastosowanie do wszystkich podmiotów świadczących takie usługi”¹⁶⁸. Unijny legislator wskazuje, że „publiczne usługi w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego oznaczają połączone usługi transportowe na określonym obszarze geograficznym zawierające wspólny system informacyjny i biletowy oraz wspólny rozkład jazdy”¹⁶⁹. Zgodnie z cytowaną już ustawą o publicznym transporcie zbiorowym zadanie zapewnienia takich właśnie usług w gminie może być realizowane przez samorządowy zakład budżetowy, spółkę komunalną lub przez wykonawcę wybranego w trybie zamówienia publicznego

¹⁶³ Por. B. Madej i in., op. cit., s. 8.

¹⁶⁴ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43, art. 1.

¹⁶⁵ Por. M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, w: S. Flejterski i in.(red.), *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa 2005, s. 454.

¹⁶⁶ Por. art. 4 pkt 12, ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, op. cit.

¹⁶⁷ A. Szuścicka, *Użyteczność publiczna przedsiębiorstw transportu miejskiego jako wyznacznik ich finansowej efektywności*, „Studia Ekonomiczne” 2013, vol. 143, s. 375.

¹⁶⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku, *dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające niektóre rozporządzenia Rady*, Dz. U. UE, L 315/1, pkt 5).

¹⁶⁹ Ibidem, art. 2 pkt M).

lub udzielonej koncesji. K. Czarnecki słusznie wskazuje, iż „Sposób (...) realizacji [tej usługi – przyp. M. T.], a w szczególności wybór formy organizacyjno-prawnej, w jakiej zadanie to będzie realizowane, zależy w każdym przypadku od miejscowych potrzeb i specyfiki konkretnej gminy, jej lokalizacji, powierzchni, liczby ludności”¹⁷⁰. Uwaga ta nie dotyczy tylko i wyłącznie modelu organizacji, wiąże się z wysokością dotacji, ale również formą organizacyjną i trybem wyboru operatora realizującego zadanie przewozowe. Stąd „wybór formy organizacyjno-prawnej świadczenia usług w zakresie komunikacji zbiorowej będzie też wpływał na sposób i zakres finansowania ze środków budżetu gminy”¹⁷¹.

Tabela 4

Źródła finansowania transportu miejskiego

Finansowanie bieżącej działalności		Finansowanie rozwoju	
wpływy ze sprzedaży usług	dotacje	źródła wewnętrzne	źródła zewnętrzne
Wpływy ze sprzedaży biletów		Zysk netto	Dotacje
Wpływy z dodatkowej działalności		Amortyzacja	Środki unijne
			Kredyty, pożyczki
			Obligacje
			Partnerstwo publiczno-prywatne

Źródło: S. Ejdyś, *Optymalizacja miejskiego transportu zbiorowego na przykładzie miasta Olsztyna*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2014, s. 89; za: B. Grad, *Konkurencyjność regionalnego transportu publicznego – uwarunkowania prawne i finansowe*, „Transport Miejski i Regionalny” 2004, nr 9.

Na budżet przeznaczany na finansowanie publicznego transportu miejskiego składają się dochody, jak i wydatki. Podstawowy wykaz źródeł finansowania zawiera tabela 4. Obserwowane w różnych miastach w Polsce i na świecie zróżnicowanie form finansowania transportu miejskiego oraz stosowanych rozwiązań praktycznych wynika z zakresu interwencji władzy publicznej, własności operatorów, dostępu i struktury lokalnego rynku transportu zbiorowego, podziału ryzyka zasad finansowania transportu ze środków publicznych i innych postanowień umownych¹⁷². Powyższe zależności są częścią szerszych uwarunkowań prowadzonej przez władze lokalne polityki transportowej. Składają się na nią również przekonania władz lokalnych formułowane w odniesieniu do pożądanego przez nich kultury mobilności miejskiej. Polityka ta bywa często efektem presji środowiska lokalnego, które oczekuje konkretnych rozwiązań uzasadniających konieczność interwencjonizmu władz w lokalny system transportu miejskiego.

Warto zwrócić uwagę, na to, że model finansowania usług przewozowych jest bezpośrednio związany ze stopniem regulacji rynku transportu miejskiego podejmowanej przez organizatora przewozów. „W warunkach łączenia działalności organizatorskiej i przewozowej występuje monopol podaży usług przewozowych i w konsekwencji

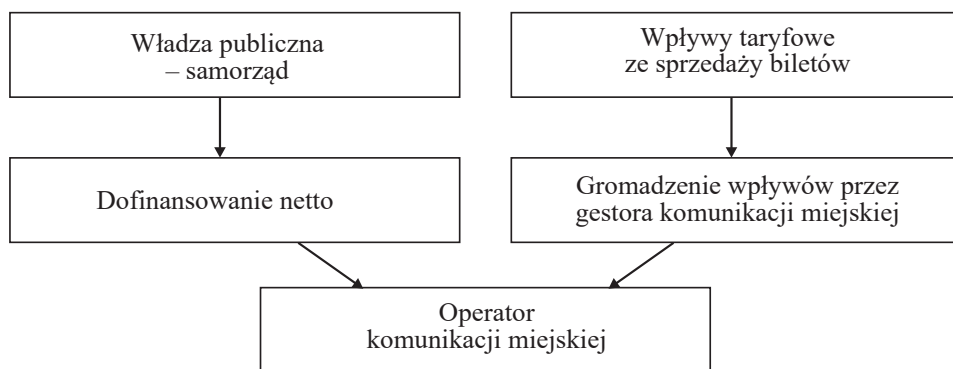
¹⁷⁰ K. Czarnecki, *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1(1), s. 57–75.

¹⁷¹ Ibidem, s. 62.

¹⁷² Por. R. Tomanek (red.), *Ceny transportu miejskiego w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2007, s. 52.

brak presji konkurencji oraz weryfikacji prowadzonej bezpośrednio przez rynek”¹⁷³. Uzyskiwanie przez przedsiębiorstwo dopłaty budżetowej, powiązanej z ilością i jakością świadczonych usług, powinno być przedmiotem kontraktu zawieranego przez władze publiczne i podmiot świadczący usługi przewozowe. Kontrakt na realizację usług przewozowych w warunkach monopolu w sferze organizacyjnej i przewozowej nie jest jednak w stanie wymóc racjonalizacji kosztów oferty przewozowej. (...) dlatego gminy, będące najczęściej właścicielem monopolistycznego przedsiębiorstwa, powinny wprowadzać określone mechanizmy dotyczące kontroli i racjonalizacji kosztów oraz jakości świadczonych usług, np. zlecając audyt czy kontrolę. Jednak mimo wszystko nie zapewnia to rynkowej weryfikacji poziomu kosztów oraz racjonalności oferty przewozowej pod względem ilościowym i jakościowym”¹⁷⁴.

Dyskusja o modelu finansowania usług przewozowych w transporcie publicznym wiąże się z reformą modelu zarządzania siecią transportową. Z chwilą pojawienia się pierwszych w Polsce zarządów transportu miejskiego zmieniła się baza finansowania dla tych zakładów komunikacyjnych, które prowadziły swoją działalność w modelu z zarządem transportu miejskiego. Na dzień dzisiejszy mamy dwa modele finansowania działalności operatorskiej w zbiorowym transporcie miejskim. Są to: 1) model finansowania netto i 2) model finansowania brutto. Ilustrację tych dwóch modeli przedstawiają ryc. 7 oraz ryc. 8.



Ryc. 7. Model finansowania działalności operatorskiej – netto

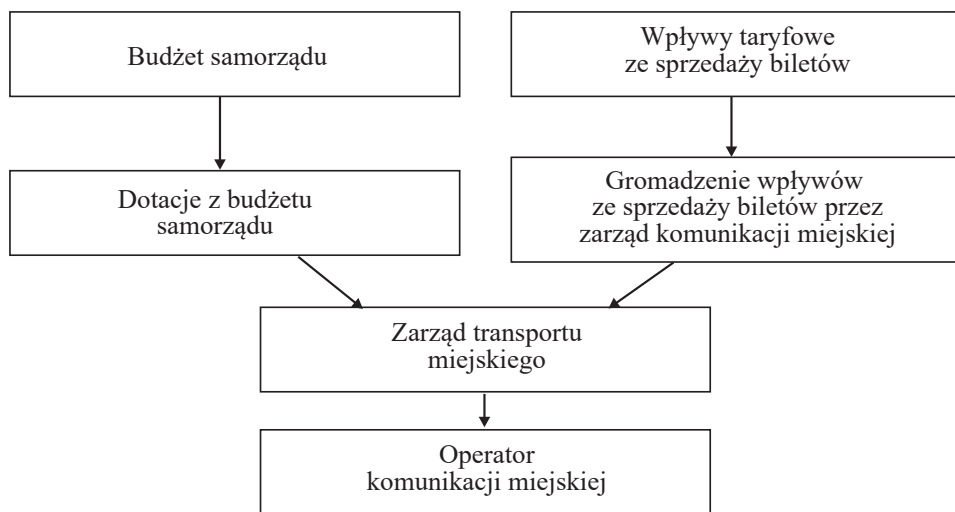
Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z założeniami finansowania „netto” operator otrzymuje za swoje usługi środki z budżetu miasta oraz zachowuje dla siebie wpływy ze sprzedaży biletów. Model ten zakłada dążenie do wypracowania równowagi finansowej polegającej na zmniejszaniu różnicy między stroną kosztową a przychodową. Wskazać można na negatywne cechy omawianego modelu. Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego istnieje pokusa, by wraz ze zwiększającymi się wpływami operatorów ze

¹⁷³ H. Kołodziejki, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 43.

¹⁷⁴ Ibidem.

sprzedanych biletów, zmniejszać kwotę dotacji z budżetu gminy. Takie myślenie może skutkować obniżeniem się jakości świadczonych usług, zmniejszeniem pracy przewozowej i finalnie odpływem znacznej liczby pasażerów. Dla operatorów zaś, pewność finansowania ze środków publicznych, może zniechęcać do egzekwowania obowiązku zapłaty za usługę i do windykacji należności z tytułu niezapłaconych opłat dodatkowych za jazdę bez biletu. Przy braku prorynkowego myślenia operatorów i braku motywacji u decydentów politycznych, model zapłaty za usługi przewozowe metodą „netto” może okazać się mało efektywnym.



Ryc. 8. Model finansowania działalności operatorskiej metodą „brutto”

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z założeniami finansowania metodą „brutto” operator jest pozbawiony wpływów ze sprzedaży biletów, nie prowadzi też kontroli biletowej i egzekucji z opłat dodatkowych. Jego podstawowym i *de facto* jedynym zadaniem jest świadczenie, w oparciu o kontrakt z zarządem transportu miejskiego, usług przewozowych po jak najniższej cenie. Ryzyko handlowe związane z pozyskiwaniem klientów i ze zwiększaniem wpływów ze sprzedaży biletów przechodzi na organizatora przewozów. Model „brutto” czytelnie dzieli role zarządcy i operatora, przypisując temu pierwszemu również rolę menadżera. Stąd w trosce o wysoką jakość usług przewozowych, a także zapewnienie minimum rentowności poszczególnych linii, zarząd musi podejmować działania maksymalnie dopasowujące ofertę przewozową do realnego zapotrzebowania mieszkańców. Operator pozbawiony udziału we wpływach z biletów, nie ma interesu w tym by tego typu działania prowadzić. Stąd niezbędna rola zarządcy, który wykorzystując instrumenty koordynacji w oparciu o przepisy ustawowe i te zawarte w umowach przewozowych, takie działania musi prowadzić. Powyższe ustalenia są aktualne z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych badań w ośrodkach subregionalnych Konin, Leszno i Piła. Omówienie wyników badań zebranych po przeprowadzeniu wywiadów z kierownictwem operatorów przewozów i przedstawicielami organizatora przewozów zostały omówione w rozdziale czwartym monografii.

Literatura przedmiotu¹⁷⁵ podejmująca temat modeli finansowania działalności publicznego transportu miejskiego prowadzi do wyróżnienia jeszcze innego podziału omawianych modeli. Pierwszy związany z gospodarką budżetową, drugi zaś oparty na zasadach rynkowych. „W modelu budżetowym efektywność jest obliczana i weryfikowana zgodnie z zasadami bilansowymi. Jego celem jest utrzymanie równowagi pomiędzy wpływami a wydatkami przy określonym poziomie pracy eksploatacyjnej. To w jaki sposób i przy wykorzystaniu jakich środków zarządza się transportem miejskim pozwala na wypracowanie modelu skutecznego zarządzania budżetem przeznaczonym na ten cel”¹⁷⁶.

Organizacja i finansowanie transportu miejskiego to zespół naczyń połączonych, który musi być zarządzany skutecznie tzn. z uwzględnieniem wspomnianych zależności. Przy czym przez skuteczne zarządzanie rozumie się dostęp do pełnej i aktualnej informacji, co pozwala na niedopuszczenie do takiej sytuacji, w której „(...) proces zarządzania usługami (...) kończy się na wyborze operatora i podjęciu przez niego działalności, w ramach określonych przez regulatora. Dla zachowania pełnej kontroli nad przebiegiem procesu usługowego ważne jest diagnozowanie, obejmujące analizę i ocenę wykonania oraz jego monitorowanie. Stałe monitorowanie, czyli system śledzenia i obserwacji procesu, ze wskazaniem potrzebnych, ewentualnych działań korygujących – należy do podstawowych zadań regulatora. Systematyczne informacje na ten temat są potrzebne dla poprawy jakości usług i ich finansowania z budżetu gminy”¹⁷⁷.

Na zagadnienie finansowania zbiorowego transportu miejskiego można spojrzeć z jeszcze innego punktu widzenia. Zgodnie z tabelą 5 budżet transportu miejskiego jest przeznaczony na finansowanie bieżącej działalności i/lub na finansowanie rozwoju. Warto spostrzec, iż gminy wyrażające wolę zmiany kultury mobilności ich mieszkańców rozumianą jako poprawę konkurencyjności transportu zbiorowego względem transportu indywidualnego, muszą dysponować adekwatnymi do swoich aspiracji środkami budżetowym. W zintegrowanym podejściu do finansowania polityki transportowej na pożądanym poziomie i tym samym usług przewozowych o pożądanej jakości, ogół wydatków na transport stanowi szczególny instrument polityki jakości życia i polityki społecznej określonej jednostki. Stąd też Z. Kłós słusznie dostrzega, iż „podnoszenie jakości usług transportu zbiorowego w miastach poprzez inwestycje infrastrukturalne i suprastrukturalne wpływa na pozytywne postrzeganie komunikacji miejskiej jako alternatywnej formy przemieszczania się”¹⁷⁸.

Źródłem finansowania wydatków przeznaczanych na transport miejski są co do zasady: przychody ze sprzedaży biletów i innych opłat dodatkowych, środki własne gminy, środki z budżetu państwa, środki pozakrajowe m.in. środki publiczne Unii Europejskiej. W odniesieniu do innych opłat należy rozumieć m.in. kary naliczane w związku z nieregulaminowym korzystaniem z usług transportu miejskiego, opłatę przystankową naliczaną operatorom i/lub przewoźnikom korzystającym z infrastruk-

¹⁷⁵ Np. Z. Kłós, *Finansowanie komunikacji miejskiej na przykładzie miasta*, „Logistyka” 2012, nr 2.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Por. E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 178.

¹⁷⁸ Z. Kłós, *Finansowanie komunikacji miejskiej na przykładzie miasta*, „Logistyka” 2012, nr 2, s. 147.

tury towarzyszącej transportowi miejskiemu, kary naliczane operatorom lub przewoźnikom ze względu na wykonywanie usług niezgodnie z podpisaną umową przewozową i in. Na każdą z tych pozycji strony dochodowej budżetu transportu miejskiego oddziałuje grupa czynników, które muszą być brane pod uwagę przy analizie efektywności finansowej systemu. Wśród tych najważniejszych wymienić można: popyt na transport zbiorowy, cena biletu i jego rodzaj, struktura wiekowa mieszkańców, wiek osób uczących się, dostępność komunikacji czy też jakość oferowanych usług. Analiza kosztów działalności przewozowej i administracyjnej wskazuje na to, że głównym źródłem finansowania komunikacji miejskiej jest przede wszystkim finansowanie budżetowe.

Uwzględniając źródła dochodów budżetu JST, można powiedzieć, że każdy podatnik partycypuje co do zasady w finansowaniu transportu publicznego. Mając na uwadze kryteria, jakimi kierują się gminy przy wydawaniu środków publicznych na swoje zadania, oraz przede wszystkim ograniczone zasoby finansowe przeznaczane na nieograniczoną liczbę potrzeb mieszkańców na dobrej jakości usługi publiczne, przy analizie finansowej transportu miejskiego znaczenia nabiera pojęcie efektywności i jej pomiaru. Oczywistym jest, że optymalizacja form i metod finansowania transportu miejskiego, jak i spoczywający na dysponencie środków publicznych wymóg racjonalnego gospodarowania publicznymi środkami, nakładają obowiązek efektywnego zarządzania źródłami i formami finansowania transportu miejskiego¹⁷⁹.

Tabela 5

Koszty transportu zbiorowego a kontrola biletów i egzekucja opłat dodatkowych

W systemie, w którym prawdopodobieństwo nieuchronności nałożenia i opłacenia kary jest wysokie, wzrasta sprzedaż biletów i proporcjonalnie maleje udział dotacji w kosztach utrzymania linii. Kontrola kosztów systemu związana jest przede wszystkim ze stanem taboru przewoźnika i jego dopasowaniem do realnych potoków pasażerskich.

Źródło: Opracowanie własne.

Na koszty składają się również inne stałe wydatki jak np. płace, serwis i utrzymanie zaplecza technicznego i in. W modelu zintegrowanej oferty przewozowej powstałej na skutek zawarcia między gminami porozumienia międzygminnego, istnieje konieczność zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji wyliczonej i regulowanej na konto organizatora. W praktyce opracowywane są algorytmy liczące jej wysokość. Na przykład w aglomeracji poznańskiej dotacja z budżetów gmin, które przekazały zadania organizatora transportu miejskiego na miasto Poznań jest obliczana na podstawie wzoru z tabeli 6.

¹⁷⁹ W praktyce osoba odpowiedzialna za zarządzanie transportem miejskim powinna uwzględniać wszystkie czynniki wpływające na wielkość dochodów i wydatków. Oprócz wspomnianych, nie bez znaczenia dla pierwszej kategorii budżetowej, pozostają takie działania jak bieżące kontrolowanie potoków pasażerskich, zapewnienie jak największej dostępności systemu sprzedaży biletów, regularne badanie napełnienia pojazdów i dostosowywanie ich pojemności do faktycznego zapotrzebowania. Ponadto: podejmowanie działań nastawionych na skuteczność kontroli biletowej, ale również na egzekucję nałożonych kar.

Algorytm wysokości dotacji dla gmin na przykładzie ZTM Poznań

$D_g = Ke_g - W_g - W_{gsz} + Ko_g + Kp_g$	
gdzie: D_g	– wysokość dotacji dla gminy g ;
Ke_g	– wysokość kosztów eksploatacyjnych dla gminy g ;
W_g	– wpływy z biletów dla gminy g ;
W_{gsz}	– wpływy z biletów szkolnych dla gminy g ;
Ko_g	– wysokość kosztów organizacji i zarządzania ptz na terenie gminy g ;
Kp_g	– wysokość kosztów eksploatacyjnych na terenie Poznania lub innych gmin pokrywanych przez gminę g .

Źródło: Opracowanie własne.

K. Wojewódzka-Król oraz Wł. Rydzkowski w publikacji pod ich redakcją zwracają uwagę na jeszcze inną kategorię kosztów w transporcie. Wskazują, iż „koszty własne i koszty zewnętrzne transportu tworzą koszty społeczne transportu. Można je rozpatrywać porównawczo w odniesieniu do poszczególnych środków przewozowych i w odniesieniu do całego systemu transportowego miasta, zakładając określony podział zadań przewozowych. W ramach kosztów społecznych transportu miejskiego należy wyróżnić:

- koszty budowy (rozbudowy) i utrzymania infrastruktury;
- koszty eksploatacji środków przewozowych;
- koszty czasu podróży;
- koszty hałasu i zanieczyszczenia powietrza;
- koszty wypadków drogowych, inne¹⁸⁰.

Struktura kosztów komunikacji miejskiej

Koszty społeczne komunikacji miejskiej	Koszty własne	Koszty organizatorów komunikacji, przewoźników oraz eksploatujących własne pojazdy w komunikacji indywidualnej
Koszty infrastruktury transportowej nieobjęte kosztami własnymi	Koszty państwa i samorządu terytorialnego	
Koszty zewnętrzne	Koszty mieszkańców i społeczeństwa jako całości	
Koszty czasu		

Źródło: Wyszomirski O., *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 101.

Metoda liczenia kosztów transportu indywidualnego stanowi barierę dla poziomu cen w transporcie zbiorowym, jeśli uzna się tezę o konieczności zachowania relacji kosztów przemawiających na korzyść transportu zbiorowego, podporządkowaną polityce kształtowania racjonalnej struktury przewozów miejskich¹⁸¹. Jednym z elementów polityki transportowej miasta jest polityka taryfowa prowadzona przez podmiot organizujący przewozy. Odzwierciedla ona realizację przez władzę publiczną określonych celów polityki społecznej i komunikacyjnej.

¹⁸⁰ K. Wojewódzka-Król, Wł. Rydzkowski (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 244.

¹⁸¹ Por. ibidem, s. 250.

Można wyróżnić trzy podstawowe typy taryf: jednolitą, odcinkową i strefową. Taryfa strefowa zwana też obszarową polega na podziale obszaru zurbanizowanego na określone strefy oznaczone na planie obszaru. Taryfa strefowa łączy w sobie cechy taryfy jednolitej i odcinkowej bowiem w obrębie jednej strefy obowiązuje jednolita taryfa. Podział obszaru na strefy leży w gestii organizatora transportu zbiorowego. W modelach integrujących zadania gmin w zakresie transportu publicznego, na ich terenie obowiązuje jedna taryfa przewozowa. Organizator emituje określone rodzaje biletów, które pozwalają na elastyczne dopasowanie taryfy przewozowej do oczekiwań pasażerów. Co do zasady taryfy, które obowiązują w transporcie miejskim, przewidują dwa podstawowe rodzaje opłat: jednorazową i okresową. Na obszarach funkcjonalnych miast dużą popularność wśród pasażerów zyskują tzw. opłaty korespondencyjne umożliwiające przesiadanie się między różnymi środkami transportu publicznego. Ponadto na znaczeniu zyskują międzystrefowe bilety okresowe, dzienne, weekendowe, tygodniowe, miesięczne, kwartalne, semestralne, roczne i in. Zakres przestrzenny ważności takiego biletu wynika z rodzaju przyjętego systemu taryfowego.

W transporcie publicznym częstym rozwiązaniem zachęcającym do korzystania z usług przewozowych w sposób zorganizowany są wprowadzane ulgi i rabaty. Ulgi w opłacie za przejazd mają charakter *stricte* polityczny. Mogą być przyznawane ze względu na wiek, stan zdrowia, sytuację życiową, status społeczny. Rabaty z kolei są rozwiązaniem marketingowym. Udzielając rabatu dąży się do maksymalizacji dochodów, obniżenia kosztów sprzedaży biletów i uzyskania przychodów „z góry” tj. przed realizacją usługi.

Na zależności między nakładami na komunikację miejską i rozbudowę infrastruktury drogowej na przykładzie konurbacji śląskiej wskazują J. Jackiewicz, P. Czech i J. Barcik¹⁸². Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz autorzy wnioskuje, iż polityka transportowa w perspektywie zrównoważonego rozwoju jednostek osadniczych, wiąże się ściśle ze sposobem i poziomem finansowania transportu miejskiego. W ślad za nią powinno iść w parze odpowiednie finansowanie umożliwiające realizację inwestycji i utrzymanie systemu transportowego. Zmniejszanie dofinansowania transportu zbiorowego i finansowanie wydatków na utrzymanie i rozbudowę dróg publicznych skutkuje pogarszającym się stanem transportu publicznego i zwiększaniem uzależnienia od samochodów osobowych. W efekcie transport publiczny staje się mniej konkurencyjny do motoryzacji indywidualnej i nie jest prowadzony zgodnie z założeniami rozwoju zrównoważonego.

Jak zatem widać, wysokość nakładów na finansowanie usług zbiorowego transportu miejskiego jest zależna od przyjętej przez lokalne władze koncepcji rozwoju sieci połączeń, ich zakładanej częstotliwości jak również idei leżącej u podstaw polityki na rzecz pożądanej kultury mobilności mieszkańców. Wydatki na zarząd i organizację siecią zbiorowej komunikacji miejskiej stanowią część wydatków na realizację celów polityki transportowej. Wśród innych kategorii wydatków wymienić trzeba: wydatki na zadania wynikające z zarządu nad drogami publicznymi, wydatki na utrzymanie i rozwój infrastruktury transportowej, wydatki na obsługę systemów eko-mobilności (rower miejski), inwestycje w środki transportu publicznego, wydatki na promocję

¹⁸² Por. J. Jackiewicz, P. Czech, J. Barcik, *Finansowanie transportu miejskiego w konurbacji Górnośląskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Transport” 2010, nr 68, Katowice.

zachowań komunikacyjnych mieszkańców i in. Kwoty wydatków są zależne od możliwości finansowych jednostki, jak również od podejmowanych przez organ uchwałodawczy i wykonawczy decyzji określających kierunki polityki transportowej *sensu largo*.

Odnosząc się do procesu decyzyjnego dotyczącego zbiorowego transportu miejskiego w jednostkach samorządu terytorialnego i ich jednostkach organizacyjnych należy zauważyć, iż „pola decydowania w jednostkach samorządu terytorialnego obejmują całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które zostały ustawowo zastrzeżone dla innych podmiotów. Dotyczą zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty z zakresu m.in. planowania i zagospodarowania przestrzennego (...)”¹⁸³ transportu publicznego.

Sytuacja decyzyjna nie tylko w polityce jest „określana bądź jako system zmiennych niezależnych, skłaniających decydentów do podjęcia działań, bądź jako system zmiennych wprawdzie niezależnych od decydentów, ale zależnych od działań innego ośrodka decyzyjnego”¹⁸⁴. Z. J. Pietraś jako kryteria klasyfikacji sytuacji decyzyjnych przyjmuje kryteria: świadomościowe, systemowe, wzburzenia pola decyzyjnego oraz jego autonomii¹⁸⁵. Antycypując do dziedziny transportu zbiorowego, wyróżnione przez autora sytuacje decyzyjne wyodrębnione w oparciu o kryterium systemowe, można podzielić na: wewnętrzne, zewnętrzne i międzygminne. Tabela 8 prezentuje ujęcie sytuacji decyzyjnych w układzie sieciowej współpracy międzygminnej.

Tabela 8

Sytuacje decyzyjne w sieci międzygminnej współpracy

Sytuacje decyzyjne międzygminne są splotem zewnętrznych i wewnętrznych czynników mających wpływ na ostateczny kształt decyzji, które powstają na skutek wypracowania wspólnotowego międzygminnego podejścia w określonej dziedzinie polityki komunalnej. Decyzje te są opracowywane przez uprawnione ośrodki decydowania międzygminnego i mają zastosowanie jako akty prawa lokalnego na terenie wszystkich jednostek tworzących związek gmin, lub też są efektem konsultacji administracji jednostki przejmującej w wyniku porozumienia międzygminnego zadania publiczne do realizacji i opracowującej wspólne standardy świadczenia tychże usług.

Źródło: Opracowanie własne.

Inną klasyfikację decyzji można wypracować w oparciu o stosowanie kryterium wzburzenia pola decyzyjnego. Mowa wówczas o decyzjach podejmowanych w stanach zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych (kryzysowych). Zmienną mającą wpływ na stopień integracji polityk gmin w odniesieniu do transportu zbiorowego jest rodzaj, jak i cechy ośrodka podejmowania decyzji politycznych¹⁸⁶. Wyróżnić można ośrodek decyzyjny preferujący homeostazę pasywną i aktywną. Działanie organów administracji gmin przejmujących na siebie zadania organizacji transportu zbiorowego polegające na standaryzacji oferty przewozowej na obszarze funkcjonalnym określane mianem

¹⁸³ J. Itrich-Drabarek, *Decydowanie w organach stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego*, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 191.

¹⁸⁴ Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 61.

¹⁸⁵ Por. ibidem, s. 62.

¹⁸⁶ Por. ibidem, s. 67.

homeostazy aktywnej, może być odbierane przez mniejsze jednostki jako takie, które narzuca środowisku swe wartości, standardy i sposób realizacji zadania. Polityka taka może napotkać na niezrozumienie, opór i w konsekwencji może zniechęcać do współpracy. Z kolei tendencja odwrotna (pasywna) będzie polegała na podejmowaniu znikomych, lub żadnych reakcji na zmiany w środowisku systemu, mając na względzie jego względną równowagę i utrzymanie *status quo*¹⁸⁷.

Typologia decyzji ośrodków politycznych może zostać sporządzona w oparciu o kilka kryteriów: poziomu decyzyjnego, sytuacji decyzyjnej, czasu decyzji, i jej implementacji. Stąd kwalifikacja decyzji może następować w oparciu o kryterium: zakresu podmiotowego, motywacji oraz adresata, a ponadto: stopnia złożoności, pola decyzyjnego, formy oraz stopnia poinformowania o treści decyzji. Zakłada się, że decydenci polityczni w oparciu o swoje interesy dążąc do identyfikacji wspólnych interesów i korzyści podejmują działania, strategie w celu ich urealnienia, lub też w wyniku starcia interesów i swoich strategii rezygnują z dalszej kooperacji. Ocena tego typu zachowania się decydentów, może być analizowana w oparciu o kryteria racjonalności i formułowana jako zachowania racjonalne i nieracjonalne. Z. J. Pietraś stosuje do opisu tych sytuacji model gry jako narzędzie wyjaśniania decyzji politycznych. „Zgodnie z klasyczną teorią racjonalności, uczestnicy gry [tu: procesu decyzyjnego – przyp. M. T.] znają hierarchie swoich preferencji oraz preferencji drugiej strony i dążą do maksymalizacji spodziewanej użyteczności, to znaczy do maksymalnej realizacji swoich celów”¹⁸⁸. Przeciwnieństwem racjonalnych zachowań będą zachowania nieracjonalne, aracionalne czy też irracjonalne. W kontekście integracji polityk transportowych gmin obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych zakłada się, iż każda z nich kierując się dążeniem do zmiany kultury mobilności będzie miała na względzie kooperację w celu maksymalizacji wspólnej wygranej. Wygrana w tym przypadku jest efektem skali zintegrowanych polityk, poprawy jakości życia mieszkańców, lepszej alokacji sił i środków administracyjnych, oszczędności budżetowych czy też poprawy stanu środowiska życia człowieka.

Racjonalność kooperatywna jest przeciwieństwem racjonalności indywidualistycznej oraz rywalizacyjnej¹⁸⁹. W obu przypadkach barierą w kooperacji jest niskie, bądź brak zaufania do partnera gry. Co powoduje straty dla beneficjentów, którymi są mieszkańcy. G. Rydlewski analizując wzajemne relacje między sferą publiczną a decydowaniem politycznym czyni zastrzeżenie, iż „relacje między decydentami i innymi podmiotami oraz pomiędzy przedmiotem decyzji i innymi czynnikami mogą w różnych rodzajach decydowania nosić cechy otwartości i współzależności (...), albo charakteryzować się odrębnością lub wręcz izolacją”¹⁹⁰. Poniższa rycina wskazuje na te zależności.

¹⁸⁷ W oparciu o: *ibidem*, s. 67.

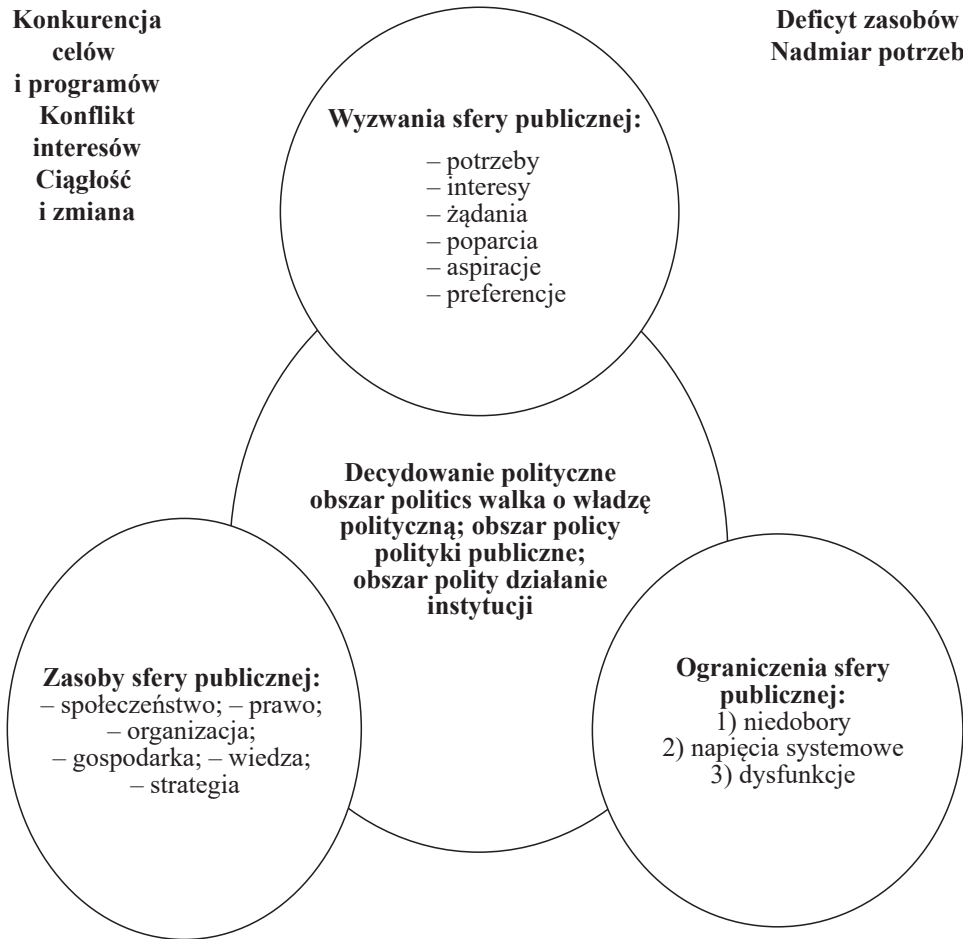
¹⁸⁸ Z. J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 1997, s. 25. Zobacz również G. Rydlewski, *Decydowanie*, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowania publiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

¹⁸⁹ Por. *ibidem*, s. 27 i nast.

¹⁹⁰ G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 38.

**Konkurencja
celów
i programów
Konflikt
interesów
Ciągłość
i zmiana**

**Deficyt zasobów
Nadmiar potrzeb**



Ryc. 9. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym

Źródło: Opracowanie własne za: G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 30.

Na przykładzie polityki transportowej, w tym w odniesieniu do polityki w dziedzinie organizacji publicznego transportu zbiorowego zależności między sferami mogą się przejawiać w ograniczeniach nowych inicjatyw integrujących ofertę przewozową, występowaniem formalnych ograniczeń uniemożliwiających nawiązanie ściślejszej współpracy międzygminnej w celu opracowania wspólnego koszyka zamówień usług i ich finansowania, brakiem woli zintegrowania polityk kilku gmin w zakresie inwestycji drogowych, w infrastrukturę pieszą i rowerową i in. Powstałe napięcia między sferami stanowią istotny element środowiska systemu decyzyjnego polityki transportowej i muszą być uwzględniane na wejściu do systemu. Ich siła oddziaływania w znaczący sposób determinuje zachowanie się poszczególnych elementów systemu, zwłaszcza tych, które są immanacją wszelkich zinstytucjonalizowanych reprezentacji interesów.

Rodzaje decyzji w sektorze transportu zbiorowego można wyodrębnić w oparciu o kryterium ich zasięgu: horyzontalne i wertykalne. Te pierwsze mają na celu kon-

solidację polityki w wybranym obszarze, wskazują cel, który wspólnota samorządowa chce osiągnąć w określonej perspektywie czasu. Instrumentem ich realizacji są przygotowywane i przyjmowane przez organy władzy uchwałodawczej dokumenty nazywane strategiami, planami, perspektywami. Ich walor polega na tym, że przed ich opracowaniem autorzy dokonują diagnozy rzeczywistych potrzeb społecznych, postulatów mieszkańców, ewaluacji dotychczasowych działań, wskazują rekomendacje, poddają je konsultacjom społecznym.

Decyzje o charakterze wertykalnym cechuje większa szczegółowość i precyzja regulacji. Ten rodzaj decyzji nie zawsze musi być poddany konsultacjom, jednak dobrą praktyką wpisującą się w założenia smart government jest konsultowanie projektów tych dokumentów z różnymi forami reprezentującymi zainteresowane środowiska. Decyzje horyzontalne są podejmowane przez organ stanowiący, najczęściej z inicjatywy organu wykonawczego gminy, powiatu, województwa, czy też związku. Decyzje w układzie wertykalnym bywają podejmowane jednoosobowo np. przez administrację organizatora publicznego transportu zbiorowego. Bywa tak, że w sytuacji koniecznego zaciągnięcia zobowiązania finansowego lub prawnego przez jednostkę, do ważności tych decyzji jest konieczna zgoda wyrażona uchwałą rady gminy, powiatu, sejmiku województwa lub odpowiedniego zgromadzenia członków związku międzygminnego. W oparciu o inne kryteria w systemie transportu miejskiego decyzje mogą zostać sklasyfikowane na:

- a) podejmowane jednoosobowo i/lub kolegialnie¹⁹¹;
- b) dotyczące całego systemu lub jego części;
- c) generujące nowe źródła dochodów i/lub wydatków;
- d) dotyczące przewoźników i operatorów;
- e) zacieśniające integrację systemu lub dokonujące jego fragmentacji;
- f) bieżące i strategiczne;
- g) wymagające konsultacji społecznych i/lub podejmowane bez udziału przedstawicieli mieszkańców.

Oczywistym jest, iż jednostki samorządu terytorialnego, „(...) dzięki nadanemu statusowi względnej samodzielności polityczno-prawnej, są zdolne do formułowania polityki lokalnej, podejmowania decyzji mających znaczenie dla strategicznych celów oraz bieżących spraw wspólnoty lokalnej i regionalnej oraz prowadzenia działalności zmierzającej do jej realizacji”¹⁹².

W kontekście decyzji dotyczących zasad i form organizacji transportu miejskiego, zwraca uwagę ich wzajemne powiązanie proceduralne, ale przede wszystkim merytoryczne. To w jakim kierunku będą podążały zmiany w procesie decyzyjnym w dziedzinie transportu publicznego jest związane ze zmianą podejścia do świadczenia usług komunalnych przez gminy. J. Małyшко postuluje, iż „w związku z tym, że dostarczanie usług publicznych przez administracje pozostaje w relacji z gospodarką rynkową, powinno stać się przedmiotem zarządzania i korzystać z jej dorobku dotyczącego działania podmiotów gospodarki rynkowej. (...) Koncepcję reorientacji zasad funk-

¹⁹¹ Innym rodzaj klasyfikacji dzieli decyzje na: podejmowane indywidualnie w oparciu o wcześniej wyrażoną zgodę organu kolegiального, decyzje wymagające konsultacji społecznych, decyzje podejmowane indywidualnie i na własną odpowiedzialność podmiotu je podejmującego, decyzje o skutku finansowym.

¹⁹² J. Itrich-Drabarek, *Decydowanie...*, op. cit., s. 192.

cjonowania sektora publicznego poprzez wprowadzanie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie określa się mianem nowego zarządzania publicznego”¹⁹³.

Stąd też zasadnym jest mówienie o zintegrowanym procesie decyzyjnym w transporcie miejskim, którego elementami są organy administracji publicznej wszystkich szczebli administracji samorządowej, jednostki administracji pełniące funkcję organizatorów publicznego transportu zbiorowego, operatorzy i przewoźnicy, ale również instytucje demokracji przedstawicielskiej zwłaszcza te reprezentujące sektor pozarządowy oraz mieszkańcy i klienci korzystający z oferty przewozowej.

Tabela 9

Zintegrowany proces decyzyjny w publicznym transporcie miejskim

Elementami zintegrowanego procesu decyzyjnego w publicznym transporcie miejskim są: organy administracji publicznej wszystkich szczebli administracji samorządowej, jednostki administracji pełniące funkcję organizatorów publicznego transportu zbiorowego, operatorzy i przewoźnicy, ale również instytucje demokracji przedstawicielskiej, zwłaszcza te reprezentujące sektor pozarządowy oraz mieszkańcy i klienci korzystający z oferty przewozowej.
--

Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z tych elementów systemu decyzyjnego podejmuje określoną regułami prawnymi aktywność wpływającą ostatecznie na jakość przyjętych rozwiązań w drodze prawa lokalnego.

Analizowany w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce podejmowania decyzji przez lokalnych decydentów problem usieciowienia relacji między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego, wynika z nachodzących na siebie relacji między przestrzenią, demografią, gospodarką, mobilnością i rynkiem pracy. Dostrzeżenie tych związków stanowi wyzwanie ponadpolitycznej współpracy zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego ośrodków subregionalnych w Polsce i ich obszarów funkcjonalnych. W. Heinz¹⁹⁴ podkreśla, że bez wsparcia instytucjonalno-organizacyjnego i budowania sieci relacji administracyjnych nie jest możliwy zintegrowany, zrównoważony rozwój regionalny.

Autor wskazuje w swych rekomendacjach, na następujące prawidłowości. Po pierwsze, w podejściu zintegrowanym nie należy kierować się schematami postępowania jako uniwersalnymi metodami na rozwiązanie problemów każdego regionu. Skupienie się na indywidualnym przypadku, na regionalnych uwarunkowaniach i ich analiza pozwala na lepsze dopasowanie rozwiązania do występujących potrzeb. Ponadto należy unikać rewolucyjnych rozwiązań jako remedium na wszystkie problemy niedostatecznej mobilności regionalnej i trudności we współpracy władz wszystkich szczebli. W kontekście sieciowych relacji administracyjnych, jak i podejmowania decyzji wiążących kilka gmin, Heinz przestrzega przed niewyraźnym, nieostrym podziałem kompetencji, obowiązków i zadań. Relacje sieciowe powinny cechować transparentność, jasny i przejrzysty system decyzyjny oraz zrozumiałość dla każdego i ak-

¹⁹³ J. Małyшко, *Kierunki racjonalizacji zarządzania gospodarką komunalną w polskich gminach*, w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 357.

¹⁹⁴ W. Heinz (red.), *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Kohlhammer 2000, s. 38.

ceptowana metoda rozliczania realizacji wspólnych zadań. Ponadto sieciowe zaspokajanie potrzeb mieszkańców, czyli wspólne z innymi gminami realizowanie zadań gospodarki komunalnej powinno być dopasowane do uwarunkowań lokalnych, nadto powinno mieć stabilne podstawy finansowe oraz jeśli jest to możliwe, powinno mieć silną legitymację demokratyczną wyrażaną w sposób bezpośredni przez mieszkańców. Wśród wielu form sieciowej współpracy W. Heinz rekomenduje związki międzygminne lub stowarzyszenia gmin, które cechować powinna otwarta formuła współpracy¹⁹⁵.

Na system decyzyjny w polityce miejskiej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego oddziałują w nierównej mierze:

- a) stopień integracji polityki transportowej miasta z ościennymi gminami;
- b) forma organizacyjna dla zintegrowanej oferty przewozowej;
- c) liczba przewoźników, metoda ich wyboru i potencjał, którym dysponują;
- d) aktywność lokalnych struktur społeczeństwa obywatelskiego, w tym ruchów miejskich;
- e) lokalna kultura mobilności;
- f) uwarunkowania prawne;
- g) rodzaj podejmowanej decyzji;
- h) wypracowane formy społecznej kontroli procesu decyzyjnego i in.

Na wejściu do systemu następuje artykulacja potrzeb transportowych lokalnej społeczności i możliwości organizacyjnych władz lokalnych. Potrzeby transportowe muszą być rzetelnie zdiagnozowane. Stąd konieczność ich artykulacji i wskazania kanałów ich komunikowania.

Potrzeby transportowe, a co za tym idzie, oczekiwania pasażerów, mogą być przez władze lokalne w określony sposób stymulowane, moderowane lub wygaszane poprzez prowadzenie określonej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego i polityki transportowej miasta. Tworzy się przy tym określona kultura przestrzenna miasta i związana z nią kultura mobilności miejskiej, która jest wypadkową działań wszystkich elementów miasta i jego systemu decyzyjnego kształtującego transport miejski. Przy czym pod pojęciem kultury przestrzennej miasta rozumieć należy „(...) przestrzeń kultury życia, mieszkania i pracy. Kultura tworzy się w przestrzeni miejskiej drogą realizacji w niej przez społeczność określonych sposobów życia, mieszkania i pracy. W ten sposób mieszkańcy miasta tworzą z przestrzeni miejsca, nadając im wartości symboliczne. Miasto jako przestrzeń symbolicznego ładu staje się swojska, bliska i przyjazna, innymi słowy – zintegrowana. Społeczność uzyskuje w niej zdolność budowania swej tożsamości. Kultura miejska polega więc na pracy integrującej miasto jako społeczny podmiot zbiorowy”¹⁹⁶. Obszary charakteryzujące się określoną

¹⁹⁵ W oparciu o założenia koncepcji smart city zwraca się uwagę na dwa jej aspekty: smart government i smart mobility. Obie łączy artykulacja potrzeb lokalnej społeczności i znaczący zwrot procedur decyzyjnych ku interesom mieszkańców i nadanie im niezbędnej transparentności. Stąd znaczenia nabierają wszelkie formy konsultacji społecznych, ewaluacji przyjętych rozwiązań z udziałem przedstawicieli lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Pisałem o tym w: M. Tomaszuk, *Przykłady działań polskich i niemieckich organizatorów publicznego transportu zbiorowego na rzecz partycypacji mieszkańców miast w bieżącym koordynowaniu i zarządzaniu siecią transportu miejskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 4, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.

¹⁹⁶ A. Billert, *Kultura a rozwój społeczny i przestrzenny miast. Doświadczenia niemieckie*, <http://kongresruchowmiejskich.pl/wp-content/uploads/2013/04/ABillert.pdf>, 13.09.2017.

kulturą przestrzenną dają podstawy do rozwoju charakterystycznych dla nich form mobilności miejskiej, regionalnej, subregionalnej. Zarządzający danym obszarem, posiadając mandat do podejmowania decyzji, kształtują ową przestrzeń nadając jej cechy charakterystyczne, kreślą kierunki rozwoju lub poprzez zaniechanie tych działań do stagnacji, fragmentacji, dezintegracji, chaosu przestrzennego i zaburzenia podstawowych funkcji miejskich.

Rozumienie procesu decyzyjnego dotyczącego zbiorowego transportu miejskiego w ujęciu systemowym w perspektywie zrównoważonego rozwoju, wiąże się z wyodrębnieniem znanych z teorii systemów: elementów systemu, wejścia do systemu i wyjścia z niego oraz sprzężenia zwrotnego zachodzącego między wejściem a wyjściem z systemu. Ważnym aspektem analizy decyzyjnej jest komunikacja systemu z jego otoczeniem. W efekcie wielu czynników na wyjściu z systemu pojawiają się artykułowane oczekiwania mieszkańców wobec systemu transportu miejskiego. Ponadto formułują się postawy i oczekiwania wobec transportu miejskiego. Mogą one przyjąć postać satysfakcji lub zniechęcenia. Wpływają one na preferencje transportowe mieszkańców, ale również na preferencje inwestorskie przedsiębiorców, którzy chętniej lokują swoje inwestycje w miejscach dogodnie skomunikowanych siecią dróg, ale również liniami transportu miejskiego. Sprzężenia zwrotne między wyjściem a wejściem do systemu decyzyjnego prowadzi do ewaluacji i modyfikacji, które mogą wiązać się ze znanym z integracji europejskiej efektem *spill over* lub *spill back*. *Spill over* integracyjne będzie tworzeniem kolejnych etapów integracji oferty przewozowej transportu publicznego poprzez podejmowanie nowych inicjatyw tworzących system zachęt na rzecz komunikacji zbiorowej oraz poprzez poszerzanie grona członków gremium integrującego i podmiotów biorących udział w partycypacji obywatelskiej i jej zakresu. *Spill back* będzie natomiast działaniem polegającym na podejmowaniu inicjatyw adresowanych tylko do wybranych interesariuszy, w efekcie czego może dojść do fragmentacji oferty przewozowej. *Spill back* jest zjawiskiem świadczącym o braku konsensusu politycznego i braku zrozumienia co do korzyści wynikających ze zintegrowanej oferty przewozowej.

Podmiotem dokonującym ewaluacji i modyfikacji, nadającym ton integracji, jest w pierwszej kolejności organizator publicznego transportu zbiorowego, który w oparciu o prowadzone przez siebie regularne badania marketingowe, jak również diagnozę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym powinien modyfikować swoją ofertę przewozową w taki sposób by jak najlepiej sprostała ona nowym postulatami pasażerskim i tworzyła zachętę na rzecz transportu miejskiego. Otoczenie systemu tworzą również inne systemy bądź elementy. Na przykład prywatni przewoźnicy, usługi przewozu osób „Taxi” lub „Uber”, organy władzy centralnej podejmujące działania integrujące oferty przewozowe i taryfy podległych im operatorów, instytucje stanowiące Unii Europejskiej podejmujące regulacje w drodze rozporządzeń lub dyrektyw konsolidujących rynek usług transportu pasażerskiego, organy administracji samorządu terytorialnego nienależące do zintegrowanego systemu transportu miejskiego w układzie aglomeracji, czy też wiodących ośrodków subregionalnych, podmioty świadczące usługi publiczne: szpitale, teatry, szkoły, uczelnie wyższe, właściciele obiektów sportowych, zakłady pracy i inni interesariusze.

Na system decyzyjny w publicznym transporcie miejskim spojrzeć można z jeszcze innej perspektywy. Jest ona związana z zasadami procedowania. W przypadku inicjatyw dotyczących decyzji o strategicznym charakterze, w zależności od tego jaki model integracji obowiązuje na danym terenie, decyzje podejmuje rada miasta, której powie-

rzono uprawnienia dotyczące organizacji transportu miejskiego, lub zarząd związku i/lub jego zgromadzenie, na które gminy tworzące związek delegowały uprawnienia decyzyjne w tym zakresie. Należy mieć jednak na względzie, o czym już pisano, iż wykonywanie zadań w oparciu o formułę porozumienia międzygminnego wiąże się z ograniczeniem wpływu gmin na dalszy bieg spraw w tej dziedzinie i wymaga zmiany sposobu zarządzania i koordynacji.

Omawiane w tej części pracy klasyfikacje decyzji dotyczących transportu miejskiego są podziałami formalnymi. W praktyce kwestie formalne mają znaczenie, lecz nie mniejsze znaczenie ma również sfera praktyczna, sprowadzająca się do bieżących decyzji i strategii politycznych. Przykładowy wykaz decyzji w tej dziedzinie z podziałem na te strategiczne i bieżące zawiera tabela 10. Stąd tak ważnym elementem systemu decyzyjnego jest styl i sposób politycznego zachowania się lidera integracji nie tylko w układzie miasta metropolitalnego, czy też centrum aglomeracyjnego, lecz również tych miast, które pełnią rolę subregionalnych ośrodków decyzyjnych. To na nim spoczywa duża odpowiedzialność za podtrzymanie presji integracyjnej na danym obszarze. Jednym ze środków temu służących jest nadanie procesowi decyzyjnemu niezbędnej, a w niektórych przypadkach ponadstandardowej transparentności, która jest niezwykle ważnym środkiem budowy zaufania w przypadku mniejszych partnerów działających w systemie.

Tabela 10

Rodzaje decyzji w transporcie miejskim

Bieżące			Strategiczne		
Uchwała budżetowa zawierająca kwotę dotacji przeznaczanej na transport miejski	Bieżąca kontrola potoków pasażerskich	Badanie opinii klientów systemu na temat satysfakcji z oferowanych usług przewozowych	Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego	Uchwała w sprawie przystąpienia do porozumienia międzygminnego integracji oferty przewozowej komunikacji miejskiej	Decyzje innych szczebli jednostek samorządu terytorialnego w sprawie integracji publicznego transportu zbiorowego w układzie regionalnym
Decyzja w sprawie wypłaty rekompensaty z tytułu świadczenia usługi użyteczności publicznej	Decyzje w sprawie korekty rozkładów jazdy i przebiegu linii	Decyzja w sprawie zasad zarządzania infrastrukturą torowo-sieciową i/lub przystankową	Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy	Uchwała w sprawie przystąpienia do związku międzygminnego integrującego ofertę komunikacji miejskiej na określonym obszarze	Decyzje o realizacji nowych inwestycji drogowych, ciągów pieszych i/lub rowerowych
Decyzja w sprawie wyboru operatorów świadczących usługi w systemie komunikacji miejskiej	Decyzja w sprawie formy finansowania rozwoju sieci transportu publicznego	Ewaluacja postulatów pasażerskich	Plan gospodarki niskiemisyjnej	Decyzja w sprawie kierunków rozwoju sieci transportu miejskiego	Wyznaczanie i budowa nowych przystanków komunikacji publicznej w tym zintegrowanych przystanków lub węzłów przystankowych

Decyzja w sprawie form i zasad przeprowadzania kontroli biletowej	Wybór operatora systemu roweru miejskiego	Zmiana organizacji ruchu nadająca priorytet eko-mobilności i transportowi publicznemu włącznie z ograniczeniem ruchu w centrum	Uchwała w sprawie przyjęcia regulaminu przewozów	Plan mobilności miejskiej	Decyzja w sprawie częściowego urynkowienia działalności operatorskiej w systemie połączeń
Decyzja w sprawie form windykacji należności z tytułu nieregularnego korzystania z oferty przewozowej	Wybór operatora systemu car sharing	Kontrola i nadzór nad działalnością operatorów, obrotom środków publicznych	Uchwała w sprawie taryfy opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej	Przyjęcie polityki komunikacyjnej miasta, której częścią jest system transportu miejskiego	

Źródło: Opracowanie własne.

Opracowanie w tabeli 10 ma charakter poglądowy. Podjęcie decyzji innego rodzaju i innym charakterze będzie uzależnione od stopnia integracji systemu komunikacji miejskiej, jak i szczegółowych rozwiązań charakteryzujący ten system. Powyższe decyzje można podzielić na te podejmowane jednoosobowo przez organ zarządzający systemem, jak i decyzje podejmowane kolegią w drodze uchwały organów przedstawicielskich.

* * *

Dyskurs o kierunkach rozwoju współczesnych miast, ich obszarów funkcjonalnych, całych regionów, jest prowadzony wokół analizy przyczyn i skutków zmian megatrendów rozwoju społecznego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż miasta „wyszły” poza swoje administracyjne granice, „rozlały się” poza zwarte obszary, na których istnieje potrzeba przemieszczania się za pomocą różnorodnych środków komunikacji. Duże znaczenie w rozwoju przestrzennym miast, ma rozwój motoryzacji. Poprzez właściwy rozwój infrastruktury transportowej jak i form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, dystans czasowy może ulec skróceniu. W mieście pojawiają się nowe elementy infrastruktury transportowej, przystosowuje się ulice do większej liczby samochodów, istnieje pilna potrzeba zagospodarowania przestrzeni na miejsca parkingowe. Te działania odbywają się kosztem innych, np. zagospodarowania przestrzeni publicznej – miejsc spotkań i wypoczynku mieszkańców – zielenią. Ten trend spowodował pogorszenie się warunków życia w miastach i emigrację mieszkańców do przedmieść w poszukiwaniu ciszy, spokoju, świeżego powietrza, miejsca przyjaznego dla życia. Masowość emigracji mieszkańców z kolei wywołuje kolejne problemy, pustoszenie centrów miast i przeludnienie ich przedmieść. Unikanie efektów rozproszenia przestrzennego wymaga zmiany paradygmatu myślenia o mieście, planowania jego rozwoju i zmianę metody budowania miasta¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Ch. Montgomery, op. cit., s. 94.

Spśród wielu instrumentów polityki miejskiej w zakresie transportu publicznego można wskazać dwie grupy działań: strukturalne i organizacyjne. Instrumenty infrastrukturalne związane są z budową, rozbudową i modernizacją istniejącej infrastruktury w celu poprawy jakości, dostępności i unowocześnienia komunikacji publicznej. Miasto jest żywym organizmem, którego wszystkie elementy pozwalające na zachowanie jego sprawności i funkcjonalności, są od siebie współzależne. Transport publiczny w perspektywie zrównoważonego rozwoju oddziałuje w znacznym stopniu na kształtowanie się określonych form migracji i osiedlania się w obrębie samych aglomeracji, miast i ich obszarów funkcjonalnych. Stąd poszczególne składniki systemu transportowego nie występują jako oddzielne obiekty, lecz wykazują wyraźną spójność. Infrastruktura transportowa jest konsekwencją dynamicznego rozwoju mechanizacji i postępu techniczno-organizacyjnego, który dokonuje się w transporcie zmechanizowanym. Połączeniem instrumentów organizacyjnych i inwestycyjnych (infrastrukturalnych) jest wyznaczanie i budowa zintegrowanych węzłów przesiadkowych, wspieranie budowy infrastruktury ułatwiającej multimodalne formy podróży, takie jak budowa parkingów P&R, B&R. Celem jest z jednej strony poprawa dostępności do infrastruktury i środków transportu, społeczne zadowolenie i uatrakcyjnienie miejskiego stylu życia. Z drugiej zaś strony, sprawniejsza realizacja zadań przy wykorzystaniu ekologicznych środków transportu przyczynia się do rozwoju funkcjonalnego danego obszaru. Do zbioru instrumentów *stricto* organizacyjnych zaliczyć można te związane z organizacją ruchu w mieście i nadzorem nad nim oraz te wynikające z zadań organizatora przewozów. Współczesna myśl techniczna wskazuje na rozwiązania informatyczne wspomagające działania zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego w odniesieniu do transportu. Są to m.in. systemy zintegrowanego nadzoru nad ruchem w mieście, wprowadzanie elektronicznych biletów, systemów pomiaru potoków pasażerskich i in. Wsparciem powyższych będą czynniki psychologiczno-społeczne jak np. działania edukacyjne, promocyjne, kampanie społeczne promujące pożądaną z punktu widzenia miasta, kulturę mobilności i zmianę mentalności mieszkańców. Liderem wszystkich działań muszą być władze samorządowe promujące proekologiczne rozwiązania i koncepcje usprawnienia transportu w miastach. Promocja pożądanego stylu życia i kultury mobilności wymaga politycznego porozumienia i zbudowania sieci współpracy wszystkich beneficjentów przestrzeni miejskiej, zaś na obszarach funkcjonalnych – wszystkich beneficjentów tych obszarów, czego dowodzą doświadczenia niemieckich organizatorów przewozów publicznym transportem zbiorowym.

W dyskusji o transporcie miejskim na pierwszy plan wysuwa się refleksja nad stylem i jakością życia w mieście, co jest związane z redefinicją dotychczasowych znaczeń związanych z polityką lokalną, definiowania granicy administracyjnej, relacji międzygminnych, spojrzenia o znacznie szerszym horyzoncie na rolę i miejsce samorządu lokalnego i jego współuczestnictwie w procesie rozwoju regionalnego. Polityka władz samorządowych w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego w perspektywie zrównoważonego rozwoju ma określoną dynamikę i z uwagi na jej wpływ na wiele aspektów życia lokalnej społeczności jest zaliczana do polityk o znaczeniu strategicznym. Działania władz lokalnych i ich administracji w tej dziedzinie polityki komunalnej wymagają zatem gotowości do współpracy międzygminnej, aktywnej i otwartej postawy władz i takich form instytucjonalizacji współpracy, których istotą działania jest, mniej lub bardziej świadoma zmiana rzeczywistości zmierzająca do określonego

celu, dokonywana przy pomocy właściwych środków. „(...) Innymi słowy, działanie polega na świadomym przechodzeniu od warunków istniejących do warunków zamierzonych przez działającego. Realizacja zadań wymaga wyznaczenia celu, wyznaczenia warunków należących do rzeczywistości, wyznaczenia środków przystosowanych zarówno do zamierzonego celu, jak też do istniejącej rzeczywistości”¹⁹⁸. Działanie organów administracji gmin przejmujących na siebie zadania organizacji transportu zbiorowego polegające na standaryzacji oferty przewozowej na obszarze funkcjonalnym określane mianem homeostazy aktywnej, może być odbierane przez mniejsze jednostki jako takie, które narzuca środowisku swe wartości, standardy i sposób realizacji zadania. Polityka taka może napotkać na niezrozumienie, opór i w konsekwencji może zniechęcać do współpracy. Z kolei tendencja odwrotna (pasywna) będzie polegała na podejmowaniu znikomych lub żadnych reakcji na zmiany w środowisku systemu, mając na względzie jego względną równowagę i utrzymanie *status quo*.

¹⁹⁸ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, UMCS, Lublin 2009, s. 64.

ROZDZIAŁ II

ROZWIĄZANIA PRAWNO-ORGANIZACYJNE FUNKCJONOWANIA TRANSPORTU PUBLICZNEGO W SAMORZĄDZIE GMINNYM

1. WYBRANE ELEMENTY KOORDYNACJI I ZARZĄDZANIA TRANSPORTEM PUBLICZNYM

W odniesieniu do transportu publicznego z punktu widzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju jak i unijnej polityki regionalnej, ważnym celem prowadzonej polityki jest zapewnienie jak największej spójności terytorialnej poszczególnych jednostek samorządowych i obszarów ich oddziaływania. Cel ten jest osiągany nie tylko poprzez wdrożenie instrumentów zintegrowanego podejścia do planowania i zagospodarowania przestrzennego, lecz również poprzez projektowanie i budowę spójnego pod względem technicznym, jak i administracyjnym, sprawnego systemu transportowego. Dotyczy to zarówno rozwoju sieci drogowej, jak również integracji transportu publicznego, zwłaszcza wokół transportu kolejowego umożliwiającego szybkie przemieszczanie się w układzie regionalnym. Działania integracyjne władz samorządowych mogą jednak napotykać bariery ograniczające możliwość wspólnego planowania, organizacji i finansowania usług przewozowych. Wystarczy wymienić chociażby bariery polityczne, prawne i finansowe. Zalicza się do nich m.in. niechęć władz lokalnych do współfinansowania przewozów regionalnych, niechęć do ponadregionalnej współpracy w obszarze transportu publicznego, negatywne doświadczenia z dotychczasowej współpracy międzygminnej, uprzedzenia, brak zaufania do metod współpracy oraz brak zdolności do strategicznego planowania w obszarze krótko- jak i długofalowym. Do barier integracji w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego zalicza się m.in. rozproszenie organizacyjne różnych rodzajów transportu publicznego polegające np. na przyporządkowaniu transportu kolejowego i miejskiego różnym szczeblom władzy samorządowej, co skutkuje niespójnością przepisów regulujących prawa pasażerów, uprawnienia do przejazdów ulgowych. Nie bez znaczenia pozostają różnice w finansowaniu usług przewozowych i w stosowaniu rekompensat finansowych z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej.

Przy braku woli politycznego porozumienia zbudowanego w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społeczności lokalnej, trudno o wypracowanie konsensusu chociażby w odniesieniu do ustalenia rekompensaty w transporcie użyteczności publicznej, ustalenia źródeł finansowania usług przewozowych, obowiązków i odpowiedzialności właściwych organów za organizację i kontraktację usług. System świadczenia usług publicznych, z uwagi na ich naturę prawną, finansową i organizacyjną wymaga regulacyjnego zaangażowania władz publicznych. Działalność ta musi być narzędziem

wspomagającym koordynację systemu transportu pasażerskiego. Nie powinna być ona kolejną przeszkodą w integracji oferty przewozowej¹⁹⁸. Definicję pojęcia koordynacja transportu zbiorowego przedstawia poniższa tabela.

Tabela 11

Definicja koordynacji transportu zbiorowego

Koordynacja transportu miejskiego może być rozumiana jako praktyka działań administracji samorządowej, której zadaniem jest opracowanie i wdrożenie takiego modelu zarządzania transportem publicznym, którego oferta usług przewozowych najlepiej odpowiada na postulaty przewozowe mieszkańców danego obszaru

Źródło: Opracowanie własne.

Koordynacja jest tu rozumiana jako metoda postępowania władz w zakresie kształtowania systemu komunikacyjnego na danym obszarze. Poprzedza ją pewna idea, bądź ideologia¹⁹⁹. Zgodnie z takim rozumieniem, koordynacja ma na celu kształtowanie określonych postaw mieszkańców w odniesieniu do transportu miejskiego. Jej nadrzędnym celem jest dobór takich instrumentów administracyjnego nadzoru i kontroli by zarządzana sieć transportowa najlepiej odpowiadała na postulaty przewozowe i potrzeby transportowe. Celem koordynacji transportu miejskiego będzie usprawnienie już działającego systemu, zbudowanie nowego systemu od podstaw oraz zwiększanie udziału transportu miejskiego w podróżach mieszkańców danego obszaru. Z pojęciem koordynacji wiąże się określona kultura mobilności wspierana przez władze lokalne.

W kontekście katalogu narzędzi pozwalającego gminom na koordynowanie sfery publicznej, do której zalicza się usługi przewozów pasażerskich, zwraca uwagę pojęcie integracji i regulacji Współdziałanie gmin umożliwia integrację oferty przewozowej na określonym obszarze. Środki integracji oferty przewozowej w ramach publicznego transportu zbiorowego ilustruje poniższa tabela.

Tabela 12

Środki integracji oferty przewozowej w publicznym transporcie zbiorowym

Środki integracji oferty przewozowej w PTZ: wprowadzenie jednolitej taryfy przewozowej, uporządkowanie zakresu współdziałania i roli poszczególnych środków transportu, wspólne projektowanie sieci połączeń dla gmin integrujących swoje polityki w tym obszarze, standaryzowanie usług przewozowych wielu operatorów, ujednoczenie podejścia m.in. w odniesieniu do polityki ochrony środowiska i ograniczania niskiej emisji, wypracowanie jednolitego modelu finansowania przewozów, integracja rozkładów jazdy i ich synchronizacja w węzłach i na przystankach zintegrowanych.
--

Źródło: Opracowanie własne.

Konsekwencją procesualnego charakteru miejskiej polityki w zakresie transportu jest jej stopniowość, wyznaczająca swoiście rozumiane szczeble integracji. Pierw-

¹⁹⁸ Por. M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 59.

¹⁹⁹ Przekonuje o tym m.in. P. Walker w swej książce pt. *Jak rowery mogą uratować świat*. Autor pisze w niej m.in., iż zmiana kultury mobilności wymaga planowania, inwestycji oraz politycznej woli. Idei opartej nie tylko na modzie, stylizowaniu się, lecz na zmianie filozofii życia. Por. P. Walker, *Jak rowery mogą uratować świat*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2018, s. 21 i nast.

szym z nich będzie integracja rozkładowa prowadząca do w pełni uzgodnionego przez organizatorów przewozów układu połączeń. Kolejny krąg stanowić będzie integracja biletowa na uzgodnionym układzie połączeń. Prowadzi ona od honorowania biletów na wybranych liniach i trasach do jednego systemu biletowego. W ślad za tym kolejnym etapem będzie integracja taryfowa prowadząca do opracowania i wprowadzenia w życie jednorodnego systemu taryfowego. Dalsze zaawansowanie integracji zależy od organizacji rynku zbiorowego transportu miejskiego. M. Michałowska i R. Tomanek²⁰⁰ wskazują tu na możliwą integrację transportu na płaszczyźnie wytwarzania usług – fuzję przedsiębiorstw; powołanie związku transportowego, czyli integracja transportu na płaszczyźnie sprzedaży usług lub stworzenie zarządu transportu miejskiego jako jednostki pośredniczącej między konkurującymi operatorami i nabywcami.

Z kolei definicję pojęcia regulacja zawiera tabela 13.

Tabela 13

Regulacja w miejskim transporcie zbiorowym

Regulacja to oddziaływanie sektora publicznego poprzez przyjmowanie aktów prawnych na różnych szczeblach sprawowania władzy oraz działalność aktywnych regulatorów, których troską jest formalizacja procesów zarządzania i oddziaływanie na zachowanie podmiotów gospodarczych oraz alokację zasobów w danej społeczności.

Źródło: Opracowanie własne.

A. Kahn definiuje regulację jako decydowanie „przez stronę publiczną o:

- a) warunkach dostępu do rynku;
- b) określanie cen;
- c) określanie minimalnej jakości i warunków świadczenia usług;
- d) obowiązku obsługi wszystkich chętnych spełniających uzasadnione warunki”²⁰¹.

W kontekście usług komunalnych zakresy pojęć organizacji, koordynacji, regulacji i zarządzania wzajemnie się przenikają. Władze publiczne realizują zadania, których celem jest nieprzerwane zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności na właściwym poziomie przy pomocy instrumentów przynależnych do każdego z powyższych pojęć. Wykorzystują przy tym najczęściej mienie komunalne do ich realizacji, zaspokajając potrzeby mieszkańców te podstawowe i powszechnie odczuwalne. Potrzeby te cechuje wysoka kapitałochłonność i wysokie koszty stałe. Stąd wynika ich deficytowy charakter rekompensowany ze środków publicznych. Świadczone usługi publiczne charakteryzują się następującymi cechami:

- „obejmują dobra w odniesieniu, do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich;
- realizowane są dla dobra interesu publicznego i korzyści materialnych i niematerialnych odnoszonych przez członków danej społeczności z tytułu przynależności do niej;
- z racji ogólnego i równoprawnego dostępu wszystkich obywateli do usług publicznych muszą one być traktowane przez Państwo na innych zasadach niż działalność oparta o zasady swobodnej konkurencji;

²⁰⁰ M. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 11.

²⁰¹ A. Kahn, *The Economics of Regulation*, Mitt Press, Cambridge–London 1988, s. 3/I.

- muszą one być przez państwo nadzorowane, gdyż często są działalnością deficytową i należy je finansować ze środków publicznych, gdyż są nieodzowne z punktu widzenia dobra społecznego niezależnie od tego ile osób będzie z nich korzystało”²⁰².

Celem wsparcia procesów integrujących sferę zarządzania, koordynacji, nadzoru i regulacji transportem miejskim, władze gmin mogą wychodzić z inicjatywą tworzenia sieci zinstytucjonalizowanej współpracy, która przy wykorzystaniu narzędzi nowego zarządzania politykami publicznymi, wspiera je w procesie integracji i realizacji zadań gospodarki komunalnej. Wśród instrumentów stosowanych w działaniach integracyjnych można wskazać następujące narzędzia: inwestycyjne, zmiany organizacji rynków transportowych, pomoc publiczną służącą powstawaniu i utrzymaniu rozwiązań zintegrowanych. Analizując politykę władz lokalnych w odniesieniu do transportu miejskiego, wskazać można skalę koordynacji:

- 1) niezależne od sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego podejmowanie decyzji przez jednostkę wykonującą zadania organizatora transportu miejskiego;
- 2) współpraca z ościennymi gminami w zakresie określenia zasad integracji i zarządzania siecią zbiorowego transportu miejskiego;
- 3) konsultacje z innymi podmiotami współtworzącymi miejską politykę transportową np. zarząd dróg, jednostka odpowiedzialna za prace nad zagospodarowaniem przestrzennym, jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego, gremia opiniujące, doradcze, przedstawiciele pasażerów, radni miejscy;
- 4) w przypadku ponadgminnej koordynacji działań polityki transportu miejskiego konsultacje z partnerami z ościennych gmin;
- 5) określenie głównych celów integracji i metod ich realizacji;
- 6) wypracowanie modelu organizacji transportu miejskiego na określonym obszarze;
- 7) wspólna ewaluacja systemu i jego ewentualna modyfikacja.

W oparciu o analizę krajowych i europejskich doświadczeń miejskich w dziedzinie transportu publicznego wskazać można mapę drogową dalszej integracji oferty przewozowej, której celem jest podniesienie atrakcyjności transportu zbiorowego. Zwracają na to uwagę H. Kołodziejcki i O. Wyszomirski pisząc, iż „przestrzenny zasięg rynku transportu miejskiego jest wyznaczony przez układ jego tras, który powinien być dostosowany do zgłaszanych potrzeb przewozowych. Część tras wykracza poza granice administracyjne miast i obejmuje obszary podmiejskie, pomiędzy którymi występują silne powiązania funkcjonalne determinujące miejski charakter potrzeb przewozowych”²⁰³. Podstawowe problemy funkcjonowania rynku transportu miejskiego na takich obszarach autorzy upatrują w wypełnianiu przez gminy funkcji regulacyjnych, w tym ingerencji w kwestie związane z organizacją i zarządzaniem. Stąd wyzwaniem dla rozwoju transportu publicznego w Polsce jest zintegrowanie pod jednym zarządem

²⁰² B. Madej, K. Pruciak, R. Madej, *Publiczny transport miejski. Zasady tworzenia rozkładów jazdy*, Biblioteka Akademii Transportu i Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 6.

²⁰³ H. Kołodziejcki, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 39.

i/lub z jedną taryfą biletową i regulaminem przewozowym, z akceptowanym przez gminy systemem finansowania i dystrybucji wpływów z biletów wszystkich form komunikacji zbiorowej: autobusowej, tramwajowej, trolejbusowej i kolejowej. Sprawny system zarządzania tymi środkami transportu publicznego wymaga politycznej współpracy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Przeszkodą w jego wdrożeniu może być trudność opracowania sprawiedliwego systemu finansowania wspólnej taryfy biletowej, brak chęci przeprowadzenia zmian w spółkach gminnych świadczących usługi transportu publicznego, deficytowy charakter transportu publicznego, bariery mentalne władarzy miast.

Aktualny stan polskiego ustawodawstwa w odniesieniu do polityki komunalnej i publicznego transportu zbiorowego pozwala na jej organizację i koordynację na szczeblu gminnym, międzygminnym, gminno-powiatowym, międzypowiatowym, związku metropolitalnego i regionalnym. W wyniku komunalizacji zadań związanych z transportem publicznym, która nastąpiła po 1990 roku, ustawodawca, jak i samorządowcy, szukali efektywnych modeli organizacji transportu publicznego w tym demopolizacyjnych inspirowanych rozwiązaniami stosowanymi za granicą, ale jednocześnie uwzględniających ograniczenia krajowe. Obecna w Polsce różnorodność form organizacyjnych reprezentuje modele typowe dla różnych krajów. Ich analiza wskazuje, iż rozwiązania dominujące sprowadzają się do wydzielenia zarządu transportu miejskiego w formie komunalnej jednostki budżetowej, która zleca świadczenie usług komunikacyjnych firmom prywatnym lub publicznym. W trybie konkurencyjnym lub bez niego²⁰⁴. Analiza przykładów polityk transportowych miast i ich obszarów funkcjonalnych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej wskazuje na kilka cech wspólnych, które można ująć jako:

- stworzenie przez władze lokalne warunków zapewniających wolność transportową dla jak największej części społeczeństwa poprzez wykorzystywanie nowych form instytucjonalnej współpracy organizatorów i przewoźników, lub tylko przewoźników. Obejmowanie jednolitymi standardami świadczenia usług i dostępu do nich jak największej liczby ludności, przy czym system taryfowy dla komunikacji komunalnej i prywatnej powinien być wspólny;
- rozdzielenie działalności organizatorskiej od usługowej; funkcji decyzyjnej od wykonawczej co koresponduje z duchem aktów wtórnych prawa Unii Europejskiej m.in. rozporządzenia 1370/2007;
- regularna diagnoza i ewaluacja potrzeb przewozowych mieszkańców i planowanie sieci połączeń z wykorzystaniem mechanizmów partycypacji społecznej;
- finansowanie przewozów w oparciu o kontrakt zawierany w trybie zamówienia publicznego lub umowy przewozowej. Finansowanie działalności organizacyjnej z dotacji rządów regionalnych i jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu;
- finansowanie budowy, przebudowy, rozbudowy infrastruktury towarzyszącej przewozom pasażerskim ze środków rządów regionalnych i ze środków samorządowych w celu niwelowania barier utrudniających multimodalny transport pasażerski. Właścicielem infrastruktury transportowej jest podmiot publiczny, zaś dostęp do niej jest gwarantowany na tych samych warunkach, za odpłatno-

²⁰⁴ Por. M. Wolański, op. cit., s. 8.

ścią wszystkim podmiotom świadczącym usługi przewozowe na zlecenie organizatora;

- działania na rzecz ograniczenia ujemnych następstw transportu dla środowiska poprzez promowanie eko-mobilności, inwestycje w infrastrukturę parkingową na obrzeżach miast, budowę tras szybkiej kolei miejskiej i in.;
- wsparcie finansowe transportu i przygotowanie oferty przewozowej dla osób wykluczonych społecznie;
- działania na rzecz opracowania warunków zachęcających do korzystania z komunikacji zbiorowej mieszkańców posiadających samochody osobowe np. poprzez poprawę niezawodności usług, komunikację rozkładów jazdy, poprawę dostępności przestrzennej przystanków, taktowanie ruchu, podnoszenie warunków bezpieczeństwa na przystankach i w trakcie podróży;
- promocja nowych rozwiązań technicznych wspierających proces zarządzania i nadzoru nad ruchem w mieście;
- wykorzystywanie przy planowaniu sieci połączeń, planowaniu zmian w polityce taryfowej, zakupie nowych środków transportowych i przy innych okolicznościach – partycypacyjnych metod konsultacji z wieloma aktorami lokalnej polityki i z sektora pozarządowego.

Koordinacja zadań organizacyjnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego może przebiegać z wykorzystaniem różnych form organizacyjnych charakterystycznych dla sektora finansów publicznych np. w formie zakładu budżetowego, jednostki budżetowej, porozumień międzygminnych, związku międzygminnego. Ich zestawienie ilustruje tabela 14.

Różnorodność form organizacyjnych wiąże się ze standaryzacją zasad współpracy zarządu transportu z operatorem usług przewozowych, z podziałem kompetencji i zadań między oboma podmiotami w oparciu o łączącą ich umowę przewozową. Z reguły jednak to strona publiczna „zajmuje się tworzeniem oferty przewozowej, stanowieniem taryfy, sprzedażą biletów, informacją i promocją zaś operator otrzymuje stałe wynagrodzenie pomniejszone jedynie o kary za kursy wykonane niewłaściwie”²⁰⁵. **Z politologicznego punktu widzenia model integracji oferty przewozowej w publicznym transporcie zbiorowym to taki, który integruje działania wielu jednostek decyzyjnych, w sposób adekwatny do oczekiwań decydentów, realizuje cele przyjętej polityki transportowej w części związanej z publicznym transportem zbiorowym oraz nie generuje nadmiernej liczby konfliktów interesów i jest efektywny finansowo z punktu widzenia zasad równowagi budżetowej.**

Podstawy prawne do takich działań daje w pierwszej kolejności blok ustaw o samorządzie: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. W oparciu o ustawę o publicznym transporcie zbiorowym, prawodawca określa rolę i zadania organizatorów i operatorów w publicznym transporcie zbiorowym w skali gminy, regionu i kraju. Formy organizacyjne jednostek wykonujących zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego są określone w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych. W odniesieniu do nich należy zachowywać również zasady wydawania środków publicznych przy wymiarze, uiszczaniu i wypłacie dotacji z tytułu świadczenia usługi użyteczności publicznej, jaką jest transport miejski.

²⁰⁵ Ibidem, s. 8.

Wybrane rozwiązania organizacyjne transportu miejskiego w Polsce

Model	Miasto/ aglomeracja	Sfera zarządcza	Sfera przewozowa w komunikacji autobusowej	Specyfika kontraktowania i rozliczania usług	Wybrane miasta z podobnymi rozwiązaniami
1	Warszawa	Zarząd Transportu Miejskiego – miejska jednostka budżetowa	4 Wydzielona autobusowa spółka komunalna, 4 przewoźników prywatnych (z reguły ponad 100 autobusów), dla których komunikacja miejska w Warszawie jest znaczącym źródłem przychodu	5 Przetargi na świadczenie usług przez dłuższy czas, dużą liczbą nowych autobusów niskopodłogowych bez wskazania linii – łącznie poniżej 25% pracy eksploatacyjnej, spółka komunalna otrzymuje zadania poza przetargami	6
Konkurencja o fragmenty sieci	Elbląg	Zarząd Komunikacji Miejskiej – komunalna spółka z o.o.	W komunikacji autobusowej tylko firmy prywatne (3), z czego jedna powstała w wyniku prywatyzacji przewoźnika komunalnego	Organizowane równocześnie przetargi na pakiety linii (3) wraz z wymogiem obniżania średniego wieku taboru (wymogi taborowe określone ramowo)	
	Gdynia	Zarząd Komunikacji Miejskiej – miejska jednostka budżetowa	Spółki komunalne – 2 autobusowe i trolejbusowa, szereg przewoźników prywatnych dla których komunikacja miejska jest z reguły działalnością uboczną	Umowa na stosunkowo krótki okres, na jedno do kilku zadań na z góry wskazanej linii, z reguły dopuszczany jest tabor używany, chociaż z istotnymi wymogami jakościowymi, część przewoźników komunalnych ma „stare” umowy przyznane bez przetargu	Białystok, Szczecin (podział spółki komunalnej), Gdańsk, Kraków, Bydgoszcz Wrocław
Monopol komunalny	Górnśląski Okręg Przemysłowy (GOP)	Komunalny Związek Komunikacyjny (GOP ¹⁾)	Szereg firm komunalnych, należących do poszczególnych członków związku (często wspierane przez podwyższanie kapitału zakładowego itp. Formy zakłócające konkurencję) oraz lokalne firmy przewozowe	Umowy na stosunkowo krótkie okresy, zróznicowana wielkość pakietów (konkretne linie) z reguły niskie wymogi jakościowe, część przewoźników komunalnych ma „stare” umowy przyznane bez przetargu	Obszar Metropolitalny Zatołki Gdańskiej
	Rzeszów, Toruń	Urząd miasta	Jedna spółka komunalna prowadząca przewozy autobusowe i tramwajowe	Porozumienie długookresowe, zlecające spółce komunalnej również funkcje organizatorskie, wiele funkcji kontrolnych sprawowanych nie poprzez kontraktowanie, lecz nadzór właścicielski	Częstochowa, Rzeszów, Zielona Góra, Lublin w którym oprócz przewoźników należących do skarbu gminy istnieją przewoźnicy prywatni

1	2	3	4	5	6
Monopol publiczności publicznej prywatnej	Kalisz	Urząd miasta	Spółka komunalna z udziałem mniejszościowym	Jw.	Chełm
„model francuski”	Tczew	Urząd miasta	Jedna spółka prywatna powstała w wyniku sprzedaży przewoźnika komunalnego międzynarodowemu koncernowi	Umowa na obsługę sieci zawarta na czas określony, wymaga stopniowej odnowy taboru, w momencie ewentualnego wyboru nowego przewoźnika problematyczne staje się zapewnienie ciągłości świadczonych usług.	

¹⁰⁾Z dniem powołania do życia Metropolii Silesia związek został przekształcony w pierwszy w Polsce Metropolitalny Związek Komunikacyjny. Szerzej na ten temat czytają w rozdziale II.

Źródło: M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 81.

Formy organizacyjne realizacji zadań gminy w odniesieniu do transportu miejskiego

Samorządowy zakład budżetowy	Spółka komunalna	Podmiot zewnętrzny
To jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych. Nie posiada osobowości prawnej, gdyż musi być jedną z komórek organizacyjnych organizatora publicznego transportu zbiorowego	Jest tworzona na podstawie prawa handlowego z woli organu samorządowego w drodze uchwały podjętej przez radę samorządu. Spółka komunalna musi mieć charakter podmiotu wewnętrznego świadczącego usługi przewozowe w komunikacji zbiorowej	Gmina może powierzyć wykonywanie jej zadań przedsiębiorcom działającym jako osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są nazywane podmiotami zewnętrznymi. Powierzenie wykonania zadania następuje w drodze umowy cywilno-prawnej zawieranej na zasadach ogólnych za określoną zapłatą

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Madej, K. Pruciak, R. Madej, op. cit., s. 26–27.

Wyzwaniem dla metod koordynacji zadań publicznych są dynamiczne zmiany w postrzeganiu roli i znaczenia współczesnych miast i ich obszarów oddziaływania nazywanych w literaturze przedmiotu obszarami funkcjonalnymi. Metropolie, ośrodki subregionalne rozlewają się w przestrzeni nie mając wyraźnie określonych granic. Konsekwencją funkcjonalnego podejścia do badań nad jednostkami samorządu terytorialnego jest uznanie, że łączące je relacje wykraczają poza granice administracyjnego podziału państwa i tworzą sieci relacji współzależnych, ponadgranicznych, łącznie zaspokajających potrzeby mobilnej społeczności. W układzie miejskich obszarów funkcjonalnych znaczenia nabierają węzły integracji i strefy połączeń w sieciach transportowych i komunikacyjnych²⁰⁶. Ponadto masowe przewozy, gęsta sieć połączeń i bezpośredni wpływ na warunki życia mieszkańców oraz rozwój gospodarczy sprawiają, że integracja transportu pasażerskiego nabiera pierwszorzędного znaczenia. Wyzwaniem są ograniczenia lub brak integracji pomiędzy różnymi środkami transportu zbiorowego, transportem zbiorowym i indywidualnym, miejskim i podmiejskim, podmiejskim i regionalnym. Podobne procesy, jednk na mniejszą skalę, zachodzą w środowisku miast subregionalnych. Decydenci polityczni muszą dostrzegać ludzi żyjących w rzeczywistości subregionalnych powiązań przestrzeni pracy, edukacji, kultury i komunikacji. Ich poznanie prowadzi do sklasyfikowania dwóch postaw władz lokalnych: ignorancji i trwania, działań i zmiany. Sieciowość relacji wymaga sieciowego przywództwa na rzecz integracji i kooperacji. Działanie wymaga zmiany dotychczasowych metod zarządzania i organizacji, które przekraczają granice przestrzeni i na wspólnym sieciowym poziomie współtworzą, współorganizują w poczuciu odpowiedzialności i zaangażowania nową jakość życia lokalnej wspólnoty.

Za podstawowe elementy koordynacji przewozów zbiorowych, w układzie funkcjonalnym miast wojewódzkich i subregionalnych wskazać należy integrację taryfową, integrację organizacyjną oraz integrację nadzoru i kontroli oraz integrację funkcjonalną tworzącą spójny system komunikacji pasażerskiej integrujący oferty przewozowe różnych przewoźników świadczących swoje usługi różnymi środkami

²⁰⁶ Por. M. Smętowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i analizy EURREG, 1/2009, Warszawa 2008, s. 1–10.

transportu miejskiego. Ta ostatnia przybiera postać zintegrowanych węzłów komunikacyjnych. Usprawnieniu tych obszarów integracji służyć ma ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o *publicznym transporcie zbiorowym*²⁰⁷. Ustawa określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, jak również wskazuje na zasady finansowania regularnego przewozu osób w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto definiuje najważniejsze pojęcia z tego zakresu, wskazując na możliwe formy integracji. Ustawodawca wprowadził nowy instrument służący do rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, którym jest tzw. plan transportowy.

Poprzez określenie podmiotów, dla których opracowanie, przyjęcie i ewaluacja planu transportowego jest obligatoryjne, wskazuje się na pożądane formy integracji i efektywne formy alokowania zasobów komunikacyjnych. Promuje się integrację transportu zbiorowego w gminach liczących powyżej 50 000 mieszkańców, w związkach międzygminnych dla obszaru liczącego co najmniej 80 000 mieszkańców w powiatach, związkach powiatów, na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Elementy planu transportowego takie jak np. określenie sieci komunikacyjnej, diagnoza potrzeb komunikacyjnych, zasady organizacji rynku przewozów, wpływ transportu na środowisko, wymagają choćby minimalnych zabiegów organizacyjnych poprzez wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie, wdrożenie i ewaluację takich dokumentów.

Odnosząc się do pojęcia zarządzanie systemem zbiorowego transportu miejskiego, omówienia wymagają środki, za pomocą których podmiot publiczny może utrzymywać równowagę systemową. System transportu miejskiego może być koordynowany na szczeblu gminnym i ponadgminnym. Reguluje się jego pracę poprzez koordynację działań poszczególnych elementów. Zarządzanie jest procesem podejmowania decyzji w oparciu o efekty stosowania instrumentów koordynacji, nadzoru i regulacji. System ten jest zrównoważony, jeśli zapewnia świadczenia usług adekwatnych do potrzeb transportowych występujących w danym momencie, jak i tych prognozowanych w oparciu o analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym danego obszaru, będących skutkiem ruchów migracyjnych mieszkańców czy też polityki aktywizacji gospodarczej. Ważnym elementem równoważącym system jest opracowanie oferty po najkorzystniejszej dla gminy i dla pasażera cenie. Stąd też niezbędnymi instrumentami wspomagającymi zarządzanie transportem miejskim są m.in. instrumenty prognostyczne, środki kontroli i nadzoru oraz zarządzania ryzykiem. Są one głównie używane podczas kontroli w sektorze finansów publicznych. Poza wymienionymi wskazać można wybrane rodzaje kontroli: *ex ante*, *ex post*, finansowa, zarządcza, inspekcyjna. Analizując instrumenty zarządzania w transporcie miejskim można zaproponować ich podział na te o charakterze horyzontalnym i wertykalnym.

Zarządzanie sprowadza się również do podjęcia decyzji o metodzie wyłonienia operatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy dysponując odpowiednimi środkami transportu publicznego będą w stanie sprostać zamówionym usługom i je świadczyć po umówionej cenie. Zarządzanie miejskim transportem publicznym wiąże się z opracowaniem oferty przewozowej o wysokiej, oczekiwanej przez klientów jakości. Instrumenta-

²⁰⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o *publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13.

mi wspomagającymi zarząd nad transportem publicznym są m.in.: opracowany zgodnie z wytycznymi ustawy i innych aktów prawnych plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, regulamin przewozów, taryfa przewozowa, wyznaczenie algorytmu, na podstawie którego zarząd oblicza kwotę dotacji, którą gmina musi mieć w dyspozycji na dany rok budżetowy celem realizacji tego zadania. Instrumentami wspomagającymi regulację systemu są m.in. podjęcie decyzji o zmianie sposobu wyłaniania operatorów np. poprzez ogłoszenie zamówienia publicznego, stosowanie wykazu kryteriów dostępu do systemu innych przewoźników, algorytmu pozwalającego na zwrot kosztów świadczenia usługi o charakterze użyteczności publicznej, jak również stosowanie narzędzi analizy porównawczej, przy pomocy której sporządza się audyt rekompensaty wyższych od zakładanych kosztów świadczenia usług.

Tabela 16

Wybrane instrumenty koordynacji i zarządzania publicznym transportem miejskim

Wybrane instrumenty koordynacji publicznego transportu miejskiego i wspomagające zarządzanie nim	
horyzontalne	wertykalne
Wydzielenie i profesjonalizacja działań zarządu transportu miejskiego ze struktury organizacyjnej urzędu gminy	Opracowanie standardów bezpieczeństwa i nadzoru nad ruchem pojazdów w systemie
Podział zadań między organizatorem przewozów a usługodawcami – decyzja o podziale rynku usług przewozowych	Kontrola jakości świadczonych usług przewozowych
Diagnoza potrzeb przewozowych i postulatów pasażerskich w oparciu o analizę planów zagospodarowania przestrzennego, jak i analizę migracji mieszkańców i konsultacje społeczne	Kontrola operatorów pod kątem realizacji usług zgodnych z umową przewozową
Standaryzacja usług przewozowych, określenia paramentów ich jakości, określenie częstotliwości połączeń i rozkładów jazdy	Badanie marketingowe dotyczące jakości oferowanych usług
Analiza metod zaspakajania potrzeb przewozowych przez mieszkańców – podział zadań przewozowych	Kontrola realnych potoków pasażerskich
Określenie metody wyliczania kwoty dotacji	Kontrola wysokości wpływów ze sprzedaży biletów i ich podział
Określenie regulaminu przewozowego i taryfy przewozowej oraz sposobu dystrybucji biletów	Egzekucja należności za nieregulaminowe korzystanie z transportu miejskiego
Opracowanie i aktualizacja planu transportowego w tym określenie celów rozwoju kultury mobilności na danym obszarze	Korekta rozkładów jazdy, przebiegu linii, pojemności środków transportu publicznego do realnie występujących potoków pasażerskich
Opracowanie aktów prawnych, wraz z załącznikami pozwalających na zlecenie i rozliczanie pracy przewozowej	Kontrola inspekcyjna operatorów systemu w oparciu o wyznaczone im standardy jakości usług
Określenie kryteriów dostępności przestrzennej infrastruktury towarzyszącej przewozowym miejskim transportem zbiorowym	Współpraca z innymi jednostkami miejskimi w zakresie planowania rozwoju sieci połączeń m.in. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, zarząd dróg, komórki organizacyjne odpowiedzialne za inwestycje drogowe i infrastrukturę miejską

Źródło: Opracowanie własne.

Efektywne zarządzanie transportem miejskim musi być związane z kontrolowaniem wszystkich parametrów systemu. Wśród nich wymienić można elastyczne reagowanie na chwilowe lub trwałe zmiany postulatów pasażerskich, kontrolę kosztów bieżących usług m.in. poprzez: kontrolę wpływów ze sprzedaży biletów i egzekucję kar nałożonych za nieregularne korzystanie z transportu miejskiego. Kontrola będzie obejmowała wykonanie zleconych zadań przewozowych w porównaniu z zawartą umową przewozową. W odniesieniu do zintegrowanych modeli transportu miejskiego, kontrola ma za zadanie określanie stanu faktycznego i porównywanie go ze stanem postulowanym. Niezależnie od tego, czy w systemie działają podmioty zewnętrzne czy komunalne, w takim samym zakresie należy kontrolować wszystkie parametry świadczonych usług. Kontrola wraz z bieżącym nadzorem nad systemem pozwala na dokładniejszą diagnozę potrzeb transportowych i postulatów pasażerskich oraz wspomaga zarządzanie nimi. Daje również możliwość, za pomocą narzędzi kontroli finansowej, zarządzania kosztami poszczególnych linii komunikacji miejskiej. W przypadku znacznej ich niedochodowości, zarządzający podejmuje decyzję o ich utrzymaniu ze względu na potrzeby pasażerskie, lub też stosuje dodatkowe instrumenty nadzoru np. zwiększa intensywność kontroli biletowej, celem podniesienia wskaźnika sprzedanych biletów. Może również dokonać modyfikacji przebiegu linii w taki sposób by lepiej odpowiadała na potrzeby przewozowe, lub też w oparciu o kontrolę bieżących potoków pasażerskich dobiera tabor o adekwatnej do nich pojemności.

Ustawowy katalog zadań skategoryzowanych jako zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przedstawia poniższa tabela.

Tabela 17

Wybrane ustawowe zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego

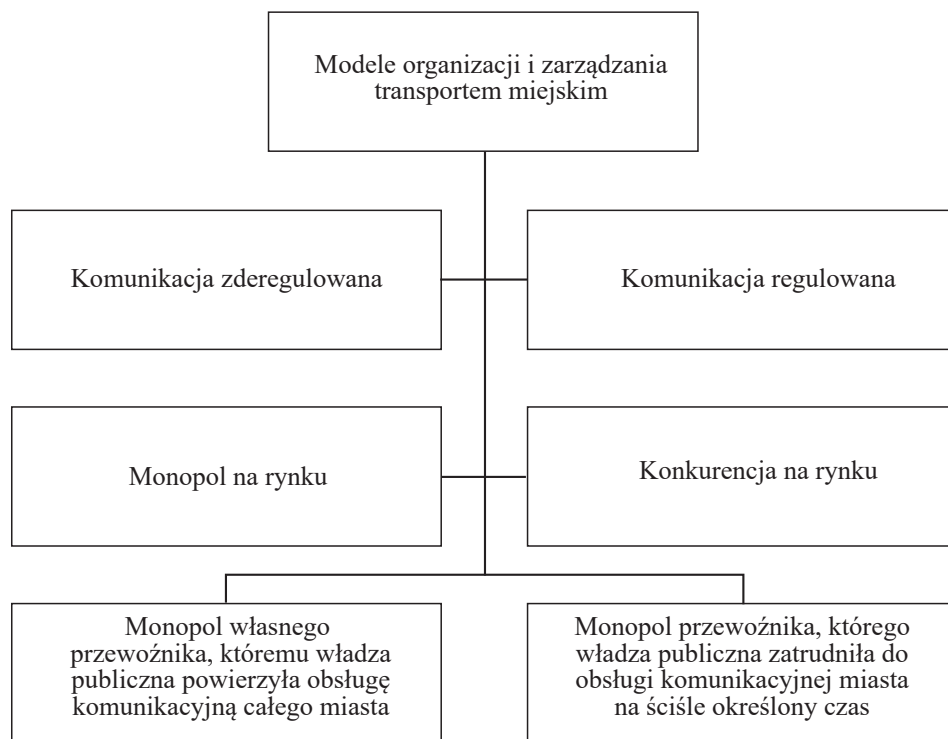
Negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem
Ocena i kontrola realizacji przez operatora i przewoźnika usług
Kontrola nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego
Analiza realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych
Dokonywanie zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych
Zatwierdzanie rozkładów jazdy
Kontrola dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego
Kontrola biletów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 43–45 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Pojęcia koordynacji, zarządzania systemem komunikacji publicznej mogą być wielorako rozumiane²⁰⁸. Z punktu widzenia decyzji o wyborze modelu zarządzania

²⁰⁸ Nie można zapomnieć, że transport publiczny jest jednym z elementów miejskiej polityki transportowej. Uchwalając politykę transportową należy mieć na względzie: stosunek do motoryzacji, rozwoju układu drogowego (hierarchizacja budowy ulic) i transportu publicznego; stosunek do ruchu pieszego i rowerowego oraz osób niepełnosprawnych; wybór środków przewozowych, politykę taryfową, zakres regulacji oraz zasady organizacji i finansowania transportu zbiorowego, proporcje między inwestowaniem w rozwój i modernizację systemu a utrzymaniem i eksploatacją.

i koordynacji na obszarach funkcjonalnych miast warto zwrócić uwagę, iż „zaawansowanie integracji w dużym stopniu zależy od organizacji rynku zbiorowego transportu miejskiego. W szczególności procesy liberalizacyjne prowadzące do konkurencji usługodawców (tzw. deregulacja transportu miejskiego) zazwyczaj skutkują dezintegracją. Regulowane rynki transportu miejskiego są podatniejsze na integrację”²⁰⁹. Rycina 10 ilustruje modele organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym opracowane w oparciu o klasyfikację modeli rynku usług przewozowych.



Ryc. 10. Modele organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kołodziejcki H., Wyszomirski O., *Organizacja transportu miejskiego w aglomeracjach w świetle Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Komunikacja Publiczna” 2011, nr 1, s. 18.

Analiza przepisów, w oparciu o które gminy realizują powyższe zadania, pozwala na dostrzeżenie jakościowej zmiany polegającej na demonopolizacji funkcji organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego. W oparciu o przegląd krajowych i europejskich rozwiązań można zauważyć, iż nie ma jednego, optymalnego systemu integracji komunikacji miejskiej. Można wskazać na występujące różnice pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami, które wiążą się m.in. z formą państwa, jego ustrojem oraz ze

Por. P. Uszok, *Lokalny transport zbiorowy. Vademecum organizatora*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Poznań, Warszawa 2002, s. 10.

²⁰⁹ M. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 12.

stopniem samodzielności względem władz centralnych jednostek samorządu terytorialnego i ich struktury organizacyjnej. Nie bez znaczenia pozostaje również model udziału państwa w wolnym rynku. Państwo i jego aparat urzędniczy może postrzegać swą rolę w charakterze „stróża nocnego” nieingerującego w rynek usług przewozowych, lub też państwa zaangażowanego z nastawieniem prosocjalnym, państwa dbającego o zapewnienie szerokiego pakietu usług publicznych finansowanych ze środków publicznych, czy też silnego państwa organizującego obywatelom podstawowe formy mobilności przy wykorzystaniu środków i infrastruktury publicznej do świadczenia usług zwłaszcza przez podmioty publiczne z ograniczonym udziałem sektora prywatnego.

W konsekwencji każdy model integracji oferty przewozowej publicznego transportu zbiorowego jest inny, ma swoje indywidualne cechy charakterystyczne, które oddają specyfikę lokalnego rynku usług transportu pasażerskiego oraz wolę polityczną reprezentantów gmin wspólnie realizujących ustawowe zadania organizacyjne. Stąd m.in. różny system finansowania usług przewozowych, różne role i zadania regulatorów i organizatorów przewozów, różny zakres odpowiedzialności organów administracji samorządowej i rządowej za usługi przewozowe i in. O doniosłości zasygnalizowanych treści świadczy sprzężenie między sprawnym i skutecznym funkcjonowaniem transportu miejskiego a całokształtem życia społeczno-gospodarczego na obszarach zurbanizowanych²¹⁰. **Zarządzanie publicznym transportem miejskim, jak i pozostałymi ważnymi dla lokalnej społeczności usługami publicznymi, musi spełniać warunki prakseologicznego tj, skutecznego działania. Mowa tu m.in. o posiadaniu spójnego wewnątrznie wykonalnego i racjonalnego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Dobry plan działania powinien być również elastyczny do zmian i alternatywny²¹¹. Ponadto ważną rolę w tym zakresie ma do odegrania administracja publiczna, której głównym zadaniem jest nie tylko wypełnianie zadań organizatora przewozów przewidzianych w przedmiotowych ustawach. W przypadku budowania wspólnego dla kilku jednostek samorządu terytorialnego wspólnej oferty przewozowej, niezależnie od form prawnych, administracja organizatora powinna funkcjonować na zasadach centrum usług wspólnych, będąc rzecznikiem wszystkich jednostek i świadcząc usługi na ich rzecz. Z racji tego, że rolę organizatora transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych przejmują najczęściej miasta centralne, mniejsze jednostki mogą mieć poczucie zdominowania, ograniczania ich władzy, narzucania rozwiązań organizacyjnych bez niezbędnej konsultacji. Stąd rolą administracji jest prowadzenie spraw związanych z kontraktowaniem usług, rozliczaniem przekazywanej na ich cel dotacji w taki sposób, aby minimalizować ryzyko aktywizacji stereotypów współpracy międzygminnej. Integracja transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast jest laboratorium umiejętności precyzyjnej identyfikacji relacji funkcjonalnych między odrębnymi jednostkami administracyjnymi i ich działań koordynujących wspomagających zarządzanie politykami publicznymi w układzie międzygminnym.**

²¹⁰ Por. M. Woropay, P. Bojar, *Ocena stopnia ryzyka w komunikacji miejskiej*, w: *Diagnostyka 33, Artykuły XII Konferencji „Diagnostyka Maszyn Roboczych i Pojazdów”*.

²¹¹ Por. G. Rydlewski, *Prakseologia decydowania publicznego*, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 60.

2. DEMONOPOLIZACJA USŁUG PUBLICZNYCH W ZAKRESIE TRANSPORTU ZBIOROWEGO W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ I PRAWA KRAJOWEGO

Współczesne modele zarządzania transportem miejskim w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej opierają się na dwóch głównych zasadach. Pierwszą z nich jest rozdzielenie funkcji organizatora od operatora publicznego transportu zbiorowego. Druga z kolei jest związana z wyodrębnieniem rodzaju usług przewozowych na usługi użyteczności publicznej oraz usługi publiczne świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

Dla opisu podziału ról organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego, używa się pojęcia demonopolizacji zadań organizacyjnych i świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego. Pojęcie to związane jest z rezygnacją z państwowego, centralnie zarządzanego modelu na rzecz takiego, który efektywniej, zgodnie z powyższymi zasadami, będzie zaspokajał te potrzeby społeczne. Przyjętą w pracy definicję pojęcia demonopolizacja zawarto w tabeli 18.

Tabela 18

Pojęcie demonopolizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego

Demonopolizacja zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego będzie polegała na wprowadzeniu jasnego podziału ról i zadań organizacyjnych poprzez wyodrębnianie wyspecjalizowanych jednostek realizujących zadania przypisane im w przepisach unijnych i krajowych.

Źródło: Opracowanie własne.

Demonopolizacja może być również rozumiana jako wyodrębnienie zadań dotychczas realizowanych przez operatora, zwykle podmiotu skarbu gminy lub skarbu państwa, który odpowiedzialny był za diagnozę potrzeb, obsługę organizacyjną i świadczenie usług. Demonopolizacja usług transportu miejskiego wiąże się również z umożliwieniem zlecania usług przewozowych podmiotom prywatnym, które pojawiły się na polskim rynku przewozowym po transformacji ustrojowej (np. w Gdyni, Warszawie, Krakowie). Z punktu widzenia zarządzającego transportem publicznym, działalność prywatnych przewoźników powinna zostać uwzględniona przy opracowywaniu i realizacji planu transportowego. Demonopolizacja jest również rozumiana jako rezygnacja ze świadczenia usług przewozowych w oparciu o politykę nakazową i na prawach wyłączności, na rzecz polityki rynkowej. Jej efektem jest liberalizacja przewozów i wprowadzenie zasad wolnej konkurencji. Ponadto w wyniku demonopolizacji zadań administracyjnych i świadczenia usług, uporządkowaniu i dostosowaniu do standardów rynku wewnętrznego Unii Europejskiej podlegają m.in. zasady ustalenia rekompensaty z tytułu świadczenia usługi użyteczności publicznej, obowiązki i odpowiedzialność właściwych organów za organizację usług przewozowych, sposoby powierzenia usługi publicznej operatorom. W wyniku procesu demonopolizacji system finansowania komunikacji użyteczności publicznej staje się transparentniejszy.

Autorzy książki pt. *Publiczny transport miejski. Zasady tworzenia rozkładu jazdy*²¹², proponują inne rozumienie pojęcia monopol, czy też model monopolistyczny

²¹² B. Madej i in., op. cit., s. 82 i 83.

w transporcie zbiorowym. Wyróżniają trzy modele funkcjonowania komunikacji publicznej:

- model zderegulowany;
- model monopolistyczny (jednego przewoźnika);
- model z zarządem transportu miejskiego.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w niniejszym opracowaniu przyjęto, iż demonopolizacja oznacza podział i uporządkowanie zadań organizacyjnych i świadczenia usług, które dotychczas w Polsce były domeną jednego podmiotu najczęściej przewoźnika należącego do skarbu gminy. B. Madej ze współautorami uznaje za monopolistyczny model komunikacji publicznej, w którym na danym obszarze występuje tylko jeden przewoźnik, zależny od gminy. Cechą charakterystyczną tego modelu jest prosta struktura organizacyjna, jasność odpowiedzialności oraz zbliżenie przewoźnika do pasażera. Komunikacja jest zorganizowana przez zakłady mające status jednostek budżetowych, przedsiębiorstw komunalnych wybranych bez procedury przetargowej lub przez firmy zewnętrzne wybrane w ramach przetargu. W tym rozumieniu, kierując się liczbą operatorów systemu można powiedzieć, że model ten jest modelem bez konkurencji i tym samym monopolistycznym. Można też stosować określenie model jednego przewoźnika wybieranego w różnym trybie przewidzianym w polskim ustawodawstwie. Nazywanie zmian w organizacji i zarządzaniu transportem publicznym, jakie zaszły w Polsce z początkiem lat 90-tych XX wieku, i w następstwie członkostwa w Unii Europejskiej mianem demonopolizacji zadań i świadczenia usług, skutkuje koniecznością przedstawienia modelu zderegulowanego i modelu z zarządem transportu miejskiego.

Cechą charakterystyczną modelu zderegulowanego jest występowanie kilku przewoźników, którzy w oparciu o administracyjne zgłoszenie organizatorowi publicznego transportu zbiorowego, świadczą usługi przewozowe niezależnie od siebie na określonym obszarze. „Ingerencja władz samorządowych jest minimalna i ogranicza się do wydawania zgody na realizację linii komunikacyjnej, wyznaczenia i kontroli norm techniczno-technologicznych obowiązujących przewoźników. System taki funkcjonuje w komunikacji regionalnej i ponadregionalnej, a także w komunikacji opartej o mikrobusowy transport prywatny. Przewozy realizowane są na zasadzie rentowności bez dotacji ze strony władz lokalnych i centralnych. W tym modelu mogą występować dopłaty do biletów ulgowych”²¹³. Model ten daje pełną swobodę przewoźnikom w zakresie planowania tras, rozkładów jazdy, taryf przewozowych. Jego słabą stroną jest brak wspólnego systemu informacji, koordynacji ruchu, brak biletu sieciowego honorowanego przez kilku przewoźników, brak spójnej informacji pasażerskiej. System ten występuje najczęściej w układzie połączeń regionalnych i krajowych.

Na terenach gmin, powiatów, obszarów funkcjonalnych miast możemy spotkać model monopolistyczny lub z zarządem transportu miejskiego. W tym pierwszym, na danym obszarze usługi przewozowe świadczy jeden przewoźnik, zależny od gminy. Jego cechą charakterystyczną jest prosta struktura organizacyjna, jasno sprecyzowana odpowiedzialność za organizację i świadczenie usługi, prosty system rozliczeń między gminą a firmą przewozową, jedna taryfa biletowa, brak konkurencji, jednolita informacja pasażerska i in. Nieco inne rozwiązanie oferuje model z zarządem transportu miejskiego. Zgodnie z jego zasadami na rynku działa kilku przewoźników (operato-

²¹³ Ibidem, s. 82 i nast.

rów), których działalność koordynuje zarząd transportu powołany przez gminę lub związek gmin. Pełni on rolę organizatora transportu publicznego, a do jego zadań należy wypełnianie zadań zgodnie z ich katalogiem przewidzianym w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 roku. Zarząd Transportu Miejskiego pełni rolę zarządzającego lokalną siecią transportową²¹⁴.

Jeśli uznać, że technikami regulacji jest m.in. koncesjonowanie i kontraktowanie finansowanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego usług przewozowych, to pod tym pojęciem rozumieć należy doprowadzanie systemu zarządzania transportem miejskim do prawidłowego funkcjonowania, usuwania przeszkód organizacyjnych, które dotychczas nie pozwalały na niezakłócone, zgodne z prawem i oczekiwaniami mieszkańców świadczenie usług przewozowych. Można wyróżnić regulację pozytywną i negatywną. Ta pierwsza ma na celu modyfikację, korektę działania systemu. Regulacja negatywna doprowadzić może do takich zmian zasad funkcjonowania elementów systemu, które wpłyną negatywnie na jego sprawność, zakłóca czasowo lub trwale jego funkcjonalność, prowadząc do paraliżu niepozwalającego na realizację jego podstawowych funkcji. Przy czym podstawową funkcją systemu świadczenia usług publicznych jest realizacja zadań, nieprzerwanie zaspokajających podstawowe potrzeby ludności na właściwym poziomie.

M. Rataj²¹⁵ pojmując regulację i koordynację nieco inaczej. Uważa, że koordynacja transportu jest domeną obszarów aglomeracji i dużych miast. Używa pojęcia deregulacji dotyczącej mniejszych terenów pozamiejskich o małym ruchu. Co do zasady, w praktyce chodzi tu o podział funkcji w prowadzeniu transportu, co ma służyć skuteczniejszej formie zarządzania transportem pasażerskim. Celem deregulacji może być wprowadzenie rozwiązań konkurencyjnych przy rozdzieleniu funkcji przygotowawczych od funkcji wykonawczych. Zakres pojęciowy słowa koordynacja odnosi się do całego systemu. Regulacja dotyczy jego elementów a przez to pośrednio całego systemu. Koordynacja i regulacja wspomagają inne techniki zarządzania.

Rola jaką odgrywają władze miejskie w relacji do rynku transportu miejskiego jest związana również z wyborem sposobu kontraktowania usług w transporcie miejskim, który jest bezpośrednio powiązany z organizacją rynku i stopniem jego otwartości. „Decyzja o liberalizacji rynku jest decyzją polityczną i często w miastach, w których rynek jest teoretycznie otwarty, ta otwartość w praktyce jest ograniczona do pewnego fragmentu rynku lub do określonej wielkości pracy eksploatacyjnej”²¹⁶. Podejmowane przez organizatora przedsięwzięcia regulacyjne mogą oznaczać wzrost barier wejścia na rynek transportu miejskiego. Stąd zdaniem H. Kołodziejczyka i O. Wyszomirskiego „celem regulacji rynku transportu miejskiego powinno być przede wszystkim dążenie do korzystnego dla transportu zbiorowego podziału zadań przewozowych pomiędzy różne środki transportu, natomiast rynki transportu zbiorowego powinny być poddane procesowi liberalizacji”²¹⁷.

²¹⁴ Ibidem, s. 83.

²¹⁵ M. Rataj, op. cit., s. 83.

²¹⁶ H. Kołodziejcki, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 42.

²¹⁷ Ibidem, s. 43; za: R. Tomanek, *Konkurencyjność transportu miejskiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 53.

Z kolei pojęcie demonopolizacji, oprócz omawianego już znaczenia administracyjnego, reorganizacji zadań i kompetencji, odnosi się do „ograniczania zjawiska monopolu lub eliminowania jego przyczyn. Demonopolizacja wcale nie musi oznaczać rezygnacji z sytuacji, kiedy usługi komunikacyjne w danym mieście wykonuje tylko jeden przewoźnik. Wydzielenie sfery kontrolnej w postaci zarządu transportu, przy zachowaniu wykonywania przewozów przez jedną firmę, to również demonopolizacja, chociaż oczywiście w mniejszym stopniu, niż w przypadku, kiedy występuje większa liczba przewoźników”²¹⁸. Michał Wolański w książce poświęconej temu zagadnieniu analizuje demonopolizację w kontekście efektywności wskazując, że oba pojęcia pozostają w nierozzerwalnym związku. Opisuje efektywność alokacyjną związaną z uzyskiwaniem z istniejących zasobów w skali ogólnospołecznej maksymalnego zadowolenia konsumentów. Analizuje również efektywność wewnętrzną związaną z odpowiednim wykorzystaniem posiadanych zasobów w celu uzyskania możliwie dobrego stosunku efektu do nakładów.

W kontekście transportu miejskiego jednym z celów demonopolizacji jest zapewnienie większej konkurencyjności, czyli pozyskiwanie coraz większej liczby pasażerów dobrowolnie rezygnujących z podróży samochodem na rzecz komunikacji publicznej. Pozwala to m.in. na zmniejszenie emisji spalin, hałasu, liczby wypadków i in.²¹⁹

Poniższa tabela prezentuje podstawowe modele demonopolizacji transportu miejskiego w Europie.

Tabela 19

Podstawowe modele demonopolizacji transportu miejskiego w Europie

Model	Odpowiedzialność strony publicznej	Działania mogące stanowić odpowiedzialność strony prywatnej bądź publicznej	Odpowiedzialność strony prywatnej	Przykłady
1	2	3	4	5
Konkurencja na rynku (model brytyjski)	Stanowienie ulg, zarządzanie zintegrowaną taryfą; zlecenie i dotowanie przewozów nierentownych, lecz potrzebnych społecznie	–	Tworzenie rozkładów jazdy i tras, prowadzenie przewozów, możliwość posiadania własnej taryfy w dużej mierze marketingowej, duże ryzyko handlowe	Wielka Brytania (poza Londynem)
Konkurencja o rynek – całą sieć (model francuski)	Ustalanie podstawowych wymagań dotyczących kształtu oferty taryfowej i przewozowej, wyłonienie przewoźnika prywatnego, kontraktowanie usług	Stanowienie taryfy, zarządzanie siecią linii, ryzyko handlowe, działania marketingowe, decyzje taktyczne	Prowadzenie przewozów, decyzje operacyjne	Wiele miast Francji (poza Paryżem) mniejsze miasta Szwecji

²¹⁸ M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 8.

²¹⁹ Por. ibidem, s. 55.

1	2	3	4	5
Konkurencja o rynek – wybrane linie lub pakiety (model londyńsko-kopenhaski lub skandynawski)	Stanowienie taryfy i rozkładów jazdy, ryzyko handlowe, działania marketingowe, stymulowanie konkurencji pomiędzy przewoźnikami	Wybrane decyzje operacyjne	Prowadzenie przewozów	Londyn, Frankfurt nad Menem, Kopenhaga, Sztokholm

Źródło: M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 54.

Aktualnie podstawowe znaczenie dla organizacji transportu publicznego w Polsce ma ustawa z 16 grudnia 2010 roku o *publicznym transporcie zbiorowym*²²⁰. Jej treść odpowiada po pierwsze standardom unijnym, po drugie wychodzi naprzeciw postulatam środowiska samorządowców, przedstawicieli publicznych i prywatnych firm transportowych. Wraz z jej wejściem w życie doprecyzowano zasadnicze kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, jak również określono zasady finansowania usług o charakterze użyteczności publicznej.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania, zasadnicze znaczenie dla dalszej analizy ma usystematyzowany w ustawie podział ról: organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego. „Oddzielenie działalności organizatorskiej od przewozowej umożliwia kształtowanie podmiotowej strony rynku w sposób zapewniający:

- elastyczne dostosowywanie oferty przewozowej do potrzeb pasażerów;
- sukcesywne pozyskiwanie, względnie tracenie, zadań przewozowych przez przewoźników;
- bieżącą weryfikację pozycji rynkowej przewoźników;
- ustawiczne unowocześnianie systemu transportowego pod względem techniczno-eksploatacyjnym.

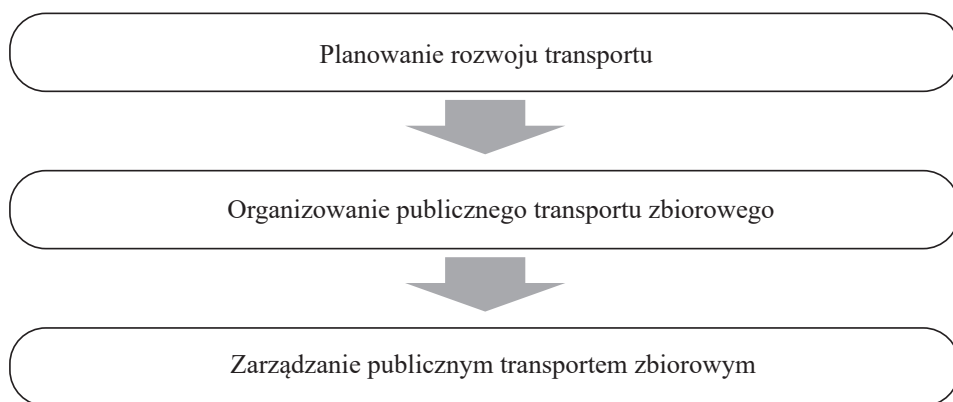
Drugą częścią rynku transportu miejskiego, w sytuacji wyodrębnienia organizatora, jest rynek usług świadczonych bezpośrednio pasażerom, który jest zmonopolizowany, ponieważ zarząd transportu jest jedynym oferentem usług w relacjach z ich nabywcami. W związku z tym z punktu widzenia popytu mamy do czynienia z monopsone-
m²²¹. Ustawodawca wprowadza i konsekwentnie używa kilku kluczowych pojęć.

Po pierwsze, za operatora publicznego transportu zbiorowego uznaje samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorcę uprawnionego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Po drugie organizatorem publicznego transportu zbiorowego w świetle przepisów jest „właściwa jednostka

²²⁰ Ustawa o *publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.

²²¹ H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 43.

samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze (...)”²²². W myśl ustawy organizatorem PTZ właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jest gmina na linii lub sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Funkcję tę może wykonywać również gmina, której powierzono zadanie organizacji PTZ na mocy porozumienia międzygminnego na obszarze gmin, które zawarły porozumienie. Ponadto rolę organizatora pełnić może: związek międzygminny, powiat, związek powiatów, województwo, związek metropolitalny lub właściwy minister do spraw transportu. Każdy z tych organizatorów pełni swoją rolę odpowiednio w odniesieniu do gminnych, powiatowych, międzypowiatowych, metropolitalnych, wojewódzkich, krajowych i międzynarodowych przewozów pasażerskich²²³. Wykaz zadań organizatora przedstawia poniższa rycina.



Ryc. 11. Podstawowe zadania organizatora przewozów w publicznym transporcie zbiorowym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 8 ustawy o PTZ.

Ustawodawca, szczegółowo odniósł się do zadania drugiego. W art. 15 cytowanej ustawy określa on, na czym ma polegać pełnienie funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego. Zadania te mogą być realizowane w różnych modelach organizacyjnych. Niezależnie od nich zadania organizatora PTZ są jasno sprecyzowane. Są to:

- a) badanie i analiza potrzeb przewozowych w PTZ z uwzględnieniem potrzeb niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- b) podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- c) zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania PTZ, w szczególności poprzez określanie standardów przystanków i dworców, zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców, funkcjonowania, zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego i systemu informacji pasażerskiej;

²²² Por. art. 4 ustawy o PTZ pkt 8 i 9.

²²³ Por. art. 7 ustawy o PTZ.

- d) określenie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług użyteczności publicznej;
- e) ustalanie stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców;
- f) określanie przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego i tych należących do innych właścicieli;
- g) przygotowanie i przeprowadzanie postępowań zmierzających do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie PTZ;
- h) zawieranie umów o świadczenie usług w zakresie PTZ;
- i) ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie PTZ;
- j) wydawanie potwierdzeń przewozu osób w zakresie PTZ;
- k) wykonywanie zadań wynikających z treści rozporządzenia WE nr 1370 z 2007 roku²²⁴.

Powyższy wykaz to jedynie minimalny zakres zadań organizacyjnych, które mogą być wykonywane przez różne podmioty powstałe zgodnie z literą ustaw samorządowych, ustawy o finansach publicznych, ustawy o związku metropolitalnym. Z uwagi na charakter usług użyteczności publicznej i związaną z ich realizacją dotację ze środków publicznych organizator musi również wykonywać szereg zadań związanych z funkcją dysponenta środków publicznych. Minimalny zakres działań powinna wyznaczać kontrola zarządcza. W przypadku, w którym organizator pełni swoją funkcję jako jednostka wspólna dla gmin przenoszących swoje uprawnienia w zakresie PTZ w drodze porozumienia międzygminnego, zwrócić trzeba uwagę na konieczną sprawodawczość z przekazanych przez te gminy środków finansowych.

Przeniesienie uprawnień w oparciu o uchwały rady gmin, nie jest krokiem nieodwracalnym, bowiem pierwotna kompetencja w tym zakresie pozostaje zawsze przy gminie przekazującej zadanie. Tym samym również zarządzający gminą cedującą swoje zadanie powinien zachować niezbędne środki nadzoru i kontroli celem wsparcia zadań organizacyjnych gminy przejmującej zadanie do wykonania. Środki nadzoru i kontroli nie sprowadzają się tylko i wyłącznie do monitorowania wykorzystania przekazanej dotacji. Są to również nieopisane w ustawie instrumenty stosowane w celu ewaluacji przeniesionej kompetencji z punktu widzenia korzyści dla mieszkańców i dla gminy. W sytuacji podejmowanych przez organizatora niekorzystnych, z punktu widzenia cedenta decyzji, rozwiązań, należy podejmować działania korygujące. Wprowadzone w tym obszarze instrumenty wspólnego nadzoru i kontroli nad zasadami finansowania publicznego transportu zbiorowego są środkami zaufania w relacjach międzygminnych. Muszą być one tak rozumiane i wykorzystywane, aby wzajemnym relacjom nadano cechy niezbędnej transparentności w dysponowaniu środkami publicznymi.

Nie mniej istotnym zadaniem organizatora PTZ jest analiza propozycji zmian w zagospodarowaniu przestrzennym na obszarze objętym jego jurysdykcją administracyjną. Co prawda procedura planistyczna nie obliguje gmin do konsultowania projektów studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego, jak i planów zagospodarowania przestrzennego z organizatorem PTZ, lecz dobra praktyka powinna wskazywać na konieczną opinię w zakresie dotyczącym zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych da-

²²⁴ Por. art. 15 ustawy o PTZ.

nego obszaru. Tego typu praktyka ukształtowana została na terenie niektórych landów Republiki Federalnej Niemiec. Jest jednym z elementów tzw. *Mobilitäetmanagement* i jest obok konsultacji społecznych prowadzonych na szeroką skalę różnymi metodami, ważnym aspektem uspołecznienia procedury decyzyjnej o kierunkach rozwoju sieci transportowej.

T. Deelstra i R. J. Fischer²²⁵ w swojej pracy dotyczącej mobilności w obszarach funkcjonalnych miast zwracają uwagę, iż dyskurs na jej temat jest zasadniczo skoncentrowany wokół dwóch zagadnień: innowacji technologicznych oraz administracyjnych i finansowych barier uniemożliwiających bądź utrudniających rozwiązywanie problemów obniżających mobilność z wykorzystaniem środków transportu publicznego. Dobra organizacja ruchu w mieście i na jego obrzeżach, obszarze funkcjonalnym wymaga interdyscyplinarnych rozwiązań powstałych na skutek współpracy naukowców, ekspertów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, polityków, przedstawicieli sektora pozarządowego²²⁶. Polityka transportowa określonego obszaru, a co za tym idzie model organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym powinien odpowiadać na następujące pytania: jak?, jak długo?, kto?, jak często?, jakim środkiem transportu?, dokąd? Jednak autorzy na podstawie przeprowadzonych badań podkreślają, że odpowiedzi na powyższe pytania są niewystarczające. Stąd bez dokładnej wiedzy o społeczno-ekonomicznych uwarunkowaniach decyzji mieszkańców o wyborze środka transportu, przynależności do określonych grup społecznych, preferowanego stylu życia, planowanie transportu, sieci połączeń, ich częstotliwości nie będzie odpowiadało na potrzeby lokalnej społeczności²²⁷. Autorzy postulują zmianę podejścia przy opracowywaniu założeń do lokalnych polityk transportowych. Centralnymi elementami zarządzania mobilnością są m.in. zwrócenie uwagi na indywidualne potrzeby transportowe określonych grup społecznych, zwiększenie udziału przy planowaniu polityki transportowej aktorów społecznych, reprezentantów określonych grup społecznych i zmniejszenie znaczenia politycznych aktorów oraz podniesienie znaczenia tzw. „miękkich” instrumentów polityki transportowej takich jak: doradztwo, informacja, marketing usług transportowych. Ważnym postulatem autorów jest usieciowienie różnych środków transportowych tak, aby ich łączny potencjał wspierał mobilność ograniczającą używanie samochodów w zaspokajaniu codziennych potrzeb transportowych²²⁸. Zmiana podejścia skutkuje zmianami formalnymi tj. zmianą modelu finansowania usług przewozowych i wydatków na inwestycje infrastrukturalne, a co się z tym wiąże rekonfiguracją znaczenia politycznych aktorów, o czym przekonują Hans Fridrich Eckey i Wilfried Stock²²⁹.

Ponadto w zakresie innych zadań administracji miejskiej w zakresie preferowanej polityki transportowej wskazać można na prace projektowe dotyczące budowy lub przebudowy układu drogowego. W tych przypadkach organizator PTZ powinien występować w roli opiniującego projekt pod kątem określonych w planie transportowym standardów budowy lub przebudowy infrastruktury przystankowej, jej ulokowania

²²⁵ T. Deelstra, R. J. Fischer (red.), *Stadtvertragliche Mobilität, Gruppe City: mobil*, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin 1999, s. 17.

²²⁶ Ibidem, s. 22.

²²⁷ Ibidem, s. 25.

²²⁸ Ibidem, s. 49.

²²⁹ H. F. Eckey, W. Stock, *Verkehrsökonomie*, Lehrbuch, Gabler, Wiesbaden 2000, s. 226.

i niezbędnego wyposażenia. Organizator opiniuje każdą zmianę w organizacji ruchu, jeśli swym zakresem obejmuje ona czasową bądź trwałą korektę przebiegu linii, a co za tym idzie rozkładu jazdy, lokalizacji przystanku. Powyższe zadania pośrednio wynikają z innych ustaw m.in. ustawy o drogach publicznych i ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, lecz są również katalogiem dobrych praktyk mających na celu zapewnianie mieszkańcom wysokiej jakości oferty przewozowej, która cechuje niezawodność i przewidywalność.

Co do szczegółu, ustawowe zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego, podmiotu pełniącego je, mogą być rozszerzone o inne, bezpośrednio związane z zarządzaniem innymi aspektami związanymi z transportem miejskim. Ostateczny ich katalog, jak i forma organizacyjna są zależne od woli organu stanowiącego gminy. Poniżej przedstawiono porównanie wybranych zadań organizatora PTZ na przykładzie dwu zarządów transportu miejskiego z Warszawy oraz z Poznania.

Tabela 20

Porównanie wybranych zadań organizatora PTZ na przykładzie ZTM Poznań i ZTM Warszawa

ZTM Poznań ^{a)}	ZTM Warszawa ^{b)}
1	2
<ul style="list-style-type: none"> – prognozowania i modelowania rozwiązań dotyczących lokalnego transportu zbiorowego; – badania rynku usług lokalnego transportu zbiorowego i potrzeb przewozowych mieszkańców miasta Poznania, kształtowania struktury układu komunikacyjnego (ustalania więzby ruchu, tras i linii komunikacyjnych) oraz podaży usług przewozowych; – ustalania wielkości usług przewozowych dla sieci lokalnego transportu zbiorowego w ramach publicznego transportu pasażerskiego; – zatwierdzania planów remontów i modernizacji oraz planów inwestycji w infrastrukturę transportową, zgodnie z wymogami polityki transportowej miasta Poznania; – prowadzenia działań na rzecz osób niepełnosprawnych; – kontroli jakości i efektywności świadczonych przez MPK Poznań Sp. z o.o. usług przewozowych; – ustalania przebiegu linii komunikacyjnych oraz lokalizacji przystanków, a także określania czasowych zmian przebiegu linii komunikacyjnych, wynikających z wyłączenia określonych tras komunikacyjnych z ruchu; – emisji i dystrybucji biletów oraz innych nośników opłat za przejazdy (w tym karty miejskiej PEKA w zintegrowanym systemie transportu zbiorowego), 	<p>Przedmiotem działania Zarządu Transportu Miejskiego jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie transportem zbiorowym aglomeracji warszawskiej, – tworzenie form organizacyjnych transportu zbiorowego odpowiadających potrzebom aglomeracji warszawskiej, – prowadzenie prac nad właściwym i sprawnym funkcjonowaniem tego transportu, a w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> 1) udział w pracach studialnych i planistycznych prowadzonych przez odpowiednie jednostki miejskie w zakresie transportu zbiorowego, 2) zbieranie danych i prowadzenie analiz w zakresie potrzeb przewozowych, 3) planowanie, organizacja i koordynacja układu komunikacyjnego oraz rozkładów jazdy linii w m.st. Warszawie, a także w innych gminach, jeżeli to wynika z zawartego porozumienia międzygminnego lub członkostwa m.st. Warszawy w związku międzygminnym, 4) zlecanie przewoźnikom wykonywania usług przewozowych i kontrola jakości ich realizacji, 5) koordynacja i nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem transportu zbiorowego w obszarze działania ZTM, 7) sprzedaż biletów uprawniających do korzystania z transportu zbiorowego w aglomeracji warszawskiej, 8¹⁾ realizacja zadań związanych z zarządzaniem i eksploatacją parkingów strategicznych „Parkuj i Jedź” („Park&Ride”), 8²⁾ realizacja zadań związanych z zarządzaniem i eksploatacją węzłów komunikacyjnych rozumianych

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – kontroli uiszczania opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej; – rozpatrywania skarg i wniosków pasażerów dotyczących lokalnego transportu zbiorowego i przekazywania odpowiednich rekomendacji MPK Poznań Sp. z o.o.; – prowadzenia działań w zakresie wdrażania dynamicznej informacji pasażerskiej na bazie danych przekazywanych przez MPK Poznań Sp. z o.o.; 	<p>jako obiekty pełniące funkcję przesiadkową dla lokalnego transportu zbiorowego, obejmujące w szczególności parkingi „Parkuj i Jedź” (Park & Ride), pętle autobusowe, pętle tramwajowe, dworce autobusowe, pozostające w dyspozycji ZTM,</p> <ul style="list-style-type: none"> 9) prowadzenie ewidencji dochodów realizowanych w imieniu m.st. Warszawy (należności, wpływów, zaległości) oraz windykacja należności, 10) inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy, rozbudowy, modernizacji obiektów i urządzeń oraz zakupów inwestycyjnych związanych z transportem zbiorowym, 11) realizacja zadań inwestycyjnych zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi w zakresie budowy, rozbudowy, modernizacji obiektów i urządzeń oraz zakupów inwestycyjnych związanych z transportem zbiorowym, 16) prowadzenie działalności marketingowej, reklamowej, promocyjnej i innej dla uzyskania dochodów, 22) realizacja zadań związanych z wdrożeniem, zarządzaniem i eksploatacją systemu Warszawski Rower Publiczny.

^{a)} Statut ZTM Poznań, uchwały Nr XXXVIII/411/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 24 czerwca 2008 r.

^{b)} Wg. Tekst ujednolicony uchwały Nr LII/1391/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie statutu Zarządu Transportu Miejskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 21 prezentuje przykładową strukturę organizacyjną warszawskiego Zarządu Transportu Miejskiego. Struktury organizacyjne są zależne od pełnego katalogu zadań postawionych przez rady miast w uchwale podejmowanej ws powołania tych jednostek. Radni podejmujący decyzję w tej sprawie powinni brać pod uwagę liczbę gmin, dla których zarząd jest powoływany, wielkość zarządzanego przez niego obszaru, liczbę mieszkańców i pasażerów, liczbę operatorów i przewoźników, układ sieci komunikacji publicznej, zarządzanie infrastrukturą przystankową, powierzchnią reklamową, systemem roweru miejskiego i in.

Tabela 21

Struktura organizacyjna Zarządu Transportu Miejskiego na przykładzie Miasta st. Warszawy

ZTM Warszawa
<p>Zarządem Transportu Miejskiego kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezydenta m.st. Warszawy.</p> <p>1. Dyrektorowi podlegają:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dział Informatyki, – Dział Rozwoju Transportu, – Dział Kontroli Wewnętrznej, – Dział Funduszy Europejskich i Mediów, – Samodzielne Stanowisko ds. BHP i P.POŻ, – Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych – Samodzielne Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego, – Dział Prawny i Zamówień Publicznych,

- Dział Administracyjno-Gospodarczy,
- Dział Kadr i Spraw Socjalnych,
- Dział Oprogramowania i Przetwarzania Danych.
- 2. Dyrektorowi Pionu Przewozów podlegają:
 - Samodzielne Stanowisko ds. Kolei,
 - Dział Organizacji Przewozów,
 - Dział Nadzoru Przewozów,
 - Dział Zarządzania Infrastrukturą Przystankową,
 - Dział Zarządzania Węzłami Komunikacyjnymi.
- 3. Dyrektorowi Pionu Handlowego podlegają:
 - Dział Sprzedaży Biletów,
 - Dział Kontroli Biletów,
 - Dział Windykacji,
 - Dział Analiz Handlowych.
- 4. Dyrektorowi Pionu Inwestycji podlegają:
 - Dział Przygotowania i Realizacji Inwestycji,
 - Dział Planowania i Rozliczeń Inwestycyjnych.
- 5. Dyrektorowi Pionu Finansowego podlegają:
 - Dział Księgowości,
 - Dział Finansowy

Źródło: Opracowanie własne.

Dobrze przemyślana koncepcja polityki transportowej miasta i jego przedmiotem powinna znaleźć przełożenie na adekwatną do potrzeb strukturę organizacyjną jednostki wykonującej te zadania nie tylko w układzie miejskim, ale również funkcjonalnym miasta, czego przykładem są duże związki komunikacyjne jak Verkehrsverbund Brandenburg w Niemczech (dalej: VBB).

Członkami związku VBB są: Berlin, 4 miasta na prawach powiatu, 14 powiatów landu Brandenburgia. Związek zarządza siecią, zaś rola zamawiającego usługi transportowe, za które płaci związek, spoczywa na jego członkach. Związek stawia sobie za cel koordynację wielu interesów jego partnerów tj. klientów, przewoźników i władzy publicznej oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym²³⁰. Ze względu na rozdzielenie funkcji koordynacji i zarządzania wspólną taryfą biletową od roli zamawiającego usługi, ważne dla mobilności mieszkańców decyzje np. o realnej częstotliwości kursów podejmują władze gmin członkowskich. To one też finansują działalność związku i partycypują w wypracowanych zyskach. Związek opracowuje na podstawie badań własnych i zleconych siatkę połączeń i przebieg linii, natomiast to władze gmin, zlecając usługi przewozowe, faktycznie decydują o ich częstotliwości. **Deliberacyjny charakter polityki transportowej w landach niemieckich jest**

²³⁰ Osoby zainteresowane pełnieniem funkcji w ramach prowadzonego, oficjalnego dialogu związku z klientami mogą zgłosić swój akces drogą elektroniczną. Przedmiotem konsultacji są m.in. rozwój sieci transportu zbiorowego, dostosowanie oferty przewozowej do potrzeb klienta. Potrzeby transportowe mieszkańców są konsultowane podczas spotkań z władzami związku (projekt VBB im Dialog), za pomocą strony internetowej i umieszczonego tam formularza kontaktowego jak również za pomocą zleconych na zewnątrz badań marketingowych (Verkehrserhebung im VBB-Gebiet obejmuje badaniami ponad 800 000 pasażerów. Za pomocą wspomnianych spotkań z klientami, formuły okrągłego stołu polityki transportowej miasta Berlin, bieżącej współpracy z pozostałymi członkami związku oraz badań marketingowych, władze związku konsultują społecznie główne cele prowadzonej przez siebie polityki transportowej. Zarówno te związane z siatką połączeń i ich częstotliwością, jak również te związane z nowymi inwestycjami i planami remontowymi.

jedną z cech charakterystycznych tych modeli organizacji zarządzania mobilnością.

Na gruncie prawa Unii Europejskiej podstawowym aktem prawnym określającym zasady świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2007 roku²³¹. Jego treść zasadza się na określeniu warunków częściowej konkurencji i otwartego dostępu do infrastruktury dla wszystkich przewoźników spełniających krajowe i europejskie warunki pozwalające im na przewóz pasażerów kwalifikowany jako usługa użyteczności publicznej. W punkcie czwartym rozporządzenia unijny ustawodawca wprost wskazuje cel jego wydania. Jest nim dążenie do zapewnienia bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowanie kwestii konkurencji w taki sposób, aby zapewnić przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego przy uwzględnieniu czynników społecznych i środowiskowych oraz rozwoju regionalnego. Ponadto intencją autorów rozporządzenia było zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów oraz usunięcie zakłóceń konkurencji i dysproporcji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi z różnych państw członkowskich²³².

Rozporządzenie pozostaje neutralne względem prawa własności, co oznacza, że w taki sam sposób traktuje przedsiębiorców prywatnych jak komunalnych, szanuje również specyfikę rynków usług transportowych państw członkowskich, które w tym zakresie mają wypracowaną różną tradycję w organizacji przewozów i kontraktacji usług. W duchu poszanowania zasady pomocniczości, właściwe organy pełniące funkcję organizatora transportu pasażerskiego mogą ustanawiać kryteria społeczne i jakościowe w celu utrzymania i podnoszenia standardów z tytułu świadczenia usług publicznych. Rozporządzenie reguluje również zasady na jakich może się odbywać zgodnie z prawem Unii Europejskiej powierzanie przez organizatora podmiotom trzecim, usług w zakresie publicznych przewozów pasażerskich. Oprócz już omówionych treści organizator i usługodawca znajdują w nim zasady, na których udziela się rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Jest ona należna przedsiębiorstwom odpowiedzialnym za te usługi, gdyż jej brak może zniekształcać konkurencję. Przepisy rozporządzenia definiują również pojęcie rozsądnego zysku oraz publiczne usługi w zakresie „zintegrowanego transportu pasażerskiego, które oznaczają połączone usługi transportowe na określonym obszarze geograficznym, zawierające wspólny system informacyjny i biletowy oraz wspólny rozkład jazdy”²³³.

²³¹ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku *dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*, Dz. U. UE, L, 315/1 z dnia 3.12.2007 roku.

²³² Pkt (4) Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku *dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*, Dz. U. UE, L, 315/1 z dnia 3.12.2007 roku.

²³³ Art. 2 lit. m), Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku *dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*, Dz. U. UE, L, 315/1 z dnia 3.12.2007 roku.

Inną dziedziną, która została objęta przepisami analizowanego rozporządzenia jest postulowany model zarządzania transportem publicznym. Przyjmuje się zasadę, iż organizatorem PTZ jest organ władzy najbliższy obywatelowi tj. organ samorządu terytorialnego. Organizator jako dysponent środków publicznych decyduje o tym, jakie przewozy należy zaliczyć do usług użyteczności publicznej. Ponadto dba o to by usługi przewozowe kwalifikowane jako pasażerski transport publiczny, były świadczone w sposób ciągły i niedyskryminacyjny. Poprzez dekoncentrację zadań organizatora i operatora lub przewoźnika, unijny prawodawca zachęca do sieciowego podejścia integrującego koordynację PTZ w ramach wyspecjalizowanych podmiotów stojących na straży usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym Unii Europejskiej. Szanuje również interes usługodawców, dbając o to, by metoda rekompensaty promowała utrzymanie i rozwój systemu skutecznego zarządzania oraz wysoką jakość usług transportu pasażerskiego. Rozporządzenie, narzucając formę organizacyjną, pozostawia państwom członkowskim swobodę m.in. w zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących organizacji i finansowania transportu miejskiego. Nie określa również celu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego i sposobu ich realizacji.

Unijny ustawodawca podzielił na trzy kategorie zasady organizacji publicznego transportu zbiorowego. Do pierwszej kategorii kwalifikuje samodzielne świadczenie usług publicznych, gdy realizuje je podmiot własny organizatora. Do drugiej zaś kwalifikuje powierzenie świadczenia usług publicznych podmiotowi wewnętrznemu, który podlega co prawda bezpośrednio organizatorowi, ale jest podmiotem wyodrębnionym realizującym usługi na podstawie zlecenia bez przetargu. Trzecią kategorią jest powierzenie świadczenia usług publicznych podmiotowi zewnętrznemu, którego wyłonienie następuje w drodze przetargu. Podmiot zewnętrzny jak sama nazwa wskazuje jest niezależny od organizatora.

Tabela 22

Rodzaje organizacji publicznego transportu zbiorowego użyteczności publicznej w myśl rozporządzenia PE i Rady nr 1370/2007

Podmiot wewnętrzny	Samodzielne świadczenie usług przewozowych	Powierzenie świadczenia usług przewozowych podmiotowi zewnętrznemu
<ul style="list-style-type: none"> – zależny od organizatora; – powierzenie świadczenia usługi następuje w oparciu o negocjowane zawierane bez przetargu zlecenie; – operator jest wydzielony formalnie od organizatora; – jest to jednostka organizacyjna działająca na własny rachunek i posiadająca osobowość prawną; – organizator może kontrolować operatora. 	<ul style="list-style-type: none"> – organizator jest właścicielem zakładu budżetowego – operatora i tylko jemu zleca świadczenie usługi; – świadczenie usługi przewozowej jest traktowane jako zadanie własne organizatora. 	<ul style="list-style-type: none"> – operator jest w pełni niezależny od organizatora; – zlecenie usługi następuje w drodze umowy zawieranej w trybie przetargowym; – jest to każdy podmiot uprawniony do prowadzenia działalności transportowej pasażerskiej, który ma siły i środki do tego by świadczyć usługę przewozową, o którą ubiega się w drodze postępowania przetargowego.

Źródło: Opracowanie własne.

Przyjmuje się, że zlecenie świadczenia usług przewozowych użyteczności publicznej następuje co do zasady, w trybie przetargowym. Zezwala się jednocześnie na

odstępstwo od tej reguły, ale tylko w przypadku, w którym usługi te są zlecane podmiotowi wewnętrznemu, lub też są świadczone w ramach usług własnych organizatora. W praktyce, zaproponowany podział na sposoby organizacji usług przewozowych występuje często w formie mieszanej. Zasadnicza część zadań przewozowych jest zlecana podmiotowi wewnętrznemu, zaś pozostała część podmiotowi zewnętrznemu w trybie przetargowym, lub bez przetargu, gdy zamówienie spełnia przesłanki umów tzw. małej wartości do 1 mln euro rocznie lub małej liczby wozokilometrów – 300 000 – rocznie.

Aktywność podmiotów działających w sektorze publicznego transportu pasażerskiego jest unormowana w prawie Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym. Niezależnie od tego, który model koordynacji i zarządzania zostaje wykorzystany, zakres zadań i warunki ich realizacji zostały poddane standaryzacji z poszanowaniem różnorodności państw członkowskich i dotychczasowej praktyki administracyjnej w tej dziedzinie.

3. SIECIOWE FORMY REALIZACJI POLITYKI MIEJSKIEJ W DZIEDZINIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE WSPÓLPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym²³⁴, na terenie kraju możliwe są następujące formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego: porozumienia międzygminne, związki międzygminne, związki gminno-powiatowe, centra usług wspólnych, stowarzyszenia gmin i powiatów. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania analizie i opisowi zostaną poddane sieciowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego takie jak: porozumienia międzygminne, związki międzygminne, jak i związki metropolitalne. Proces zarządzania transportem miejskim niezależnie od tego, na którym szczeblu władzy samorządowej jest wykonywany obejmuje czynności planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania. W praktyce jednostki samorządu terytorialnego bardzo często tych funkcji nie realizują lub realizują w sposób niewłaściwy, nawet w warunkach wyodrębnienia wyspecjalizowanego organizatora usług²³⁵. Wyzwaniem dla gmin wykazujących funkcjonalną całość i wyrażających wolę wspólnej organizacji przewozów transportem pasażerskim na większym obszarze jest dostosowanie formy organizacyjnej do oczekiwań władzy samorządowej i mieszkańców. Formy współpracy jednostek samorządowych na poziomie międzygminnym mogą być przedmiotem badań dotyczących adekwatności powyższych form prawnych do oczekiwań przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, które tworzą jeden wspólny obszar funkcjonalny. Wykształcanie się relacji między społecznością centralną a społecznościami peryferyjnymi jest określane mianem procesu ponadlokalności. Cytowane przez A. Michałaka badania J. Burdacka i G. Herferta wskazują, że proces ten znamionuje się następującymi czynnikami o charakterze społeczno-gospodarczym:

²³⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015, poz. 1515.

²³⁵ H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 46.

- „dynamiczny rozwój korytarzy transportowych;
- gwałtowny wzrost liczby ludności w obszarach peryferyjnych;
- rozwój funkcjonalnych zależności pomiędzy społecznością centralną a społecznościami peryferyjnymi;
- wytwarzanie się swoistych potrzeb społecznych mieszkańców obszaru ponadlokalnego;
- dążenie mieszkańców do budowania systemu administracji zdolnego do zaspokajania ich interesów i potrzeb ponadlokalnych”²³⁶.

Przystępując do analiz zadań gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, warto poczynić kilka uwag na temat nowych form współpracy, której celem jest efektywniejsze realizowanie i zarządzanie polityką komunalną. Jednostki te powinny spełniać walor subsydiarności tj. wykonywać zadania zamiast gmin, w celu zaspokajania potrzeb szerszego grona mieszkańców²³⁷. Warto przy tym zauważyć, iż rozwiązania prawne dopuszczają pełną swobodę w wyborze rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjno-prawnych w procesie świadczenia usług publicznych. „Przez rozwiązania (systemy) instytucjonalne należy rozumieć sposoby (techniki) powierzania obowiązku wykonania określonej usługi wybranemu podmiotowi oraz zasady i konkretne ustalenia związane z podjęciem się takiego zadania. Z kolei formy organizacyjno-prawne działalności gospodarczej obejmują różny status prawny podmiotu, określający zakres jego samodzielności decyzyjnej. (...) wspólnym mianownikiem [wielu rozwiązań – przyp. M. T.] jest relacja zachodząca pomiędzy władzą lokalną a podmiotem wykonującym usługi oraz stopień zaangażowania sektora prywatnego w ten proces. Niektórzy traktują je jako konkurencyjne lub alternatywne formy organizacji usług publicznych”²³⁸.

W literaturze przedmiotu poświęconej zaletom, wadom międzygminnej współpracy wiele uwagi poświęca się korzyściom z niej wynikającym. Są one analizowane z dwóch punktów widzenia: władzy lokalnej oraz z punktu widzenia mieszkańców. Z kolei wśród przyczyn powoływania nowych zinstytucjonalizowanych form współdziałania międzygminnego wskazuje się m.in. na:

- rosnące potrzeby zapewnienia coraz większej liczby usług publicznych, w tym nowych zadań, które są cedowane przez rząd lub też pojawiają się na skutek oczekiwań mieszkańców;
- inflację roszczeń i standardów wyznaczanych przez lokalne społeczności;
- będące skutkiem migracji ludności niedopasowanie struktur terytorialnych do przestrzeni aktywności mieszkańców;
- presję integracyjną napływającą z polityk instytucji międzynarodowych zwłaszcza Unii Europejskiej, z której wynikają szanse dla jednostek samorządu terytorialnego;

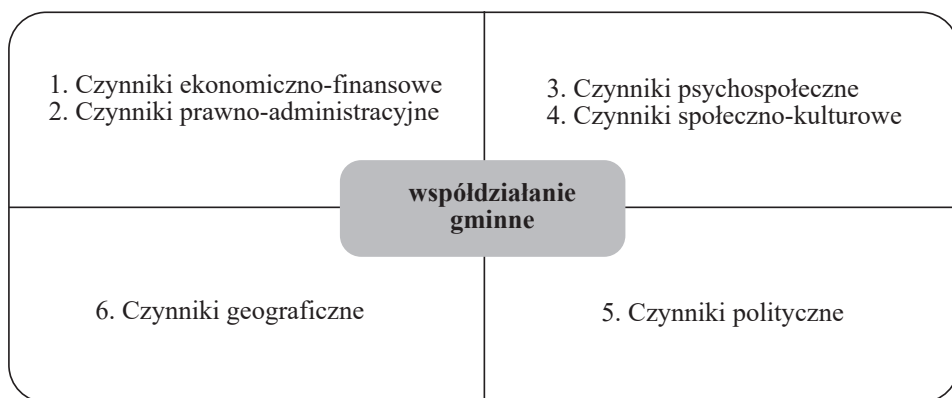
²³⁶ A. Michalak, *Ponadlokalność jako kategoria socjologiczna i politologiczna. Uwagi na marginesie reformy powiatowej*, w: M. Barański (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 161; za: J. Burdach, G. Herfert, *Neue Entwicklungen an der Peripherie europäischer Grossstaedte*, Ein Ueberblick, „Europa Regional” 1998, nr 6.

²³⁷ Por. E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 174.

²³⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 167.

- korzyści finansowe dla budżetów gmin, jak i dla mieszkańców, którym można zaofertować lepszy standard i często, choć nie zawsze niższą cenę;
- lepszą jakość zarządzania oferowaną przez wspólnie powołane podmioty o wąskiej specjalizacji tematycznej.

Poniższa rycina przedstawia czynniki, które władarze gmin mogą analizować podejmując decyzję o zawiązaniu współpracy międzygminnej. W kontekście transportu miejskiego w perspektywie zrównoważonego rozwoju ważnym jest czynnik geograficzny, ekonomiczno-finansowy oraz prawnoadministracyjny. Ten ostatni nabiera zasadniczego znaczenia w przypadku połączeń miejskim transportem w miastach granicznych, tzw. miastach podzielonych np. Słubice i Frankfurt²³⁹.



Ryc. 12. Czynniki wpływające na współdziałanie międzygminne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Kolsut, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2015, s. 47.

Pod pojęciem współdziałania gmin w dziedzinie transportu miejskiego rozumie się proces organizacyjny, poprzez który elementy systemu różnych przewoźników eksploatujących różne środki transportu coraz sprawniej i ściślej współpracują celem poprawy jakości transportu miejskiego²⁴⁰. Integracja publicznego transportu miejskiego jest następstwem procesu demonopolizacji w dziedzinie usług publicznych, oddzielającej funkcje zarządcze od funkcji wykonawczych²⁴¹. O działaniach integracyjnych można mówić wówczas, gdy sąsiadujące ze sobą gminy wykazujące silne powiązania funkcjonalne

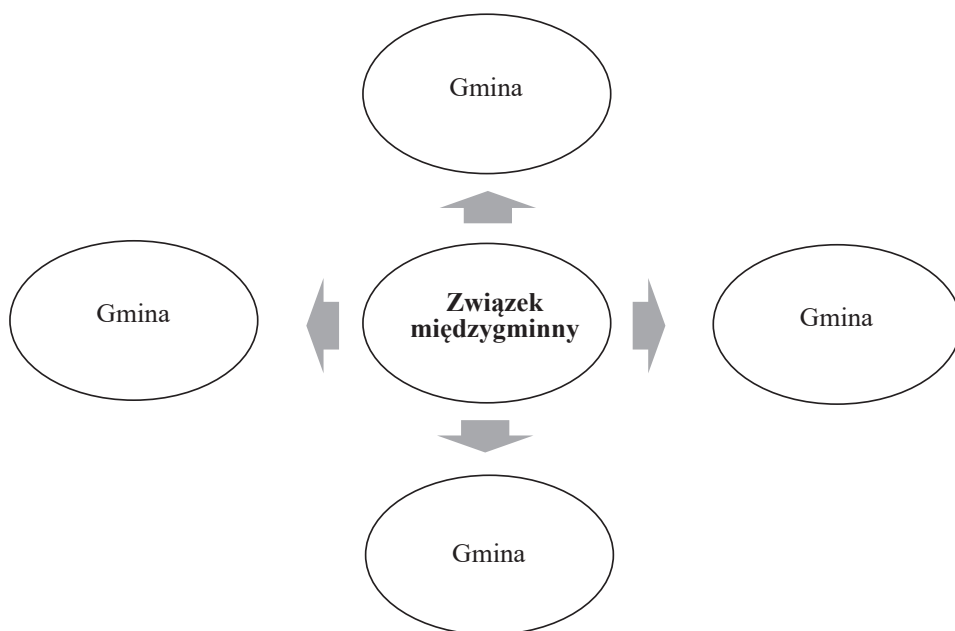
²³⁹ Dla przykładu, połączenia w strefach przygranicznych należą do kompetencji rządu landu, zaś w Polsce są traktowane jako połączenia międzynarodowe koordynowane ze szczebla ministerialnego. Nadto, parlament landu w odniesieniu do polityki transportowej i modelu organizacji publicznego transportu zbiorowego ma znacznie większe uprawnienia, niż sejmik województwa i zarząd województwa w Polsce. Przypisanie odpowiedzialności za planowanie transportu pasażerskiego wszystkimi środkami rządowi landów, pozwala im na uzyskanie precyzyjniejszych planów mobilności mieszkańców, a przede wszystkim dokładniejszą analizę potrzeb przewozowych i postulatów pasażerskich występujących na terenie landu.

²⁴⁰ W. Starowicz, *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 30 września 2010 roku, Kraków 2010, s. 76.

²⁴¹ Por. E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 174.

podejmują formalnie wiążące decyzje o wyborze jednego z już opisanych modeli zarządzania transportem publicznym. Cechą charakterystyczną zarządów jest realizowanie całościowej polityki i zarządzania w określonym sektorze usług miejskich. W przypadku, w którym gminy zawierają porozumienie międzygminne dotyczące przekazania uprawnień na rzecz jednej z nich powstają nowe instytucje politycznego decydowania. Tworzą one sieci ponadgminnej współpracy, które zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego, przejmują w oparciu o delegowane kompetencje, rolę głównego koordynatora, legitymizowanego uchwałami rad gmin i podpisem zarządzającego gminą lub powiatem. Pierwotna suwerenność decyzyjna pozostaje przy gminie, która czasowo, w konkretnym przedmiocie, ogranicza swoje władztwo na rzecz wynikających z tego ograniczenia korzyści dla niej samej, jak i przede wszystkim jej mieszkańców. W efekcie nawiązywania partnerstw międzygminnych powstają sieci współpracy. Wyróżnić można sieci:

- koordynowane partycypacyjnie;
- koordynowane poprzez jednego z członków;
- oparte na nowej organizacji koordynującej jej działania.



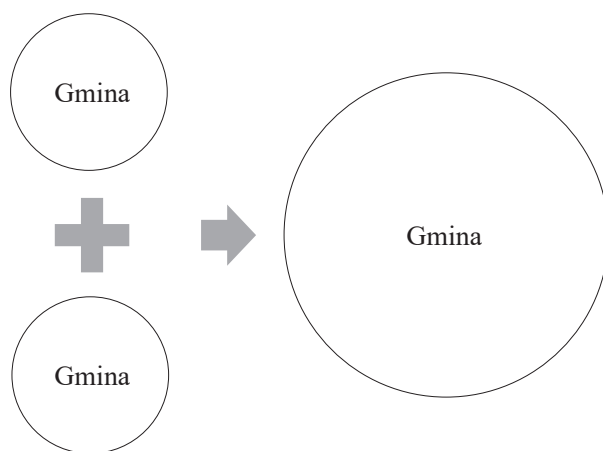
Ryc. 13. Sieć oparta na nowej organizacji

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza form służących do koordynowania zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego wskazuje na to, że sieć współpracy koordynowanej przez jednego lidera, jak również sieć powstała na skutek powołania nowej organizacji współzrządzonej według uzgodnionych reguł, są najczęstszą formułą wykorzystywaną w tym celu przez gminy²⁴². Sieci te mają charakter integracyjny. Powstały na skutek suwerennej

²⁴² Na przykład analiza działań rządów niemieckich landów w rozważanej dziedzinie wskazuje, że oferta przewozowa, taryfa biletowa, komunikacja rozkładów jazdy, budownictwo drogowe, połą-

woli i decyzji władz gmin je tworzących. Mają otwarty charakter, co oznacza, że każda gmina, która wykazuje zbieżność interesów z gminami zintegrowanymi może dokonać akcesji, lub też po spełnieniu określonych wymagań, może dane gremium opuścić.

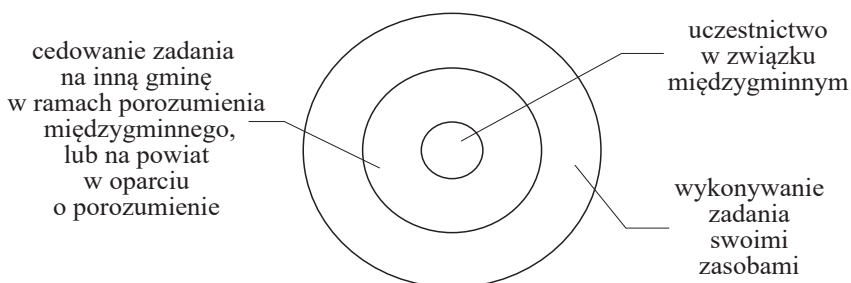


Ryc. 14. Sieć oparta na koordynacji jednego z uczestników
Źródło: Opracowanie własne.

Sieć, niezależnie od konfiguracji, jest jednym ze sposobów na zarządzanie i koordynowanie transportu miejskiego. Gminy identyfikują potrzeby transportowe i postulaty pasażerskie, korzystają z dostępnych zgodnych z prawem rozwiązań, tym samym szukają sposobów efektywnej realizacji interesów swoich mieszkańców. Wchodzą w interakcje z innymi gminami, szacują korzyści i koszty takiej współpracy, ostatecznie wybierając najlepsze rozwiązanie. Tym samym „reorientacja badań polityk publicznych w stronę sieci politycznych wiąże się z szerszą zmianą uprawiania polityki, która opisuje umownie przejście od *government* do *governance*. Sens polityki pozostał ten sam, choć sposób jej realizacji istotnie się zmienił”²⁴³. Spośród polityk koordynowanych sieciowo wymienić można: gospodarkę odpadami komunalnymi, gospodarkę wodno-ściekową, publiczny transport zbiorowy, edukację publiczną, opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, czy też opiekę społeczną. Władze gminy w wyniku identyfikacji potrzeb swoich mieszkańców w zakresie ich mobilności, jak również przy uwzględnieniu szeregu innych czynników jak np. wielkość obszaru gminy, liczbę jej mieszkańców, zagospodarowanie przestrzenne, położenie, własność środków transportu publicznego, mają do wyboru zawarte w poniższej rycinie możliwości realizacji tej polityki publicznej.

czenia z kluczowymi dla regionu generatorami ruchu pasażerskiego, czy też komunikacja z centami logistycznymi, są usieciowione i tym samym lepiej skoordynowane, wykazując większą niż w Polsce spójność. Koordynacja tych działań i jasno sprecyzowany podział zadań stanowi o polityce władz landu w odniesieniu do transportu pasażerskiego oraz innych powiązanych z nim funkcjonalnie polityk m.in. ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony klimatu, zagospodarowania i planowania przestrzennego i innych polityk komunalnych.

²⁴³ Por. B. Kołsut, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2015, s. 66.



Ryc. 15. Możliwości realizacji przez gminę polityki publicznego transportu miejskiego
Źródło: Opracowanie własne.

Powyższa rycina hierarchizuje te możliwości z punktu widzenia rodzaju sieci współpracy. Dodatkową opcją możliwą do wykorzystania jest również powołanie na obszarach aglomeracyjnych, związków metropolitalnych, których szczegółowa charakterystyka zostanie omówiona w dalszej części pracy.

W wyniku transformacji ustrojowej w Polsce, na nowo zdefiniowano zadania gmin. W wielu obszarach, zyskały one większą autonomię organizacyjną, która np. w zakresie transportu publicznego pozwala na wybór formy organizacyjno-prawnej realizacji tego zadania. Katalog zadań związanych z transportem publicznym sprowadza się do działań w następujących obszarach:

- formułowania całościowej polityki transportowej, identyfikacji potrzeb i oczekiwań przewoźnych mieszkańców, badań ich preferencji co do sposobów przemieszczania się, współpracy z przedstawicielami formalnych zrzeszeń mieszkańców aktywnych w dziedzinie transportu w lokalnym życiu politycznym, współpracy z decydentami politycznymi co do celów i form organizacyjno-prawnych prowadzonej polityki transportowej określania zasad finansowania transportu publicznego;
- określania polityki taryfowej, opracowania regulaminu przewozów, opracowanie zasad rozliczania zadań przewoźnych, zasad kontroli potoków pasażerskich, kontroli biletowych i egzekucji nieregulowanych opłat, prowadzenia określonej polityki na rzecz ochrony środowiska naturalnego i ograniczania negatywnego wpływu na nie, jaki generuje ruch miejski m.in. w zakresie zwalczania źródeł smogu;
- regulowania komunikacji miejskiej przez diagnozę potrzeb przewoźnych, określanie sieci linii i rozkładów jazdy, zlecenie przewozów, kontrolę ich realizacji oraz nadzór nad wykonywaniem zadań przewoźnych.

Formy organizacyjne dla analizowanej polityki pozwalają na jej wykonywanie polegające na wspólnym organizowaniu i/lub realizacji usług. Gminy, zwłaszcza te mniejsze mogą realizować te zadania samodzielnie, lub też zawierać umowy z odrębnymi podmiotami. W większości dużych miast w Polsce tworzone są zarządy transportu miejskiego. Swym zasięgiem administracyjnym obejmują tylko jedną gminę, i/lub gminy ościenne. Z kolei w aglomeracjach miejskich coraz powszechniej praktykowaną formą kooperacji gmin w zakresie transportu miejskiego, jest powoływanie związków międzygminnych.

Ze względu na różne doświadczenia płynące ze współpracy w ramach związku międzygminnego częściej stosuje się w Polsce alternatywne rozwiązanie, jakim jest zawarcie porozumienia międzygminnego. Ta ostatnia forma integracyjna praktykowana np.

w Poznaniu, ma również wiele niedociągnięć i bywa postrzegana jako niekorzystna dla mniejszych gmin. Z formalno-prawnego punktu widzenia wątpliwości co do formy prawnej porozumień międzygminnych sprawdzają się m.in. do tego, iż „(...) Porozumienie można określić jako instytucję o charakterze ustrojowym, do której istoty należy uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych podmiotów, a którego treść stanowi stworzenie podstaw wspólnej realizacji określonych działań faktycznych i prawnych”²⁴⁴. Ponadto, wątpliwości może budzić charakter prawny porozumień. Powyższe zastrzeżenia nie wpływają jednak na to, że gminy mniej chętnie podpisują porozumienia między sobą m.in. w dziedzinie organizacji publicznego transportu zbiorowego. W obszarach funkcjonalnych ośrodków subregionalnych Piły, Konina i Leszna jest to jedyna formuła prawna współdziałania gmin w przedmiotowym zakresie.

Wśród mankamentów podnoszonych przez władarzy w ten sposób współpracujących gmin wskazuje się m.in. utratę realnego wpływu na politykę taryfową, utratę wpływu na koszty administracyjne systemu, mało przejrzysty system finansowania, brak zaufania, obawę przed zdominowaniem interesu własnej gminy przez gminy większe. Z drugiej strony formuła porozumienia międzygminnego wymaga opracowania i wdrażania środków zaufania między partnerami i utrzymywanie bieżącej kontroli nad systemem. Niewątpliwym atutem drugiej i trzeciej formy integracyjnej jest ujednolicanie taryfy przewozowej i opracowywanie wspólnych zasad promocji transportu publicznego, co dla klienta systemu nie pozostaje bez znaczenia. Bywa tak, że cedująca uprawnienia gmina jest jednocześnie właścicielem świadczącego w systemie usługi zakładu. Gmina pełni w takiej sytuacji dwie role: współorganizatora systemu i kontrolera kosztów, ale również dbającego o rozwój spółki jej właściciela. Może być również tylko biorcą usług świadczonych przez niezależny od niej podmiot.

Tabela 23

Administracyjny podział zadań dla podmiotów wspólnie wykonujących zadanie organizatora przewozów w publicznym transporcie zbiorowym

Model A	Model B	Model C
Wydział w gminie odpowiada za organizację transportu miejskiego i zleca jego wykonanie podmiotowi komunalnemu na podstawie umowy przewozowej. Model ten jest możliwy do organizacji transportu międzygminnego, kiedy to gmina A podpisuje z gminą B porozumienie międzygminne określające zasady współpracy (dystrybucja biletów, rozliczenie kosztów, sieć komunikacji i in.). Model ten jest stosowany w gminach, w których usługi świadczy jeden przewoźnik komunalny	Różni się tym od modelu A, że określoną w porozumieniu międzygminnym sieć komunikacji publicznej obsługuje na podstawie umowy przewozowej więcej niż jeden przewoźnik komunalny i/lub podmiot prywatny wyłoniony w trybie przewidzianym przez zamówienia publiczne	Stosowany najczęściej w aglomeracjach np. w Aglomeracji Gdańskiej i Katowickiej. W rozwiązaniu tym kilka gmin powołuje do życia komunikacyjny związek komunalny. Strukturę wewnętrzną związku, uprawnienia zarządu, zasady podejmowania decyzji i in. określa statut związku. Związek w imieniu gmin zleca w drodze umów przewozowych, lub też w drodze zamówień publicznych realizację zadań przewozowych. Często też jest podmiotem odpowiedzialnym za druk i sprzedaż biletów, egzekucję kar, określa standardy świadczenia usług, opiniuje lokalizacje przystanków czy też prowadzenie inwestycji w infrastrukturę sieciową, przystankową, torową i in.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Uszok, *Lokalny transport zbiorowy. Vademecum organizatora*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Poznań–Warszawa 2002.

²⁴⁴ B. Dolnicki, *Wstęp*, w: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Monografie Lex, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 18.

Model polegający na integracji transportu na płaszczyźnie sprzedaży usług, za pośrednictwem zarządu transportu miejskiego między klientem a przewoźnikiem pozwala na konkurencję operatorów w warunkach integracji. Dzieje się tak na skutek mniejszej liczby barier wejścia i wyjścia operatorów na i z rynku oraz na możliwość konkurencji pomiędzy operatorami o koszyk zamówień usług przewozowych²⁴⁵.

Współpraca międzygminna jest jednym ze sposobów na lepszą alokację gminnych zasobów organizacyjnych, jak i sił i środków finansowych w celu opracowania oferty usług publicznych wyższej jakości i mniej kosztujących. Obniżenie wydatków na transport publiczny w pierwszej kolejności najczęściej dotyczy mieszkańców, czyli odbiorców usług, którzy zyskują nie tylko szerszy do nich dostęp, lecz również obniżana jest główna bariera polegająca na konieczności zakupu biletów kilku przewoźników w celu przejazdu przez teren kilku gmin. Tworzenie wspólnego koszyka usług miejskiego transportu zbiorowego nie zawsze musi wiązać się z niższymi kosztami dla gmin sygnujących porozumienia międzygminne. Wartością dodaną tej współpracy jest lepsza alokacja środków finansowych, podwyższanie i ujednolicanie standardów jakości usług, tworzenie wspólnego systemu organizacyjno-administracyjnego, profesjonalizacja administracji, jak i wspólne tworzenie podstaw polityki transportowej gmin danego obszaru funkcjonalnego. Zawarty w tabeli 23 podział zadań administracyjnych dla podmiotów wspólnie wykonujących zadanie organizacji transportu publicznego daje ogólny pogląd na możliwe w tym zakresie konfiguracje zadań i podział ról. Nie zmienia to faktu, iż w dalszym ciągu za wysoce niezadowalający uznaje się poziom współdziałania miast i otaczających je gmin tworzących wspólnie obszary funkcjonalne. Z reguły przeważają formy współdziałania o charakterze jednozadaniowym i o różnym, niespójnym zasięgu. Intensywność prowadzenia współpracy międzygminnej jest zróżnicowana i zależy m.in. od charakteru i aktywności partnerów podejmujących współpracę, zmian w sytuacji politycznej oraz od regulacji formalno-prawnych²⁴⁶.

4. REALIZACJA POLITYKI MIEJSKIEJ W DZIEDZINIE ORGANIZACJI TRANSPORTU PUBLICZNEGO NA SZCZEBŁU MIĘDZYGMINNYCH ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH I ZWIĄZKÓW METROPOLITALNYCH

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy i powiaty mogą tworzyć związki oraz zawierać porozumienia. Województwa natomiast mogą zawierać tylko porozumienia. Gminy decydujące się na zintegrowanie swoich polityk w odniesieniu do transportu publicznego spośród dopuszczonych prawnie form organizacyjnych najczęściej decydują się na zawieranie porozumień lub powoływanie związków komunalnych, których zadaniem jest organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Związki komunalne są możliwą formą współdziałania zastrzeżoną dla gmin i powiatów²⁴⁷. Uczest-

²⁴⁵ Por. M. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 12.

²⁴⁶ Por. M. Ofiarska, *Publicznoprawne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Zeszyty naukowe Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 1(5), s. 72.

²⁴⁷ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalność*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 355.

nikami związków nie mogą być podmioty spoza sektora jednostek samorządu terytorialnego. Związek tworzony jest w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Jest dobrowolną strukturą współpracy, która umożliwia wyraźne przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi.

Konsekwencją przeniesienia na związek zadań publicznych jest jednocześnie przeniesienie praw i obowiązków związanych z ich wykonaniem, zatem uczestnicy związku, co oczywiste, nie mogą realizować samodzielnie (tj. we własnym imieniu) zadań, które zostały przekazane do realizacji związkowi. Związek może być tworzony na z góry określony czas lub bezterminowo, zaś podmioty go tworzące mają relatywnie dużą swobodę do określania ustroju związku i zasad jego funkcjonowania. Ponadto forma związku międzygminnego gwarantuje klarowność, co do odpowiedzialności za realizację powierzonych mu zadań. Z punktu widzenia różnic między formą porozumienia międzygminnego a formą związku komunalnego należy podkreślić, iż „związek mając instytucjonalny charakter zapewnia realny udział przedstawicieli wszystkich gmin członkowskich w podejmowaniu decyzji. Ma to istotne znaczenie w przypadku stanowienia przez organ uchwałodawczo-kontrolny związku aktów prawa miejscowego, które obowiązują na terenie wszystkich gmin członkowskich. Akty prawa miejscowego mają mocniejszą legitymację w tym znaczeniu, iż w ich tworzeniu uczestniczyli przedstawiciele wszystkich społeczności lokalnych”²⁴⁸. Za wadę tej formy współpracy uznać można „brak bezpośrednich, instytucjonalnych uprawnień kontrolnych poszczególnych gmin w stosunku do utworzonego związku. W szczególności wskazać należy na brak stosunku kierowania i nadzoru pomiędzy gminami członkowskimi a związkiem”²⁴⁹.

W celu powołania związku, rady zainteresowanych gmin zobowiązane są do podjęcia w tej sprawie uchwał i przyjęcia statutu związku. Statut związku gmin powinien być zgodny z ustawą o samorządzie gminnym i zawierać:

- a) nazwę i siedzibę związku;
- b) uczestników i czas trwania związku;
- c) zadania związku;
- d) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania;
- e) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku;
- f) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku;
- g) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych;
- h) zasady likwidacji związku;
- i) inne zasady określające współdziałanie.

Aktualnie zgodnie z ministerialnym wykazem²⁵⁰ związków międzygminnych na terenie naszego kraju jest powołanych 20 związków, których zadaniem jest organizacja publicznego transportu zbiorowego. Poniższa tabela prezentuje uproszczony ich wykaz.

²⁴⁸ A. Porawski (red.), *Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby*, Związek Miast Polskich, Poznań 2013, s. 8.

²⁴⁹ Ibidem, s. 11.

²⁵⁰ Stan na 31 grudnia 2017 roku.

Wykaz związków międzygminnych organizujących transport lokalny lub ponadlokalny

Lp.	Nazwa związku i jego siedziba	Gminy tworzące związek międzygminny
1	2	3
1.	Międzygminny Związek Komunikacyjny z siedzibą w Jastrzębiu Zdroju (woj. śląskie)	(10) m. Jastrzębie-Zdrój, m. Czerwionka-Leszczyny, gm. Marklowice, gm. Mszana, gm. Pawłowice, m. Pszów, m. Radlin, m. Rydułtowy, gm. Suszec, m. Żory
2.	Związek Komunalny „Komunikacja Międzygminna” z siedzibą w Chrzanowie (woj. małopolskie)	(3) m. i gm. Chrzanów, m. i gm. Libiąż, m. i gm. Trzebinia
3.	Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach (woj. śląskie)	(29) gm. Bieruń, m. Będzin, gm. Bobrowniki, m. Bytom, gm. Chełm Śląski, m. Chorzów, m. Czeladź, m. Dąbrowa Górnicza, gm. Gierałtowiec, m. Gliwice, m. Imielin, m. Katowice, m. Knurów, gm. Łędziny, m. Mysłowice, m. Piekary Śląskie, gm. Pilchowice, gm. Psary, m. Pyskowitz, m. Radzionków, m. Ruda Śląska, m. Siemianowice Śląskie, m. i gm. Siewierz, m. Sławków, m. Sosnowiec, gm. Sońnicowice, m. Świętochłowice, m. Wojkowice, m. Zabrze.
4.	Międzygminny Związek Komunikacji Podmiejskiej z siedzibą w Tarnowie Podgórnym (woj. wielkopolskie)	(3) gm. Duszniki, gm. Rokietnica, gm. Tarnowo Podgórne
5.	Związek Komunalny z siedzibą w Dębicy (woj. podkarpackie)	(2) m. Dębica, gm. Dębica
6.	Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej z siedzibą w Tarnowskich Górach (woj. śląskie)	(10) gm. Krupski Młyn, m. Miasteczko Śląskie, gm. Mierzęcice, gm. Ożarówce, gm. Świerklaniec, m. Tarnowskie Góry, gm. Toszek, gm. Tworóg, gm. Wielowieś, gm. Zbrosławice
7.	Związek Gmin „BARCJA” z siedzibą w Kętrzynie (woj. warmińsko-mazurskie)	(6) gm. Barciany, m. Kętrzyn, gm. Kętrzyn, m. i gm. Korze, gm. Reszel, gm. Srokowo
8.	Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego „POMERANIA” z siedzibą w Szczecinie (woj. zachodniopomorskie)	(9) m. i gm. Chociwel, m. i gm. Goleniów, m. i gm. Nowogard, gm. Osina, gm. Police, m. i gm. Resko, m. Stargard Szczeciński, gm. Stargard Szczeciński, m. i gm. Trzcińsko Zdrój
9.	Związek Gmin Regionu Płockiego z siedzibą w Płocku (woj. mazowieckie)	(18) gm. Bielsk, gm. Bodzanów, gm. Brudzeń Duży, gm. Bulkowo, gm. Czerwińsk nad Wisłą, m. i gm. Drobin, m. i gm. Gąbin, gm. Gostynin, gm. Łąck, gm. Nowy Duniów, gm. Pacyna, m. Płock, gm. Radzanowo, gm. Słupno, gm. Stara Biała, gm. Staroźreby, gm. Szczawin Kościelny, m. i gm. Wyszogród
10.	Związek Komunalny Gmin d/s Komunikacji Miejskiej Rejonu Bocheńskiego z siedzibą w Bochni (woj. małopolskie)	(4) m. Bochnia, gm. Bochnia, m. i gm. Nowy Wiśnicz, gm. Rzezawa
11.	Komunikacyjny Związek Komunalny z siedzibą w Świdnicy (woj. dolnośląskie)	(5) gm. Marcinowice, m. Świebodzice, m. Świdnica, gm. Świdnica, m. i gm. Żarów
12.	Związek Komunalny Projektowanego Powiatu Mikołowskiego z siedzibą w Mikołowie (woj. śląskie)	(5) gm. Łaziska Górne, gm. Mikołów, gm. Ornontowice, gm. Orzesze, gm. Wyrzy
13.	Związek Komunalny Sokołów Podlaski z siedzibą w Sokołowie Podlaskim (woj. mazowieckie)	(9) gm. Bielany, gm. Ceranów, gm. Jabłonna Lacka, gm. Kosów Lacki, gm. Repki, gm. Sabnie, m. Sokołów Podlaski, gm. Sokołów Podlaski, gm. Sterdyń

1	2	3
14.	Związek Międzygminny „Koniński Region Komunalny” z siedzibą w Koninie (woj. wielkopolskie)	(9) gm. Golina, gm. Grodziec, gm. Kazimierz Biskupi, m. Konin, gm. Kramsk, gm. Krzymów, m. i gm. Rychwał, gm. Rzgów, gm. Stare Miasto
15.	Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” z siedzibą w Olkusz (woj. małopolskie)	(4) gm. Bolesław, m. Bukowno, gm. Klucze, m. i gm. Olkusz
16.	Związek Międzygminny „Kolski Region Komunalny” z siedzibą w Kole (woj. wielkopolskie)	(9) gm. Babiak, gm. Chodów, m. Dąbie, gm. Grzegorzew, m. i gm. Kłodawa, gm. Kościelec, gm. Olszówka, gm. Osiek Mały, m. i gm. Przedecz
17.	Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej z siedzibą w Gdańsku (woj. pomorskie)	(14) m. Gdańsk, m. Gdynia, gm. Kolbudy, gm. Kosakowo, gm. Luzino, gm. Pruszcz Gdański, m. Pruszcz Gdański, m. Reda, m. Rumia, m. Sopot, gm. Szemud, gm. Wejherowo, m. Wejherowo, gm. Żukowo
18.	Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa” z siedzibą w Rzeszowie (woj. Podkarpackie)	(9) m. Boguchwała, gm. Chmielnik, gm. Czarna, gm. Czudec, m. Głogów Małopolski, gm. Krasne, gm. Świlcza, gm. Trzebownisko, m. Tyczyn
19.	Związek Miast i Gmin Pojezierza Drawskiego z siedzibą w Złocięncu (woj. zachodniopomorskie)	(10) m. Czaplinek, m. Drawsko Pomorskie, m. Kalisz Pomorski, gm. Łobez, gm. Ostrowice, gm. Radowo Małe, m. Resko, m. Węgorzyno, gm. Wierzchowo, m. Złocieniec
20.	Związek Gmin „Podradomska Komunikacja Samochodowa” z siedzibą w Radomiu (woj. mazowieckie)	(7) gm. Gózd, gm. Jastrzębia, gm. Jedlnia-Letnisko, gm. Kowala, gm. Orońsko, m. Skaryszew, m. Zwolen

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wykazu związków międzygminnych stan na dzień 31 XII 2017 r.

W oparciu o dane tabeli 24 można wskazać, iż na 313 zarejestrowanych związków, tylko 20 z nich przewiduje w swoich działaniach organizację transportu lokalnego. Ponadto, nie wszystkie z wymienionych podmiotów pomimo zapisu celu, dla którego zostały powołane, realizuje w praktyce wszystkie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego. Są wśród nich związki, które oprócz zadań organizatorskich podejmują działania w innych dziedzinach polityki komunalnej i to one stanowią główny przedmiot działalności. Większość z 313 związków jest powołana celem zbudowania spójnego systemu odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych, zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę i odbioru ścieków, zbudowania sieci gazowej i/lub telekomunikacyjnej. Spośród związków wskazanych w tabeli 24 tylko 14 zostało powołanych w celu integracji zadań z zakresu organizacji transportu publicznego. Zakres tej koordynacji jest uzależniony od woli założycieli. Są przykłady związków, których zadaniem jest tylko integracja taryfowo-biletowa np. Metropolitalny Związek Komunikacyjnych Zatoki Gdańskiej, jak również te, które kompleksowo organizują transport na danym obszarze np. Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej z siedzibą w Tarnowskich Górach i będący największym w kraju Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach. Ten ostatni jest przykładem na zmiany formuły współpracy, jakie zostały wprowadzone na podstawie ustawy i związkach metropolitalnych²⁵¹.

²⁵¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890.

W przypadku związków międzygminnych, zmian w statucie dokonuje się w takim samym trybie, w jakim statut został przyjęty. Co oznacza, że dla swojej ważności zmiany te muszą zostać przyjęte w trybie uchwały podjętej przez każdą z gmin tworzących związek. W tabeli 25 dokonano porównania zadań przykładowych związków międzygminnych, których celem jest integracja polityk jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Pomimo tego, że podstawa prawna powołująca do życia oba związki jest taka sama, to w zakresie zadań widać wyraźne różnice między nimi. Różnice te są pochodną zakresu przekazanej przez założycieli kompetencji i woli politycznej o stopniu integracji. Na przykładzie Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej jest mowa o integracji biletowo-taryfowej ale tylko w odniesieniu do biletów metropolitalnych. Zaś przykład Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego pokazuje współpracę obejmującą wszystkie ustawowe zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego²⁵².

Tabela 25

Zadania związków komunalnych działających w Polsce na obszarach funkcjonalnych Trójmiasta i Konurbacji Śląskiej

MZKZG ^{a)}	KZKGOP ^{b)}
1	2
<p>Zadaniem Związku jest wspólne kształtowanie polityki komunikacyjnej oraz zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym na terenie gmin – członków Związku. Związek realizuje zadania w szczególności poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w pierwszym etapie funkcjonowania Związku: <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie, uchwalenie cen i rozliczenie przychodów z biletów aglomeracyjnych; – badanie rynku usług lokalnego transportu zbiorowego; – programowanie rozwoju lokalnego transportu zbiorowego; – planowanie oferty lokalnego transportu zbiorowego; – stosowanie zintegrowanego systemu pobierania opłat; – przygotowanie szczegółowego projektu docelowego; – w kolejnych etapach funkcjonowania Związku: <ul style="list-style-type: none"> – uchwalanie taryf i przepisów porządkowych; – dystrybucję i kontrolę biletów; 	<p>Zadania Związku</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Związek jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych lub w sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin będących jego uczestnikami, oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych. 2 Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 3.Związek posiada osobowość prawną. 4.Zadania Związku obejmują planowanie, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym w rozumieniu powszechnie obowiązujących przepisów. <p>Do zadań tych należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) prowadzenie prac studialnych nad rozwojem systemów transportowych, w tym opracowywanie i aktualizowanie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla obszaru wszystkich gmin uczestniczących w Związku,

²⁵² Pod koniec listopada 2017 roku samorządowcy obradujący w ramach Zgromadzenia Metropolii Śląsko-Zagłębiowskiej podjęli decyzję o zastąpieniu dotychczasowych organizatorów zbiorowego transportu publicznego tj. KZK GOP, MZK Tychy i MZKP Tarnowskie Góry, jednym Zarządem Transportu Metropolitalnego. W skali kraju mówimy o rewolucyjnym kroku w kierunku integracji również połączeń na regionalne lotnisko w Katowicach. Największy w Polsce zarząd transportu będzie organizatorem przewozów dla 41 gmin, w których mieszka ok. 2,2 mln ludzi. Rynek usług przewozowych dotychczas obsługiwało ponad 20 przewoźników mających w dyspozycji prawie 2 tys. autobusów. Pasażer zyskuje dostęp do jednolitej taryfy przewozowej obowiązującej na ok 395 liniach autobusowych dziennych, 26 nocnych, 29 linii tramwajowych i 6 trolejbusów.

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – promocję usług; – zatrudnianie przewoźników; – nadzór, regulację i kontrolę ruchu; – utrzymywanie przystanków, pętli i węzłów integracyjnych; – określenie poziomu dotacji do działalności Związku. 	<ul style="list-style-type: none"> b) utrzymanie i rozwój infrastruktury Związku, c) organizowanie publicznego transportu zbiorowego w sposób prowadzący do zaspokajania potrzeb gmin uczestniczących w Związku w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, d) realizacja innych praw i obowiązków związanych z publicznym transportem zbiorowym, e) podejmowanie działań zmierzających do rozwoju elektronicznych usług publicznych (w tym transportowych), f) promocja oraz informacja o usługach publicznego transportu zbiorowego, g) inicjowanie i koordynacja przedsięwzięć związanych z zarządzaniem ruchem oraz parkowaniem w miastach, h) wydawanie pieniądza elektronicznego oraz świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji pieniądza elektronicznego.

^{a)} Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, *Rejestr związków międzygminnych w dniu 5 czerwca 2007 r.*, Dz. U. Województwa Pomorskiego Nr 109 z dnia 19 czerwca 2007 r.

^{b)} *Statut Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach*, Dz. U. Województwa Śląskiego, poz. 3232, z dnia 12 VI 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Gminy decydując się na powołanie związku komunalnego przypisują jego organom określone funkcje i zadania²⁵³. Statut związku, po obligatoryjnym uzgodnieniu z wojewodą, określa prawa i obowiązki gmin w nim uczestniczących. Nadaje mu osobowość prawną, określa szczegółowe kompetencje zarządu i może doprecyzować kompetencje zgromadzenia związku. Zarząd związku w imieniu gmin członkowskich wykonuje kompleksowo powierzone zadania z pożytkiem dla gmin i całego związku. Podobnie jak w przypadku porozumień międzygminnych decyzję o współtworzeniu związku międzygminnego podejmuje rada gminy, która również zachowuje swoje prawo do decyzji o wystąpieniu ze związku lub też w formie pisemnej może zablokować zmianę jego statutu. Rada ta zachowuje pośredni wpływ na działania związku.

W odróżnieniu od współpracy w oparciu o porozumienie międzygminne, bezpośrednie przełożenie na prowadzoną politykę związku, jak i nadzór nad jej wykonaniem zyskuje wójt, burmistrz, prezydent miasta członkowskiego. Bierze on udział w pracach zgromadzenia związku lub w jego zarządzie. Ponadto ma on wpływ na decyzje strategiczne podejmowane zwyczajowo przez Zgromadzenie Związku, w którym każda z gmin dysponuje jednym głosem²⁵⁴. E. Nowacka nazywa ten rodzaj decydowania uspołecznionym²⁵⁵. W odróżnieniu od współpracy w oparciu o porozumienia międzygminne, model związku międzygminnego, poprzez udział w pracach zgromadzenia związku władarzy gmin i/lub

²⁵³ Por. M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011.

²⁵⁴ Możliwe są również inne konfiguracje reprezentacji gmin. Szerzej w: E. J. Nowacka, op. cit., s. 174.

²⁵⁵ Por. E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 175.

przedstawiciela rad gmin, daje im potencjalnie większy wpływ na podejmowane decyzje. W podobnym tonie wypowiadają się eksperci z kancelarii prawnej M. Kielbus i Wspólnicy²⁵⁶. „Związek komunalny, mając bardziej sformalizowany charakter, zapewnia przedstawicielom wszystkich gmin członkowskich realny udział w podejmowaniu decyzji. (...) W konsekwencji udział przedstawicieli wszystkich współpracujących ze sobą gmin może korzystnie wpłynąć na poziom społecznej akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć przez organy mające legitymację wszystkich społeczności lokalnych”²⁵⁷. Zgodnie z treścią art. 70 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w pracach Zgromadzenia mogą brać udział dwaj reprezentanci jednej gminy. Jeśli taką możliwość przewiduje statut związku, to drugiego przedstawiciela wskazuje rada gminy²⁵⁸. Decyzja o podwójnej legitymacji decyzji jest uzależniona od woli politycznej członków związku, jak i od ich doświadczeń płynących ze wcześniejszej współpracy. Nie mniej ważnym elementem, który upodmiotowia gminy w formule związku, jest system podejmowania decyzji. Zaproponowany na przykład w ustawie o związkach metropolitalnych model, zachęca do jednomyślności przedstawicieli jednej gminy, uznając dwugłos za głos wstrzymujący się. Wskazuje również na system podwójnej większości, uzależniając wagę głosu od liczby mieszkańców danej gminy.

Z punktu widzenia organizacji rynku transportowego zwraca się uwagę, iż powstanie rynku zdominowanego przez jednego operatora lub związek transportowy pozwala na osiągnięcie celu integracyjnego, ale silnie ogranicza możliwość konkurencji na rynku transportu miejskiego, negatywnie wpływa na efektywność systemów transportu miejskiego w miastach²⁵⁹.

Na znaczenie powyższych dylematów zwracają uwagę wóldarze miast, którzy stając na straży interesu swoich mieszkańców dość ostrożnie podchodzą do zagadnienia współpracy ponadgminnej zwłaszcza w formule, w której liderem jest znacząco większa gmina. Obawiając się marginalizacji w tak skonstruowanym związku mniejsze gminy, pomimo presji integracyjnej, są jej niechętnie uzależniając swoje członkostwo od innych czynników. Takie obawy są domeną nie tylko polskich samorządów. Na przykład gminy landu

²⁵⁶ Por. M. Kielbus, J. Kostrzewska, *Wady realizacji zadań w formie związku międzygminnego*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/wady-realizacji-zadan-w-formiezwiązku-mie-dzygminnego>, 20 XI 2015.

²⁵⁷ „Wynika to bezpośrednio z bezwzględnie obowiązujących regulacji ustawowych, których stosowanie nie może być wyłączone ani ograniczone postanowieniami statutu związku. Ponadto [przyp. M. T.] zgodnie z art. 70 ust. 1 u.s.g., w skład organu uchwałodawczo-kontrolnego związku (zgromadzenia związku) wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wszystkich gmin uczestniczących w związku (o ile rada gminy na wniosek organu wykonawczego nie umocuje w tym zakresie do reprezentacji gminy zastępcy wójta lub jednego z radnych) (...) Dodatkowo realny wpływ poszczególnych przedstawicieli gmin na decyzje podejmowane przez władze związku wynika z instytucji sprzeciwu (przewidzianej w art. 72 u.s.g.), która daje podstawę zgłoszenia weta w stosunku do każdej uchwały zgromadzenia związku”. Ibidem.

²⁵⁸ Przy takim składzie Zgromadzenia, przynajmniej teoretyczny wpływ na prace związku, kontrolę nad jego działaniami zyskują bezpośrednio rady gminy, które przecież są przedstawicielskimi organami stanowiącymi w imieniu mieszkańców obszaru, na którym działa związek. Ma to dość ważne znaczenie z punktu widzenia podejmowania przez rady gmin uchwał w sprawach związku. Mogą one procedować m.in. w sprawie zmiany statutu związku, czy też o wysokości dotacji gminnej przeznaczanej na działania statutowe.

²⁵⁹ Por. M. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 12.

Brandenburgia tworzące razem z Berlinem związek komunalny publicznej komunikacji zbiorowej wskazują na dominującą w związku pozycję Berlina, determinującą kierunki rozwoju polityki zbiorowego transportu publicznego. Tomasz Kaczmarek wskazując bariery we współpracy ponadgminnej określa je jako: lęk małych gmin przed „efektem wymywania” „*backwash effect*”; obawy dużego miasta przed utratą części kompetencji „*administrative shadow of hierarchy*”; różnice interesów między szczeblami samorządu; brak konsensusu politycznego; przesadne ambicje lokalne; antagonizmy społeczne²⁶⁰.

W odróżnieniu do polskich, przykład niemieckich gmin i regionów pokazuje, jak efektywnie z punktu widzenia mieszkańców ich potrzeb transportowych, jak również pod kątem integracji różnych form transportu, mogą być celowe związki międzygminne. Analityk niemieckich rozwiązań w tym zakresie Markus Brohm²⁶¹ wskazuje na pojawiające się nowe wyzwania, które w związku ze zmianami demograficznymi w Niemczech, jak i wysokimi oczekiwaniami społeczeństwa co do jakości życia, stają przed federalnym, jak i krajowym legislatozem. Niski wskaźnik przyrostu naturalnego, wyludnianie się miast, zwłaszcza tych wschodniemieckich, migracja wewnątrz krajowa również dotycząca osób starszych i młodzież uczącą się jak również oczekiwanie wzrostu stopy życiowej powodują konieczność zmiany systemu finansowania transportu publicznego i podnoszenia jakości świadczonych usług zwłaszcza na terenie miast mniejszych i obszarów mniej zaludnionych. Dotychczasowy model finansowania opierający się na samorządowych środkach gwarantowanych przez podmiot, który ma przypisaną zadanie oraz środki regionalne płacone przez rząd landu realizowane zgodnie z podziałem 50:50 mogą być niewystarczające. Porównanie wydatków na ten cel między poszczególnymi landami ilustruje naturalne dysproporcje i wskazuje, że w landach o mniejszej gęstości zaludnienia wydatki na transport publiczny, co oczywiste, są większe. Abstrahując od prezentacji szczegółowych argumentów i uzasadnień poruszanych w opracowaniu Brohm'a, podkreślić należy wpływ gęstości zaludnienia, na koszty usług przewozowych. Stąd wniosek Brohm'a²⁶² zmierza w kierunku przekazania większej puli środków finansowych z poziomu landu na poziom gmin. Wnioski te mają znaczenie dla polskiej praktyki organizacji przewozów i sprowadzają się do stwierdzenia, iż rosnące koszty świadczonych usług stają się faktem i tylko zintegrowane formy zarządzania nimi, poprzez efekt skali, dają potencjalną możliwość zachowania postulowanej przez klientów jakości i pożądaną przez organy władzy samorządowej racjonalizacji wydatków na ten cel. W tym kierunku zmierzają intencje polskiego ustawodawcy, który do porządku prawnego wprowadził przepisy konstytuujące związki metropolitalne.

Nieco inaczej do organizacji przewozów transportem pasażerskim podszedł polski ustawodawca²⁶³ w przypadku ustawy ustrojowej związków metropolitalnych. Związki te powstały co do zasady w celu wsparcia procesów integracyjnych na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich. Na podstawie przyjętej w 2015 roku przedmiotowej

²⁶⁰ Por. T. Kaczmarek, *Miejskie Obszary Funkcjonalne. Problemy delimitacji, rozwoju i zarządzania*, wykład wygłoszony 18 grudnia 2013 w Ostrowie Wielkopolskim.

²⁶¹ M. Brohm, *Kommunale OPNV – Finanzierung als Herausforderung in Zeiten des demografischen Wandels*, w: T. J. Mayer (red.), *OPNV in klein und Mittelstädten – Perspektiven fuer einen Wirtschaftlichen OPNV?!*, Beiträge zur Verkehrspraxis, KSX Verlag, Köln 2011, s. 16.

²⁶² Por. M. Brohm, op. cit., s. 20 i nast.

²⁶³ R. Kmieciak, *Formy samorządu w Polsce – wymiar terytorialny i specjalny*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2018, s. 115.

ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą powoływać podmiot organizujący ich współpracę – związek metropolitalny. W oparciu o art. 1 ustawy, związek jest wykonującym zadania publiczne zrzeczeniem jednostek samorządu terytorialnego w danym obszarze metropolitalnym²⁶⁴.

Tabela 26

Zadania związku metropolitalnego

Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne polegające na kształtowaniu ładu przestrzennego poprzez przyjęcie ogólnego studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego obszaru metropolitalnego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku poprzez powierzenie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z gminami lub powiatami, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, promocji obszaru metropolitalnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Związek może być tworzony przez gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego, jak i powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w jego granicach. Podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie obszaru metropolitalnego i działającego na nim związku jest Rada Ministrów²⁶⁵. W drodze rozporządzenia ustala ona granice, tworzy związki biorąc pod uwagę ustalenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponadto kryterium decydującym są powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, jednorodność układu osadniczego i przestrzennego powstałego z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Ustawodawca wprowadził ponadto kryterium demograficzne: 500 000 tysięcy mieszkańców, którzy muszą zamieszkiwać obszar, na którym może być powołany związek metropolitalny. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju²⁶⁶ definiuje obszar metropolitalny jako spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowania procesów urbanizacyjnych²⁶⁷. Przed powołaniem związku istotne są konsultacje rad gmin z mieszkańcami, ponadto konsultacje z radami powiatów, sejmikiem województwa i z wojewodą. W celu wykonywania przypisanych kompetencji związek może tworzyć jednostki organizacyjne, zawiązywać stowarzyszenia, porozumienia czy też współpracować ze związkami metropolitalnymi z innych państw. Organami związku jest zgromadzenie i zarząd.

Wejście w życie ustawy o związkach metropolitalnych zrodziło konieczność nowelizacji przepisów innych ustaw w tym ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Na podstawie noweli art. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym ustawodawca wprowadza oprócz gminnych, powiatowych, wojewódzkich, międzywojewódzkich również metropolitalne przewozy pasażerskie. Za takie uznane zostały przewozy osób w ramach zbiorowego transportu publicznego, wykonywane w granicach związku metropolitalnego

²⁶⁴ Art. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890.

²⁶⁵ Art. 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890.

²⁶⁶ Por. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

²⁶⁷ Art. 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890.

inne niż gminne, powiatowe, powiatowo-gminne, wojewódzkie i międzywojewódzkie²⁶⁸. Konsekwencją dalszych zmian jest przypisanie powołanemu związkowi metropolitalnemu zadań organizatora zbiorowego transportu publicznego. Do wykonywania tych zadań dochodzi w wyniku powierzenia na podstawie porozumienia z gminami lub powiatami. Zakres zadań organizacyjnych dotyczy linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze. W celu lepszej organizacji i zarządzania siecią komunikacji metropolitalnej zadaniem związku jest opracowanie planu transportowego, który w dniu wejścia w życie zastępuje opracowane przez gminy, związki międzygminne, powiaty lub związki powiatów plany transportowe. Oczywiście jest, że metropolitalny plan transportowy musi uwzględniać jego wojewódzki odpowiednik i być skonsultowany z gminami, powiatami, związkami, które ewentualnie sąsiadują ze związkiem metropolitalnym.

Powstanie związku metropolitalnego na obszarach funkcjonalnych wydaje się naturalną kolejną rzeczą i krokiem w kierunku ściślejszej ich integracji. Gminy nie położone bezpośrednio na nim, mogłyby nawiązać współpracę ze związkiem w oparciu o porozumienie dwu-, lub wielostronne. Takie porozumienie mogłoby mieć rację bytu w zakresie pogłębienia integracji międzygminnej w dziedzinie zbiorowego transportu publicznego. Związek metropolitalny jest formułą, w oparciu o którą możliwe byłoby zintegrowanie komunikacji publicznej na obszarze całego województwa i tym samym byłaby to formuła organizacyjna eliminująca bariery organizacyjne i formalne stojące na przeszkodzie spójności regionalnej. Dotychczas wypracowana formuła wielostronnych porozumień międzygminnych miałyby szanse na rozwój.

Nie bez znaczenia pozostają kwestie upodmiotowienia w systemie decyzyjnym mniejszych gmin np. w zakresie polityki taryfowej czy też regulaminu przewozów, standaryzacji usług. Choć brak związku metropolitalnego tego nie wyklucza, to jego powołanie mogłoby przyspieszyć powstanie wspólnego koszyka zamówień dla operatorów systemu i służyć wypracowaniu wspólnej polityki rozwoju zbiorowego transportu publicznego z uwzględnieniem priorytetów inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną jak i elementy systemu np. budowę i rozwój systemu parkingów P+R, czy też rozwój sieci roweru miejskiego. Działania te powinny być sprzężone ze strategicznym zarządzaniem miejskimi spółkami świadczącymi usługi zbiorowego transportu publicznego, dostosowującym jakość usług do standardów metropolitalnych, krajowych i europejskich.

Wśród zalet współpracy w oparciu o modele związków międzygminnych lub związków metropolitalnych wymienić można następujące:

- wyraźne przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi, którego głównym celem jest wykonywanie tych zadań. Zadania publiczne realizowane są zatem przez jeden podmiot na terenie wszystkich gmin tworzących związek, co w perspektywie zrównoważonego rozwoju całego obszaru zurbanizowanego nie pozostaje bez znaczenia. „Związek ten wykonuje przekazane mu zadania na rzecz gmin członkowskich we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Posiada bowiem niezależną od gmin członkowskich osobowość prawną. W konsekwencji gminy uczestniczące w związku zwolnione zostają z nałożonych przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich niewykonanie”²⁶⁹;

²⁶⁸ Por. ibidem, art. 5a.

²⁶⁹ Por. M. Kielbus, J. Kostrzewska, op. cit.

- przedstawicielki charakter organów związku międzygminnego co w odróżnieniu od modelu integracji w oparciu o porozumienie międzygminne minimalizuje ryzyko negacji przez mieszkańców gminy przekazującej zadania rozstrzygnąć podejmowanych przez radnych gminy, na którą scedowano uprawnienia;
- ujednoczenie działań podejmowanych na obszarze wszystkich gmin do niego należących co np. dla zbiorowego publicznego transportu ma zasadnicze znaczenie również w kontekście wspólnej taryfy przewozowej, jak i standardu świadczenia usług, ale również w odniesieniu do prowadzonej polityki planistycznej;
- sprawniejsza obsługa finansowo księgową, niezakładająca jednak braku kontroli nad dystrybuowanymi w formie składki członkowskiej środkami publicznymi. Ponadto istnieje teoretyczna możliwość uzyskiwania oszczędności związanych z zakupem określonych usług służących realizacji zadań na terenie wszystkich gmin członkowskich;
- potencjalne obniżenie wydatków na gminną administrację na rzecz wspólnej bardziej profesjonalnej obsługi gwarantowanej przez związek, który będzie mógł wspierać specjalizację merytoryczną swoich pracowników.

Jakkolwiek tylko miasto stołeczne Warszawa i jego obszar funkcjonalny spełniają kryteria metropolii kontynentalnej, to kierując się KPZK wskazać trzeba, że zarówno Poznań i jego obszar funkcjonalny, jak i Trójmiasto oraz konurbacja śląska stanowią ośrodki metropolitalne, wokół których rozwinęły się aglomeracje o funkcjach obszarów metropolitalnych. Stanowią one ważne węzły transportowe, w których ze względu na rozwinięte funkcje metropolitalne, związki funkcjonalne ważne miejsce odgrywa transport publiczny pełniący rolę strategicznego spoiwa przestrzenno-społecznego. Obszary te ze względu na rozproszenie centrów decyzyjnych utraciły zdolność do przełamywania barier dla dalszego rozwoju. Stąd integracja transportu publicznego może pełnić funkcje laboratorium umiejętności precyzyjnej identyfikacji relacji funkcjonalnych między odrębnymi jednostkami administracyjnymi i działań koordynujących zarządzanie w układzie międzygminnym²⁷⁰ nie tylko w układach funkcjonalnych miast wojewódzkich, lecz również ośrodków subregionalnych.

* * *

Organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym, finansowanie usług przewozowych, decydowanie o kierunkach rozwoju sieci połączeń jest przykładem sieciowania zadań gmin w dozwolonych prawem formach porozumień międzygminnych, czy też międzygminnych związków komunalnych. Powstały na skutek integracji zadań gmin model zarządzania usługami użyteczności publicznej tworzy nowy rodzaj współzarządzania, którego beneficjentem w układach funkcjonalnych dużych miast i ośrodków subregionalnych są mieszkańcy kilku gmin wykazujący zbieżne potrzeby transportowe i postulaty pasażerskie. W przypadku, w którym gminy zawierają porozumienie międzygminne dotyczące przekazania uprawnień na rzecz jednej z nich powstają nowe instytucje politycznego decydowania. Tworzą one sieci ponadgminnej

²⁷⁰ Więcej o metropolitan governance w: J. Danielewicz, M. Turala, *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2011, nr 258; P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, 85, s. 2.

współpracy, które zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego, przejmują w oparciu o delegowane kompetencje, rolę głównego koordynatora, legitymizowanego uchwałami rad gmin i podpisem zarządzającego gminą lub powiatem. Pierwotna suwerenność decyzyjna pozostaje przy gminie, która czasowo, w konkretnym przedmiocie, ogranicza swoje władztwo polityczne na rzecz wynikających z tego ograniczenia korzyści dla niej samej, jak i przede wszystkim jej mieszkańców. W efekcie nawiązywania partnerstw międzygminnych powstają sieci współpracy. J. Wilkin uznaje, iż „w modelu współzarządzania istotą delegowania jest przekazywanie władzy sieciom i organizacjom nienastawionym na zysk. Oba typy delegacji mogą być postrzegane jako działania służące efektywności działania sektora publicznego oraz wykorzystania sieci społecznych dla istotnego wzmocnienia demokratycznych elementów rządzenia”²⁷¹. Tym samym reorientacja badań polityk publicznych w stronę sieci politycznych wiąże się z szerszą zmianą uprawiania polityki. Cytowany już B. Kołsut podkreśla iż, „Sens polityki pozostał ten sam, choć sposób jej realizacji istotnie się zmienił”²⁷².

Analiza polskich przykładów działań organizacyjnych i zarządczych wskazuje, że w większości przypadków jednostki samorządu terytorialnego i ich władarze decydują się na integrację oferty taryfowej i przewozowej w oparciu o prawny instrument porozumień międzygminnych. Doświadczenia berlińskie i brandenburskie oraz trójmiejskie w zakresie organizacji przewozów metropolitalnych w formule prawnej międzygminnego związku komunikacyjnego, dowodzą, że spójność regionalnej oferty przewozowej można osiągnąć poprzez powołanie do życia związku, którego zadanie w głównej mierze będzie się wiązało z integracją biletową i taryfową, emitowaniem biletów i organizacją ich sprzedaży, jak również prowadzeniem rozliczeń między poszczególnymi jednostkami współtworzącymi związek. Pozostawia się tym samym autonomię organizacyjną tym jednostkom w zakresie organizacji przewozów na ich terenie i ich obszarach funkcjonalnych, które integrują transport publiczny na podstawie zawieranych porozumień międzygminnych. Ten model, po dostosowaniu do oczekiwań ośrodków subregionalnych, mógłby być implementowany w Wielkopolsce.

Kooperacja międzygminna w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego jest przedmiotem wielokryterialnej oceny, której dokonują między innymi politycy pełniący funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego oraz beneficjenci usług publicznych – mieszkańcy. Oceny efektywności realizacji określonego zadania publicznego mogą dokonywać inne podmioty publiczne realizujące swoje ustawowe kompetencje nadzorczo-kontrolne²⁷³.

²⁷¹ J. Wilkin, *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: J. Wilki (red.) *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 26.

²⁷² Por. B. Kołsut, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2015, s. 66.

²⁷³ Ważnym czynnikiem określającym jakość realizacji powierzonego zadania publicznego jest tzw. działanie administracji. „Zakres pojęć oznaczających ogólniejsze rodzaje aktywności w stosunku do pojęcia *działanie administracji publicznej* jest stosunkowo szeroki. Lista takich pojęć nie jest zamknięta. W literaturze nauk administracyjnych do grupy najczęściej używanych w tym zakresie pojęć opisujących rodzaje aktywności podobne do aktywności administracji publicznej należą *administrowanie, zarządzanie, kierowanie, zawiadywanie, sterowanie, przewodzenie, funkcja wykonawcza, egzekutywa*”. Za: M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, UMCS, Lublin 2009, s. 119.

ROZDZIAŁ III

POLITYKA MIEJSKA OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH LESZNA, PIŁY I KONINA A TRANSPORT PUBLICZNY

1. WYBRANE CZYNNIKI MAJĄCE WPŁYW NA ZMIANY W POLITYCE MIEJSKIEJ OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ W POLSCE

Rozwój stolic obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych jest determinowany przez wiele czynników o charakterze endogennym i egzogennym. Wpływ zmian demograficznych, przekształceń własnościowych dużych państwowych zakładów pracy, budowa nowych układów dróg rangi krajowej i międzynarodowej jak i zmiana megatrendów gospodarki krajowej i światowej, decydują o kierunkach zmian w mniejszych miastach. Nie bez znaczenia pozostaje również proces metropolizacji ośrodków wojewódzkich, który w konsekwencji może prowadzić do pogłębiania się dysproporcji w rozwoju regionu i jego podregionów. Rozciągłość przestrzenna, fragmentacja przestrzeni „(...) oddzielenie miejsc zamieszkania, pracy, usług, powoduje coraz większą ruchliwość mieszkańców metropolii i wymaga organizacji coraz bardziej skomplikowanego systemu transportu indywidualnego i zbiorowego”²⁷⁴. Trudno nie zgodzić się z tezą, iż „ruchliwość jest podstawą relacji społecznych i przestrzennych, umożliwia więzi z innymi ludźmi i miejscami. Płaszczyzną relacji społecznych jest w mniejszym stopniu konkretne miejsce, a w większym przestrzeń przepływów. Ograniczenie ruchliwości powoduje natomiast upośledzenie i wykluczenie społeczne”²⁷⁵.

Kluczowe znaczenie dla tempa rozwoju gmin, ich obszarów funkcjonalnych, ma zasób idei i przekonań charakteryzujących decydentów politycznych, którzy w oparciu o dostępne możliwości prawne mają możliwość budowania silnych podstaw ponadgminnej, sieciowej współpracy dającej impuls rozwojowy przyczyniający się do rozwoju całego regionu. Sprawność sieci transportu pasażerskiego i towarów stanowi o kondycji ośrodków lokalnych i ich potencjale rozwojowym. Na przeszkodzie budowania ponadgminnego modelu współpracy w odniesieniu do innych dziedzin polityki komunalnych, stają bariery o charakterze finansowym, politycznym i prawnym. Tym co pozwala je przezwyciężyć jest wypracowany przez wszystkie zainteresowane strony ideowy konsensus polityczny dotyczący kluczowych kwestii polityki lokalnej.

²⁷⁴ M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i analizy, Euroreg” 2009, nr 1, Warszawa 2008, s. 17.

²⁷⁵ Ibidem, s. 18.

Chodzi bowiem o wypracowanie takiego modelu rozwoju, który odpowiednio powiąże teren i infrastrukturę transportową, a przez to planowanie i zarządzanie terenem z planowaniem transportu (tzw. Transport & land use planing)²⁷⁶.

Analizując wyzwania komunikacyjne stojące przed polskimi miastami Jędrzej Gadziński wskazuje przynajmniej cztery dziedziny, w których musi nastąpić zmiana podejścia teoretycznego, jak i praktycznego. Wydaje się, że większość polskich miast klasyfikowanych jako były miasta wojewódzkie, jak również duże ośrodki miejskie, borykają się z następującymi problemami:

- brakiem ciągłości i kontynuacji procesu modernizacji infrastruktury transportowej zwłaszcza infrastruktury transportu publicznego;
- kongestii i braku odpowiedniej polityki transportowej zmierzającej do ograniczenia roli samochodu na obszarach miejskich;
- koniecznego ograniczania negatywnych oddziaływań sektora transportu na środowisko życia mieszkańców miast;
- zmiany sposobu myślenia o miejskich systemach transportowych²⁷⁷.

Należy również podkreślić, iż często problemem bywa brak instytucji zarządzających obszarami funkcjonalnymi niezależnie od podziałów prawno-administracyjnych. Powołanie tych instytucji powinno być poprzedzone dostrzeżeniem relacji politycznych, demograficznych i funkcjonalnych budujących unikatową dla określonego obszaru sieć powiązań wymagających relatywizacji granic administracyjnych dzielących poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Cytowany już w tym opracowaniu Wiesław Starowicz, identyfikując stan rozwoju sieci transportu zbiorowego i towarowego, zwłaszcza na obszarach miast i aglomeracji postuluje lepsze skoordynowanie polityki transportowej z polityką przestrzenną, w celu zmniejszenia transportochłonności danej przestrzeni. Porządkując uwarunkowania polityki transportowej obszarów miejskich wskazuje na istotne wyzwania będące skutkiem suburbanizacji i depopulacji. Odpowiednie planowanie zagospodarowania terenu wraz z planowaniem transportu, „ma nie dopuszczać do powstawania obietów i struktur przestrzennych, niemożliwych do obsługi innej niż samochodem, a jednocześnie stymulować powstawanie funkcji generujących duży ruch w sąsiedztwie linii i stacji wydajnych środków transportu publicznego. Koordynacja ta wymaga sterowania, bo siła przyciągania wywierana przez istnienie tych środków nie wystarczy wobec samochodowej alternatywy”²⁷⁸. Różnica między dużymi a mniejszymi ośrodkami miejskimi polega tylko na skali omawianych procesów. Towarzysząca im decentralizacja oraz niska rentowność przewozów lokalnych spowodowały dezintegrację transportu publicznego²⁷⁹. Autor diagnozuje i prognozuje stan transportu w polskich aglomeracjach w oparciu o doświadczenia i tendencje obserwowane w zagranicznych miastach. Najważniejsze czynniki rozwoju sprawnej i efektywnej sieci transportu publicznego upatruje w następujących dziedzinach:

²⁷⁶ Por. J. Wesołowski, *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008, s. 23.

²⁷⁷ J. Gadziński, *Współczesne wyzwania komunikacyjne polskich miast*, „Przegląd Planisty” 2017, nr 1, s. 4 i nast.

²⁷⁸ J. Wesołowski, *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008, s. 23.

²⁷⁹ Por. W. Starowicz, *Koncepcja rozwoju...*, op. cit., s. 4 i nast.

- wzroście znaczenia przewozów aglomeracyjnych z uwagi na nadal silne tendencje suburbanizacyjne;
- wdrażaniu, znanych w innych państwach Unii Europejskiej, ale również w polskiej praktyce zarządzania transportem publicznym, modeli integracji funkcjonalnej i taryfowej transportu komunalnego i podmiejskiego z uwzględnieniem komunikacji autobusowej i kolejowej;
- podnoszeniu jakości istniejących dróg i systemów transportu zbiorowego;
- planowaniu rozwoju systemów transportu w skali szerszej niż lokalna tj. aglomeracji, obszarów funkcjonalnych miast o znaczeniu subregionalnym;
- opracowywaniu polityki transportowej przychylniej dla transportu zbiorowego;
- przełamaniu impasu w funkcjonalnym zintegrowaniu transportu międzygminnego poprzez eliminację barier prawnych i politycznych w integracji zadań organizatorów przewozów na szczeblu gminnym, powiatowym i regionalnym. Eliminacja barier we współpracy władz państwowych i samorządowych wszystkich szczebli w organizowaniu transportu międzygminnego;
- zapewnieniu stabilnych źródeł finansowania transportu zarówno w odniesieniu do wymiany taboru i modernizacji infrastruktury transportowej, jak również finansowania usług przewozowych oraz wprowadzania biletów zintegrowanych obowiązujących w wąskim zakresie w danym rodzaju transportu, w szerokim w całym transporcie lokalnym i regionalnym wraz z koleją aglomeracyjną i regionalną;
- dostosowaniu oferty przewozowej, jak i jakości świadczonych usług do zmian demograficznych polskiego społeczeństwa, zwłaszcza w kontekście starzenia się populacji;
- modernizowaniu istniejącej infrastruktury i jeśli konieczne to finansowaniu nowych inwestycji usprawniających funkcjonowanie pasażerskiego transportu intermodalnego tj. łączącego różne środki transportu.

Należy zauważyć, iż skutkiem zmiany znaczenia granicy administracyjnej między jednostkami samorządu terytorialnego istnieje konieczność zmiany modelu zarządzania z jednostkowego na sieciowe, uwzględniające w szerszym zakresie niż dotychczas, współdziałanie politycznych i niepolitycznych elementów systemu regionalnego i subregionalnego oraz wypracowania horyzontalnego podejścia w takich dziedzinach jak: rozwój, zagospodarowanie przestrzenne i jego planowanie, zarządzanie usługami zbiorowymi, ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego.

Zmiana podejścia władz publicznych do rządzenia lokalnymi sprawami, czyli nowe umiejętności politycznego decydowania włączającego w proces decyzyjny szerszy niż dotychczas krąg aktorów politycznych, bazuje na nowym doświadczeniu przestrzeni i tym samym wspiera zmianę postrzegania miasta, regionu, obszaru funkcjonalnego i roli, jakie pełnią one w życiu mieszkańców. Przestrzeń bowiem jest społeczna to znaczy, że jest wytwarzana w procesie zbiorowym, jest określana przez cechy ludzi, którzy ją zamieszkują, jest współtworzona przez kulturę lokalną. Charakteryzujemy ją przez odwołanie się do określonych rodzajów działań indywidualnych i zbiorowych²⁸⁰. Nowa, elastyczna formuła przestrzeni działania politycznego jest związana z dostrzeżeniem problemów społecznych wykraczających poza granice

²⁸⁰ Por. A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 12.

gminy i tym samym wspiera sieciowe zarządzanie i kooperację między regionami, obszarami metropolitalnymi, obszarami funkcjonalnymi, gminami, dzielnicami. Na tych obszarach winno dojść do uzgodnienia wspólnej wizji, do której należy dążyć, a także strategii jej realizacji.

Jak zwrócono uwagę w poprzedniej części opracowania, definiowanie polityki transportowej jako takiej, może nastręczać trudności. T. Koziełło, opierając swój wywód na klasycznym rozumieniu polityki, jako sztuki rządzenia, zarządzania państwem, traktuje ją wyłącznie jako działalność związaną ze strukturą państwową, samorządową. W strukturze tej są podejmowane działania polityczne rozumiane jako forma władzy politycznej. Sprowadzają się one do wywierania przez jednostkę lub grupę rzeczywistego wpływu na istotne okoliczności życia. Wpływ ten, jest wywierany poprzez własne postępowanie lub postępowanie innych podmiotów. Z kolei zarządzanie w polityce to realizowanie decyzji władczych na określonych poziomach panowania i rządu poprzez mobilizowanie konkretnych zespołów ludzkich i osób oraz załatwianie konkretnych spraw²⁸¹.

Stąd w odniesieniu do tematu opracowania, autor przyjął, iż polityka transportowa gmin, w tym zwłaszcza w odniesieniu do organizacji publicznego transportu zbiorowego, jest jednym z przykładów polityki publicznej rozumianej jako sposób postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o zbiorowym (publicznym) znaczeniu. „Polityki publiczne stanowią [bowiem – przyp. M. T.] system działań oraz narzędzi regulacyjnych, prawnych i finansowych, z których korzysta władza publiczna oraz działające w jej imieniu agendy dążące do osiągnięcia zamierzonych efektów. (...) wybór odpowiednich instrumentów polityki publicznej jest silnie uzależniony od rodzaju i szczebla władzy publicznej, które ją realizują”²⁸².

Wyzwaniem dla wielu samorządowców są rozbieżności między realiami miejskimi, w szczególności pod względem funkcjonalnych obszarów miejskich, a miastem w granicach administracyjnych i jego demokracją przedstawicielską. Zwraca na to uwagę Krystian Ziemiński pisząc, iż w sposób formalny można wyznaczyć granice jednostek samorządu terytorialnego, ale nie granice kształtowania się określonych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia²⁸³. Na skutek migracji wewnątrz krajowych, gdy podstawa opodatkowania nie odpowiada lokalizacji lub społeczności, której dotyczy, trudno jest finansować świadczenie usług użyteczności publicznej wysokiej jakości oczekiwanej przez mieszkańca. Bywa tak, że potencjał poszczególnych gmin jest niewystarczający dla zaspokojenia określonych potrzeb mieszkańców. Píše o tym również Krzysztof Hajder „Zakłada się, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają dostęp do dochodów publicznych, adekwatnie do wykonywanych zadań. W rzeczywistości jednak, nałożonym zadaniom nie zawsze odpowiadają wystarczające środki na ich realizację. Implikuje to konieczność umiejętnego zarządzania samorządowy-

²⁸¹ *Miasta przyszłości*, op. cit., s. 69.

²⁸² R. Chrabąszcza, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, w: M. Zawicki, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

²⁸³ K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, w: K. Ziemiński, A. Misiejko (red.), *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria: „Prawo” nr 97, Poznań 2016, s. 17.

mi finansami tak, by poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców był jak najwyższy i zgodny zarówno z oczekiwaniami społecznymi, jak i priorytetami rozwojowymi²⁸⁴. Ponadto w sytuacji, w której struktura jednostek samorządu terytorialnego cechuje się rozczłonkowaniem, trudno jest realizować zintegrowane strategie, które w skuteczny sposób mogłyby pomóc w rozwiązywaniu ważnych i złożonych przyszłych wyzwań związanych z obszarami subregionalnymi. Istnieje zatem ryzyko utraty zarówno konkurencyjności wielu obszarów miejskich, jak i europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju miast²⁸⁵.

Zmiana modelu zarządzania była już przedmiotem analizy w tym opracowaniu. W kontekście badań nad modelem polityki miejskiej w dziedzinie transportu zbiorowego na obszarach subregionalnych, byłych miast wojewódzkich wchodzących aktualnie w skład województwa wielkopolskiego warto mieć na względzie konieczną interdyscyplinarność i wypracowanie na wielu płaszczyznach podejścia sieciowego w rozwiązywaniu problemów transportowych oraz szeroki zakres interesariuszy i potencjalnych beneficjentów podejmowanych decyzji, których skutki łamią granice sektorów i lokalnych interesów społecznych²⁸⁶.

Postulowane „zintegrowane podejście do rozwoju ośrodków subregionalnych opiera się na kilku założeniach. Wyzwania związane z obszarami subregionalnymi i ich obszarami funkcjonalnymi można postrzegać pod kątem miejsca, w którym się pojawiły, lub podmiotów, dla których mają one największe znaczenie. Można je również rozważać pod kątem najodpowiedniejszego poziomu zarządzania lub skali terytorialnej, wymaganej dla skutecznego rozwiązywania problemów. (...) [stąd też – przyp. M. T.] nazbyt wąskie podejście terytorialne może przynosić efekty odwrotne do zamierzonych. Podstawowe znaczenie ma zatem zrozumienie terytorialnego wymiaru wyzwań, związanych z obszarami miejskimi²⁸⁷. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście badań nad obszarami subregionalnymi.

Podział terytorialny w Polsce po II wojnie światowej ulegał kilkakrotnym zmianom. Od 1 stycznia 1999 roku wdrożono obecną strukturę administracyjną państwa. Zmiany wprowadzające m.in. 16 nowych województw, miały przede wszystkim na celu przygotowanie poszczególnych jednostek samorządu do skutecznej absorpcji i redystrybucji środków pomocowych, pochodzących z Unii Europejskiej. Początkowo planowano nawet utworzenie mniejszej liczby województw, ale ostatecznie pod wpływem sporów politycznych uchwalono ustawę, wprowadzając strukturę administracyjną w obecnym kształcie.

Okres, który upłynął od wdrożenia reformy pozwolił na sformułowanie szeregu refleksji i ocen efektów wprowadzonych zmian²⁸⁸. Wielkość i potencjał poszczególnych

²⁸⁴ K. Hajder, *Rozwój społeczno-gospodarczy miast wojewódzkich w Polsce w świetle reformy administracyjnej państwa. Status miast wojewódzkich a zmiany poziomu życia mieszkańców*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2016, s. 5.

²⁸⁵ *Miasta przyszłości*, op. cit., s. 69.

²⁸⁶ Źródło: Simon Marvin & Beth Perry, s. 130.

²⁸⁷ *Miasta przyszłości*, op. cit., s. 65.

²⁸⁸ Pisze o nich m.in. T. G. Grosse podejmując one refleksję nad zależnościami między polityką spójności UE a krajową polityką regionalną, czy też K. Gurbiel w odniesieniu do systemu wdrażania polityki regionalnej z uwzględnieniem roli poszczególnych podmiotów i budowania mechanizmów koordynacyjnych zapewniających spójność całego systemu. Szerzej: T. G. Grosse (red.), *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*, Warszawa 2010.

jednostek decyduje o możliwościach rozwojowych²⁸⁹. J. Łukomska podnosi ważny z punktu widzenia nauki problem, braku „w literaturze naukowej (...) opracowań, które w centrum zainteresowania stawiałyby analizę sytuacji społeczno-gospodarczej byłych stolic województw”²⁹⁰. Autorka diagnozując skutki reformy administracyjnej z 1999 roku wskazuje, iż były miasta wojewódzkie oprócz utraty prestiżu i zmniejszenia atrakcyjności inwestycyjnej muszą sobie radzić m.in. z:

- wzrostem bezrobocia i brakiem środków finansowych na dokończenie inwestycji ponadlokalnych;
- brakiem środków na realizację decyzji, które w wielu dziedzinach uległy decentralizacji, w ślad za którą nie nastąpiła relakcja środków finansowych;
- zastojem gospodarczym;
- marginalizacją, spychaniem na dalszy plan przy rozdziale środków europejskich w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej;
- wolniejszym spadkiem bezrobocia, wolniejszym tempem wzrostu dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT, co jest w ostatnim przypadku związane ze spadkiem liczby osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą²⁹¹.

W kontekście skutków reformy podziału administracyjnego państwa, jak również reformy samorządu terytorialnego zasadna jest uwaga Krystiana Ziemskiego piszącego, iż „dokonanie nawet najbardziej optymalnego podziału terytorialnego uwzględniającego wszystkie niezbędne elementy (...) jako przesądzające o możliwości ich zaspokajania nie może wykluczyć potrzeby, a niekiedy wręcz konieczności podejmowania działań wspólnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego celem zapewnienia realizacji ich zadań, a w wielu wypadkach co najmniej zapewnienia bądź zwiększenia ich efektywności”²⁹².

Istotny wpływ na zadania i funkcje gmin, powiatów i województw miała akcesja Polski do Unii Europejskiej i realizacja kolejnych projektów infrastrukturalnych i społecznych dofinansowanych z budżetu unijnego w ramach unijnej polityki regionalnej. Dlatego należy odnotować, iż aktualnie obowiązujące Wieloletnie Ramy Finansowe Unii Europejskiej, zostały opracowane w oparciu o zasadniczą zmianę metodologii przyznawania dofinansowania na projekty wspierające rozwój miast i regionów. Dostarczenie procesów demograficznych warunkujących zmiany roli i znaczenia miast i ich obszarów funkcjonalnych skutkuje przeorientowaniem i uporządkowaniem strategii programujących rozwój całego kraju i każdego z województw, ale również opracowaniem nowych instrumentów finansowych i prawnych wspierających funkcje aglomeracyjne obszarów funkcjonalnych, oraz rozwój obszarów subregionalnych utworzonych zasadniczo wokół byłych miast wojewódzkich. Do tej grupy w Wielkopolsce zaliczają się miasta Konin, Leszno i Piła oraz powiaty utworzone wokół tych miast.

²⁸⁹ K. Hajder, op. cit., s. 6.

²⁹⁰ J. Łukomska, *Byłe stolice województw 10 lat po reformie*, w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 60.

²⁹¹ J. Łukomska, *Byłe stolice województw 10 lat po reformie*, w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.), *Subregionalne bieguny wzrostu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 61 i 62.

²⁹² K. Ziemiński, *Formy współdziałania...*, op. cit., s. 17.

Jak wspomniano, zwiększenie spójności terytorialnej województwa, a przez to podnoszenie potencjału konkurencyjnego regionu, wymaga ponadlokalnych inicjatyw i efektywnego sieciowego współzarządzania. Polityka transportowa tych obszarów, a zwłaszcza polityka w odniesieniu do organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym stanowi wyzwanie dla decydentów politycznych. Postulowane i preferowane zintegrowane podejście będzie skutkowało lepszą alokacją zasobów, zaspokojeniem potrzeb transportowych większych grup mieszkańców, obniżeniem rangi barier w rozwoju wojewódzkiego i subregionalnego rynku pracy, zmianą subregionalnej i regionalnej kultury mobilności przekładającej się na poprawę jakości życia mieszkańców i poprawę stanu środowiska naturalnego.

2. SYSTEM MIAST WIELKOPOLSKI I DELIMITACJA OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH A ROZWÓJ SIECI POŁĄCZEŃ TRANSPORTEM PUBLICZNYM

Wielkopolska wyróżnia się niskim wskaźnikiem urbanizacji, co wynika z liczebnej przewagi miast małych. Fakt ten ma znaczenie w planowaniu sieci połączeń komunikacji zbiorowej zaspokajającej potrzeby transportowe w układzie gminnym, międzygminnym, powiatowym i in. Warto zaznaczyć, iż łączny potencjał gospodarczy i demograficzny miast małych jest znacznie większy od ośrodków średnich i dużych. Jednak ich znaczenie w procesie rozwoju regionalnej sieci osadniczej pomimo tego, że jest duże, ulega stopniowej marginalizacji. „Ze względu na niedobór miast średniej wielkości, małe miasta pełnią w pewnej mierze *wymuszoną* rolę ośrodków o funkcjach ponadlokalnych i subregionalnych”²⁹³.

Największe zagęszczenie miast występuje w środkowej i południowo-zachodniej Wielkopolsce. Mowa tu o powiatach: leszczyńskim, rawickim, gostyńskim, krotoszyńskim, nowotomyskim, grodziskim, poznańskim, chodzieskim i pilskim. Najwyższy przyrost liczby ludności następuje w gminach bezpośrednio położonych wokół Poznania i Leszna. Zaś typy regresyjne charakterystyczne są dla miast wschodniej i zachodniej części Wielkopolski. Depopulacja częściej charakteryzuje większe miasta, z kolei przyrost ludności notuje się częściej w mniejszych ośrodkach. O zmianach ludnościowych w małych miastach Wielkopolski, w większej mierze decydują ruchy migracyjne. Głównym kierunkiem emigracji są obszary wiejskie, zaś do małych miast nowi mieszkańcy z reguły przybywają z innych ośrodków zurbanizowanych²⁹⁴.

System miast w Wielkopolsce można rozpatrywać w układzie klas wielkościowych²⁹⁵. Były stolice województw: kaliskiego, leszczyńskiego, pilskiego i konińskiego oraz Gniezno stanowią ośrodki subregionalne o znacznym potencjale społeczno-gospodarczym. Na tle innych miast powiatowych wyróżnia się również Ostrów Wielkopolski. Ośrodki te łącznie stanowią II poziom hierarchii wielkościowej miast, koncentrując łącznie ok

²⁹³ M. Męczyński, B. Konecka-Szydłowska, J. Gadziński, *Poziom rozwój społeczno-gospodarczego i klasyfikacja małych miast w Wielkopolsce*, Poznań 2010, s. 20.

²⁹⁴ Por. ibidem, s. 29.

²⁹⁵ Są to: miasta duże powyżej 100 tys. mieszkańców; miasta średnie od 20–100 tysięcy mieszkańców i miasta małe poniżej 20 tysięcy mieszkańców. Zob. M. Męczyński, B. Konecka-Szydłowska, J. Gadziński, op. cit., s. 23.

Mapa 1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego



36% ludności²⁹⁶. Piła, Konin i Leszno stanowią rdzeń osadniczy subregionu. W skład każdego z tych systemów wchodzi miasto główne i gminy znajdujące się w strefie bezpośredniego oddziaływania i silnie z nimi funkcjonalnie powiązanych. Gminy te mają ograniczone strefy wpływów i znajdują się w zasięgu oddziaływania miast węzłowych. Powiązania te mają charakter dwustronny choć niesymetryczny. Następuje tu kumulacja o różnej skali i charakterze potencjału ludnościowego, inwestycyjnego, gospodarczego i mieszkaniowego. „Komplementarność powiązań dotyczy najczęściej prowadzenia działalności gospodarczej, rynku pracy, miejsc zamieszkania, gospodarki komunalnej,

²⁹⁶ Por. ibidem, s. 23.

korzystania z rekreacji i turystyki²⁹⁷. Mapa 1 ilustruje podstawowy podział Wielkopolski na poznański obszar funkcjonalny – metropolię poznańską oraz na subregiony koniński, leszczyński i pilski. Stolica byłego województwa kaliskiego wraz z Ostrowem Wielkopolskim z uwagi na silne powiązania funkcjonalne, jak i położenie w centralnej Polsce o sile ciężenia również w kierunku Łodzi i Wrocławia, została uznana za Ostrowsko-kaliski obszar funkcjonalny.

W kontekście wpływu polityki transportowej na rozwój subregionalny kluczowe znaczenie odgrywają przynajmniej dwa pojęcia: spójność i dostępność przestrzenna²⁹⁸. Spójność jest rozumiana w trzech kontekstach: geograficznym, regionalnym i przestrzennym. W ujęciu geograficznym spójność umożliwia tworzenie relacji, różnorodnych przestrzennych powiązań ważnych z punktu widzenia funkcjonowania tego systemu. Spójność geograficzna obszaru zapewnia jego integrację dzięki np. rozwiniętej infrastrukturze komunikacyjnej, ale również występowaniu takich cech społecznych jak mobilność i kapitał społeczny czy też charakterystyczny układ sieci osadniczej sprzyjający powstawaniu powiązań. Zidentyfikowanie relacji, nazwanie indywidualnych i charakterystycznych powiązań wewnętrznych umożliwia delimitację regionu. Spójność regionu zapewnia wysoka dostępność przestrzenna. Dzięki niej możliwe jest zachodzenie relacji pomiędzy co najmniej dwoma punktami na danym obszarze za pomocą określonych środków komunikacji w określonym czasie. Dostępność przestrzenna ma dwa atrybuty: „(...) przestrzenny, ponieważ relacje mogą zachodzić pomiędzy co najmniej dwoma punktami w przestrzeni oraz komunikacyjny, ponieważ relacje mogą zachodzić z pomocą nośników komunikacyjnych”²⁹⁹. Wzajemne relacje między spójnością regionalną i dostępnością w kontekście transportu pasażerskiego zostały opisane m.in. w opracowaniu Komisji Europejskiej z 2003 roku³⁰⁰. Wskazano w nim m.in. następujące zależności i uwarunkowania:

- wyższa gęstość zaludnienia związana jest zwykle z większym wykorzystaniem transportu zbiorowego, jest wprost proporcjonalna do wykorzystania transportu zbiorowego i ujemnie skorelowana z wykorzystaniem samochodu osobowego;
- wysoka gęstość zaludnienia w połączeniu z mieszanym zagospodarowaniem terenu prowadzi do krótszych podróży; wpływ ten jednak jest znacznie słabszy jeżeli doliczy się różnice kosztów podróży;
- czynniki urbanistyczne mają mniejsze znaczenie przy wyborze sposobu przemieszczania się, niż cechy społeczno-ekonomiczne określonej populacji;
- silny wpływ na korzystanie z transportu zbiorowego ma odległość dojazdu do i z przystanku zaś korzystanie z transportu zbiorowego jest najwyższe na dużych terenach miejskich i najniższe w osadach wiejskich³⁰¹.

Nie mniej ważnym czynnikiem wpływającym na decyzje polityczne w dziedzinie polityki transportowej jest sytuacja na lokalnym, subregionalnym rynku pracy, która z kolei generuje określone zachowania komunikacyjne mieszkańców. Struktura rynku pracy, stopa bezrobocia, dynamika inwestycji w trwałe miejsca pracy generuje migracje związane z dojazdami do pracy bądź w celu jej poszukiwania. Z kolei koszt, czas

²⁹⁷ Por. *ibidem*, s. 26.

²⁹⁸ Por. P. Śleszyński, *op. cit.*, s. 38 i 39.

²⁹⁹ Por. *ibidem*, s. 39.

³⁰⁰ *Transport a zagospodarowanie przestrzenne*, European Commission 2003, s. 16–19.

³⁰¹ *Ibidem*.

i komfort podróży są tymi elementami, które są brane pod uwagę podczas decyzji dotyczącej podjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia. Zachowania komunikacyjne, zdolność do ich zmiany i inne czynniki społeczne determinują kształt oferty przewozowej i muszą być uwzględniane przez organizatora przewozów i planistę w zakresie organizacji ruchu. Wśród tych czynników wymienia się: liczbę osób uprawnionych do ulgowych i bezpłatnych przejazdów, roczną liczbę pasażerów, liczbę bezrobotnych, jak i wysokość przeciętnego wynagrodzenia w relacji do kosztów dojazdu, czasu podróży, przepustowości newralgicznych skrzyżowań w godzinach przedpołudniowego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego, obecności infrastruktury wspomagającej transport publiczny a obniżającej kongestię i in. Transport publiczny jest instrumentem realizacji polityki społecznej przez władze samorządowe danej jednostki.

Proces rozwoju przestrzennego współczesnych miast można podzielić na kilka różnych faz wykazujących określone cechy charakterystyczne. Fazy rozwoju aglomeracji literatura przedmiotu dzieli na:

- fazę urbanizacji;
- fazę suburbanizacji;
- fazę dezurbanizacji;
- fazę reurbanizacji.

Stosując inną terminologię można fazy te podzielić na 3 fazy zawierające w sobie powyższe:

- fazę centralizacji;
- fazę decentralizacji;
- fazę centralizacji.

Zależności powyższych faz prezentuje rycina 16.

Urbanizacja	Suburbanizacja	Desurbanizacja	Reurbanizacja
Centralizacja		Decentralizacja	Centralizacja

Ryc. 16. Zależność faz rozwoju obszarów aglomeracyjnych i ich zależności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Heineberg, Stadtgeografie, op. cit., s. 57.

Faza urbanizacyjna charakteryzuje się silnym wzrostem liczby ludności i znaczącym wzrostem znaczenia głównego miasta w oparciu o wewnątrzregionalną koncentrację ludności i miejsc pracy. Ten czas rozwoju miast, aglomeracji, obszarów funkcjonalnych występował w różnych obszarach kulturowych, w różnym czasie i z różną intensywnością. Z kolei faza suburbanizacji wskazuje na silną presję migracyjną, jednak nie w kierunku miasta głównego, lecz w kierunku jego przedmieść, obszaru bezpośrednio przylegającego. „Proces suburbanizacji polega na powstawaniu nowych miast i rozwoju starych. Zgodnie ze źródłosłowem łacińskim (*sub* – przed, pod), suburbanizacja dotyczy rozwoju stref peryferyjnych i podmiejskich, zlokalizowanych w sąsiedztwie dużych miast. Główną funkcją takich terenów, obok aktywizacji gospodarczej, jest mieszkalnictwo – stanowią one sypialnię pracowników centrum miasta”³⁰².

³⁰² A. Pakulska-Schoen, *Proces suburbanizacji poznańskiego obszaru metropolitalnego na przykładzie gminy Kleszczewo. Dobre praktyki w urbanistyce i planowaniu przestrzennym*, Materiały

Diagnoza rozwoju miast europejskich opracowana na zlecenie Komisji Europejskiej, jej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, wskazuje na trzy ukształtowane typy miast europejskich³⁰³. Na podstawie obserwacji zachodzących zmian o charakterze społeczno-ekonomicznym i demograficznym wyróżnia się:

- miasta dynamiczne pod względem gospodarczym, charakteryzujące się silną presją migracyjną ludzi o różnych kwalifikacjach i przygotowaniu zawodowym. Do tej grupy kwalifikuje się większe miasta, otwarte na transfer wiedzy, technologii, przejawiających pewną otwartość na dyfuzję innowacji z innych części świata;
- miasta o silnym zapleczu gospodarczym i nierosnącej lub stopniowo malejącej populacji. W tej kategorii mieści się większość małych i średnich miast Europy i miasta średnie w Polsce. Proces suburbanizacji tych miast, a nawet depopulacji ich obszarów funkcjonalnych nie musi oznaczać trudności, barier w rozwoju. Zmniejszająca się liczba mieszkańców, uwalnia nowe tereny, które zagospodarowane we właściwy sposób mogą stworzyć zasób czynników rozwojowych. „Wyzwaniem dla tych miast jest stworzenie elastycznych strategii miejskich, które będą zastosowane zarówno do wzrostu, jak i spadku wielkości populacji oraz do zmian w składzie społeczno-ekonomicznym;
- miasta w ramach obszarów miejskich charakteryzujące się złożonymi tendencjami malejącymi, „(...) w których możliwe jest wystąpienie spadków demograficznych i spowolnienie gospodarcze. Te obszary miejskie są zazwyczaj zlokalizowane w środkowej i wschodniej części UE (wschodnia część Niemiec oraz wschodnie regiony Polski, Węgier, Słowacji, Rumunii i Bułgarii), jednak zjawisko to zachodzi również w niektórych peryferyjnych obszarach Europy Zachodniej”.

Nie bez znaczenia dla tempa suburbanizacji w Polsce pozostaje sytuacja na rynku nieruchomości. Jest ona skutkiem zmian kierunków zagospodarowania przestrzennego podmiejskich terenów rolnych. Suburbanizacja generuje większe zapotrzebowanie na transport. Chłonność dotychczas niezasiedlonych terenów podmiejskich, stosunkowo niska cena nabywcza nowych nieruchomości zbudowanych w stylu deweloperskim powoduje często chaos przestrzenny negatywnie odbijający się na możliwościach obsługi komunikacyjnej tych terenów. W efekcie braku racjonalnej polityki interwencji władz samorządowych w kierunku migracji ludności miejskiej, nowym zagrożeniem rozwoju może być dezurbanizacja, czyli kolejna faza kurczenia się miast, a polegająca na przenoszeniu się przedsiębiorców do nowych, powierzchniowo dostępnych terenów podmiejskich.

Przykładem działań interwencyjnych zapobiegających gwałtownemu rozlewaniu się przedmieść jest dobrze zaplanowany system transportu publicznego powiązany z odpowiednią polityką inwestycyjną w infrastrukturę drogową i towarzyszącą transportowi publicznemu. Porównując dynamikę zmian zachowań komunikacyjnych mieszkańców polskich miast i przedmieść z zachodnimi kulturami mobilności warto odnotować za B. Tomaszewskim, iż w „(...) polskich miastach tego jeszcze nie widać, ale w bogatej Europie miasta przeżywają sytuację po tzw. car peak, spada liczba samochodów. Samochód jako przedmiot pożądania młodego pokolenia

konferencyjne, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Poznań 2017, s. 32.

³⁰³ Mäding, Heinrich, prezentacja na temat demografii w trakcie Warsztatu 1 Cities of Tomorrow – Urban challenges, Bruksela, czerwiec 2010 r.

znajduje się na dalekim miejscu, zauważalne jest też podwyższenie średniego wieku uzyskania prawa jazdy przez młodych kierowców (...) Dziś transport w miastach napotyka przeszkody w postaci zmiany struktury źródeł i celów codziennych podróży, rozproszenia czasowego (zmienna godziny prac, konieczność świadczenia usług całodobowo), a także suburbanizacji, powodującej spadek gęstości użytkowników³⁰⁴.

W polskim dyskursie o rozwoju regionalnym pojęcie subregionów jest najczęściej indentyfikowane z miastami, będącymi przed reformą samorządową z 1999 roku, stolicami województw. W przypadku tego opracowania mowa jest o Lesznie, Koninie i Piłę. Pomimo utraty rangi miasta wojewódzkiego, wokół tych miast utrzymały się relacje między gminami ościennymi a miastami pełniącymi teraz funkcje miast – stolic ośrodków subregionalnych. Ośrodek subregionalny, jak zauważa P. Nowicka, powinien być związany ze swoim otoczeniem i równolegle z własnym rozwojem powinien dbać o rozwój gmin sąsiednich³⁰⁵. Oprócz procesu suburbanizacji zachodzącego w tych ośrodkach na mniejszą, niż wokół dużych miast skalę, dochodzi emigracja zarobkowa o charakterze wewnątrzregionalnym, jak i pozaregionalnym i pozakrajowym.

Spośród kilku kryteriów, na podstawie których dokonuje się delimitacji ośrodków subregionalnych, przyjmuje się te opracowane przez J. Szlachtę w opracowaniu pt. *Ośrodki subregionalne w Polsce – identyfikacja*³⁰⁶. Miasta, które mogą mieć charakter ośrodków podregionalnych muszą liczyć minimum 40 tysięcy mieszkańców, ponadto miasta te muszą spełniać łącznie następujące kryteria:

- 1) wojewódzki status miasta w latach 1975–1998;
- 2) status ośrodka podregionalnego typu NUTS 3. Do końca 2008 roku wydzielonych było 45 takich jednostek w tym miasta będące przedmiotem opracowania tj. Konin, Piła, Leszno. Większość z nowych podregionów to strefy zewnętrzne dużych aglomeracji miejskich lub części województw oparte o ośrodki, które nigdy nie miały charakteru podregionalnego;
- 3) potencjał demograficzny ośrodka podregionalnego w sytuacji społeczno-ekonomicznej mającej miejsce w Polsce ośrodkiem miejskim, jaki może gwarantować niezbędną paletę usług o charakterze podregionalnym jest miasto liczące przynajmniej 50 tys. mieszkańców. Również to kryterium spełniają Leszno, Konin i Piła³⁰⁷.

J. Szlachta wskazuje również, iż „w Polsce występują zwarte przestrzenie obszary o niedostatecznej dostępności do ośrodków podregionalnych trudne do wyeliminowania nawet przy znaczącej jakościowej poprawie powiązań infrastrukturalnych. Uwaga ta jest czyniona do kilku miast, zaś w przypadku tego opracowania autor wskazuje na potencjalną podregionalną rolę miasta Piły. Wśród funkcji ośrodków subregionalnych wskazuje się na następujące:

³⁰⁴ B. Twardowski, *Transport w mieście – konieczność przyjęcia nowego paradygmatu*, „Przełęcz Planisty” 2017, nr 1, s. 9.

³⁰⁵ Por. P. Nowicka, *Subregionalne bieguny w badaniach ankietowych*, w: W. Dziemianowicz i in., op. cit., s. 95 i nast.

³⁰⁶ J. Szlachta, *Ośrodki subregionalne w Polsce – identyfikacja*, w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2010, s. 30–35.

³⁰⁷ Por. ibidem, s. 30–35.

- administracyjną;
- edukacyjną;
- transgraniczną;
- usługodawcy powszechnych usług publicznych;
- wystawienniczą, targową niekiedy kongresową;
- handlową³⁰⁸.

Analizując wielkopolskie miasta pod kątem spełniania przez nie kryteriów ośrodków subregionalnych, zauważyć należy, że nie wszystkie z nich spełniają kryteria służące do ich delimitacji. Tabela 27 wskazuje na pięć miast, z których cztery to były miasta wojewódzkie, zaś jedno jest historyczną stolicą Polski uznaną w drodze decyzji Zarządu Województwa Wielkopolskiego za obszar subregionalny. Gniezno jednak nie spełnia 3 spośród 4 kryteriów delimitacyjnych. Z kolei Kalisz wraz z Ostrowem Wielkopolskim uznane zostały za obszar funkcjonalny województwa Wielkopolskiego, co ma znaczenie przy formułowaniu kryteriów alokacji środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Tabela 27

Ośrodki subregionalne Wielkopolski spełniające kryteria delimitacji

Lp.	Miasto	Stolica województwa w latach 1975–1998	Klasyfikacja wg unijnej delimitacji w ramach NUTS 3	Adekwatna do rangi ośrodka subregionalnego liczba ludności	Strefa oddziaływania	Suma
1.	Konin	+	+	+	+	4
2.	Leszno	+	(+)	+		3
3.	Piła	+	+	+		3
4.	Kalisz	+	+	+	+	4
5.	Gniezno				+	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Szlachta, op. cit., s. 36 i nast.

Podział województwa na obszary podregionalne jest wynikiem nie tylko delimitacji poczynionej w oparciu o kryteria naukowe i badawcze. W przypadku miasta Gniezna widać, iż ośrodek ten spełnia tylko jedno kryterium klasyfikacji. Stąd Krystian Heffner i Piotr Gibas w oparciu o przeprowadzone badania zauważają, iż „(...) poziom subiektywizmu przy ocenie zasięgu obszarów funkcjonalnych jest bardzo wysoki i praktycznie trudno go zmniejszyć. Nie oznacza to by nie podejmować prób poprawy i obiektywizacji procedur: dobór materiału wyjściowego jest kluczowy, ale konieczna jest merytoryczna dyskusja nad sposobami wyboru znaczących i wymiernych cech”³⁰⁹.

Wokół miast, ośrodków subregionalnych w oparciu o historycznie ukształtowane relacje wzmocnione zmianami społeczno-gospodarczymi okresu transformacji ustrojowej w Polsce i akcesją kraju do Unii Europejskiej, w naturalny sposób tworzą się obszary funkcjonalne. Rządowy dokument *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania*

³⁰⁸ Por. ibidem, s. 35 i nast.

³⁰⁹ K. Heffner, P. Gibas, *Ośrodki wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne w Polsce*, ppt, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, http://www.euroreg.uw.edu.pl/media/prezentacje_konferencja_polityka_miejska/1.2_piotr_gibas_krystian_heffner_-_orodki_regionalne_i_ich_obszary_funkcjonalne_w_polsce.pdf, 10.08.2018.

wania Kraju 2030 (dalej: KPZK) uznaje za obszar funkcjonalny wyodrębniony przestrzennie specyficzny kompleks terytorialny³¹⁰.

Obszary charakteryzują m.in. następujące cechy:

- miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek;
- obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną;
- administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie, i miejsko-wiejskie;
- miejskie obszary funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych i lokalnych.

KPZK wyróżnia m.in. obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, które:

- tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich;
- składają się z ośrodka rdzeniowego i strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych i policentrycznych;
- spełniają kryteria delimitacji obszarów metropolitalnych m.in.:
 - 1) liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców,
 - 2) zatrudnienie w sektorze usług rynkowych powyżej 40 tys. osób,
 - 3) współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE,
 - 4) lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski³¹¹.

W oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. *o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*³¹² wprowadzono istotne, z punktu widzenia delimitacji obszarów funkcjonalnych, zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tymi przepisami obszarem funkcjonalnym jest obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju. Zgodnie z literą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „(...) miejski obszar funkcjonalny obejmuje miasto będące siedzibą władz samorządu (...) oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie”³¹³.

Według typologii przyjętej w KPZK³¹⁴ w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych wyznacza się ośrodki wojewódzkie, w tym obszary metropolitalne. Ponadto w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych wskazano na ośrodki regionalne, subregionalne i ośrodki krajowe. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy

³¹⁰ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 27 kwietnia 2012, poz. 252, s. 17.

³¹¹ Ibidem, s. 187 i nast.

³¹² Dz. U. 2014, poz. 379.

³¹³ Art. 2 ust. 6b.

³¹⁴ Por. Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski, poz. 252, Warszawa 27 kwietnia 2012 roku, s. 178.

miejskie, gminy wiejskie i miejsko-wiejskie³¹⁵. W odniesieniu do Piły, Konina i Leszna aktualne są zapisy dokumentu KPZK dotyczące obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych. Charakteryzują się one m.in. tym, że:

- są wyznaczane przez samorząd wojewódzki wokół miast liczących zasadniczo pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców;
- są to przeważnie miasta pełniące ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne oraz będące miejscem dostarczania, w uzupełnieniu oferty miast wojewódzkich i regionalnych, usług publicznych istotnych z perspektywy ich mieszkańców, a również mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich.

Tabela 28

Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych

Z punktu widzenia przedmiotu badań odnotować należy, iż obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków.
--

Źródło: Opracowanie własne.

Stąd badaniami objęto wszystkie gminy wchodzące w skład powiatów okalających ośrodki subregionalne tj. powiaty: leszczyński, koniński i piłski (z Piłą włącznie). Cele strategicznego rozwoju miast w Polsce zapisane w KPZK służyć mają porządkowaniu przestrzeni Polski w następujących obszarach:

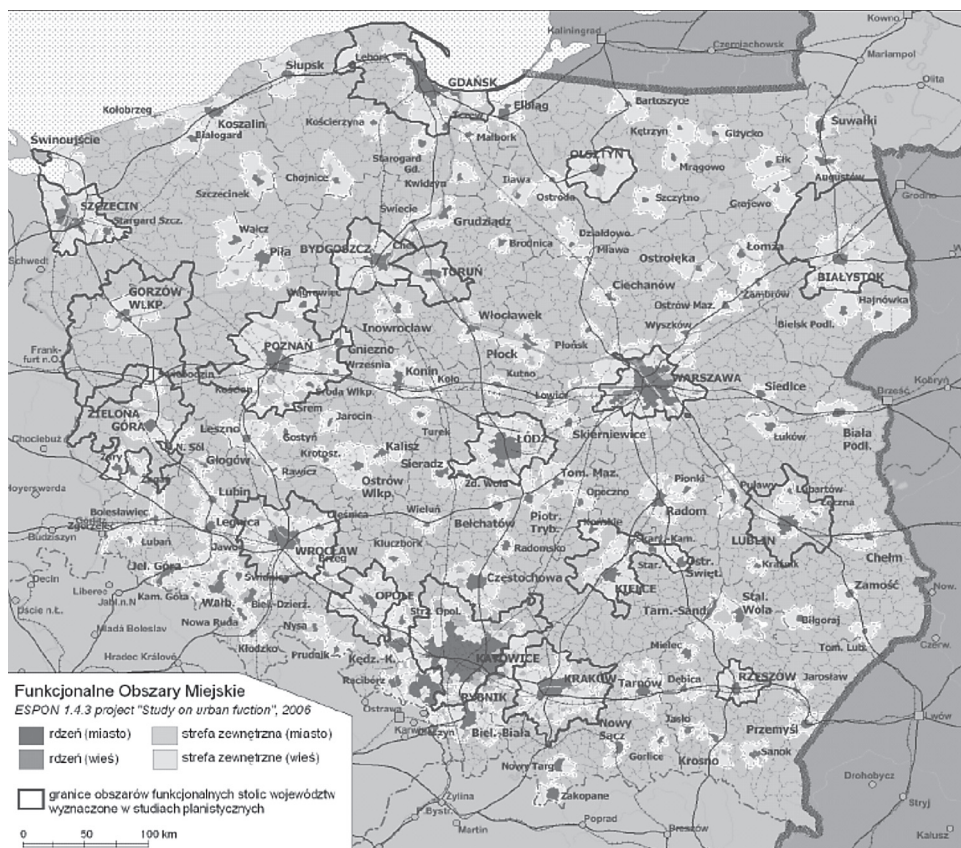
- Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.
- Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialnej zrównoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.
- Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.
- Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.
- Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.
- Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Poniższa mapa 2 ilustruje podział Polski na ośrodki miejskie, metropolitalne, regionalne i subregionalne i ich obszary funkcjonalne.

W odniesieniu do analizowanych czynników rozwoju obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina, zwraca się uwagę na czynniki nadające kierunki zmian i ich skutki. „Są to ośrodki, które w ostatnich latach szczególnie intensywnie doświadczają problemów związanych z transformacją systemową, upadkiem tradycyjnego przemysłu, degradacją śródmieść i towarzyszącą jej suburbanizacją. W rezultacie większość z nich przechodzi proces kurczenia się (shrinkage). Stąd

³¹⁵ Ibidem, s. 187.

Mapa 2. Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich



Źródło: Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r. s. 9; za: K. Heffner, P. Gibas, *Ośrodki wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne w Polsce*, ppt, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, http://www.euroreg.uw.edu.pl/media/prezentacje_konferencja_polityka_miejska/1.2._piotr_gibas_krystian_heffner_-_orodki_regionalne_i_ich_obszary_funkcjonalne_w_polsce.pdf, 10.08.2018.

jednym z wiodących kierunków polityki rozwoju miast jest rewitalizacja, zmierzająca do zatrzymania odpływu ludności i modernizacji przestrzeni zdegradowanych”³¹⁶.

Istnieje wiele definicji i metod delimitacji obszarów funkcjonalnych miast. Różnią się one przede wszystkim przyjętą koncepcją teoretyczną. Powstaniu obszaru funkcjonalnego miasta służy rozwój jego funkcji związanych z migracją ludności, przenoszeniem działalności gospodarczej na peryferia i in. Z migracją ludności wiąże się zmiana zachowań komunikacyjnych. Pełnione przez obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych funkcje i zadania zmieniają się, rozwijają na mniejszą niż w przy-

³¹⁶ P. Ciesiołka, *Doświadczenia miast subregionalnych w programowaniu rewitalizacji. Proces suburbanizacji poznańskiego obszaru metropolitalnego na przykładzie gminy Kleszczewo, Dobre praktyki w urbanistyce i planowaniu przestrzennym*, Materiały konferencyjne, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Poznań 2017, s. 15.

padku dużych aglomeracji skalę. Stopień tych zmian jest zależny od rozwoju funkcji podstawowych, które koncentrują się w jednym lub kilku centrach, jak i od sił dekoncentracji, które wypierają część mieszkańców i działalność gospodarczą na peryferia. Czynniki te przyczyniają się do tworzenia specyficznego skupiska miejskiego o określonej strukturze przestrzennej, której centralną część stanowi rdzeń obszaru, jakim jest miasto.

Marginalizacja znaczenia małych i średnich miast jest z punktu widzenia krajowej polityki zrównoważonego rozwoju błędem. Miasta te i ich obszary funkcjonalne są bowiem ośrodkami świadczenia usług publicznych i prywatnych, mogą stanowić pasmo transmisyjne wiedzy, innowacji i przyjaznej mieszkańcom infrastruktury. Ponadto, są one ważnym elementem w strukturze osadniczej regionu, który dzięki racjonalnej polityce samorządowej może zapobiec wyludnianiu się obszarów wiejskich i tym samym zahamować procesy skutkujące niezrównoważeniem rozwoju regionalnego, utratą spójności terytorialnej³¹⁷.

Omawiany wątek podejmuje Przemysław Śleszyński. Uważa on, że dotychczasowemu rozwojowi całego kraju i wzrostowi równowagi społecznej nie towarzyszył proces równowagi terytorialnej³¹⁸. Autor ekspertyzy przygotowanej na zamówienie Klubu Jagiellońskiego uznaje, że brakującym ogniwem zrównoważonego rozwoju są małe i średnie miasta oraz obszary subregionalne. Z uwagi na ich depopulację i obniżanie się poziomu dochodów oraz na obecność w mentalnej mapie Polaków peryferyjność tych obszarów, będą one wymagały pilnej interwencji szczebla krajowego i samorządowego. Tworzony w efekcie globalizacji sieciowy układ osadniczy pozwala co prawda na stabilizację przestrzenną systemów społeczno-gospodarczych. Jednak jak zauważa Śleszyński, dzieje się to zarówno „(...) kosztem dostępności przestrzennej, jak i efektywności ze względu na wzrost kosztów jednostkowych potrzeb na utrzymanie każdej jednostki”³¹⁹.

Postulowany przez autora policentryczny system osadniczy wymaga aktywnej polityki deglomeracyjnej państwa, i ma polegać m.in. na takim kształtowaniu podziału administracyjno-terytorialnego, który sankcjonował będzie odpowiednią hierarchizację i wyznaczanie optymalnych zasięgów oddziaływania ośrodków osadniczych. Ponadto kierunkowa polityka lokalizacyjna związana jest z dekoncentracją funkcji związanych ze społeczno-ekonomiczną działalnością człowieka realizowaną w urzędach, uczelniach, spółkach publicznych i innych instytucjach³²⁰. Policentryczność układu osadniczego rozumiana jako równomierne rozłożenie na obszarze danego terytorium ośrodków miejskich różnego rzędu i różnej wielkości ma wspomóc suburbanizację, która tylko w nikłym stopniu zrównoważy regres populacyjny³²¹.

Stąd prowadzona przez gminy polityka miejska w odniesieniu do transportu publicznego powinna wspierać sieciowe układy osadnicze poprzez tworzenie powiązań komu-

³¹⁷ Odniesienia na podstawie A. Z. K. Mahsud, F. Moulaert, *Prospective Urbaine – Exploring Urban Futures in European Cities* (dokument informacyjny i kwestionariusz, warsztaty Urban Futures – 9 listopada 2010 r., Leuven).

³¹⁸ Por. P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Raport 02/2018, Klub Jagielloński, Warszawa 2018, s. 5.

³¹⁹ Ibidem, s. 13.

³²⁰ Ibidem, s. 16.

³²¹ Ibidem, s. 16.

nikacyjnych nie tylko na linii metropolia–ośrodki subregionalne, ale także między tymi ostatnimi a mniejszymi miastami. Spójności wewnętrznej kraju i jego regionów i zapewnieniu odpowiedniej efektywności społeczno-gospodarczej musi służyć rozwój sieci transportowej. Jej przepustowość powinna być na tyle wystarczająca, by mogła sprostać rosnącemu natężeniu dojazdów do pracy do innej miejscowości. Zagrożenie związane z odpływem miejsc pracy i pogarszającej się dostępności do dóbr społecznych, kulturalnych i edukacyjnych sprawia, że następuje odpływ ludności sprzyjający depopulacji i zjawiskom kryzysowym obserwowanym w Koninie, Lesznie i w Pile. Zła dostępność powoduje przenoszenie się funkcji gospodarczych w miejsca lepiej skomunikowane i sprzyjające wykorzystaniu tzw. korzyści aglomeracji³²². System policentryczny w systemie osadniczym podnosi prawdopodobieństwo wystąpienia efektu synergii dzięki połączeniu różnych części większego systemu osadniczego za pomocą sieci transportowych³²³. Celem ich rozwoju są zatem: konkurencyjność, pomocniczość i kompletność funkcji rozumiana jako zapewnienie integralności terytorialnej i spójności przestrzennej. Rozwój jest przy tym rozumiany jako ciąg zmian ukierunkowanych i nieodwracalnych dokonujących się w strukturze obiektów złożonych tj. systemów³²⁴.

W świetle zapisów strategii Wielkopolska 2020 kwestia poprawy integralności terytorialnej województwa i usprawnienia jego połączeń komunikacyjnych, jest kluczowym celem działań władz samorządowych. J. Charkiewicz, A. Ostrowska i M. Pawlaczuk, analizując wszystkie strategie rozwoju województw, w tym województwa Wielkopolskiego, zauważają, iż w większości analizowanych przypadków, autorzy tych dokumentów koncentrują swoją uwagę i programują rozwój całego regionu wokół wzmocnienia funkcji metropolitalnych ich stolic. Podobnie jest w przypadku strategii rozwoju województwa Wielkopolskiego, w której trudno znaleźć program działań charakterystycznych dla postulowanej u P. Śleszyńskiego deaglomeracji. Podkreśla się aktualność systemowych działań przeciwdziałających depopulacji.

W odniesieniu do wszystkich ośrodków subregionalnych w Wielkopolsce wskazuje się, iż renta lokalizacyjna warunkowana przebiegiem autostrady A2 nie dotyczy, co oczywiste tych gmin, które są położone w znacznej odległości od niej. „Duża południkowa rozciągłość terytorium (...) sprawia, iż północny i południowy kraniec Wielkopolski, to tereny słabo powiązane komunikacyjnie z centrum regionu. Wynika to przede wszystkim ze złego stanu infrastruktury na tym kierunku, szczególnie komunikacyjnej. Konsekwencją tego stanu rzeczy są słabe powiązania funkcjonalne, administracyjne, gospodarcze i społeczne oraz zagrożenia odśrodkowe”³²⁵. Stąd wyzwaniem dla docelowego porządku przestrzennego województwa są m.in.: wykorzystanie szlaków transportowych jako czynnika rozwoju przy ograniczaniu ich negatywnego wpływu na otoczenie, maksymalne włączenie w wymianę gospodarczą obszarów zagrożonych marginalizacją społeczną, gospodarczą i komunikacyjną, ograniczanie suburbanizacji i jej negatywnych skutków.

Hierarchiczną sieć osadniczą regionu stanowią miasto Poznań i jego obszar funkcjonalny zwany metropolitalnym, obszar funkcjonalny Ostrowa Wielkopolskie-

³²² Ibidem, s. 28 i nast.

³²³ Por. ibidem, s. 37.

³²⁴ Por. Chojnicki, Gadziński, Męczyński, Konecka-Szydłowska, op. cit., s. 269.

³²⁵ *Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego „Wielkopolska 2020”*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2012, s. 45.

go i Kalisza, oraz obszary subregionalne byłych miast wojewódzkich, Konina, Piły i Leszna. Z punktu widzenia kierunków rozwoju gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu wskazano, iż ważnym ogniwem sieci osadniczej i gospodarczej powinny być ośrodek regionalny oraz ośrodki subregionalne, które wykształcą swe własne, specyficzne funkcje, stając się czynnikami aktywizującymi otoczenie.

3. KIERUNKI ROZWOJU TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO W OŚRODKACH SUBREGIONALNYCH WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

W odniesieniu do kierunków rozwoju województwa wielkopolskiego i dofinansowaniu ze środków unijnych i krajowych przedsięwzięć i działań mających pomóc w osiągnięciu tych założeń, władze samorządowe województwa, zgodnie z zasadami planowania strategicznego, opracowały i przyjęły kilka dokumentów programujących kluczowe działania. We wszystkich opracowaniach podkreśla się konieczność podjęcia zintegrowanych działań o charakterze planistycznym i interwencyjnym, zwłaszcza w tych dziedzinach, które silnie determinują aktualny kształt migracji ludności w układzie regionalnym i międzyregionalnym.

Pierwszym z dokumentów poddanych analizie z punktu widzenia regionalnej i subregionalnej polityki transportowej, jest strategia pt. Wielkopolska 2020. Należy zaznaczyć, że konieczność przygotowywania regionalnych, subregionalnych i lokalnych strategii rozwoju jest zgodna z metodologią przyjętą przez polski rząd w odniesieniu do unijnych standardów uzasadniających konieczność dofinansowania działań z budżetu UE. Tym samym, władze samorządowe wszystkich szczebli zrealizowały to zadanie wskazując obszary wymagające interwencji, bez której rozwój jednostek samorządu terytorialnego byłby zahamowany. Wyznaczenie obszarów wsparcia finansowego z unijnego budżetu wynika z przyjętych przez Komisję Europejską wytycznych zmieniających założenia i cele polityk wspólnotowych. W tym zakresie strategia Wielkopolska 2020 jest spójna nie tylko z jej unijnym odpowiednikiem, lecz również z programowym dla samorządu dokumentem pt. Karta Lipska.

W opublikowanej unijnej strategii Europa 2020³²⁶ Komisja Europejska wskazuje, że jej priorytetami będą rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, dwa ostatnie cele nabierają szczególnego znaczenia. Wśród projektów przewodnich urealniających powyższe cele znalazły się działania dotyczące modernizacji transportu, podnoszenia mobilności siły roboczej, poprawy spójności społecznej i terytorialnej. W treści dokumentów dookreślających znaczenie celów ogólnych, jasno wskazuje się, że promowanie transportu zrównoważonego i usuwanie niedoborów przepustowości, wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników czy też wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem stanowią założenia ideowe do lokalnych polityk transportowych i działań wspierających integrację ofert usług przewozowych organizowanych na zasadach publicznego transportu zbiorowego.

³²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej „Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

W oparciu o założenia Karty Lipskiej zakładającej równorzędne partnerstwo między miastami a obszarami miejskimi niezależnie od ich wielkości, samorząd województwa wielkopolskiego wskazuje, że najważniejszym problemem województwa jest to, by „miasta były wielofunkcyjne, zapewniały odpowiednie standardy usług dla otoczenia i korzystnie na nie wpływały. Miasta [w tym miasta centralne obszarów subregionalnych – przy. M. T.] mają służyć regionowi, ale zarazem muszą mieć możliwość rozwiązywania swych własnych problemów, bowiem są wytwórcami większości produktu krajowego brutto wytwarzanego w regionie”³²⁷. Stąd pożądanym kierunkiem rozwoju subregionów, regionów i kraju będzie podwyższanie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich w skali krajowej i europejskiej przez ich „integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności (...) [oraz – przy. M. T.] poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej”³²⁸.

Z kolei przyjęty w październiku 2015 roku przez rząd premier Ewy Kopacz dokument strategiczny dla rozwoju polskich miast pt. *Krajowa Polityka Miejska 2023* kreśli wizję przyszłości i szczegółowo odnosi się do zdiagnozowanych barier rozwojowych. Według autorów dokumentu, polskie miasto przyszłości to miasto sprawne, zwarte, zrównoważone, spójne, konkurencyjne i silne³²⁹. Strategia wyznacza pięć celów szczegółowych, z których ostatni dotyczy wspomagania rozwoju subregionalnego i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej.

Tabela 29

Cele krajowej polityki miejskiej

Celem polityki miejskiej wobec ośrodków subregionalnych i lokalnych jest wzmocnienie ich siły gospodarczej, poprzez wykorzystanie lokalnych potencjałów przy rozwijaniu i pozyskiwaniu innowacji, ale także rozwój tradycyjnych gałęzi przemysłu i usług.

Źródło: Opracowanie własne.

Nie mniej istotnym wyzwaniem jest rozwój w tych obszarach kapitału ludzkiego zdolnego do kreowania zdywersyfikowanych, rozwijających się lokalnych gospodarek. Celem jest równoczesne zadbanie o minimalizację negatywnych skutków zmian demograficznych sprowadzających się do depopulacji średnich i małych miast³³⁰. Autorzy rządowej strategii trafnie wskazują, że wspomaganie rozwoju obszarów subregionalnych powinno dotyczyć w pierwszej kolejności integracji przestrzennej i rozwiązań niskoemisyjnych. Nadto należy dostrzec konieczność rozwijania relacji miasto–wieś, zwłaszcza w zakresie lokalnych rynków pracy, poszukiwania lokalnych specjalizacji, kształtowania przestrzeni, lokalnego transportu i ochrony środowiska³³¹. Zagadnienia związane z transportem i mobilnością są prezentowane

³²⁷ *Strategia rozwoju województwa Wielkopolskiego „Wielkopolska 2020”*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2012, s. 25.

³²⁸ Ibidem, s. 34.

³²⁹ Por. *Krajowa Polityka Miejska 2023, Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 12.

³³⁰ Por. ibidem, s. 14.

³³¹ Por. ibidem, s. 14.

w dokumencie jako te, które w znaczący sposób przyczynią się do budowy miasta zwartej i zrównoważonej, wesprą sprawność i spójność miast, a także podniosą jego konkurencyjność.

W odniesieniu do kształtowania przestrzeni postuluje się podejmowanie takich rozwiązań, które mają konsekwentnie przeciwdziałać chaosowi przestrzennemu i estetycznemu oraz rozpraszaniu zabudowy i żywiłowej suburbanizacji³³². „Dążenie do przeciwdziałania żywiłowej suburbanizacji powinno znajdować odzwierciedlenie w działaniach dotyczących różnych sektorów życia publicznego. Konkretnym przykładem takich działań jest analiza w jaki sposób funkcjonowanie sieci autostrad i dróg ekspresowych, ułatwiając dostęp do dużych miast, rozszerza terytorialnie obszar zagrożony suburbanizacją”³³³.

Przeciwdziałanie suburbanizacji, niwelowanie jej negatywnych skutków, wsparcie zintegrowanego rozwoju przeciwdziałającego marginalizacji byłych miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych wymaga, jak wspomniano, racjonalnej polityki przestrzennej oraz wielopoziomowej współpracy, wypracowania nowego horyzontalnego modelu współpracy międzygminnej związanej nie tylko miastem – centrum obszaru funkcjonalnego, ale również z jego bezpośrednim otoczeniem. Celem tejże współpracy powinna być poprawa dostępu do usług publicznych o wysokiej jakości. Zaś w odniesieniu do sieci transportu pasażerskiego, działania powinny zmierzać nie tyle do podnoszenia mobilności, co lepszego wykorzystania aktualnego potencjału komunikacyjnego, który dotychczas cechuje rozproszenie organizacyjne i brak koordynacji ponadgminnej³³⁴.

W tym kontekście w odniesieniu do podstawowego dokumentu wyznaczającego kierunki rozwoju przestrzennego determinujące z kolei potrzeby transportowe,

³³² Por. *ibidem*, s. 18.

³³³ *Ibidem* s. 20.

³³⁴ W tym kontekście cenne są wyniki badań Katrin Driesen. Driesen jest badaczką miast i ich suburbiów – Kolonia, Lipsk, Munster i Magdeburg. Szczególną analizą objęła kierunki i motywy podróży liniowych w układzie miasto–przedmieście–wieś. W oparciu o przeprowadzone badania formułuje kryteria definiujące potrzeby transportowe i postulaty pasażerskie mieszkańców takich regionów. Są to m.in.: połączenie z centrum każdego z tych miast co najwyżej z jedną przesiadką; możliwość połączenia w godzinach szczytu komunikacyjnego w odstępach co 30 minut; regularne połączenia również poza godzinami szczytu komunikacyjnego oraz dostęp do przystanków, punktów przesiadkowych w odległości minimum co 2 kilometry. Do podobnych wniosków dochodzi Helene Werner, która swoimi badaniami objęła land Badenia Wirtemberg. Jest to region w 69% składający się z terenów wiejskich, gdzie mieszka 35% mieszkańców. Region składa się z 9 miast na prawach powiatów i 35 powiatów. Wyzwaniem dla regionu są m.in. zmiany demograficzne, rosnące potrzeby transportowe na obrzeżach miast, wzrost natężenia ruchu na drogach, rozwój transportu lotniczego. Nadto władze regionalne i lokalne za swój strategiczny cel uznają rozwój elektromobilności, ochronę środowiska, ograniczanie hałasu wywołanego przez ruch pojazdów, finansowanie budowy infrastruktury transportowej. Ważnym elementem włączenia komunikacyjnego terenów mniej zurbanizowanych, a tym samym instrumentem zrównoważonego rozwoju regionalnego jest sprawny system transportu pasażerskiego cechujący się satysfakcjonującą częstotliwością i punktualnością kursów, adekwatną do potoków pasażerskich. Ponadto znaczenie ma racjonalna polityka planowania i zagospodarowania przestrzennego, której celem jest przeciwdziałanie rozproszonemu osiedlaniu się ludności. Zob. K. Driesen, *Akteure, Bewegungsgründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motiv des Wegzugs, Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Aussiedlungs- und Mobilitätsverhalten*, w: H. Pechlaner, M. Bachinger (red.), *Lebensqualität und Standortattraktivität, Kultur, Mobilität und regionale Marken als Erfolgsfaktoren*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, s. 218.

przyjęto na poziomie województwa w kwietniu 2010 roku Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego³³⁵. Radni sejmiku województwa podjęli uchwałę przyjmującą dokument, który wskazuje, iż „głównym celem jest zrównoważony rozwój przestrzenny regionu, jako jedna z podstaw wzrostu poziomu życia mieszkańców (...)”³³⁶. W odniesieniu do transportu założono, że w efekcie realizacji zapisów planu poprawi się spójność komunikacyjna oraz powiązania z otoczeniem, wsparty zostanie wielofunkcyjny rozwój ośrodków regionalnych i lokalnych, poprawie ulegnie jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej i wykorzystanie terenów inwestycyjnych.

W ślad za rozwojem infrastruktury drogowej powinny podążać inwestycje w modernizację infrastruktury kolejowej. Aktualny stan infrastruktury kolejowej, pomimo zadowalającej gęstości sieci, nadal jest czynnikiem hamującym rozwój mobilności. Z punktu widzenia transportu publicznego i budowy zintegrowanego systemu organizacji i zarządzania połączeniami pasażerskimi w układzie regionalnym i subregionalnym, inwestycje w modernizację infrastruktury kolejowej, jak i infrastruktury towarzyszącej, w znaczący sposób mogą przyczynić się do zmiany wielkopolskiej kultury mobilności pasażerskiej. Modernizacja szlaków kolejowych w kierunku z Poznania do Piły, Poznania do Szczecina, z Poznania do Leszna, z Poznania do Konina oraz lokalnych połączeń ma skrócić dystans przestrzenny i czasowy między byłymi miastami wojewódzkimi i być może spowolni proces ich marginalizacji. Kolejnym etapem w polityce inwestycji publicznych w sieć transportową, powinno być podjęcie działań usprawniających organizację przewozów pasażerskich w układzie międzygminnym, międzypowiatowym. Bez niwelowania na drodze wdrażania tzw. dobrych praktyk współpracy, barier politycznych, finansowych trudno będzie poprawić dostępność infrastruktury regionalnego transportu pasażerskiego i oferowanych kursów. Aktualnie występujące bariery komunikacyjne „(...) oznaczają złą dostępność do usług i rynku pracy przez zmniejszenie mobilności mieszkańców, a także ograniczają rozwój miast i pogarszają atrakcyjność zamieszkania w nich”³³⁷. Stąd wsparciem systemu logistycznego województwa ma być prowadzenie takiej polityki zagospodarowania przestrzennego, która decyzje inwestycyjne w transport publiczny będzie opierała na rzetelnym rachunku ekonomicznym i ostrożnych prognozach w zakresie wielkości potoków pasażerskich, jakie wygeneruje inwestycja. Szczególnie ważnym jest wpisanie ich w kontekst rozwoju przestrzennego, koncentrując inwestycje wokół linii szynowego transportu publicznego³³⁸. Ponadto „szeroka integracja w postaci: organizacji multimodalnych węzłów przesiadkowych, zapewnienia łatwego dostępu do przystanków, integracji taryfowej i rozkładowej, budowy systemów «parkuj i jedź». Szczególne znaczenie dla integracji systemu transportowego w mieście ma włączanie do obsługi miasta czy jego obszaru funkcjonalnego linii kolejowych, których istniejące trasy przebiegają częściowo tak, że dają nadzieję

³³⁵ Uchwała nr XLVI/690/10 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego.

³³⁶ Por. *Strategia rozwoju województwa Wielkopolskiego „Wielkopolska 2020”*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2012, s. 38.

³³⁷ Ibidem, s. 50.

³³⁸ *Krajowa Polityka Miejska 2023*, op. cit., s. 40.

na przyciągnięcie znacznych potoków pasażerów. Aby tak się stało wymaga to wysiłków nie tylko inwestycyjnych, ale także organizacyjnych³³⁹. Dotyczy to przede wszystkim tych gmin, które sąsiadują z czynną linią kolejową i są położone blisko ośrodka subregionalnego.

Diagnozę problemów transportowych województwa Wielkopolskiego wskazuje Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Wielkopolskiego³⁴⁰. Zapisy tego dokumentu koncentrują się wokół: modelu świadczenia usług publicznych, w transporcie pasażerskim, zasad finansowania publicznych przewozów zbiorowych o charakterze wojewódzkim, zasad wyboru operatorów, planowanych rozwiązań transportowych, w tym zasad integracji transportu pasażerskiego, planowanych zmian w infrastrukturze transportowej oraz planowanego układu linii publicznego transportu zbiorowego, na których samorząd wojewódzki będzie organizował przewozy, oraz docelowych standardów świadczenia usług przewozowych. Zrównoważony transport pasażerski ma się opierać na czterech filarach: wielkości potoków pasażerskich, dostępności infrastruktury transportowej i jej jakości, konkurencyjnym względem transportu indywidualnego czasie podróży, gęstości zaludnienia.

Analiza sieci transportu miejskiego w kontekście rozwoju obszarów subregionalnych województwa pokazuje regionalną i subregionalne więźby ruchu sporządzone w oparciu o badania dotyczące kierunków dziennych migracji Wielkopolan. Ich graficzną ilustracją stanowią ryciny 17, 18, 19, 20 odnoszące się do całego regionu i jego obszarów subregionalnych.

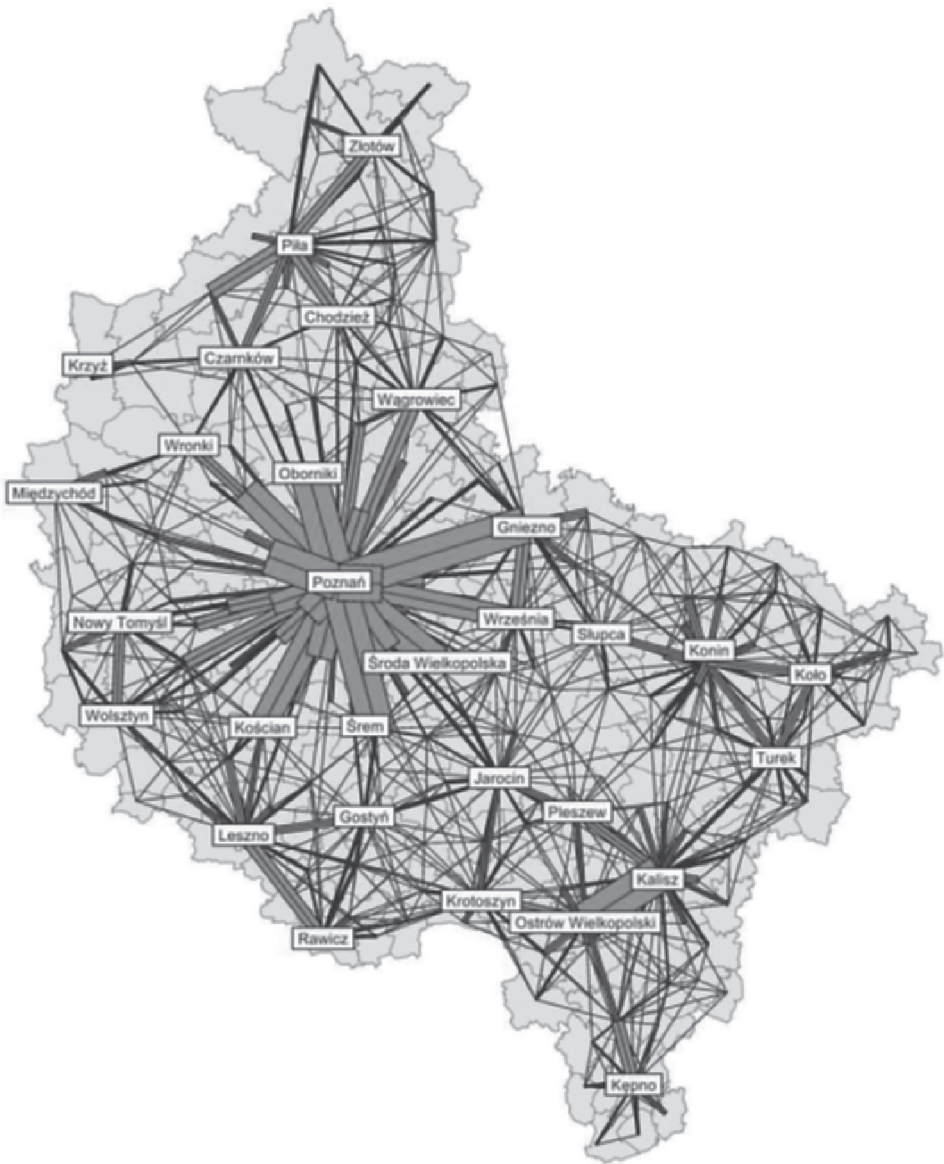
Badania służące do sporządzenia omawianego dokumentu koncentrowały się w głównej mierze na identyfikacji potrzeb transportowych Wielkopolan, sposób ich zaspokojenia, kierunku migracji zarobkowej, częstotliwości podróżowania i in. Na ich podstawie zidentyfikowano obszary ciężenia poszczególnych miast. Z punktu widzenia tego opracowania w celu dalszej analizy, interesujący jest zasięg ciężenia Leszna, Piły i Konina. Ilustrują go mapy na rycinach 18, 19 i 20.

Zbiornicze wyniki analizy kierunków migracji wskazują jej cel³⁴¹ tj.: miejsca pracy, szkoły – zwłaszcza te ponadpodstawowe, miejsca zamieszkania i kierunki związane z zaspokajaniem potrzeb okazjonalnych począwszy do kultury i rozrywki, a skończywszy na podróżach do centrów handlowych i placówek usługowych. Oczekiwania Wielkopolan formułowane w odniesieniu do aktualnej oferty przewozowej, układu linii, częstotliwości połączeń, dotyczą przede wszystkim: lepszego dopasowania rozkładów jazdy do rzeczywistych potrzeb mieszkańców, zwiększenia częstotliwości połączeń, dopasowania godzin kursów i ich lepszego skomunikowania z rozkładami innych przewoźników. Nieco mniejsze znaczenie przywiązuje się do ceny biletów, czasu

³³⁹ Ibidem, s. 40.

³⁴⁰ *Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Wielkopolskiego*, wersja po konsultacjach społecznych, Poznań 2015, https://bip.umww.pl/artykuly/2820432/pliki/20160523114931_planzrwnowaonegorozwojupublicznegotransportuzbiorowego.dlawojewdztwawielkopolskiego.pdf, 12.05.2018.

³⁴¹ Cele migracji (oświata, praca, administracja, opieka zdrowotna, placówki handlu, placówki kulturalne i sportowe) nie odbiegają zasadniczo od potrzeb transportowych mieszkańców innych regionów. Różnica dotyczy rozkładu przestrzennego podróży realizowanych w układzie gminnym, międzygminnym, międzypowiatowym, regionalnym i in.



Ryc. 17. Rozkład przestrzenny podróży w obrębie województwa wielkopolskiego

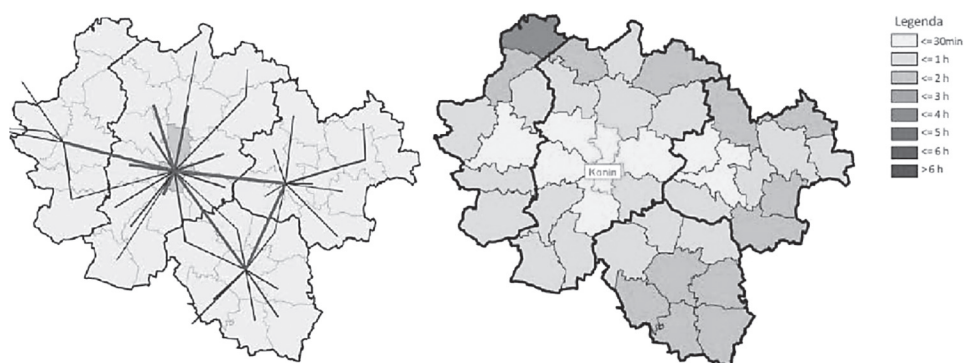
Źródło: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa wielkopolskiego*, s. 43.

przejazdu oraz jakości taboru. Powyższe ryciny prezentujące więzby ruchu ośrodków subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych, pokazując kierunki migracji dziennych dają podstawę do stwierdzenia, że powiązania funkcjonalne między tymi jednostkami samorządu terytorialnego są mocnym fundamentem lokalnego rynku usług pasażerskiego transportu zbiorowego. Z kolei więzba ruchu dla całego regionu Wielkopolski dowodzi, że mieszkańcy tych subregionów są również mobilni w kierunku stolicy regionu. Stąd powiązanie tych relacji komunikacyjnych w jeden, spójny system



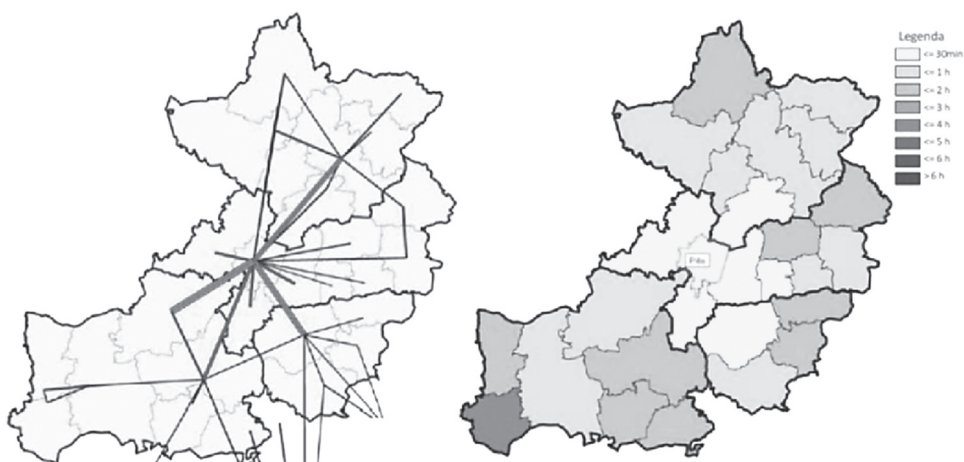
Ryc. 18. Obszar ciążenia Leszna oraz jego dostępność komunikacyjna

Źródło: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa wielkopolskiego*, op. cit., s. 56.



Ryc. 19. Obszar ciążenia Konina oraz jego dostępność komunikacyjna

Źródło: *Ibidem*, s. 55



Ryc. 20. Obszar ciążenia Piły oraz jej dostępność komunikacyjna

Źródło: *Ibidem*, s. 55.

organizacji i zarządzania powinien usprawnić codzienne podróże i może przyczynić się do poprawy dostępności komunikacyjnej ośrodków subregionalnych, jak i stolicy Wielkopolski. Uspójnienie oferty przewozowej, taryfy biletowej może być początkiem budowania przewagi konkurencyjnej transportu zbiorowego względem transportu samochodowego.

Diagnoza wyzwań komunikacyjnych, przed którymi stają władze samorządowe województwa, koncentruje się wokół sprostania konsekwencjom rozciągłości komunikacyjnej regionu, stosunkowo niskiej gęstości zaludnienia oraz nierównomiernie rozłożonej sieci osadniczej, przewagi miast małych nad dużymi i dynamicznie zmieniającej się struktury demograficznej. Wyzwaniem dla organizatorów przewozów publicznym transportem zbiorowym jest koncentracja ludności w czterech największych powiatach, silne tendencje do migracji wewnętrznych oraz suburbanizacja w pobliżu największych ośrodków miejskich. Migracje wewnętrzne w województwie najpewniej byłyby mniejsze, gdyby rynki pracy i usług były lepiej dostępne pod względem komunikacyjnym³⁴².

Zwraca się również uwagę na skutki niewystarczającej mobilności mieszkańców, która jest w pewnej mierze zależna od warunków ich przemieszczania się w przestrzeni województwa. Podstawową barierą w tym zakresie jest niewystarczająca jakość infrastruktury transportowej. Zróżnicowanie przestrzenne rynku pracy nie zawsze pokrywa się z rozmieszczeniem ludności zamieszkującej poszczególne obszary, co generuje dojazdy do pracy³⁴³. Ponadto wskazuje się, że potrzeby transportowe w Wielkopolsce ograniczające mobilność zasobów pracy generują również: niewystarczająca infrastruktura mieszkaniowa, infrastruktura edukacyjna zwłaszcza na poziomach ponadgimnazjalnym i wyższym, dostępność placówek służby zdrowia, dostępność zasobów kulturowych oraz niewystarczająca przepustowość systemu transportowego³⁴⁴. Zachowania transportowe mieszkańców Wielkopolski charakteryzują m.in. następujące dane:

- ok. 23% mieszkańców województwa wykonuje podróże ponadgminne w zwykłym dniu roboczym;
- 15% mieszkańców wykonuje podróże związane z przekroczeniem granicy powiatu;
- najwięcej podróży ponadgminnych wykonują mieszkańcy wsi;
- podróże ponadgminne najczęściej wykonują osoby w wieku 18–39 roku życia oraz w grupie wiekowej 40–54 lata;
- największy odsetek podróżujących charakteryzuje grupę osób pracujących – 32% podróży ponadgminnych, 20% podróży ponadpowiatowych;
- ruchliwość ponadgminna i ponadpowiatowa jest wprost proporcjonalna do wielkości miasta powiatowego i dostępu do infrastruktury transportowej, a odwrotnie proporcjonalna do odległości od miasta Poznania;
- w podróżach ponadpowiatowych dominuje wykorzystanie indywidualnych środków transportu³⁴⁵.

Przewaga podróży odbywanych własnym środkiem transportu wskazuje na znaczny potencjał rozwoju oferty publicznego transportu zbiorowego w układzie regionalnym, jak i lokalnym. Integracja oferty przewozowej, skrócenie czasu dojazdu, ko-

³⁴² Por. *Plan transportowy dla województwa w perspektywie 2020 roku*, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2016, s. 13.

³⁴³ Por. *ibidem*, s. 16.

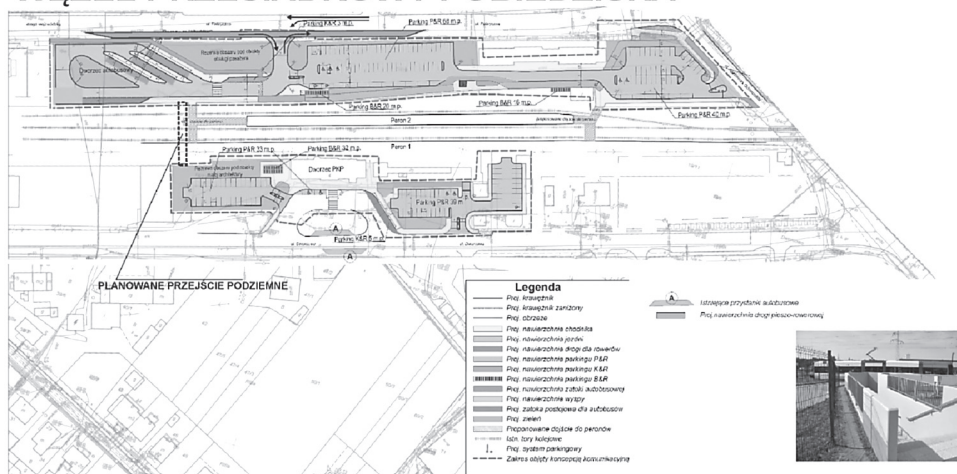
³⁴⁴ *Ibidem*, s. 17.

³⁴⁵ Por. *ibidem*, s. 27.

munikacja rozkładów jazdy wielu przewoźników ich dopasowanie do rzeczywistych potrzeb przewozowych, zwiększenie liczby kursów i poprawa jakości świadczonych usług³⁴⁶ – to kierunek rozwoju transportu publicznego i cel, który powinien przyświecać zarządzającym jednostkami samorządu terytorialnego. Zadania te są możliwe do realizacji pod warunkiem zmiany modelu finansowania i organizacji przewozów oraz zwiększenia nakładów budżetowych jednostek samorządowych przeznaczanych na dotowanie przewozów użyteczności publicznej. Sprawa ta dotyczy zwłaszcza zarządzających gminami położonymi wzdłuż głównych linii kolejowych. Potwierdza się pozytywny wpływ transportu publicznego na wzrost mobilności i przedsiębiorczości regionów, stąd pilny obszar interwencji stanowi czas przejazdu transportem publicznym, który jest mało konkurencyjny względem transportu indywidualnego. Problem dostępności do zbiorowego transportu publicznego dotyczy zwłaszcza gmin położonych w północnej i wschodniej części województwa.

Ponadto zauważa się istotną polaryzację dostępu do komunikacji zbiorowej w relacjach międzygminnych, pomiędzy gminami leżącymi w otoczeniu dużych miast a pozostałymi gminami województwa³⁴⁷. Wyższy od średniej krajowej standard sieci kolejowej, ale również dalsza modernizacja infrastruktury szynowej i dworcowej wraz z budową bezkolizyjnych przejazdów powinny umożliwić zaspokojenie potrzeb Wielkopolan w zakresie mobilności. Dworce kolejowe powinny zmienić część swoich dotychczasowych funkcji. Ich zmiana powinna zmierzać w kierunku wykorzystania dworców jako punktów przesiadkowych integrujących różne rodzaje transportu: kolejowego, autobusowego, miejskiego, samochodowego i rowerowego. Przykładowy projekt węzła przesiadkowego ilustruje rycina 21.

WĘZŁ PRZESIADKOWY POBIEDZISKA



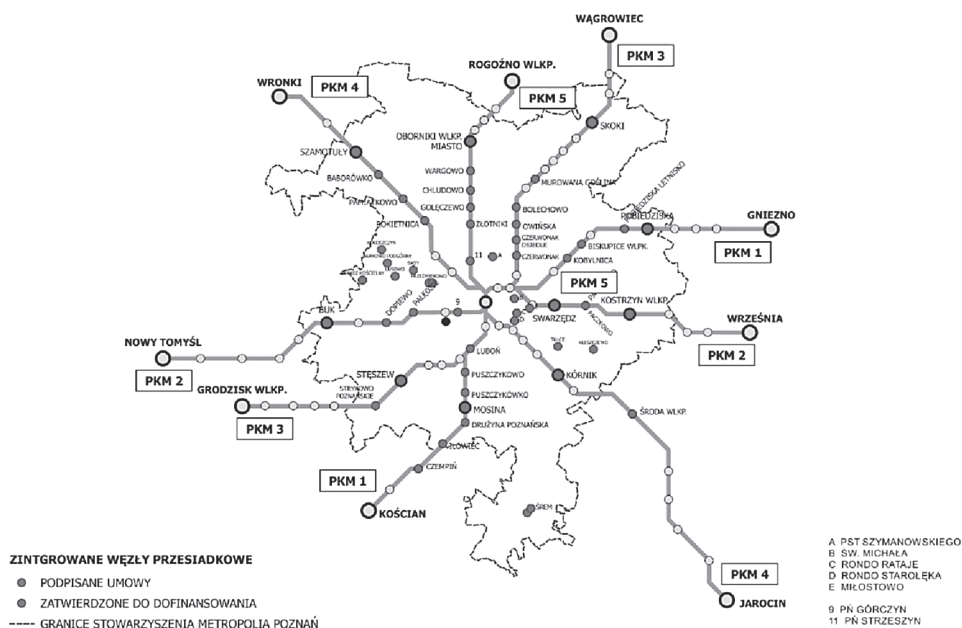
Ryc. 21. Przykładowy węzeł przesiadkowy w gminie Pobiedziska w województwie wielkopolskim

Źródło: <http://www.pobiedziska.pl/wp-content/uploads/2016/04/Pobiedziska-dworzec-popr14-04-16-w1RDOS.jpg>, 11.10.2018.

³⁴⁶ Por. ibidem, s. 28.

³⁴⁷ Por. ibidem, s. 61.

Brak działań w tej dziedzinie będzie nieuchronnie prowadził do dalszej marginalizacji przestrzennej znacznego obszaru regionu, szczególnie jego części północnej i południowej, co wprost wynika z „(...) słabości powiązań komunikacyjnych na kierunku północ-południe, dysproporcji w rozmieszczeniu infrastruktury komunikacyjnej, dekapitalizacji części infrastruktury oraz niewystarczającego rozwoju komunikacji zbiorowej”³⁴⁸. Stąd zakładana poprawa dostępności komunikacyjnej Poznania dla ośrodków subregionalnych jak i poprawa komunikacji między poszczególnymi ośrodkami subregionalnymi powinna zaktywizować i lepiej wykorzystać potencjał demograficzny Wielkopolski. Poniższa rycina ilustruje rozmieszczenie zintegrowanych węzłów przesiadkowych i zintegrowanych przystanków na terenie aglomeracji poznańskiej. Podobne opracowania powinny powstać w ośrodkach subregionalnych i ich obszarach funkcjonalnych.



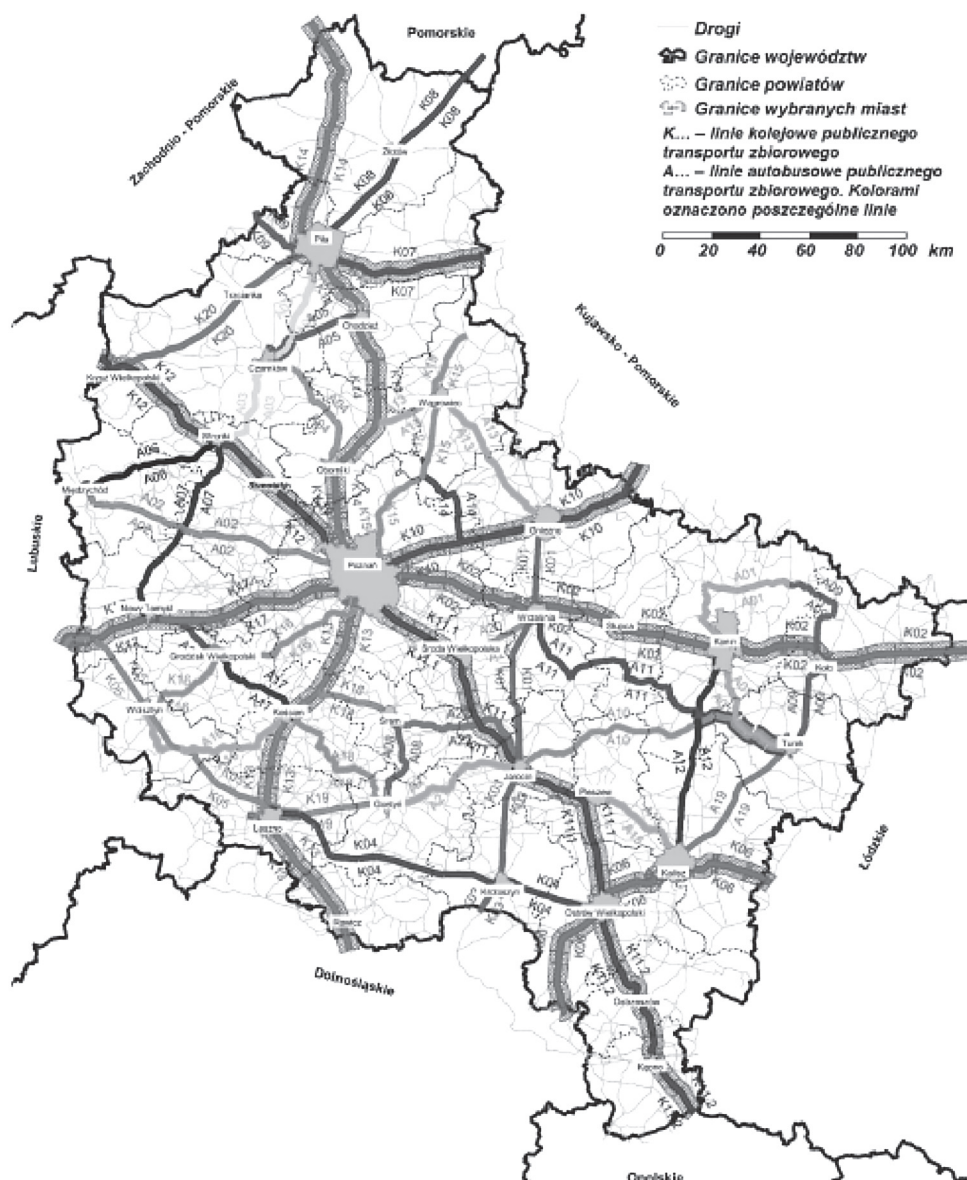
Ryc. 22. Lokalizacja węzłów przesiadkowych na głównych ciągach komunikacji kolejowej aglomeracji poznańskiej

Źródło: <http://www.poznan.pl/mim/info/news/swarzedz-dolacza-do-poznanskiej-kolei-metropolitalnej,120425.html>, 12.12.2018.

Z uwagi na to, że większość ruchu osobowego skoncentrowana jest wokół większych ośrodków miejskich, w szczególności Poznania, Konina, Kalisza, Ostrowa Wielkopolskiego, Leszna i Piły, układ linii publicznego transportu zbiorowego musi zapewniać dobrą dostępność komunikacyjną wszystkich tych miast³⁴⁹. To z kolei wymaga nie tylko zmiany metody finansowania usług przewozowych, lecz zmiany mentalnej i gotowości do sukcesywnego zwiększania wydatków budżetowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na ten cel. Wśród rekomendowa-

³⁴⁸ Por. ibidem, s. 69.

³⁴⁹ Por. ibidem, op. cit., s. 54.



Ryc. 23. Docelowy układ linii publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce

Źródło: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego...*, op. cit., s. 54.

nych kierunków działań przyjętych w planie transportowym uwagę zwracają następujące:

- 1) konieczność poprawy oferty przewozowej w zakresie jakości, jak i integracji transportu zbiorowego i indywidualnego;
- 2) postulowane również w tej pracy opracowanie i wdrożenie rozwiązań pozwalających na osiągnięcie integracji organizacyjnej, technicznej i finansowej w zakresie publicznych przewozów pasażerskich poprzez powołanie ogólnowojewódzkiej jednostki pełniącej funkcję organizatora przewozów;

- 3) wypracowanie mechanizmów współdziałania organizatorów przewozów na różnych szczeblach samorządu terytorialnego, co musi się przyczynić do większej spójności oferty przewozowej i taryfy biletowej o zasięgu całego województwa;
- 4) wzmocnienie roli przewozów kolejowych i konieczna zmiana układu sieci i optymalizacja połączeń autobusowych realizowanych w układzie powiatowym i gminnym w celu zwiększenia dostępności tych połączeń do sieci wojewódzkiej;
- 5) efektywne korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturę transportową i środki transportu.

Przedstawiony na rycinie 23 schemat układu linii publicznego transportu zbiorowego ilustruje te połączenia, dla których organizatorem będzie samorząd województwa wielkopolskiego. Planowane połączenia komunikacji kolejowej, jak i autobusowej wychodzą naprzeciw celom rozwoju województwa sformułowanym w strategii Wielkopolska 2020. Działając w kierunku poprawy integralności terytorialnej województwa zakłada się wzmocnienie połączeń kolejowych na istniejących szlakach kolejowych wraz z modernizacją infrastruktury towarzyszącej. Z kolei tam, gdzie z przyczyn ekonomicznych transport kolejowy jest wysoce nierentowny, uruchomiona zostanie komunikacja autobusowa. Niezbędnym warunkiem powodzenia tego planu jest synchronizacja rozkładów jazdy i rozważenie wprowadzenia jednej taryfy biletowej włączającej w sieć połączeń regionalnych przynajmniej miasto Poznań i gminy pełniące role organizatora przewozów publicznego transportu zbiorowego na obszarach subregionalnych.

Powyższy kierunek rozwoju transportu pasażerskiego wskazują również autorzy Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku³⁵⁰ (z perspektywą do 2030 roku). W odniesieniu do analizowanego transportu miejskiego zakłada się podjęcie działań w kierunku stworzenia bezpiecznego, niezawodnego, nowoczesnego i przyjaznego dla środowiska zintegrowanego systemu transportowego. W treści dokumentu określono również model finansowania inwestycji infrastrukturalnych oparty m.in. na dwu filarach: środkach krajowych i zewnętrznych tj. z budżetu Unii Europejskiej.

4. UWARUNKOWANIA POLITYKI MIEJSKIEJ OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH LESZNA, PIŁY, KONINA I ICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH W DZIEDZINIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Pomimo tego, że województwo wielkopolskie osiąga wyższe niż krajowe wskaźniki ekonomiczne, to jego rozwój mógłby być bardziej zrównoważony i szybszy, gdyby udało się wyeliminować duże i rosnące zróżnicowanie wewnętrzne. „Podregiony piłski, kaliski i koniński zajmują pod tym względem przeciętne pozycje w kraju”³⁵¹. Ma na to wpływ nierównomiernie rozłożony potencjał ludnościowy województwa skoncentrowany głównie w mieście Poznaniu i na jego obrzeżach oraz w ośrodkach subregionalnych. Te ostatnie jednak, z uwagi na utrzymującą się migrację wewnętrzną i spodziewane spotęgowanie zjawiska suburbanizacji stają przed wyzwaniem depopulacji i rozwoju sieciowych relacji z bezpośrednio z nimi sąsiadującymi gminami w odniesieniu do wspólnego wykonywania swych ustawowych zadań.

³⁵⁰ *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.

³⁵¹ *Ibidem*, s. 51.

Brak dostatecznej dostępności ośrodków subregionalnych obniża mobilność i tym samym w dłuższej perspektywie może zagrażać równowadze rynku pracy. Sytuacja na wielkopolskim rynku pracy stanowi bowiem największe wyzwanie dla regionu, a jego rozwiązania należy szukać w konkretnych inicjatywach i instrumentach interwencji na rynku pracy, ale również w dziedzinach z nim powiązanych, jak np. transport pasażerski, edukacja i in.

Zmiana modelu życia będąca konsekwencją urynkwienia gospodarki i zmian na rynku pracy wywołuje konieczność większej mobilności pracowników, jak i osób poszukujących pracy. Ruchliwość ponadgminna i ponadpowiatowa odbywa się już wcześniej wyznaczonymi i nowymi korytarzami komunikacji. Zwiększa się jej intensywność i sposób pokonywania dystansu na linii dom–praca–dom oraz na linii dom–nauka–dom. Tabela 30 wskazuje średnią liczbę podróży wykonywanych między stolicami powiatów grodzkich: Konin, Kalisz, Leszno i Poznań oraz sąsiadującymi z nimi powiatami ziemskimi. „Piła, nie będąca miastem na prawach powiatu, wyraźnie wyróżnia się jako miejsce docelowe wielu podróży związanych z pracą czy nauką”³⁵². Ruchliwość ponadgminna i ponadpowiatowa mieszkańców jest związana z wielkością miasta powiatowego, odległością tego miasta od stolicy województwa, od dostępu do infrastruktury transportowej zwłaszcza dróg ekspresowych.


Tabela 30

Udział mieszkańców wykonujących podróże ponadgminne i ponadpowiatowe

Wyszczególnienie	Udział podróży [%]	
	ponadgminnych	ponadpowiatowych
Ogółem	23	15
Wsie	27	15
Miasta	19	15
Stolice powiatów	16	14
Podregion pilski	31	22
Podregion poznański (bez powiatu poznańskiego)	25	18
Podregion leszczyński	31	22
Podregion koniński	23	15
Podregion kaliski	16	9
Według wieku		
13–17	14	6
18–24	29	21
25–39	30	19
40–54	25	16
55 i więcej	15	9
Według podstawowego zajęcia		
Uczeń/student	22	14
Pracujący poza domem	32	20
Pozostali	13	8
Z uwagi na posiadane prawo jazdy		
Posiada prawo jazdy	30	19
Nie posiada prawa jazdy	12	7

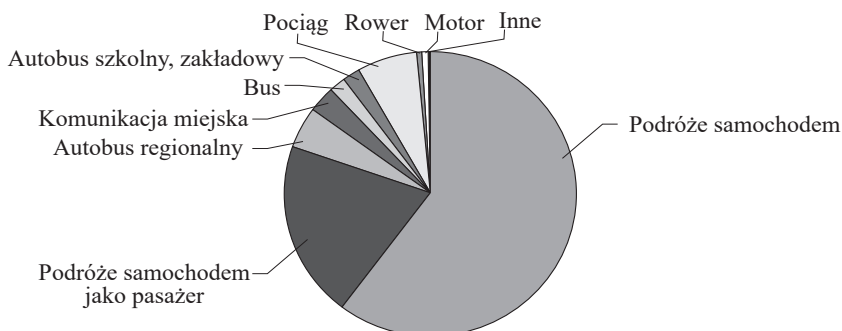
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa wielkopolskiego*, op. cit.

³⁵² *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa wielkopolskiego*, Poznań 2015, s. 30.

W ślad  mianą potrzeb transportowych zmieniają się kierunki migracji oraz godziny porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego. Godziny największej ruchliwości ponadgminnej i ponadpowiatowej w Wielkopolsce przypadają w godzinach porannych od 6.00–8.59 (85% – wszystkich podróży) oraz między godziną 17.00–17.59, a w niektórych przypadkach trwa do godziny 19.00. Wysoki udział w podziale zadań przewozowych samochodów osobowych i niski udział podróży odbywanych komunikacją zbiorową wskazuje na wysoki potencjał do wykorzystania dla organizatorów przewozów zbiorowych. Odbywanie podróży samochodem w celu zaspokojenia potrzeb fakultatywnych takich jak: zakupy, spotkania towarzyskie, korzystanie z usług czy też wypoczynek nie odbiegają zasadniczo od przyzwyczajzeń mieszkańców innych regionów Polski i innych obszarów aglomeracyjnych w zachodniej Europie.

Wielkopolska na tle innych regionów w Polsce wyróżnia się wysokim udziałem samochodów w podróżach związanych z pracą co ilustruje wykres 1. Cieszy fakt, iż prawie większość podróży dom–nauka–dom jest wykonywana autobusem lub pociągiem. Z punktu widzenia docelowych kierunków zmian wielkopolskiej i subregionalnej kultury mobilności warto utrzymać te przyzwyczajenia młodych Wielkopolan do zaspokajania codziennych potrzeb transportowych w sposób zorganizowany.

Wykres 1. Podział zadań przewozowych w Wielkopolsce



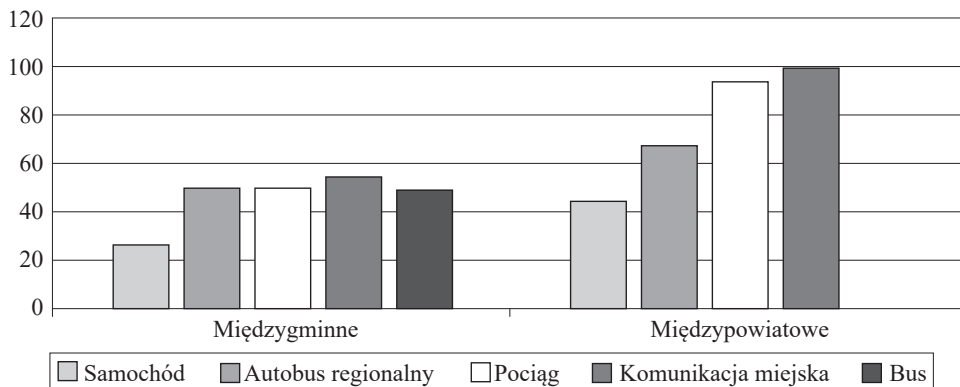
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Plan zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 33.

Przewaga konkurencyjna transportu indywidualnego wobec transportu zbiorowego będzie się utrzymywała m.in. z powodu czasu jej trwania. Korzystanie z samochodu wpływa na zmniejszenie czasu podróży niezależnie od jej celu. Średni czas podróży międzygminnych w ramach regionu wynosi 29 minut. W przypadku podróży międzypowiatowych wydłuża się do średniej 49 minut. Najdłużej trwają podróże związane z nauką, które są odbywane środkami komunikacji zbiorowej. Wśród wielu komponentów mających wpływ na czas podróży wymienia się m.in.: czas dojścia do miejsca rozpoczęcia podróży, oczekiwanie na przystanku, przejazd jednym lub kilkoma środkami transportu, ewentualne przesiadki, dojście do miejsca docelowego³⁵³. Wykres 2 przedstawia średni czas podróży w układzie międzygminnym i ponadpowiatowym.

Kluczowym instrumentem polityki rozwoju regionu, jest budowanie powiązań gospodarczych i społecznych, a także poprawa dostępności komunikacyjnej, usług wyższego rzędu i nauki. „Rozwarstwienie wewnętrzne województwa jest poważnym

³⁵³ Por. *Plan zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 34.

Wykres 2. Średni czas podróży w województwie Wielkopolskim w układzie międzygminnym i międzypowiatowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Plan zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 35.

wyzwaniem dla strategii. Nie można mu jednak sprostać bez budowy więzi i wzmocnienia funkcji integrujących³⁵⁴. W tej integracji ważną rolę mają do odegrania ośrodki subregionalne, których rozwój przyczyni się do powstania skutecznych kanałów transmisji, dyfuzji czynników rozwojowych na cały region. Wpływ na zróżnicowanie wewnętrzne województwa ma zespół czynników, z którym wymienia się m.in. metropolitalność i stopień powiązania z obszarem metropolitalnym; ranga ośrodka w systemie osadniczym oraz to, czy jest wyposażony w funkcje niezbędne do obsługi obszaru otaczającego; dostępność komunikacyjna, w tym odległość od Poznania oraz poziom zintegrowania i rozwoju społeczności lokalnej³⁵⁵.

W oparciu o dane z tabeli 31 oraz 32 można wnioskować, iż nadanie w wyniku reformy struktury podziału administracyjnego z 1975 roku Koninowi, Lesznie i Piłe statusu miast wojewódzkich, stało się przyczyną wzrostu ich znaczenia i prestiżu, co przełożyło się na wzrost liczby mieszkańców i społeczno-gospodarczy rozwój. W każdym z analizowanych przypadków nastąpił prawie dwukrotny wzrost liczby ludności.

Tabela 31

Liczba ludności byłych miast wojewódzkich wchodzących w skład województwa wielkopolskiego na podstawie Roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego

Miasto	1975	1999	2015
Konin	49 792	83 462	75 875
Leszno	37 529	62 597	64 559
Piła	49 345	76 810	74 140

Źródło: F. Springer, *Miasto archipelag. Polska mniejszych miast*, Karakter, Kraków 2016, s. 3.

W tabeli 32 podano również liczbę ludności na rok wprowadzenia w życie kolejnej reformy podziału administracyjnego państwa, likwidującej mniejsze województwa na

³⁵⁴ Ibidem, s. 59.

³⁵⁵ Por. ibidem, s. 61.

Tabela 32

Porównanie głównych wskaźników wpływających na mobilność mieszkańców Piły, Leszna i Konina

Miasto	Gęstość zaludnienia /powierzchnia	Ludność			Samochody osobowe zarejestrowane na 1000 ludności			Długość ścieżek rowerowych	Kilometraż dróg utwardzonych na 100 km ²			Wydatki budżetu miasta na transport i łączność w % w stosunku do ogółu wydatków budżetowych		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016		2014	2015	2016	2014	2015	2016
Konin	917 osób/1 km ² 82 km ²	76 547	75 875	75 342	517	533	554	b.d.	185,6	185,6	195,5	11,3	8,1	9,2
Leszno	2014 osób/1 km ² 32 km ²	64 616	64 559	64 159	477	497	525	b.d.	430,3	434,4	441,3	5,0	7,1	5,4
Piła	103 km ²	74 333	74 140	73 987	b.d.	b.d.	b.d.	42,2 km	b.d.	b.d.	b.d.	11,0	11,8	8,4

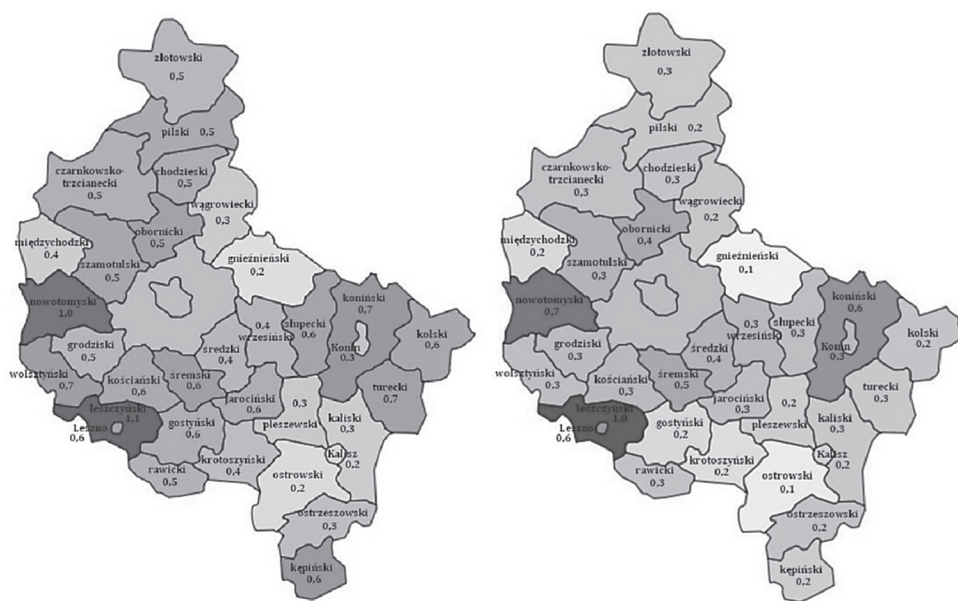
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

rzecz konsolidacji ich obszarów w silnych ośrodkach regionalnych z miastami centralnymi pełniącymi funkcje metropolitalne. W zestawieniu z liczbą ludności z 2015 roku i uzupełnieniu tych danych za lata 2014 i 2016 widać jednoznacznie, że miasta subregionalne dotyka problem depopulacji.

Jednocześnie odpływ ludności z miasta centralnego obszaru następuje w kierunku gmin ościennych, co jest jednym z przykładów suburbanizacji. Na przykład w powiecie leszczyńskim wzrasta liczba ludności i tym samym zwiększa się gęstość zaludnienia z 62 osób na 1 km² w 2007 roku na 67 osób na 1 km² w 2013 roku³⁵⁶. Migracja ludności nie następuje równomiernie do wszystkich gmin sąsiadujących z miastem centralnym. Na przykład w powiecie leszczyńskim najbardziej gwałtowny przyrost liczby mieszkańców nastąpił w gminie Lipno – wzrost o 20%, zaś najmniej mieszkańców – wzrost o 1% – przybyło w gminie Krzemieniewo. Dane te w pełni ilustruje tabela 33, w której zestawiono dane demograficzne dotyczące powiatów.

Spośród analizowanych powiatów, tylko na terenie powiatu pilskiego obserwuje się systematyczny odpływ ludności. Duży odpływ ludności dotyczy również miasta Piła. Tak jak w przypadku Konina i powiatu konińskiego, Leszna i powiatu leszczyńskiego obserwowany jest silny trend suburbanizacyjny, tak w powiecie pilskim obserwujemy silny trend depopulacji całego obszaru: miasta i powiatu. Tym samym na terenie tych dwóch powiatów i miast centralnych, migracje następują głównie w ruchu wewnętrznym, z kolei w powiecie pilskim migracje następują głównie w ruchu zewnętrznym.

Interesujących danych do analizy dostarcza rycina 24.



Ryc. 24. Średnia liczba podróży przypadająca na 1 mieszkańca: a) podróże ponadgminnych, b) podróże ponadpowiatowych

Źródło: Plan zrównoważonego rozwoju..., op. cit.

³⁵⁶ M. Kuczma, H. Staniewska i in., Por. Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020, s. 23.

Tabela 33

Porównanie głównych wskaźników wpływających na mobilność mieszkańców powiatów pilskiego, komińskiego i leszczyńskiego

Powiat	Gęstość zaludnienia /powierzchnia	Ludność			Samochody osobowe zarejestrowane na 1000 ludności			Kilometraż dróg utwardzonych na 100 km ²			Wydatki budżetu powiatu na transport i łączność		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Komiński	82 osób/1 km ² 1578 km ²	128 984	129 273	129 475	621	641	667	111,2	121,0	126,8	22,1	16,0	31,6
Leszczyński	69 osób/1 km ² 806 km ²	54 422	54 767	55 391	618	635	656	65,3	66,1	66,6	32,5	47,0	29,6
Piłski	108 osób/1 km ² 1268 km ²	137 840	137 570	137 382	508	527	549	56,6	54,6	55,00	7,8	7,6	8,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wskazują one odsetek podróży odbywanych w układzie wewnątrzgminnym, międzygminnym i międzyregionalnym. Dane te dowodzą tego, że subregionalny rynek usług transportu pasażerskiego ma potencjał rozwoju i z punktu widzenia omawianych w tej części opracowania priorytetów rozwoju zintegrowanych form zarządzania publicznym transportem zbiorowym, wymaga interwencji władz samorządów lokalnych i uwzględnienia w programach lokalnych stowarzyszeń politycznych.

5. CHARAKTERYSTYKA OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH LESZNA, PIŁY I KONINA I ICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH W KONTEKŚCIE ROZWOJU SIECI POŁĄCZEŃ TRANSPORTEM PUBLICZNYM

W skład leszczyńskiego obszaru subregionalnego wchodzi: miasto Leszno, gminy powiatu leszczyńskiego: Osieczna i Rydzyna (gminy miejsko-wiejskie), Krzemieniewo, Lipno, Świąciechowa, Wijewo i Włoszakowice (gminy wiejskie)³⁵⁷. W związku z koniecznością przygotowania dokumentu strategicznego będącego podstawą do aplikacji o środki unijne, gminy każdego z subregionów opracowały i przyjęły tzw. mandaty terytorialne dla obszarów strategicznej interwencji. Za obszar strategicznej interwencji nie uznano wszystkich gmin tworzących powiat leszczyński. Leszczyński Obszar Strategicznej Interwencji tworzą tym samym miasto Leszno oraz sąsiadujące gminy: Lipno, Osieczna, Rydzyna, Świąciechowa oraz samorząd powiatu leszczyńskiego. Obszar ten zajmuje powierzchnię 804,65 km² i jest zamieszkały przez 97 483 mieszkańców³⁵⁸. Leszczyński subregion jest położony w południowo-zachodniej części województwa wielkopolskiego i sąsiaduje z powiatami: wolsztyńskim, kościańskim, gostyńskim rawickim oraz powiatem górowskim należącym do województwa dolnośląskiego i gminami powiatu wschowskiego należącego do województwa lubuskiego. Powiat leszczyński zajmuje powierzchnię 805,8 km² i jest zamieszkały przez 54 039 mieszkańców, którzy mieszkają w dwóch niewielkich miastach, 137 miejscowości w tym 97 sołectw³⁵⁹.

Na terenie subregionu leszczyńskiego w następnych latach będą zachodziły silne procesy demograficzne. Według prognoz wzrost liczby ludności będzie następował do ok 2025 roku. Po tym roku prognozowana liczba ludności będzie malała. Podobnie jak w innych subregionach, co jest zresztą ogólnokrajowym problemem demograficznym, społeczeństwo tych obszarów będzie się starzało, co jest wynikiem przeobrażeń ilościowych oraz jakościowych zachodzących w relacjach między poszczególnymi grupami wiekowymi ludności. Procesy te są uwarunkowane czynnikami społeczno-ekonomicznymi, jak i demograficznymi. Wykres 3 ilustruje prognozy demograficzne miasta w perspektywie do 2025 wraz z pokazaniem trendów demograficznych dla tego miasta od roku 2002. Według prognoz w subregionie leszczyńskim nastąpi o blisko

³⁵⁷ M. Kuczma, H. Staniewska i in., *Por. Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*, s. 19 i nast.

³⁵⁸ *Por. Mandat terytorialny dla Leszczyńskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Część strategiczna*, Leszno 2016, s. 10 i nast.

³⁵⁹ M. Kuczma, H. Staniewska i in., *Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*, s. 19 i nast.

1,5% wzrost liczby osób w wieku 7–17 lat, spadnie zaś o 2% liczba ludności w wieku produkcyjnym oraz w wieku wczesnodziecięcym³⁶⁰. Trendy w migracji wewnętrznej powiatu ilustruje poniższa tabela.

Tabela 34

**Migracja wewnętrzna w gminach powiatu leszczyńskiego oraz mieście Lesznie
w latach 2007–2013**

Gmina	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Krzemieniewo	-19	-44	-22	-12	-5	-31	-21
Lipno	146	159	168	133	128	143	146
Osieczna	18	33	53	10	19	19	38
Rydzyzna	60	40	42	30	69	59	103
Święciechowa	39	22	27	37	47	15	60
Wijewo	17	8	26	3	-4	-17	-9
Włoszakowice	6	24	8	-5	62	42	45
Leszno	-73	-65	-137	-53	-104	-126	-209

Źródło: M. Kuczma, H. Staniewska i in., Por. *Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*, s. 31.

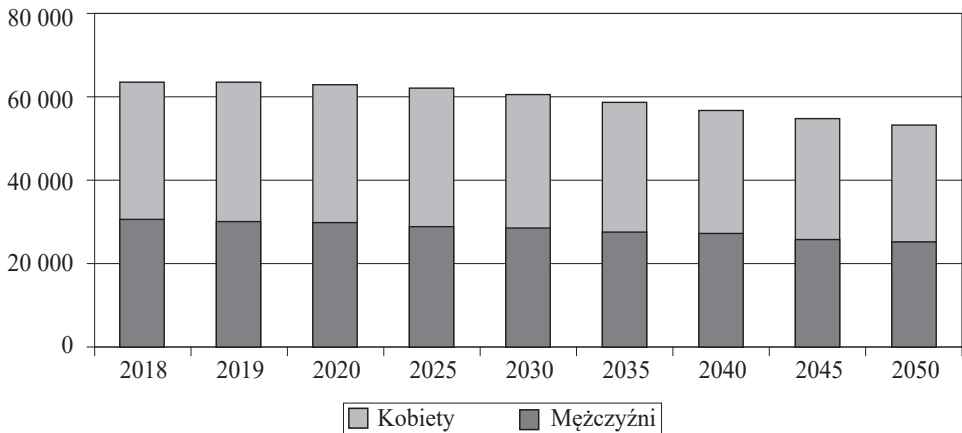
Na terenie powiatu leszczyńskiego sukcesywnie wzrasta liczba wydawanych pozwoleń na budowę, co wynika przede wszystkim z ujemnego salda migracji miasta Leszna oraz dynamicznego rozwoju budownictwa jednorodzinnego w bezpośrednim sąsiedztwie miasta w gminach: Lipno i Rydzyna. Systematyczny wzrost udziału osób starszych w strukturze demograficznej subregionu leszczyńskiego będzie wymagał dostosowania oferty usług publicznych skierowanych do tej grupy mieszkańców, oraz podniesienia jakości infrastruktury transportu publicznego i przestrzeni publicznej.

Struktura wiekowa mieszkańców Leszna, jak i sąsiednich gmin, wskazuje na duży potencjał popytu dla transportu zbiorowego, który „(...) częściowo można przekształcić w popyt efektywny, kształtujący ofertę przewozową zgodnie z preferencjami i oczekiwaniami mieszkańców”³⁶¹. W konsekwencji tych zmian należy się spodziewać, iż rozwój transportu publicznego, jak i dalsze zmiany struktury demograficznej subregionu, będą wiązały się ze wzrostem liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym i tym samym należy się spodziewać mniejszych wpływów ze sprzedaży biletów normalnych i wzrostu sprzedaży biletów ulgowych lub liczby osób zwolnionych, ze względu na wiek, z opłaty za przejazd. Tym samym prognozować można, że zarówno w tym przypadku, jak i w Koninie, i w Pile będzie musiał nastąpić wzrost wydatków publicznych na ten cel. Różnice w kwotach przeznaczanych na ten cel, zawarte dla miast w tabeli 32 i dla powiatu w tabeli 33 jak i wahnięcia w kwotach rok do roku, są najpewniej zależne od wydatków związanych z realizacją przez miasto lub przez powiat projektów drogowych dofinansowanych ze środków zewnętrznych w tym z budżetu Unii Europejskiej.

³⁶⁰ M. Kuczma, H. Staniewska i in., Por. *Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*, s. 29.

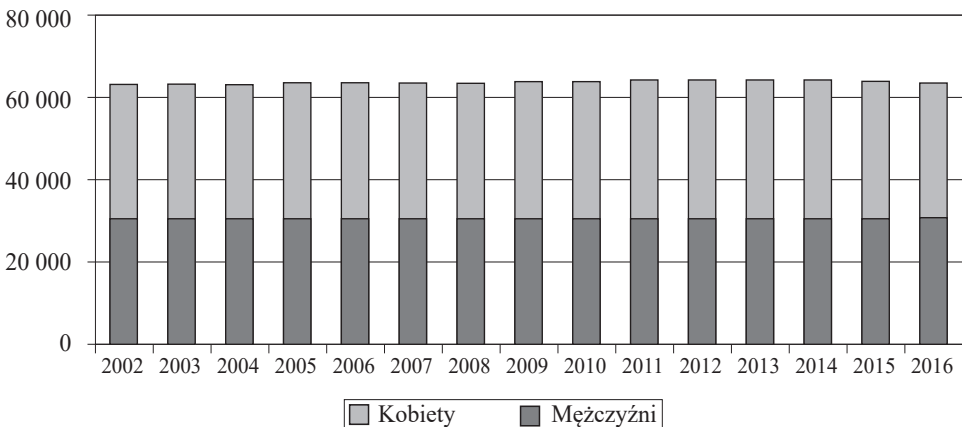
³⁶¹ M. Gromadzki, *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Leszna na lata 2014–2020*, Public Transport Consulting, Reda-Leszno 2013, s. 34.

Wykres 3. Prognozowana populacja miasta Leszna w latach 2018–2050



Źródło: <http://www.polskawliczbach.pl/Leszno>, 10.08.2018.

Wykres 4. Populacja – Leszno w latach 2002–2016



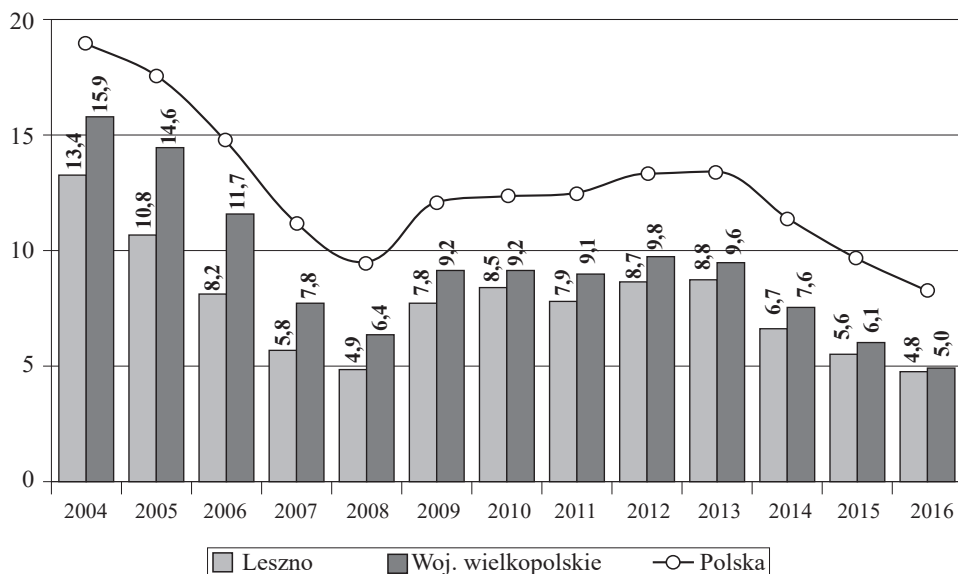
Źródło: <http://www.polskawliczbach.pl/Leszno>, 10.08.2018.

Rozwój subregionu leszczyńskiego jest zależny od jego siły gospodarczej. Celem polityki miejskiej władz Leszna i sąsiednich gmin powinien być rozwój współpracy międzygminnej w odniesieniu do transportu publicznego. Działania te winny mieć na względzie przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji oraz pogarszania się jakości życia. W obowiązującym do 2020 roku leszczyńskim planie zrównoważonego rozwoju transportu publicznego podkreślono, iż wszystkie zadania przewidziane do realizacji w nim powinny promować integrację funkcjonalną, promować transport publiczny jako realną alternatywę dla transportu indywidualnego i aktywizacji terenów wiejskich z uwzględnieniem specjalizacji poszczególnych obszarów subregionu³⁶².

³⁶² Por. M. Gromadzki, op. cit., s. 8 i nast.

Czynnikami determinującymi popyt na usługi komunikacji miejskiej w Lesznie i jego okolicach są m.in. liczba mieszkańców, struktura wiekowa mieszkańców, aktywność zawodowa i edukacyjna mieszkańców, w tym liczba uczniów i studentów oraz wielkość i kierunki migracji ludności³⁶³. Zmiany w tych obszarach będą determinowały zmiany w układzie komunikacyjnym i ofercie przewozowej zwłaszcza w przebiegu tras i częstotliwości kursowania pojazdów³⁶⁴. W porównaniu do powiatów ościennych, na terenie powiatu leszczyńskiego stopa bezrobocia jest jedną z najniższych. Spadek bezrobocia dotyczy wszystkich gmin. Najprężniej rozwijające się sektory gospodarki to: handel i usługi, budownictwo oraz przemysł. Ważną i perspektywiczną gałęzią gospodarki jest turystyka, w tym agroturystyka.

Wykres 5. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Lesznie w latach 2004–2016 [w %]



Źródło: <http://www.polskawliczbach.pl/Leszno>, 10.08.2018.

Najwięcej podmiotów gospodarczych jest zarejestrowanych w gminach Włoszakowice, Rydzyna, Lipno i Osieczna. Według danych GUS na koniec 2006 roku³⁶⁵ dane dotyczące migracji wahałowych mieszkańców Leszna wskazywały na następujące trendy:

- 3001 – liczba osób wyjeżdżających do pracy poza miasto zamieszkania;
- 6197 – liczba osób przyjeżdżających do pracy z innego miasta zamieszkania;
- 3196 – saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy;
- 2,06 – liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 1 osobę wyjeżdżającą do pracy.

Powyższe dane dowodzą, że miasto Leszno stanowi główny ośrodek migracji zarobkowej subregionu leszczyńskiego. Sytuacja ta nie jest niczym nadzwyczajnym.

³⁶³ Por. ibidem, s. 33.

³⁶⁴ Por. M. Gromadzki, op. cit., s. 33.

³⁶⁵ Dojazdy do pracy w Lesznie (Źródło: GUS, 31 XII 2006).

Z uwagi na suburbanizację mieszkańcy zmieniają miejsce stałego zamieszkania i swoje potrzeby życiowe. Zmiana miejsca zamieszkania nie wpływa na zmianę miejsca pracy. Stąd istnieje konieczność tygodniowych dojazdów do pracy, lub do szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych. Część z osób migrujących traktuje Leszno jako punkt przesiadkowy w drodze do pracy w innych gminach wielkopolski.

Sieć drogową subregionu tworzą drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W powiecie leszczyńskim długość dróg wynosi:

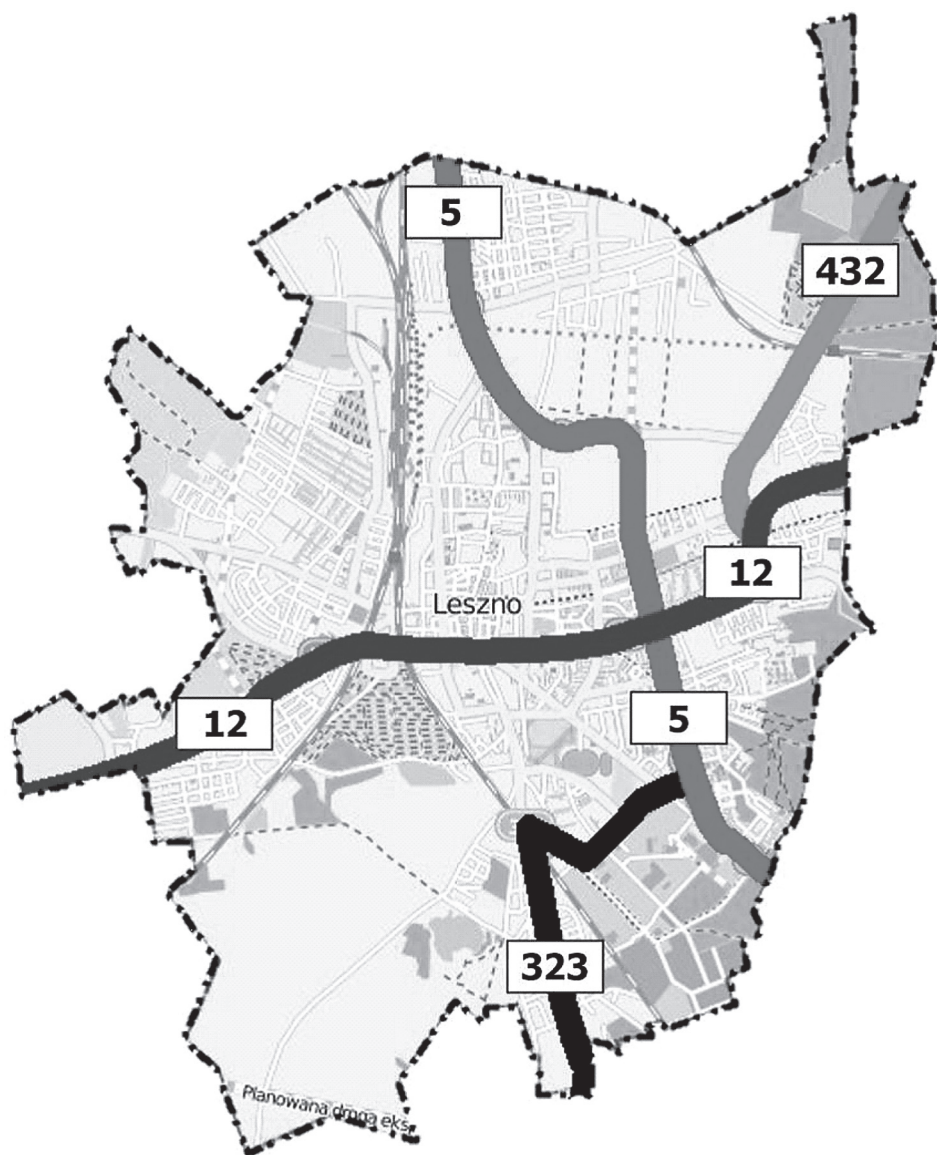
- krajowych 53,176 km;
- wojewódzkich 25,843 km;
- powiatowych 387,046 km;
- gminnych 390,7 km.

Ruch miejski w Lesznie napotyka na szereg utrudnień w postaci skrzyżowań o ograniczonej przepustowości, wąskich uliczek i występujących progów zwalniających na całych ciągach dróg. Długość ścieżek rowerowych w Lesznie wynosi ok. 33 km. Rozbudowa systemu ścieżek wraz z niezbędnymi urządzeniami towarzyszącymi powinna dążyć do integracji z gminnymi szlakami komunikacji rowerowej. W godzinach szczytu komunikacyjnego dużym problemem dla Leszna jest kongestia. Jest ona efektem wysokiego wskaźnika motoryzacji miasta i powiatu oraz braku wyznaczonych korytarzy o szczególnym znaczeniu dla obsługi ruchu tranzytowego. W efekcie maleje średnia prędkość środków komunikacji miejskiej i obniża się jej atrakcyjność.

Pilnym problemem do rozwiązania dla władz powiatu i *de facto* również dla miasta Leszna jest malejące zainteresowanie transportem publicznym i wzrost udziału transportu indywidualnego w bilansie komunikacyjnym tego obszaru. Stały wzrost poziomu motoryzacji indywidualnej, niezadowolający stan infrastruktury drogowej i niedostosowanie oferty transportu zbiorowego do potrzeb mieszkańców to kolejne wyzwania i podstawy do zacieśnienia, usieciowienia dotychczasowej współpracy gmin. W odniesieniu do współczynnika motoryzacji ilustrującego jedno z ważniejszych uwarunkowań lokalnej polityki transportowej na przykładzie miasta Leszna widać, iż będzie on rósł w kolejnych latach. W 2012 roku w mieście zarejestrowane były 29 263 samochody co daje wskaźnik 452 samochodów na 1000 mieszkańców. W prognozach do 2025 roku przyjęto, że przyrost o 57% w stosunku do 2012 roku. Osiągnięcie liczby 711 samochodów na 1000 mieszkańców oznacza konieczność zaplanowania pilnych inwestycji w infrastrukturę drogową gminną i powiatową oraz przyjęcie planu ochrony powietrza przed szkodliwą emisją i ochrony przed hałasem³⁶⁶. W efekcie podjęcia ponadgminnych, zintegrowanych inicjatyw możliwym będzie lepsze wykorzystanie terenów inwestycyjnych dobrze skomunikowanych i położonych na szlaku międzynarodowych korytarzy transportowych. Szansą na lepsze skomunikowanie obszaru w jego granicach, jak i z miastem Poznaniem i Wrocławiem jest budowa drogi S-5 wraz z węzłami komunikacyjnymi.

W strategii rozwoju powiatu wskazuje się na wiele zadań i celów do zrealizowania. Wśród nich w ramach celu nr 1 jako poddziałania wskazano poprawę stanu dróg oraz rozbudowę układu drogowego, rozwój sieci ścieżek rowerowych w powiecie

³⁶⁶ M. Gromadzki, op. cit., s. 33 i 34. Warto nadmienić, że średnia liczba samochodów na 1000 mieszkańców w Niemczech wynosi 534, w Wielkiej Brytanii – 525 sztuk zaś we Francji 596.



Ryc. 25. Układ dróg przebiegających przez powiat leszczyński

Źródło: M. Kuczma, H. Staniewska i in., Por. *Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*.

oraz rozwój technologii komunikacyjno-informatycznej³⁶⁷. Próżno jednak szukać celu, działania dotyczącego zintegrowania oferty przewozowej przewoźników pasażerskich oraz uporządkowania połączeń między gminami powiatu a miastem Leszno oraz między poszczególnymi gminami. Brak jest informacji np. o zacieśnieniu współpracy

³⁶⁷ M. Kuczma, H. Staniewska i in., Por. *Plan rozwoju lokalnego powiatu leszczyńskiego na lata 2014–2020*, s. 68.

z miastem Leszmem i zastosowaniu zintegrowanego podejścia w dziedzinie transportu publicznego. W opinii autora, realizacja misji powiatu zdefiniowanej jako: *tworzenie powiatu jako zintegrowanego społecznie obszaru zrównoważonego rozwoju gospodarczego wykorzystującego liczne walory przyrodniczo-krajobrazowe dla rozwoju różnych form turystyki. Bezpieczny powiat gwarantujący dogodne warunki dla wielokierunkowego kształcenia się i osiedlania oraz rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw*³⁶⁸ – jest wątpliwa i może napotkać na istotne trudności związane z pogarszającym się stanem środowiska naturalnego, rosnącym problemem kongestii i pogarszającymi się warunkami do życia.

W ślad za integracją oferty przewozowej powinna nastąpić realizacja zadań, które pozwolą na optymalizację systemu transportu pasażerskiego na obszarze subregionu leszczyńskiego. Do tych najważniejszych zaliczyć należy:

- 1) zlecenie opracowania spójnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego dla powiatu leszczyńskiego i miasta Leszna;
- 2) dokładne zdiagnozowanie potrzeb transportowych i postulatów pasażerskich w celu podniesienia przeciętnej liczby pasażerów, która w 2012 roku wyniosła w przeliczeniu na 1 km w dniu powszednim 2,0 i jest niższa od średniej w innych miastach;
- 3) opracowanie wspólnego dla subregionu planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego;
- 4) opracowanie zasad integracji taryfowej dla operatora miejskiego i przewoźników prywatnych;
- 5) wprowadzenie zmian w polityce taryfowej promujących bilety długookresowe oraz wprowadzenie wielofunkcyjnego biletu elektronicznego;
- 6) ujednoczenie numeracji linii autobusowych i synchronizacja rozkładów jazdy wraz z lepszą komunikacją linii;
- 7) wprowadzenie częstotliwości modułowej dla całej sieci komunikacyjnej oraz dokonanie poprzez kategoryzację linii – pełnej synchronizacji rozkładów jazdy. Założyć należy większą liczbę wozów w ruchu w przeliczeniu na 1 mieszkańca, gdyż średnio w tygodniu w Lesznie wykonuje się 280 kursów, w soboty 109, zaś w niedzielę tylko 69³⁶⁹;
- 8) skomunikowanie połączeń autobusowych z połączeniami kolejowymi na odcinkach Poznań–Leszno–Wrocław; Leszno–Wolsztyn; Leszno–Ostrów Wielkopolski;
- 9) rozbudowa serwisu informacyjnego i konsumenckiego dla mieszkańców subregionu leszczyńskiego oraz poprawa jakości usług;
- 10) budowa infrastruktury towarzyszącej w postaci zintegrowanych przystanków skoncentrowanych wokół linii kolejowych w gminach powiatu leszczyńskiego wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerski transport intermodalny;
- 11) rozwój infrastruktury alternatywnego dla prywatnego i zbiorowego transportu jak np. wprowadzenie systemu roweru miejskiego i promocja usług car sharing zwłaszcza na obszarach mniej zurbanizowanych;
- 12) opracowanie wspólnej z miastem i powiatem hierarchizacji budowy ulic wraz ze ścieżkami rowerowymi;

³⁶⁸ Ibidem, s. 66.

³⁶⁹ Dane za: P. Gromadzki, op. cit., s. 54.

- 13) wprowadzenie systemu inteligentnego sterowania ruchem drogowym;
- 14) racjonalizacja strefy ograniczonego postoju na terenie miasta Leszna i powiązanie wysokości opłat parkingowych z cenami biletów jednorazowych komunikacji miejskiej w taki sposób, aby zachęcić użytkowników samochodów osobowych do częstszego korzystania z transportu publicznego.

Uściślając wywód do przyjętych w dokumentach krajowych kryteriów delimitacji obszarów subregionalnych, na podstawie których alokuje się, w bieżących Ramach Finansowych Unii Europejskiej, środki dofinansowujące rozwój społeczno-gospodarczy, krótkiej analizie wymaga „Mandat terytorialny dla Leszczyńskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Część strategiczna na lata 2014–2020”³⁷⁰. Z punktu widzenia zadań stojących przed władzami jednostek samorządu terytorialnego do realizacji wskazuje się budowę brakujących odcinków ścieżek rowerowych, które nie stanowią spójnego systemu umożliwiającego bezkolizyjne przemieszczanie się, zwiększenie częstotliwości kursów komunikacji autobusowej, promowanie niskoemisyjnego transportu miejskiego wraz z przebudową infrastruktury towarzyszącej m.in. poprzez budowę stacji ładujących w przyszłości zakupione autobusy elektryczne. W zakresie budownictwa drogowego planuje się rozbudowę w granicach miasta drogi wojewódzkiej nr 432.

Z punktu widzenia identyfikacji barier politycznych we współpracy jednostek samorządowych, co będzie przedmiotem kolejnego rozdziału opracowania, ciekawym przykładem nowej formuły ponadgminnej współpracy w subregionie leszczyńskim jest forma zaproponowana w omawianym dokumencie. Jednostki w ramach Leszczyńskiego Obszaru Strategicznej Interwencji współpracują na podstawie podpisanego listu intencyjnego, który zakłada współpracę na zasadach partnerstwa. Każda z jednostek posiada jeden głos, a w przypadku gdy głosy się równoważą decyduje głos koordynatora, którym jest miasto Leszno.

Kolejnym ośrodkiem subregionalnym poddanym analizie jest miasto Piła i jej obszar funkcjonalny. W opinii socjologa miast F. Springera, Piła jest dziś jak Ameryka. Jeśli coś pochodzi z XIX wieku, to jest już bardzo stare³⁷¹. Piłski Obszar Funkcjonalny składa się z byłego miasta wojewódzkiego – Piły oraz gmin powiatu pilskiego. Wśród badanych miast, miasto Piła jest jedyną gminą niebędącą na prawach powiatu. W porównaniu statusu byłych stolic województw leszczyńskiego i konińskiego, fakt ten może być identyfikowany jako bariera w rozwoju samej gminy, jak i całego obszaru funkcjonalnego. Należy również zwrócić uwagę na to, że Piła w porównaniu z Leszmem i Koninem, jest najbardziej oddalonym od Poznania miastem o najniższych w porównaniu z tymi miastami potokami pasażerskimi w komunikacji kolejowej w kierunku miasta Poznania i aglomeracji poznańskiej. Linia kolejowa łącząca Piłę z Poznaniem jest aktualnie modernizowana. Efektem tych inwestycji ma być skrócenie czasu podróży o ok. 20–30 minut.

Powiat pilski stanowią następujące gminy: Piła, Kaczory, Ujście, Wysoka, Wyrzysk, Łobżenica, Szydłowo, Miasteczko Krajeńskie, Białośliwie. Podobnie jak w przypadku powiatów leszczyńskiego i konińskiego, jak i miast Leszna i Konina, na terenie pilskiego obszaru funkcjonalnego można zaobserwować znacznie dalej idące

³⁷⁰ *Mandat terytorialny dla Leszczyńskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Część strategiczna na lata 2014–2020*, Leszno 2016.

³⁷¹ F. Springer, op. cit., s. 44.

zmiany w strukturze demograficznej. Wszystkie gminy powiatu, za wyjątkiem gmin Szydłowo i Kaczory odnotowują ujemne saldo migracji.

Tabela 35

Struktura demograficzna gmin powiatu pilskiego i miasta Piły

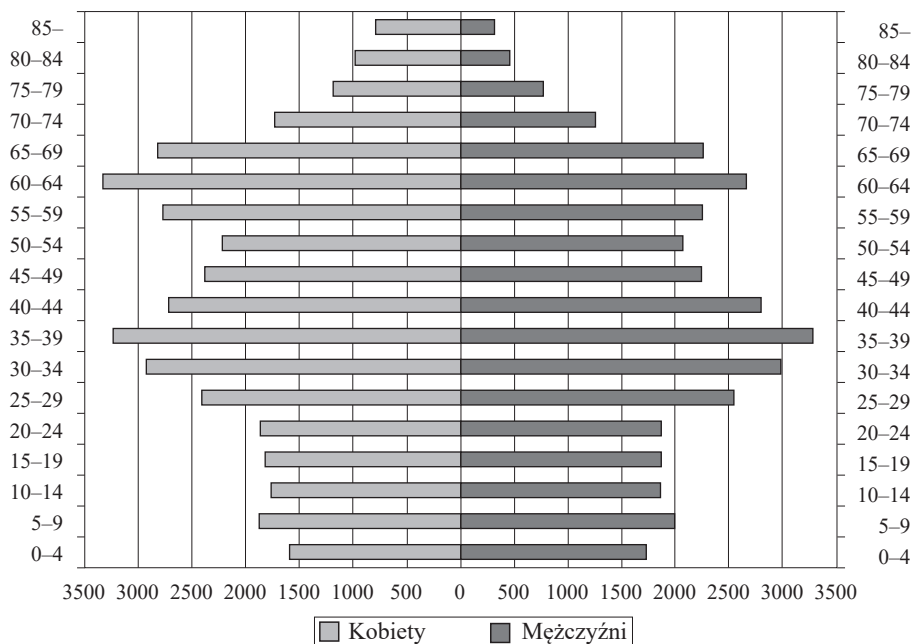
Lp.	Wyszczególnienie	M. Piła	Ujście	Wysoka	Wyrzysk	Łobżenica	Szydłowo	Kaczory	Miasteczko Krajeńskie	Białosławie
1	Powierzchnia [km ²]	102,4	126,0	122,7	158,7	189,9	267,6	151,6	69,7	75,7
2	Ludność, w tym:	74 333	8 079	6 787	14 132	9 751	8 704	7 850	3 247	4 957
3	– mężczyźni	35 671	4 097	3 430	6 908	5 008	4 400	3 885	1 630	2 477
4	– kobiety	38 662	3 982	3 357	7 224	4 743	4 304	3 965	1 617	2 480
5	Gęstość zaludnienia [os./1 km ²]	724	63	55	89	51	33	52	46	66
6	Osoby w wieku przedprodukcyjnym	13 251	1 524	1 434	2 870	2 005	1 854	1 594	687	1 092
7	Osoby w wieku produkcyjnym	47 007	5 244	4 368	9 060	6 235	5 834	5 127	2 019	3 155
8	Osoby w wieku poprodukcyjnym	14 075	1 311	985	2 202	1 511	1 016	1 129	541	710
9	Osoby pracujące	22 510	1 186	1 379	1 734	1 230	456	1 822	481	551
9a	– przemysł, budownictwo	7 823	723	b.d.	707	411	b.d.	1 095	229	169
9b	– rolnictwo, leśnictwo	56	54	148	b.d.	130	b.d.	251	26	40
9c	– usługi	14 631	409	198	680	689	382	476	226	342
10	Przyrost naturalny (na 1000 ludności+)	0,0	-0,1	3,4	1,1	2,3	4,6	2,3	0,3	2,6
11	Saldo migracji (na 1000 ludności+)	-3,1	-4,6	-1,9	-3,7	-5,3	11,7	0,3	-2,5	-3,4

Źródło: Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Pilskiego.

Zmiany w strukturze demograficznej miasta Piły ilustruje wykres 7. Postępująca nieco wolniej niż w innych miastach suburbanizacja, ale również odpływ ludności z całego subregionu skutkuje tym, że w najbliższych latach, podobnie jak w Koninie i w Lesznie wydatki budżetu gminy będą musiały zostać zrównoważone i poddane racjonalizacji. Z uwagi na ujemny przyrost naturalny, depopulację, wydatki na oświatę będą musiały ulec zmniejszeniu, zaś zaoszczędzone środki będą musiały zostać skierowane na wydatki polityki społecznej, które sfinansują usługi publiczne adresowane do osób starszych z uwzględnieniem tych inwestycji, które podniosą jakość infrastruktury miejskiej i dostosują ją do potrzeb osób z utrudnioną mobilnością. Zmiany w strukturze demograficznej Piły będą też rzutowały na koszty transportu miejskiego – miejskiego operatora. Co prawda miejski przewoźnik dysponuje flotą niskopodłogowych autobusów, lecz zwiększeniu ulegnie liczba osób posiadających uprawnienie do przejazdu niepełnopłatnego i bezpłatnego. Koszt tych usług będą musiały zostać zrekompensovane z budżetu gminy.

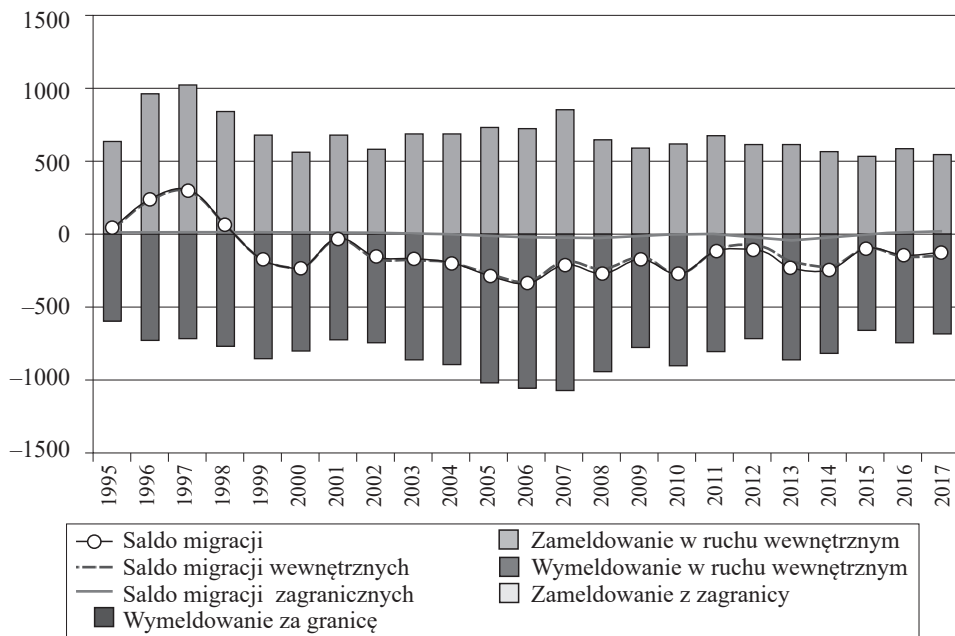
Powiat pilski cechuje się najwyższym współczynnikiem urbanizacji spośród wszystkich powiatów województwa wielkopolskiego ze wskaźnikiem 65,1%. Poniższa piramida wieku dla miasta Piła wskazuje, iż ludność tego ośrodka starzeje się, co w znaczący sposób zmodyfikuje zarówno potrzeby transportowe mieszkańców jak i wpłynie na ich finansowanie.

Wykres 6. Piramida wieku mieszkańców Pila – stan na koniec 2017 roku



Źródło: Polska w liczbach, <http://www.polskawliczbach.pl/Pila#dane-demograficzne>, 25.01.2019.

Wykres 7. Migracje na pobyt stały w mieście Pila w latach 1995–2017

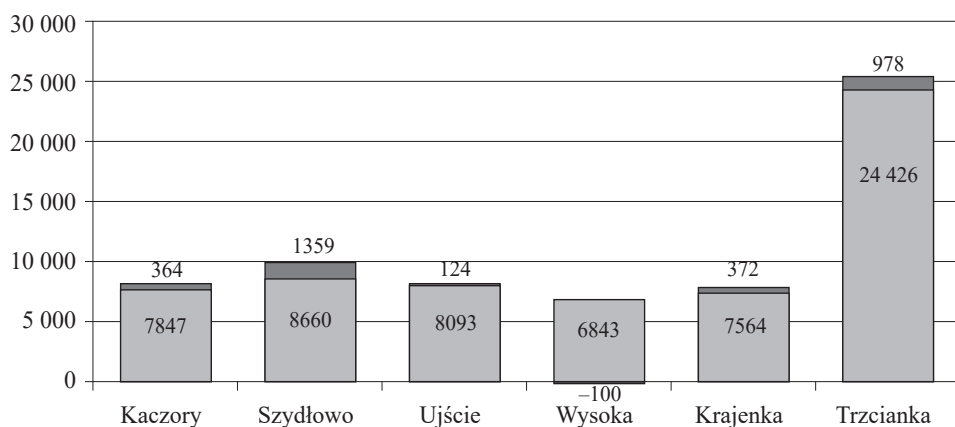


Źródło: Polska w liczbach, <http://www.polskawliczbach.pl/Pila#dane-demograficzne>, 12 X 2018.

Potrzeby transportowe mieszkańców, opis jego sieci komunikacyjnej ocenę i prognozę potrzeb przewozowych, jak i preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zawiera opracowany na zlecenie powiatu piłskiego przez firmę „Trako” – Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Piłskiego na lata 2016–2026³⁷².

Na podstawie danych z wykresu 7 widać jednoznacznie, że w latach po utracie przez Piłę statusu miasta wojewódzkiego, Piła traci mieszkańców. Kolejnym przyczynkiem do migracji, było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i migracje zarobkowe poza granice Polski. Od początku nowego tysiąclecia, liczba mieszkańców Piły oscyluje na poziomie ok. 74 000 mieszkańców i nadal maleje. Dane dotyczące tych zmian ilustruje wykres 8. Spadek ludności będzie w dalszym ciągu dotyczył Piły i powiatu piłskiego, zwłaszcza mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym oraz produkcyjnym i jednocześnie należy się spodziewać wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym co świadczy o procesie starzenia się społeczeństwa. Ten trend nie wyróżnia omawianego subregionu od innych będących przedmiotem badań³⁷³. Poniższy wykres wskazuje na jeszcze inną prawidłowość. Oprócz widocznej presji migracyjnej do gminy Szydłowo i gminy Kaczory, stosunkowo duży napływ nowych mieszkańców odnotowuje nie należąca do powiatu piłskiego, gmina Trzcianka. Z uwagi na funkcjonalne zależności powiatu piłskiego jak i trzcieńsko-czarnkowskiego tendencja ta znajdzie odzwierciedlenie w potrzebach transportowych tych mieszkańców. Kierunek migracji międzypowiatowej będzie wskazywał na miasto Piła, tym samym między oboma powiatami należałoby sformalizować współpracę w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, którego operatorem może być zarówno MZK Piła, jak i PKS Piła, lub prywatny przedsiębiorca.

Wykres 8. Liczba ludności gmin POSI bez Piły (GUS, 2013) wraz ze zmianą liczby ludności w okresie od 2004 do 2013 roku



Źródło: Opracowanie Instytut Badawczy IPC na podst. danych GUS/BDL, *Delimitacja Piłskiego Obszaru Strategicznej Interwencji*, maj 2015.

³⁷² Wierzbicki i Wspólnicy S.J., *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Piłskiego na lata 2016–2026*, Wrocław–Piła 2015.

³⁷³ Ibidem, s. 13.

wielkości potoków pasażerskich występują na liniach komunikacyjnych pomiędzy gminami:

- Piła–Szydłowo, w szczególności na trasie: Piła–Szydłowo–Skrzatusz–Wałcz i Piła–Stara Łubianka;
- Piła–Ujście, w szczególności na trasie Piła – Ujście – Chodzież;
- Piła–Wysoka, w szczególności na trasie: Piła–Wysoka–Łobżenica i Piła–Wysoka–Wyrzysk;
- Piła–Kaczory;
- Piła–Wyrzysk, w szczególności na trasie: Piła–Wyrzysk–Łobżenica;
- Piła–Miasteczko Krajeńskie³⁷⁴.

Na omawianym obszarze obsługę komunikacyjną zapewnia łącznie 29 linii komunikacyjnych. Operatorów tych linii prezentują dane z tabeli 37. Zauważa się, że udział przewoźnika miejskiego w przewozach powiatowych jest znikomy i stanowi obsługę tylko 2 linii.

Tabela 37

Liczba linii powiatowych w przewozach pasażerskich

PKS Piła	25
RAF Bus Rafał Woźniak	2
MZK Piła	1
PKS Wałcz	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie planu transportowego, op. cit., s. 22.

Linie te obsługują łącznie w ciągu tygodnia ponad 1000 kursów. Ich szczegółowy wykaz wraz z podziałem na dni tygodnia ilustruje tabela 38.

Tabela 38

Ogólna liczba kursów w komunikacji autobusowej na obszarze powiatu pilskiego

W dni robocze	534
W dzień roboczy w okresie wakacyjnym	398
Sobota	256
Niedziela	198

Źródło: Opracowanie własne na podstawie planu transportowego, op. cit., s. 23.

Ruch pasażerski w kierunku Piły jest warunkowany historycznie oraz wynika z tych zmian na lokalnym rynku pracy, które mają miejsce po 1999 roku, jak i po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Potrzeby transportowe mieszkańców powiatu pilskiego są związane m.in. z relatywnie dużą liczbą mieszkańców samej Piły jak gmin: Ujście, Wyrzysk, Wysoka; suburbanizacją w kierunku gminy Kaczory i gminy Szydłowo, wysokim wskaźnikiem zaludnienia i występowaniem naturalnych generatorów ruchu codziennego jak placówki oświaty, miejsca pracy, urzędy administracji publicznej, placówki usługowe, handlowe i in. Mapa 4 wskazuje główne miejsca ulokowania generatorów ruchu w powiecie pilskim.

³⁷⁴ *Plan...*, op. cit., s. 50.

Mapa 4. Lokalizacja najważniejszych generatorów ruchu na obszarze powiatu pilskiego



Źródło: Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla powiatu pilskiego, s. 51.

Kluczowymi czynnikami kształtującymi potrzeby przewozowe mieszkańców powiatu pilskiego są funkcje pełnione przez największy ośrodek miejski w regionie, czyli miasto Piła. W mieście tym zlokalizowanych jest wiele ośrodków edukacji, administracji oraz zakładów pracy, determinujących codzienne, obligatoryjne podróże. Z tego powodu najwięcej podróży międzygminnych ma swój początek lub koniec w granicach miasta Piła. Powiązania funkcjonalne Piły i gmin ościennych są przedmiotem opracowania wskaźnikowego na potrzeby strategii Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Zalicza się do nich m.in.:

- „silne powiązania funkcjonalne gminy Szydłowo akcentowane poprzez najwyższą w POSI liczbę mieszkańców dojeżdżających do pracy w Pile. Gmina Szydłowo na znacznej powierzchni traci dotychczasowe funkcje rolnicze – na rzecz funkcji mieszkalnych i usługowych;
- silne powiązania funkcjonalne (choć zdecydowanie słabsze w porównaniu z gminą Szydłowo) posiada gmina Kaczory – sąsiadująca ze wschodnią granicą miasta. Gmina położona jest w ciągu drogi krajowej nr 10. Gmina charakteryzuje się znacznym udziałem osób dojeżdżających do pracy do Piły. Posiada także dodatnie saldo migracji – choć nie jest tak popularnym kierunkiem migracji jak gmina Szydłowo;
- w przypadku gmin Krajenka, Ujście oraz Trzcianka delimitacja wykazała zróżnicowane powiązania funkcjonalne z Piłą. W przypadku gmin Krajenka i Trzcianka wykazała znacznie niższą wartość dla wskaźników funkcjonalnych, tj. dojazdów do pracy w Pile oraz migracji. Gmina Trzcianka odznacza się najbardziej zbliżonymi do miasta Piły wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego – co wynika z faktu położenia na obszarze tej gminy znaczącego w skali POSI ośrodka

miejskiego – Trzcianki. Gmina Krajenka charakteryzuje się wysokimi wartościami wskaźników morfologicznych, natomiast gminę Ujście charakteryzowały wysokie w skali POSI wskaźniki dojazdów do pracy do Piły³⁷⁵.

Powiat jest dobrze skomunikowany układem dróg krajowych nr 10 i 11. Należy założyć, że obciążone komunikacyjnie drogi wymagają modernizacji w kierunku poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Zmiana kultury mobilności w rejonie pilskiego obszaru funkcjonalnego zakładać powinna jednak poprawę dostępności i spójności komunikacyjnej regionu i zmianę proporcji między poszczególnymi rodzajami transportu ze wzrostem zbiorowych form przemieszczania się mieszkańców. Kluczową rolę w zakresie komunikacji samochodowej odgrywa droga krajowa nr 11, która zapewnia połączenie ze stolicą województwa Wielkopolskiego. Ponadto modernizacja DK 11 ma poprawić połączenie z innymi znaczącymi ośrodkami miejskimi, zwłaszcza z Bydgoszczą i Toruniem³⁷⁶.

Z kolei modernizacja sieci kolejowej w kierunku do Bydgoszczy, Torunia, Szczecina, Kutna i Poznania ma poprawić dostępność kolejową Piły, powiatów sąsiadujących m.in. powiatu czarnkowsko-trzecieckiego oraz połączenie Piły z systemem sieci kolei krajowych. Z uwagi na skrajne położenie subregionu pilskiego, które uznaje się za niekorzystne z punktu widzenia marginalizacji i barier w dostępności do stolicy regionu, ważnym zadaniem władz lokalnych i regionalnych powinno być opracowanie takiej oferty usług przewozowych, która ograniczałaby zagrożenie braku dostępności do stolicy region, jej funkcji społecznych, kulturalnych, akademickich i in.

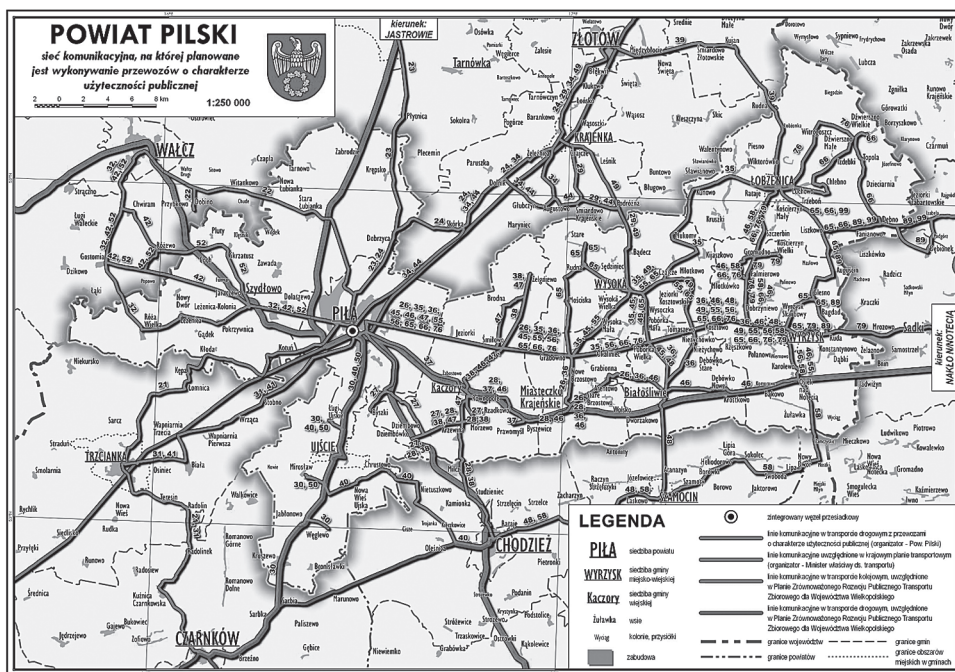
Pilski Obszar Funkcjonalny według autorów Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Wielkopolskiego, jest miejscem docelowych podróży związanych z pracą i nauką. Pomimo dobrze rozwiniętej oferty usług przewozowych przez MZK Piła, spółka ta w zasadniczej mierze świadczy usługi tylko na terenie gminy Piła. Słabą stroną oferty przewozowej na terenie subregionu pilskiego jest brak integracji taryfowo-biletowej między powiatowymi przewoźnikami a przewoźnikiem miejskim, niski wskaźnik synchronizacji rozkładów jazdy oraz niski poziom integracji publicznego transportu zbiorowego w zakresie regionalnego organizatora przewozów, węzłów integracji, taryfy kolejowo-biletowej oraz spójnego sys-

³⁷⁵ *Mandat Terytorialny dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji Przedsięwzięcia Rekomendowane do objęcia Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014–2020*, Piła 2016, s. 48.

³⁷⁶ Z punktu widzenia polityki transportowej władz regionu, jak i potrzeb rozbudowy lub modernizacji układu drogowego w strategii Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji wskazano, iż do poprawy dostępności obszaru istotne są następujące inwestycje drogowe: „budowa drogi ekspresowej S10 i S11 na terenie POSI, w szczególności odcinka Piła–Ujście (poza kompetencjami gmin POSI); realizacja południowo-zachodniego odcinka zewnętrznej obwodnicy miasta Piły, skierowanie przebiegu drogi wojewódzkiej nr 179 od Al. Wojska Polskiego do węzła „Piła-Południe” drogi ekspresowej S11 i z wcześniejszym dowiązaniem do drogi wojewódzkiej nr 180 przy ul. Siemiradzkiego; realizacja północno-zachodniego odcinka domykającego zewnętrzną obwodnicę miasta jako powiązanie Al. Wojska Polskiego z istniejącą drogą krajową nr 10 z podstawową funkcją obsługi rejonu lotniska; rozwój infrastruktury dla komunikacji publicznej, w tym rowerowej pomiędzy jednostkami POSI jako dróg alternatywnego transportu, budowa parkingów buforowych park&ride i bike&ride, zatok autobusowych; wymiana taboru autobusowego i wdrożenie nowoczesnych systemów informacji i zarządzania komunikacją publiczną POSI; budowa, modernizacja, wymiana na energooszczędne i inteligentne oświetlenia ulicznego i drogowego; działania na rzecz wspierania zrównoważonej mobilności na terenie POSI”. Por. *ibidem*, s. 37.

temu informacji pasażerskiej. Potencjał rozwoju sieci połączeń widzieć można w roli jaką powinni łącznie odegrać starosta powiatowy i Prezydent Miasta Piły w zakresie zadań organizatora transport zbiorowego. Celem tych działań powinna być standaryzacja oferty przewozowej o zasięgu miasta Piły i powiatu pilskiego, standaryzacja nazw i lokalizacji przystanków komunikacji autobusowej, opracowanie wspólnego koszyka zamówień usług przewozowych, integracja biletowa ze stolicą województwa i aglomeracją poznańską.

Obowiązujący dla powiatu pilskiego plan transportowy, kreśli ambitną wizję sieci połączeń obejmujących zasięgiem nie tylko gminy powiatu, lecz również zakłada ścisłą współpracę między powiatami, których mieszkańcy migrują do Piły w celu zaspokojenia swoich potrzeb związanych z nauką, zdrowiem, czynnościami administracyjnymi, rozrywką czy też korzystania z usług i handlu. Rycina 26 ilustruje docelową sieć połączeń transportem publicznym.



Ryc. 26. Sieć komunikacyjna, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Źródło: Plan zrównoważonego... powiat pilski, op. cit., s. 61.

Powyższy wykaz docelowego przebiegu linii komunikacji publicznej wraz z ich uruchomieniem o satysfakcjonującej dla mieszkańców częstotliwości i cenie za przejazd, może poprawić spójność subregionu. Jeśli operatorzy tych połączeń będą oferowali niezawodne usługi o wysokiej jakości, to liczba podróży samochodem w subregionie pilskim może ulec obniżeniu. Organizator przewozów w umowach z operatorami powinien określić i przestrzegać standardów świadczonych usług, wskazując również bariery w dostępie do tego rynku. Pierwszą z barier dla przewoźników powinien być

wiek pojazdów, drugą dopasowanie ergonomii przestrzeni pasażerskiej do postulatów klientów, oraz po trzecie, spełnianie przez silniki pojazdów norm emisji spalin. Wysoka jakość usług przewozowych jak również ich obsługi administracyjnej może stanowić ważną zachętę do zmiany dotychczasowych sposobów przemieszczania się Pilań i mieszkańców powiatu.

W omawianej strategii POSI zidentyfikowano wiele barier hamujących rozwój subregionu. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania istotne są te z nich, które dotyczą komunikacji publicznej i sieci drogowej.

Tabela 39

Bariery rozwojowe POSI

1. Ograniczona dostępność komunikacyjna obszaru POSI, szczególnie w zakresie regionalnej i krajowej infrastruktury drogowej oraz kolejowej.
2. Brak dobrej spójności komunikacyjnej jednostek Pilskiego OSI, zapewniającej mobilność mieszkańców obszaru i bezpieczeństwo, wynikająca z deficytów infrastruktury drogowej i rowerowej.
3. Przystarzały tabor autobusowy i braki w zakresie zintegrowanej infrastruktury dla rozwoju transportu zbiorowego gmin POSI, w tym systemów informacji i zarządzania.
4. Niedostateczna infrastruktura komunikacyjna, umożliwiająca miejski transport intermodalny i ekologiczny (drogi rowerowe, parkingi „bike&ride” i „park&bike”).
5. Niska jakość energetyczna obiektów użyteczności publicznej gmin POSI.
6. Utrzymujące się problemy na rynku pracy powodujące migrację młodego pokolenia poza POSI, w tym do większych ośrodków miejskich.
7. Rynek pracy niedostatecznie dostosowany do potrzeb gospodarki. Brak dostatecznego wsparcia w gminach POSI umożliwiającego powrót na rynek pracy lub podjęcie zatrudnienia przez osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 3.
8. Brak infrastruktury i usług z zakresu opieki zdrowotnej i społecznej dostosowanej do nowej sytuacji demograficznej, w szczególności w obszarach starzejącego się społeczeństwa.
9. Niska dostępność mieszkańców POSI do infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej i społecznej oraz usług zdrowotnych i opiekuńczych.
10. Niewystarczająca jakość infrastruktury oświatowej szkół i przedszkoli, w tym wyposażenia sal szkoleniowych, laboratoriów, infrastruktury sportowej oraz kadr, ograniczające poziom kształcenia ogólnego.
11. Niewystarczający zakres instrumentów wsparcia osób wykluczonych ekonomicznie i społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem.
12. Znaczne tereny gmin wymagające rewitalizacji i wyłączone z użytkowania, których wykorzystanie wymaga sporych nakładów finansowych.
13. Braki w infrastrukturze sieciowej, w tym w zakresie kanalizacji sanitarnej, występujące na terenie gmin POSI.
14. Niewystarczająca oferta terenów inwestycyjnych wyposażonych w pełną infrastrukturę.
15. Ograniczone środki finansowe gmin na zachowanie i ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego w gminach POSI.
16. Bariery rozwojowe wynikające z uwarunkowań przyrodniczych, w tym konieczność wyłączenia z zabudowy części terenów lub konieczność przestrzegania ograniczeń w zabudowie: <ul style="list-style-type: none"> – ze względu na sposób użytkowania i funkcje ekologiczne; – ze względu na ochronę prawną środowiska przyrodniczego; – ze względu na zagrożenie powodziowe; – ze względu na konfigurację terenu i warunki gruntowo-wodne.

Źródło: Opracowanie własne za: *Mandat Terytorialny dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Przedsięwzięcia rekomendowane do objęcia Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014–2020*, Piła 2016, s. 50.

Eliminacja powyższych barier wymaga w przekonaniu autora nie tylko inwestycji dofinansowanych ze środków budżetu Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, lecz również zmiany dotychczasowego podejścia do polityki w tych zakresach. Działania inwestycyjne, nawet jeśli będą zrealizowane w oparciu o dobrze zdiagnozowane potrzeby społeczne i niedobory infrastruktury mogą okazać się jedynie reaktywnym instrumentem niwelującym kilkunastoletnie opóźnienia inwestycyjne. Brak refleksji nad wykorzystywanymi dotychczas instrumentami polityki transportowej i planistycznej, i ich skutecznością, może spowodować pogłębianie się różnic i mnożenie barier utrudniających współpracę i pogarszających jakość życia mieszkańców ośrodka subregionalnego i jego obszaru funkcjonalnego. Poniższa tabela z kolei przedstawia listę projektów dla subregionu pilskiego, które w pierwszej kolejności kwalifikują się do dofinansowania ze środków zewnętrznych wydawanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Tabela 40

**Lista projektów podstawowych dla subregionu pilskiego
przeznaczonych do wsparcia z EFRR**

1. Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Pilskim OSI.
2. Poprawa infrastruktury komunikacyjnej łączącej jednostki osadnicze Pilskiego OSI, podnosząca ich spójność i bezpieczeństwo.
3. Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej poprzez zmiany mobilności miejskiej w centrach miast POSI.
4. Rozbudowa i unowocześnienie transportu zbiorowego Pilskiego OSI, wspierające integrację różnych form transportu zbiorowego na terenach miejskich i podmiejskich obszaru.
5. Rozbudowa systemu szybkiego reagowania w stanach klęsk i katastrof na terenie Pilskiego OSI (zabezpieczenie przed następstwami niekorzystnych zjawisk pogodowych).
6. Rozbudowa systemu szybkiego reagowania w stanach klęsk i katastrof na terenie Pilskiego OSI (wsparcie systemów wczesnego ostrzegania i prognozowania zagrożeń).
7. Inwestycje w infrastrukturę sanitarną Pilskiego OSI.
8. Ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego oraz kulturowego Pilskiego OSI.
9. Rewitalizacja obiektów i przestrzeni publicznych POSI.
10. Poprawa infrastruktury edukacyjnej na terenie gmin Pilskiego OSI (infrastruktura przedszkolna).
11. Poprawa infrastruktury edukacyjnej na terenie gmin Pilskiego OSI (infrastruktura edukacji ogólnokształcącej).

Źródło: Opracowanie własne za: *Mandat Terytorialny dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Przedsięwzięcia rekomendowane do objęcia Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014–2020*, Piła 2016, s. 54.

Na ich podstawie są sporządzone tzw. fiszki inwestycji i przedsięwzięć. Spośród 11, dwa odnoszą się wprost do transportu publicznego, zaś jeden pośrednio. Realizacja powyższych przedsięwzięć wymaga zintegrowanego podejścia administracyjnego i sformułowania forum koordynacyjnego wszystkich beneficjentów i instytucji pośredniczących. Taki mechanizm alokacji środków i określania celów interwencji ma służyć jako środek budowy zaufania między władzami jednostek samorządu terytorialnego i być może przełoży się na kontynuację współpracy i jej późniejszą instytucjonalizację w dostępnych prawnych formach współpracy przewidzianych dla samorządu terytorialnego w Polsce.

Kolejnym ośrodkiem miejskim, który do 1999 roku był siedzibą władz wojewódzkich, województwa konińskiego jest miasto Konin. W opracowaniu Filipa Springera Konin jest miastem, które po II wojnie światowej „(...) powstawało (...) na nowo. Stary Konin ten położony na południe od Warty, był małym miasteczkiem, zagubionym na nudnej jak flaki z olejem wielkopolskiej równinie – dziesięć tysięcy ludzi, piętrowe domki wokół prostokątnego rynku i przy kilku przylegających do niego uliczkach, tuż obok rzeka i nadrzeczne pastwiska”³⁷⁷.

Uruchomienie eksploatacji złóż węgla brunatnego w okolicach Pątnowa, Adamowa przyczyniło się do rozbudowy miasta i sukcesywnego powiększania jego obszaru o tereny położone na północ od rzeki Warty. „Gdy pojechać jeszcze dalej na północ, można zobaczyć cenę, jaką trzeba było zapłacić za ten błyskawiczny i trochę chaotyczny rozwój miasta”³⁷⁸. W dniu dzisiejszym Konin boryka się z tymi samymi problemami co większość byłych miast wojewódzkich, które w wyniku zmian gospodarczych, administracyjnych przechodzą transformacje swoich zadań i funkcji względem samych siebie, jak i sąsiadujących gmin tworzących obszar funkcjonalny. Redefinicja funkcji i znaczenia miasta jest istotna z punktu widzenia wyzwań stojących przed nim. Zmniejszanie się kapitału ludzkiego, wysoka stopa bezrobocia, emigracja młodych ludzi, niewystarczająco rozwinięty rynek pracy, utrwalanie się inercji i wzrost nakładów na wsparcie osób bezrobotnych, trudności dojazdowe do terenów inwestycyjnych i zmniejszenie ich atrakcyjności, to tylko niektóre z uwarunkowań polityki transportowej miasta i subregionu.

Z drugiej strony społeczność Konina wykazuje chęć zmian zaistniałej sytuacji. Jednym z przykładów jest działalność społeczników w ramach inicjatywy „Pracownia Miejska”. Jej liderka Justyna Król podsumowując działalność w projekcie wskazała, iż „Pracownia (...) zarysowała cztery scenariusze rozwoju miasta w ciągu najbliższych trzydziestu pięciu lat. W każdym z nich uwzględniono istotne dla rozwoju miasta trendy w ogólnoswiatowej gospodarce i polskiej demografii: odejście od węgla na rzecz odnawialnych źródeł energii, starzenie się społeczeństwa, kurczenie się miast, postęp technologiczny, upowszechnianie zdalnych form pracy, decentralizację władzy. (...) w upadłym mieście, najbardziej czarnym scenariuszu, nie udało się w porę zatrzymać postępujących negatywnych zmian demograficznych i gospodarczych. Liczba ludności miasta wynosi dziś zaledwie pięćdziesiąt tysięcy. To blisko połowę mniej niż w najlepszym roku demograficznym w historii miasta tj. w 1998 roku. Młodzi i aktywni dawno porzucili nadzieję na poprawę stanu i przenieśli się do dużych aglomeracji. W Koninie została jedynie grupa seniorów i biernych mieszkańców w średnim wieku. Bierna jest również administracja lokalna”³⁷⁹.

Konin jest jednym z głównych ośrodków subregionalnych, z malejącą liczbą ludności. Jednak problem ten dotyczy tylko miasta, a nie jak w przypadku Piły, całego obszaru subregionalnego. Największy spadek liczby mieszkańców odnotowuje się w grupach wiekowych między 5 a 29 rokiem życia i między 45 a 59 rokiem życia. Jednocześnie wzrasta liczba ludności w grupach między 60 a 64 rokiem życia oraz w grupie mieszkańców powyżej 85 lat. Tym samym podobnie jak w Lesznie pogłębia się zjawisko starzenia się społeczeństwa. Fakt ten wpływa na zmianę postulatów pa-

³⁷⁷ F. Springer, op. cit., s. 190.

³⁷⁸ Ibidem, s. 193.

³⁷⁹ Ibidem, s. 196.

sażerskich, jak i zmienia potrzeby transportowe. Wzrost liczby starszych pasażerów poszerza też grupę osób uprawnionych do ulgowych bądź bezpłatnych przewozów, co w konsekwencji odbije się na kosztach komunikacji miejskiej. Tabela 41 ilustruje zmiany demograficzne, które zaszły w ostatnich latach w mieście Konin, jak i w gminach powiatu konińskiego.

Tabela 41

Liczba ludności w latach 2003–2012

Jednostka terytorialna	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Miasto Konin	81 774	81 266	80 838	80 471	80 140	79 829	79 516	78 670	78 209	77 847
Powiat koniński	122 453	122 982	123 456	124 152	124 703	125 405	125 965	127 403	127 869	128 237
Gmina Golina	11 285	11 299	11 326	11 388	11 515	11 488	11 542	11 751	11 798	11 819
Gmina Kazimierz Biskupi	10 110	10 272	10 392	10 535	10 673	10 899	10 983	11 040	11 145	11 186
Gmina Kleczew	9 721	9 729	9 714	9 766	9 771	9 814	9 895	9 973	9 974	9 978
Gmina Kramsk	9 974	10 035	10 103	10 181	10 224	10 283	10 348	10 547	10 653	10 739
Gmina Krzymów	6 993	7 018	7 057	7 122	7 160	7 217	7 288	7 428	7 511	7 641
Gmina Stare Miasto	9 911	10 073	10 265	10 494	10 683	10 858	11 054	11 221	11 349	11 463

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, za: *Plan transportowy KONIN*, s. 18.

Obszar ten należy do ośrodków subregionalnych o najniższym saldzie migracji w regionie. Na silne zjawisko suburbanizacji wskazuje dodatnie saldo migracji w powiecie konińskim.

Tabela 42

Ruch naturalny w latach 2005–2012

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Miasto Konin								
Liczba urodzeń	719	756	731	814	806	827	710	657
Liczba zgonów	599	598	646	614	648	656	668	680
Przyrost naturalny	120	158	85	200	158	171	42	-23
Gmina Golina								
Liczba urodzeń	117	108	133	118	136	128	117	132
Liczba zgonów	93	93	85	105	125	102	99	120
Przyrost naturalny	24	15	48	13	11	26	18	12
Gmina Kazimierz Biskupi								
Liczba urodzeń	118	106	107	128	116	93	121	123
Liczba zgonów	66	87	85	70	90	86	79	78
Przyrost naturalny	52	19	22	58	26	7	42	45

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gmina Kleczew								
Liczba urodzeń	98	98	111	125	164	106	93	98
Liczba zgonów	74	70	94	78	85	84	80	79
Przyrost naturalny	24	28	17	47	79	22	13	19
Gmina Kramsk								
Liczba urodzeń	92	110	112	117	120	112	111	106
Liczba zgonów	84	101	90	101	94	108	95	75
Przyrost naturalny	8	9	22	16	26	4	16	31
Gmina Krzymów								
Liczba urodzeń	54	81	76	89	84	99	79	94
Liczba zgonów	57	60	61	56	58	56	58	47
Przyrost naturalny	-3	21	15	33	26	43	21	47
Gmina Stare Miasto								
Liczba urodzeń	127	119	132	143	112	112	153	121
Liczba zgonów	71	76	81	70	75	81	87	87
Przyrost naturalny	56	43	51	73	37	31	66	34

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, za: *Plan transportowy KONIN*, s. 19.

Napływ ludności z Konina do okolicznych gmin, nie wiąże się z przerwaniem korzystania z rynku pracy i usług publicznych zlokalizowanych w tym mieście. Tradycje pracy w dużych zakładach wytwórczych negatywnie przekładają się na przedsiębiorczość lokalnej społeczności jak i na wysoką w regionie stopę bezrobocia. „Bezrobocie jest postrzegane jako jeden z największych problemów miasta, szczególnie w odniesieniu do osób młodych. Jest też uważane za przyczynę wysokiego ujemnego salda migracji w mieście”³⁸⁰. Niski poziom przedsiębiorczości oraz znaczący udział przedsiębiorstw mikro stanowiących 95% wszystkich przedsiębiorstw w subregionie, determinuje potrzeby transportowe i sposób ich zaspokojenia. Najczęstszym środkiem transportu jest samochód osobowy.

Dużym atutem Konina i całego subregionu jest jego położenie geograficzne w bezpośrednim sąsiedztwie autostrady A2 oraz przy linii kolejowej Warszawa–Poznań–Berlin. Pod względem infrastruktury drogowej sytuacja w Koninie jest dość dobra. Miasto sukcesywnie buduje drogi utwardzone, które stanowią 93% wszystkich dróg gminnych. Problemem jest niewykorzystany potencjał miasta i subregionu wynikający z położenia w sąsiedztwie autostrady A2, brak obwodnicy miasta w ciągu północ–południe oraz brak skomunikowania terenów inwestycyjnych miasta. Drogi powiatowe w granicach miasta są wszystkie utwardzone. Z kolei bliska lokalizacja zespołu elektrowni Pątnów–Adamów–Konin, jak i kopalni węgla brunatnego powoduje, że subregion charakteryzuje najwyższy poziom emisji zanieczyszczeń, zarówno pyłowych, jak i gazowych.

Miasto Konin jest organizatorem transportu publicznego dla kilku ościennych gmin. Są to Kramsk, Krzymów, Stare Miasto, Golina, Kazimierz Biskupi i Kleczew. Ten-

³⁸⁰ *Strategia rozwoju Konina na lata 2015–2020*. Załącznik do uchwały nr 109 Rady Miasta Konina z dnia 27 maja 2015 roku, s. 19.

dencje migracyjne w Koninie, jak i w ościennych gminach ilustruje tabela 43. Jest to obszar zamieszkały łącznie przez ok. 63 000 mieszkańców, a wraz z miastem Koninem stanowi aglomerację zamieszkałą przez ok. 145 000 osób. Analiza drzew demograficznych tych gmin wskazuje, że zmieniające się w Koninie potrzeby transportowe i postulaty pasażerskie artykułowane coraz częściej przez osoby w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, poza Koninem kształtują się inaczej. Fakt ten stanowi ważny argument w dyskusji o kierunkach rozwoju całej aglomeracji konińskiej, jak i działań podejmowanych przez każdą z gmin z osobna. Za racji funkcji jaką odgrywa transport, w tym transport pasażerski, celem politycznym wszystkich gmin należących do obszaru funkcjonalnego Konina, powinno być pogłębienie integracji w tej dziedzinie.

Do standardowych metod wykorzystywanych do poprawy efektywności sieci transportu publicznego zalicza się: regularne badanie potrzeb transportowych i postulatów pasażerskich, komunikacja rozkładów jazdy wszystkich przewoźników świadczących usługi transportu pasażerskiego, wprowadzenie wspólnego systemu taryfowo-biletowego, podnoszenie jakości świadczonych usług i budowę systemowych rozwiązań ułatwiających pasażerski system intermodalny. W zakresie działań wynikających z faktu sprawowania przez poszczególne gminy zarządu nad ich drogami publicznymi należałoby opracować i wdrożyć wspólną organizację ruchu z priorytetami dla komunikacji miejskiej na głównych korytarzach komunikacyjnych.

Obszar byłego województwa konińskiego stanowi przykład wielu inicjatyw integrujących działania gmin motywowane lepszym wykorzystaniem dostępnych zasobów i przeciwdziałaniem negatywnym zmianom społecznym i gospodarczym. Miasto Konin wraz z ościennymi gminami zawiązało współpracę w ramach projektu Aglomeracja konińska. Część z gmin stanowi obszar funkcjonalny ośrodka subregionalnego utworzony zgodnie z wytycznymi Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Granice Konińskiego Obszaru Strategicznej Interwencji zostały przyjęte przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego uchwałą nr 4268/2014 z dnia 23 stycznia 2014 roku. Ludność obszaru oscyluje wokół 150 000 mieszkańców ze średnią gęstością zaludnienia 116 osób/km². „Ze względu na pogłębiający się proces suburbanizacji zwiększa się znaczenie współpracy gmin szczególnie w obszarze rozwoju gospodarczego i transportu”³⁸¹. Inicjatywy władz samorządowych w tej dziedzinie powinny uwzględniać potrzebę koordynacji działań na poziomie obszaru funkcjonalnego w celu zwiększenia oddziaływania na pobudzenie inwestycji i rozwój przedsiębiorczości. Niewątpliwą barierą w dostępie do wyznaczonych chociażby w granicach miasta Konina terenów inwestycyjnych jest niewystarczająca dostępność komunikacyjna. Wskazuje się również na niekonsekwentną politykę planowania i zagospodarowania przestrzennego. „Zabudowa generująca niską gęstość zaludnienia oraz tworzona na nieuźbrojonych terenach z dala od głównych ciągów komunikacyjnych, przyczynia się do rozwoju indywidualnej komunikacji samochodowej. Na obszarach takich zapewnienie połączeń autobusowych (...) jest wyzwaniem z uwagi na wysokie koszty takiego przedsięwzięcia. Stąd utrudnione będzie wypracowanie efektywniej komunikacji publicznej w obecnym kształcie i priorytetach rozwojowych miasta”³⁸². Ponadto niekorzystne dane dotyczące liczby samochodów osobowych przypadających na

³⁸¹ Por. *Strategia KOSI...*, s. 10.

³⁸² *Ibidem*, s. 20.

1000 mieszkańców [średnia dla KOSI: 544,9] skutkują niską przepustowością dróg (patrz tabela 43). Procentowy przyrost długości dróg jest znacznie niższy od przyrostu liczby samochodów. Obciąża to sieć drogową oraz negatywnie wpływa na i tak złą jakość powietrza. Na to nakładają się zbadane przyzwyczajenia mieszkańców obszaru do korzystania z komunikacji samochodowej, co może „wynikać z niewystarczającej dostępności niskoemisyjnego transportu publicznego czy infrastruktury w postaci alternatywnych ścieżek rowerowych”³⁸³.

Tabela 43

Liczba pojazdów samochodowych zarejestrowanych w powiecie konińskim grodzkim i ziemskim w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	Powiat Miasto Konin				Powiat koniński			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Samochody osobowe	34 558	35 779	37 046	37 917	63 995	67 677	71 496	74 378
Samochody ciężarowe	4 889	5 063	5 227	5 147	7 413	7 934	8 292	8 556
Autobusy	336	338	377	369	213	216	232	230
Motocykle	1 183	1 236	1 301	1 337	6 977	7 131	7 370	7 506
Łącznie	40 966	42 416	43 951	44 770	78 598	82 958	87 390	90 670

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Plan transportowy KONIN*, s. 22.

Podnoszący się wskaźnik motoryzacji dotyczy nie tylko Konina, ale również powiatu konińskiego. Środkiem prowadzącym do zmniejszenia natężenia ruchu na drogach jest prowadzenie odpowiedniej polityki transportowej polegającej na ograniczaniu podróży odbywanych samochodem osobowym na rzecz komunikacji miejskiej.

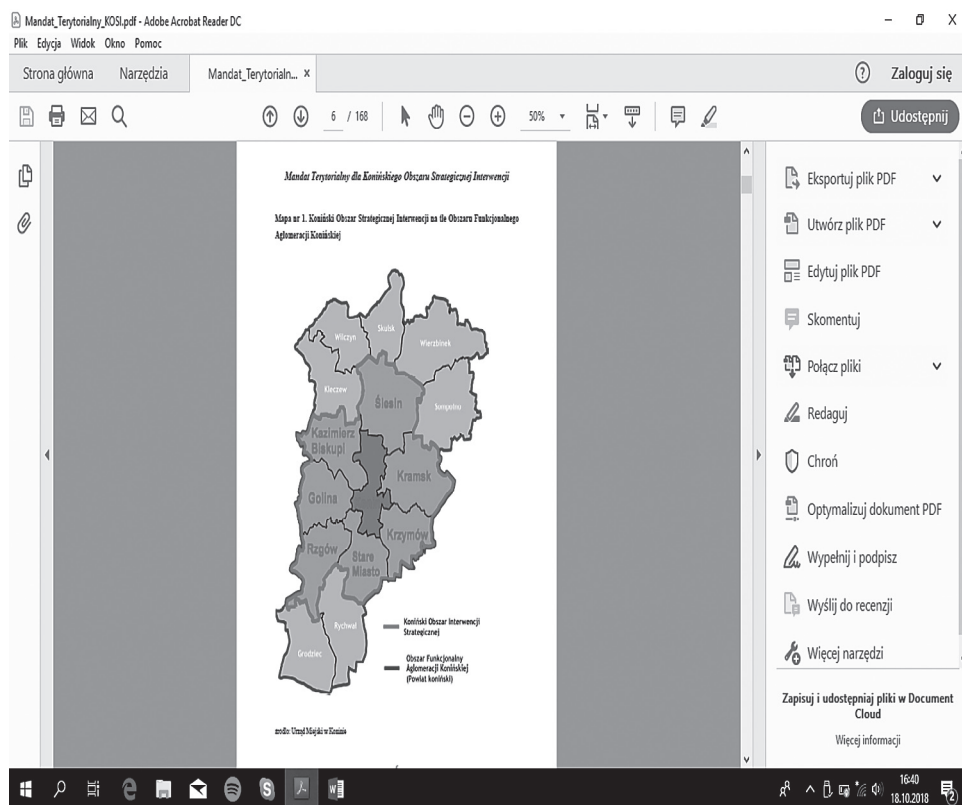
Analiza zagrożeń rozwoju miasta w odniesieniu do polityki transportowej wskazuje na niską jakość środków transportu, brak infrastruktury logistycznej, szlaki komunikacyjne w sąsiednich gminach, atrakcyjny rynek pracy w Aglomeracji Poznańskiej, niewystarczającą komunikację w kierunku północ-południe, niewystarczającą częstotliwość kursowania autobusów MZK, niekorzystne rozwiązania komunikacyjne między MZK a PKS, brak skrzyżowań bezkolizyjnych, sukcesywna utrata pozycji lidera subregionalnego przez Konin³⁸⁴. Ponadto Konin boryka się z wysokim poziomem kongestii transportowej powodującej wzrost zanieczyszczeń o charakterze niskiej emisji, zmniejszeniem atrakcyjności transportu publicznego, niewystarczającą częstotliwością połączeń transportem publicznym, niską skłonnością mieszkańców do korzystania z komunikacji pieszej i rowerowej, niewystarczającą siecią ścieżek rowerowych oraz niską świadomością ekologiczną mieszkańców.

Analiza zagrożeń i barier w polityce transportowej gmin KOSI wskazuje również na słabo rozwiniętą dostępność terenów inwestycyjnych, niewystarczającą komunikację publiczną dysponującą przestarzałym taborzem, brakiem alternatywnych form przemieszczania się w układzie KOSI oraz brakiem infrastruktury towarzyszącej transportowi publicznemu a umożliwiającej odbywanie intermodalnych podróży pasażerskich. Władze miasta znając słabości swej gminy, ale również diagnozując szanse na rozwój

³⁸³ Por. *ibidem*, s. 33.

³⁸⁴ Por. *Strategia rozwoju Konina na lata 2015–2020*. Załącznik do uchwały nr 109 Rady Miasta Konina z dnia 27 maja 2015 roku, s. 28–29.

deklarują, że miasto ma być znane z rozwoju sektora logistyki, zielonej energii i nowoczesnego przemysłu. Ponadto wskazują, iż „dobry rozwój infrastruktury technicznej poprawi jakość życia mieszkańców i zwiększy atrakcyjność inwestycyjną miasta. Uzupełniający się system transportu publicznego, pieszego, rowerowego i samochodowego sprawi, że po Koninie łatwo będzie się poruszać. System transportowy ma być przyjazny dla środowiska i pomóc w stałej poprawie jego jakości”³⁸⁵. Wśród przyjętych celów strategicznych w odniesieniu do polityki transportowej zauważyć należy chęć stworzenia atrakcyjnej oferty inwestycyjnej szczególnie dla sektora logistyki, rozwój komunikacji w ramach Aglomeracji Konińskiej, poprawę skomunikowania terenów inwestycyjnych, budowę bezpośredniego połączenia autostrady z terenami inwestycyjnymi i wyprowadzenie ruchu tranzytowego z centrum miasta, promowanie alternatywnych środków transportu w tym dla celów rekreacyjnych i turystycznych. Ważnym celem, z punktu widzenia integracji usług transportu pasażerskiego, jest wola pogłębienia współpracy z gminami Aglomeracji Konińskiej, szczególnie w obszarze rozwoju gospodarczego i transportu³⁸⁶.



Ryc. 27. Koniński Obszar Strategicznej Interwencji na tle Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Konińskiej

³⁸⁵ *Strategia rozwoju Konina na lata 2015–2020*. Załącznik do uchwały nr 109 Rady Miasta Konina z dnia 27 maja 2015 roku, s. 41–42.

³⁸⁶ Por. *ibidem*, s. 49 i nast.

Analiza strategiczna dokumentów programujących działania władz samorządowych w odniesieniu do polityki transportowej obejmuje również lekturę planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Plan transportowy dla Konina oraz gmin, z którymi miasto zawarło porozumienie międzygminne w zakresie organizacji publicznego transportu obowiązuje w Kramsku, Krzymowie, Starym Mieście, Golinie, Kazimierzu Biskupim oraz w Kleczewie. Dokument przyjęty przez Radę Miasta Konina w 2013 roku³⁸⁷, cechuje rzetelne opracowanie potrzeb transportowych regionu oraz trafne z punktu widzenia przekształceń własnościowych operatora, rekomendacje. Autorzy planu pracujący na zlecenie Miasta Konina określili również inne instrumenty prawne, finansowe oraz zarządcze rekomendowane organizatorowi przewozu do bieżącego nadzoru nad realizacją zadania publicznego.

Na diagnozę potrzeb transportowych mieszkańców Konina i ościennych gmin ma wpływ kilka czynników, które stanowią o specyfice tego systemu transportu pasażerskiego. Oprócz tych już wymienionych a kwalifikowanych jako czynniki demograficzne, wskazać należy na najniższą w województwie wielkopolskim gęstość zaludnienia³⁸⁸. Co prawda w mieście można wskazać tereny zwartej zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej oraz strefę przemysłową, to włączenie do granic miasta nowych północnych terenów z ich przeznaczeniem na aktywizację gospodarczą, stanowi wyzwanie dla planistów sieci połączeń komunikacji zbiorowej. Pośrednio wpływa też na cenę świadczenia usług przewozowych. Silne tendencje migracyjne i depopulacja części miasta prowadzą do niekorzystnych proporcji w strukturze ekonomicznej populacji, co w efekcie prowadzi do starzenia się społeczeństwa i powiększenia się grupy osób z uprawnieniem do ulgowego lub bezpłatnego przejazdu. Fakt ten, o czym już mówiono, ma wpływy na wzrost kosztów i potoków pasażerskich i tym samym na wielkość floty będącej w dyspozycji operatora. Ponadto obsługa komunikacją publiczną terenów mniej zaludnionych jest droższa z uwagi na mniejszy udział dochodów ze sprzedaży biletów. Lukę tą mogą rekompensować samorządy gminne dotujące transport publiczny. Brak dofinansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego najczęściej powoduje rezygnację z obsługi komunikacyjnej mniejszych miejscowości i przekłada się na wzrost liczby samochodów i poszerzanie się sfery wykluczenia społecznego ludności tam zamieszkałej.

Potrzeby transportowe mieszkańców subregionu są identyfikowane z koniecznością dojazdu do miejsca pracy, nauki, placówek służby zdrowia, urzędów administracji publicznej innych budynków użyteczności publicznej w tym placówek kultury. Ważnym generatorem ruchu jest dworzec kolejowy i w naturalny sposób powstający wokół niego węzeł przesiadkowy. Dla części mieszkańców subregionu Konin jest miejscem docelowym ich codziennych lub okresowych podróży. Dla innych zaś stanowi etap pośredni, tranzytowy punkt na mapie podróży do poznańskiego rynku pracy. „Wskaźnik liczby połączeń międzywojewódzkich przypadających na 1000 mieszkańców wynosi 0,30, co świadczy o wysokim poziomie obsługi miasta. Wyższe wskaźniki w województwie posiada tylko Leszno i Rawicz”³⁸⁹. Budowanie oferty biletowej dla tak zdia-

³⁸⁷ *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Konina na lata 2014–2020*, Blue Ocean, Warszawa–Konin, listopad 2013.

³⁸⁸ Ibidem, s. 18 i nast.

³⁸⁹ Ibidem, s. 31.

gnozowanych potrzeb transportowych wymaga dokładnego prześledzenia kierunków migracji zarobkowej oraz uwzględnienia ich w propozycji taryfy przewozowej o rodzajach biletów. Ponadto należy rozważyć tworzenie takich zachęt na rzecz komunikacji publicznej, które nie spowodują gwałtownych wzrostów potoków pasażerskich, których miejski przewoźnik nie będzie mógł przewieźć, lub też wyświadczy usługę o niższym od oczekiwanego standardzie. Jako, że transport pasażerski stanowi zintegrowany system przepływu osób, wpływ na ruch przestrzenny ludności ma wskaźnik bezrobocia. Brak pracy wpływa „(...) bowiem na zmniejszenie liczby podróżnych ze względu na brak środków finansowych i brak celu regularnych podróży”³⁹⁰. Ze wskaźnikiem tym koresponduje również wskaźnik podróży wojewódzkich odbywanych na 1000 mieszkańców z dworca w Koninie. Wynosi on 13,60. Najpewniej wskaźnik ten byłby wyższy dzięki wprowadzeniu zintegrowanej oferty taryfowo-biletowej obowiązującej na terenie całego subregionalnego obszaru konińskiego oraz całego województwa. System przewozów pasażerskich może być stymulatorem rozwoju regionu i wpływać na zmniejszenie wykluczenia społecznego oraz na poprawę spójności wewnętrznej gminy.

Ponadto wysokie standardy bezpieczeństwa i jakości świadczonych usług, mogą wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu i jego rozwój gospodarczy. Z punktu widzenia organizacji i zarządzania transportem publicznym, czynnikami wpływającymi na kształt oferty przewozowej są układ drogowy oraz transport indywidualny i komercyjny. Sieć drogowa Konina i ościennych gmin plasuje region w korzystnym położeniu względem szlaków komunikacji międzygminnej, międzypowiatowej, regionalnej i międzynarodowej. Dobrze rozwinięty system dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych oraz obecność ważnych obiektów inżynierskich takich jak mosty powodują, że komfort podróżowania po mieście własnym transportem jest relatywnie wysoki. Z drugiej strony gwałtownie rosnąca liczba samochodów, brak współpracy przedsiębiorców z organizatorem przewozów m.in. w odniesieniu przewozów pracowniczych powoduje, że w godzinach porannego i popołudniowego szczytu komunikacyjnego przepustowość dróg jest niska. Wzrost liczby samochodów odzwierciedla ogólnokrajowy trend, jednak może też świadczyć o niskiej jakości oferty przewozowej i jej złym dopasowaniu do występujących potrzeb przewozowych. „Dużą grupę podróżujących samochodem osobowym stanowią osoby w ogóle niezainteresowane ofertą komunikacji publicznej bez względu na jakość jej usług”³⁹¹. Według badań przeprowadzonych na potrzeby opracowania strategii Konińskiego Obszaru Subregionalnego: 72,4% mieszkańców Konina preferuje samochód do odbywania codziennych przemieszczeń; 15% – autobus, zaś 11,6% motocykl lub skuter. Dla tych samych respondentów czynnikiem decydującym w wyborze formy przemieszczania się jest czas podróży – 70%; komfort podróży – 36%, jej koszty – 24,6% i punktualność kursów – 24,6%³⁹².

W najbliższych latach gminy KOSI będą beneficjentami inwestycji dofinansowanych ze środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. Kierunki strategicznej interwencji w KOSI są *de facto* takie same jak w przypadku Leszczyńskiego i Piłskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Różni je miejsce realizacji,

³⁹⁰ Ibidem, s. 26.

³⁹¹ Ibidem, s. 29.

³⁹² Por. KOSI, s. 30.

jak i kwoty dofinansowania. Stąd miejski przewoźnik będzie beneficjentem środków przeznaczonych na modernizację floty transportowej, miasto otrzyma środki finansowe przeznaczone na wdrożenie zintegrowanego, elektronicznego systemu informacji pasażerskiej. Poszczególne gminy otrzymają środki finansowe na budowę lub modernizację dróg oraz ścieżek rowerowych. Twórcy strategii KOSI mają nadzieję, że inwestycje te znacząco poprawią jakość życia oraz spójność przestrzenną.

* * *

Jednym z celów polityki miejskiej w dziedzinie transportu pasażerskiego jest takie zaprojektowanie sieci połączeń komunikacji zbiorowej, które powinno łagodzić konsekwencje procesu fragmentacji przestrzeni, zapewnić wsparcie połączeń funkcjonalnych odrębnych obszarów oraz poprawić dostępności obszarów zamieszkałych. Niezrozumienie tych znaczeń i powiązań skutkuje m.in.:

- spadkiem popularności kolei;
- niedostosowaniem oferty przewozowej do rosnących potrzeb transportowych mieszkańców;
- spadkiem zainteresowania komunikacją publiczną jako środkiem zaspokajającym codzienne potrzeby transportowe mieszkańców;
- wzrostem wskaźnika motoryzacji;
- zmniejszeniem przepustowości układu drogowego;
- wzrostem roli i znaczenia podsystemu drogowego kosztem kolejowego i infrastruktury transportu publicznego;
- zwiększającą się nierentownością usług przewozowych;
- pogorszeniem zdrowia mieszkańców;
- degradacją środowiska życia człowieka;
- degradacją środowiska naturalnego.

W celu identyfikacji wszystkich czynników mających wpływ na zachowania komunikacyjne mieszkańców i zdiagnozowania zależności między nimi, należy przygotować interdyscyplinarne opracowanie służące do przygotowania i implementacji uchwały rady gminy dotyczącej zintegrowanej polityki miejskiej w dziedzinie transportu pasażerskiego. Przedmiotem analizy powinny być skutki zmian demograficznych, skutki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, stan infrastruktury drogowej, rowerowej, pieszej, bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańców, ich ruchliwość przestrzenna, stan infrastruktury towarzyszącej komunikacji miejskiej, dostępny tabor, organizacja ruchu w mieście i in. Dokument przyjmowany przez organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego, lub jednostek tworzących obszar funkcjonalny, w tym przypadku: subregionalny, powinien porządkować, stabilizować działania w obszarze transportu, uniezależnić jego rozwój od zmian politycznych, ale również powinien wyznaczać realne kierunki zadań inwestycyjnych, planistycznych i społecznych formułowanych w odniesieniu do przyjętej za pożądaną kulturę mobilności. Od dobrze zaprojektowanej miejskiej polityki transportowej oczekiwać należy stymulacji procesów rynkowych, zapewnienia odpowiedniej dostępności transportowej, a przez to podniesienia atrakcyjności gminy, jak i jej obszaru funkcjonalnego. Zwiększenie ruchliwości społecznej w układzie wahadłowym, czasowe migracje zarobkowe ludności

do miast wojewódzkich, ośrodków miejskich w subregionach wskazują na konieczną zmianę sposobu myślenia o mieście i jego przestrzeni, co musi znaleźć odzwierciedlenie w zmianie założeń miejskiej i regionalnej polityki transportowej.

Integracja funkcjonalna ośrodków subregionalnych może wykazywać te same tendencje co w przestrzeni aglomeracyjnej i metropolitalnej. Różnica polega tylko na skali tych procesów. Stąd jakiegokolwiek bariery o charakterze politycznym przekładające się na ograniczenia infrastrukturalne obniżają jakość infrastruktury transportowej, kształtują złe nawyki komunikacyjne i mogą obniżyć integrację funkcjonalną i przestrzenną subregionów. Wśród wielu problemów ograniczających rozwój komunikacji subregionalnej, a przez to utrudniających osiągnięcie spójności regionalnej można wymienić następujące:

- brak politycznego konsensusu i niespójność systemu transportu publicznego;
- brak spójnej hierarchizacji budowy ulic i różne standardy ich utrzymania;
- brak spójnych standardów projektowania infrastruktury towarzyszącej przewozom komunikacją miejską np. dróg dojazdu do przystanków, monitoringu, platform przystankowych, ich wyposażenia i oznakowania;
- brak systemu nadzoru ruchu nad komunikacją miejską o zasięgu subregionalnym;
- brak spójnych rozwiązań taryfowych jednolitej informacji pasażerskiej;
- ograniczenia techniczne, infrastrukturalne i taborowe.

ROZDZIAŁ IV

OCENA REALIZACJI POLITYKI MIEJSKIEJ OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH W DZIEDZINIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO

1. FORMALNE ASPEKTY REALIZACJI ZADAŃ I ŚWIADCZENIA USŁUG Z ZAKRESU PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W OŚRODKACH SUBREGIONALNYCH

Porównanie polityk miejskich w dziedzinie organizacji publicznego transportu zbiorowego pozwala na wypracowanie interesujących wniosków. W oparciu o nie można wskazać na aspekty, które z punktu widzenia pogłębienia międzygminnej współpracy są ważne nie tylko w przypadku jednostek będących przedmiotem analizy, lecz również innych im podobnych z terenu kraju. Po pierwsze, należy wskazać, iż formuła porozumień międzygminnych jest najpowszechniej stosowanym rozwiązaniem pozwalającym na rozwój sieci publicznej komunikacji zbiorowej na obszarach funkcjonalnych byłych miast wojewódzkich. Forma prawna tej współpracy pozwala na wdrożenie kilku istotnych z punktu widzenia mieszkańca rozwiązań. Są to m.in.:

- integracja taryfowo-biletowa lub biletowa umożliwiająca podróżowanie między gminami po wykupieniu jednego biletu ważnego u kilku operatorów obsługujących sieć;
- korzystanie z usług jednego operatora, który w oparciu o podpisaną umowę z jednym organizatorem oferuje swoje usługi przewozowe w układzie międzygminnym w oparciu o jednolity regulamin przewozów;
- lepsze skomunikowanie rozkładów jazdy i ograniczenie konieczności przesiadania się lub oczekiwania na inny środek transportu;
- korzystanie z usług przewozowych o podobnej jakości;
- możliwość korzystania z alternatywnych środków transportu np. rower miejski w oparciu o jednolitą, zintegrowaną taryfę;
- lepsze dopasowanie oferty przewozowej i optymalizacja sił i środków będących w dyspozycji jednego lub kilku operatorów.

Wydaje się jednak, że prezydenci miast pełniący funkcje organizatora przewozów tylko w zadowalający sposób realizują strategiczny wymiar tej funkcji. Można odnieść wrażenie, że są oni zainteresowani tylko i wyłącznie interesem operatorów systemu, których z racji pełnionej funkcji są głównym właścicielem. Pomimo tego, że siła ciężenia miast Piły, Leszna i Konina w porównaniu z okresem, w którym miasta te były ośrodkami wojewódzkimi nie zmniejsza się, rynek usług przewozowych jest rozproszony. Każdy z operujących na tych terenach przewoźników konkuruje o tego samego

pasażera, chcąc zaspokoić te same potrzeby przewozowe. Konkurencja ta, jest często nastawiona na zysk, bez uwzględnienia jakości świadczonej usługi, która z punktu widzenia potrzeb przewozowych, jak i zgłaszanych postulatów pasażerskich, powinna być zasadniczym przedmiotem troski. Komunikacja publiczna o niskiej jakości nie stanowi bowiem alternatywy dla transportu samochodowego, który w takim natężeniu jaki występuje nie jest pożądaną formą przemieszczania się. Od władarzy byłych miast wojewódzkich można oczekiwać podjęcia się roli lidera ponadgminnej współpracy w dziedzinie transportu pasażerskiego. W odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego, powinni oni podjąć się roli lidera integracji i regulatora systemu przewozów pasażerskich. Działalność taka może jednak napotkać na opór ze strony władarzy gmin mniejszych współtworzących obszar funkcjonalny tych miast.

Optymalizacja oferty przewozowej obsługiwanej przez publicznych, jak i prywatnych przewoźników, wymagałaby zmian w administracji stolic subregionu, porozumienia między prezydentem miasta a starostą reprezentującym gminy sąsiednie oraz gotowości wszystkich podmiotów integracji do zwiększenia nakładów na zbiorowy transport pasażerski. Na tak postawionym fundamencie współpracy, uporządkowaniu musiałyby ulec ruch kołowy w obrębie obszaru funkcjonalnego poprzez wprowadzenie jednolitego systemu zarządzania ruchem, wspólnej polityki parkingowej w mieście centralnym, wspólnych standardów budowy infrastruktury towarzyszącej przewozom pasażerskim np. przystanki zintegrowane, jak i wspólnych standardów bezpieczeństwa w transporcie zbiorowym i w ruchu drogowym. Uporządkowania wymaga również program budowy ścieżek rowerowych o zasięgu międzygminnym, w celu ich lepszej komunikacji zmierzającej do zbudowania alternatywnej wobec transportu kołowego i uzupełniającej względem transportu zbiorowego, formy przemieszczania się na terenie miasta i w układzie międzygminnym. Opisane wyżej działania wymagają jednak zintegrowanego podejścia planistycznego, organizatorskiego polityki miejskiej ponad granicami administracyjnymi gmin, usieciowienia administracyjnego tych zadań gmin i podjęcia decyzji o ich integracji z korzyścią dla mieszkańców.

Dobry punkt wyjścia do tak rozumianej zintegrowanej polityki miejskiej ma miasto Konin, które jest właścicielem zarówno przewoźnika miejskiego, jak i powiatowego. Potencjał ten jest jednak niewykorzystany. Administracja miasta nie jest przygotowana do tego by pełnić w profesjonalny sposób rolę organizatora przewozów w mieście, jak i na terenie innych gmin z wykorzystaniem potencjału tych dwóch operatorów. Zmianie musiałyby ulec nie tylko regulamin organizacyjny urzędu, ale również podejście strategiczne w zakresie polityki miejskiej władz Konina. W innym położeniu są władze Leszna i Piły. Na terenie gmin obszarów funkcjonalnych, usługi przewozowe świadczą również przewoźnicy prywatni, w tym sprywatyzowane przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej. W Lesznie udało się uzgodnić z jednym prywatnym przewoźnikiem zasady świadczenia usług przewozowych na jednej z linii komunikacji miejskiej. Na przykładzie powiatu pilskiego wskazać można dobrą praktykę polegającą na opracowaniu i przyjęciu w uchwale Rady Powiatu Pilskiego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, jednak w dniu prowadzonych badań dokument ten nie doczekał się wdrożenia. Ponadto miasto Piła jako organizator przewozów ma opracowany swój plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego, jednak dokument ten nie został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Miasta Piły, czyli formalnie nie obowiązuje.

Wybrane elementy polityki miejskiej w zakresie organizacji miejskiego transportu zbiorowego na przykładzie miasta Leszna, Piły i Konina

	Bilet elektroniczny/aplikacja	Integracja taryfowa	Organizator	Operator	Forma prawna operatora	System ITS i priorytety dla transportu miejskiego	Rower miejski	Usługi poza miastem	Forma prawna systemu komunikacji międzygminnej	System mobilnej informacji pasażerskiej	System finansowania
LESZNO	Tak/Tak	Nie	Prezydent miasta/umowa ceduująca zadania na MZK Leszno	MZK Leszno	Zakład budżetowy	1 skrzyżowanie/ brak buspasów	Nie	Tak	Porozumienie międzygminne	W opracowaniu	Dopłaty do wozokilometra
KONIN	Tak/Tak	Nie	Prezydent miasta/operator	MZK Konin PKS Konin	Spółka komunalna Spółka komunalna	2 skrzyżowania/ brak buspasów	Tak	Tak	Porozumienie międzygminne	Tak	Dopłaty do wozokilometra
PIŁA	Tak	Tak	Prezydent Miasta Piły	MZK Piła	Spółka komunalna	System ITS w opracowaniu	Nie	Tak	Porozumienie międzygminne	W opracowaniu	Dopłaty do wozokilometra

Źródło: Opracowanie własne.

W treści powiatowego dokumentu nakreślono ambitną wizję rozwoju połączeń międzygminnych, powiatowych i międzypowiatowych, wskazano również na docelowy model zlecenia usług przewozowych i ich finansowania. Jedną z barier stojącą na przeszkodzie implementacji tych założeń można upatrywać w braku porozumienia między starostą powiatowym a prezydentem miasta w kwestii tego, który z nich miałby wziąć na siebie odpowiedzialność za organizację przewozów. Z uwagi na to, że miasto Piła nie jest miastem na prawach powiatu, w przekonaniu autora docelowo należałoby w tym celu powołać wspólną jednostkę organizacyjną, która na rzecz tych dwóch jednostek samorządu terytorialnego pełniłaby pełen zakres usług organizacyjnych i zarządczych. Możliwe jest również wypracowanie porozumienia administracyjnego w tym zakresie.

Poniżej przedstawiono najważniejsze elementy polityki miejskiej ośrodków subregionalnych w dziedzinie organizacji transportu publicznego. W dalszej części rozdziału dokonano ich szczegółowej charakterystyki i analizy z punktu widzenia nie tyle różnic, co możliwych korzyści wynikających z pogłębienia integracji międzygminnej.

1.1. Konin

Prezydent Miasta Konin jest organizatorem przewozów na terenie swojej gminy, jak również w oparciu o podpisane porozumienia międzygminne na terenie gmin ościennych. Zgodę na zawarcie porozumienia musiały wyrazić rady gmin cedujących zadanie organizacji połączeń publicznego transportu zbiorowego na sieci gminnych przewozów pasażerskich oraz gmina przyjmująca wykonanie tego zadania. Diagnoza potrzeb transportowych, postulatów pasażerskich określenie docelowej siatki połączeń i częstotliwości kursów następuje na podstawie analizowanego w tym opracowaniu Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Konina³⁹³ oraz w wyniku obustronnych ustaleń przedstawicieli gmin. Zmiany sieci komunikacyjnej wymagają zgody gminy powierzającej. W oparciu o treść paragrafu 3 porozumienia, organizator zobligował się do uzgodnień w zakresie: określenia linii komunikacyjnych, godzin kursowania oraz ustalania standardów dla obiektów infrastruktury przystankowej oraz pojazdów³⁹⁴. Przedmiotem porozumienia jest organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym polegające zwłaszcza na następujących czynnościach:

- badanie i analiza potrzeb przewozowych;
- podejmowanie działań zmierzających do realizacji planu transportowego;
- zapewnienie warunków do funkcjonowania transportu zbiorowego;
- ustalanie stawek opłat za korzystanie z przystanków i ich wyznaczenie;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zmierzającego do wyłonienia operatora świadczącego usługi;
- realizacja rozkładu jazdy;

³⁹³ *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla obszaru powiatów: Miasta Konin mnpp., kolskiego, konińskiego, tureckiego oraz śłupeckiego*, http://www.konin.pl/files/dokumenty_na_strone_2017/2017.02.20_plan_publ_transportu_zbiorowego.pdf, 19.09.2018.

³⁹⁴ Por. przykładowe porozumienie międzygminne zawarte między miastem Konin a gminą Golina z dnia 5 czerwca 2018 roku, źródło własne.

- dystrybucja biletów i ich kontroli;
- ocena i kontroli sposobu realizacji usługi przez wyłonionego operatora i in.³⁹⁵

Gmina powierzająca zadanie zapewnia o dysponowaniu środkami na sfinansowanie usług przewozowych realizowanych na jej terenie. Ponadto ma prawo do przeprowadzenia kontroli realizacji poszczególnych połączeń. Przychody pochodzące ze sprzedaży biletów są przychodami organizatora, stąd egzekucję należności z tytułu nałożenia opłat dodatkowych prowadzi on sam. Rozliczenie kosztów usługi następuje w oparciu o rzeczywistą pracę przewozową wykonaną na terenie gminy. Strony zapewniły sobie weryfikację stawki wozokilometra na wniosek każdej z nich i na zasadach określonych w odrębnej umowie. Gmina dofinansowuje jeden wozokilometr i konkretne kwoty naliczone w trybie kwartalnym przelewa na rachunek organizatora przewozów.

Działalność gospodarczą polegającą na zbiorowym przewozie osób na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego miasta Konina prowadzi kilka podmiotów prywatnych i dwa publiczne. Z racji tego, że organizator przewozów, jakim jest Prezydent Miasta Konina podpisał umowy na przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego z dwoma operatorami.

Na III kwartał 2018 roku miasto zawarło dwie umowy na świadczenie usług w zakresie drogowego transportu zbiorowego. Podmiotami świadczącymi usługi w tym zakresie jest MZK Konin oraz PKS Konin.

Historia MZK Konin rozpoczęła się 1 września 1977 roku w Oddziale Dróg i Mostów Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koninie. Głównym celem nowo powstałego zakładu było zorganizowanie komunikacji zbiorowej na terenie miasta. Od 1 stycznia 1983 roku przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej zaczęło funkcjonować jako samodzielna jednostka pod nazwą Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji. W tym okresie zakupiono kilkadziesiąt autobusów miejskich typu Autosan H9–35 oraz Jelcz PR110. Na początku lat 90-tych MPK Konin posiadało ponad 90 autobusów i przewoziło około 20 mln pasażerów rocznie. Z dniem 1 lutego 1991 roku decyzją Rady Miejskiej w Koninie³⁹⁶ Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Koninie zostało przekształcone w Miejski Zakład Komunikacji (MZK) z siedzibą na ul. Marii Dąbrowskiej 8. W tej formie organizacyjnej funkcjonował do czerwca 2018 r.³⁹⁷ W latach poprzednich zakład funkcjonował jako zakład budżetowy na podstawie uchwały nr 63 Rady Miasta Konina z 25 czerwca 1991 roku. W czerwcu 2018 roku radni Rady Miasta Konina podjęli uchwałę w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, co z punktu widzenia zasad prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług użyteczności publicznej, daje większe możliwości rozwoju firmy i może przełożyć się na poprawę jakości oferowanych usług. Zmienia również relacje łączące operatora i organizatora przewozów, zasady finansowania usług przewozowych i rekompensaty z tytułu utraconego przychodu m.in. z powodu uznawania ulg ustawowych i lokalnych. Przedmiot działalności spółki stanowi zapewnienie ciągłego i nieprzerwanego

³⁹⁵ Por. par. 4 porozumienia międzygminnego z gminą Golina, źródło własne.

³⁹⁶ Uchwała Nr 63 Rady Miasta Konina z dnia 25.01.1991 roku w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Koninie.

³⁹⁷ <http://www.mzk-konin.com.pl/bip/index.php/podstawowe-informacje/nasza-historia>, 11.03.2017.

zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej poprzez świadczenie usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na terenie miasta, jak i gmin, z którymi miasto zawarło stosowne porozumienie międzygminne.

Spółka pełni rolę operatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozu osób na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie³⁹⁸. Zgodnie z zapisami statutowymi mienie MZK jest mieniem komunalnym i stanowi własność miasta Konin³⁹⁹. Podstawą gospodarki finansowej jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Poza wyżej wymienionymi aktami spółka funkcjonuje w oparciu o obowiązujące przepisy, a w szczególności:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.;
- ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. 2011, Nr 45, poz. 236;
- ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*, Dz. U. 2012, poz. 1173;
- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2011, Nr 5, poz. 13 ze zm.;
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*, Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.;
- uchwały nr 4 Zarządu Miasta Konina z dnia 25.01.1991 roku *w sprawie wykonania Uchwały Rady Miasta Konina Nr 63 z dnia 25.01.1991 roku o przekształceniu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Koninie*;
- postanowień statutu Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie⁴⁰⁰.
Dodatkowymi zadaniami spółki są m.in.:
- bieżąca konserwacja i obsługa oraz badania diagnostyczne i naprawy autobusów, a także innych pojazdów, maszyn i urządzeń użytkowanych przez Zakład;
- udostępnianie powierzchni reklamowej w i na autobusach za odpłatnością;
- strategia marketingowa oraz przedsięwzięcia promocyjne mające na celu promocję transportu zbiorowego;
- sprzedaż paliw;
- wynajem autobusów;
- świadczenie innych usług⁴⁰¹.

W ramach powierzonego zadania MZK w Koninie obsługuje:

- Miasto Konin: 22 linie (w tym jedna nocna), z czego linie typowo miejskie to nr: 50, 54, 56, 59, 64, 65, 66, 100;
- Gminę Kramsk linie nr: 52, 60, 62;
- Gminę Krzymów linie nr: 54, 57, 58, 71;
- Gminę Stare Miasto linie nr: 51, 53, 60, 62, 67, 69;
- Gminę Golina linia nr: 61;
- Gminę Kazimierz Biskupi linie nr: 53, 55;
- Gminę Kleczew linie nr: 70; 41.

³⁹⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2011, Nr 5 poz. 13, art. 4, ust. 1, pkt 8.

³⁹⁹ Załącznik Nr 1 do uchwały nr 528 Rady Miasta Konina z dnia 27 lutego 2013 r. § 7, ust. 1.

⁴⁰⁰ Ibidem, § 2.

⁴⁰¹ Ibidem, § 3, ust. 3.

Mapa 5. Mapa linii komunikacyjnych Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Konińskiej (OFAK)



Źródło: MZK Konin udostępnienie na wniosek autora z dnia 5.11.2018 r.

Na mapie 5 oraz na rycinie 28 przedstawiony jest zasięg kursów obsługiwanych przez Miejski Zakład Komunikacji w Koninie oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Koninie SA. W ostatnich latach praca przewozowa przewoźnika nie ulega dużym zmianom i utrzymuje się poziomie ok. 4 mln kilometrów rocznie. Dane szczegółowe ilustruje tabela 45.

Tabela 45

Praca przewozowa MZK Konin w latach 2015–2018

MZK Konin	2015	2016	2017	2018
Wozokilometry ogółem	3 931 968,00	3 958 795,00	3 943 120,75	2 908 926,74
Wozokilometry na terenie gmin objętych porozumieniem	433 011,40	438 206,00	441 404,42	335 821,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MZK Konin, z dnia 5.11.2018 roku.

Obecnie Miejski Zakład Komunikacji w Koninie posiada kilka źródeł finansowania swojej działalności na terenie miasta. Dochody uzyskane ze sprzedaży biletów stanowią dochód miasta. Aktualny koszt biletu normalnego (jednorazowego), dającego możliwość poruszania się na wszystkich liniach prowadzonych przez MZK w Koninie wynosi 2,80 zł i jest to kwota, która nie zmieniła się od 2013 r. Następnym źródłem finansowania przewoźnika są dotacje pochodzące z budżetu miasta. Procent pokrycia kosztów z dotacji stale maleje. Ten stan rzeczy ma związek z modernizacją taboru, która została przeprowadzona w roku 2011. Przy uwzględnieniu kosztu wozokilometra MZK, który w roku 2012 wyniósł 6,97 zł wraz z uwzględnieniem amortyzacji oraz przy założeniu, że odpłatność za usługę przewozową wynosiła 48%, różnica pomiędzy przychodami a kosztami w przeliczeniu na wozokilometr wynosiła 3,62 zł. Z powyższego wynika, że płacone przez gminy dopłaty do wozokilometra w wysokości 2,89 zł pokrywają statystycznie w 80% różnicę między przychodami a kosztami⁴⁰².

Drugim przewoźnikiem należącym do Skarbu Gminy jest Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Spółka Akcyjna. „Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Koninie Spółka Akcyjna powstało w wyniku komercjalizacji Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Koninie i rozpoczęło działalność od 1.12.2005 roku”⁴⁰³. Przejęcie spółki od Skarbu Państwa nastąpiło w drodze uchwały Rady Miasta Konina z lutego 2011 roku. Spółka wykonuje usługi przewozu osób w krajowym transporcie zbiorowym oraz na terenie powiatów, z którymi miasto Konin zawarło porozumienie międzypowiatowe.

Spółka nie otrzymuje od miasta żadnego dofinansowania, uzyskuje natomiast od Marszałka Województwa Wielkopolskiego rekompensatę z tytułu ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych⁴⁰⁴. Spółka zatrudnia 320 osób i dysponuje 180 autobusami. Zasadniczą część działalności firmy stanowi transport pasażerski krajowy i międzynarodowy. Ponadto firma wynajmuje autokary w kraju i za granicą, szkoli kierowców, świadczy usługi zaplecza technicznego, wynajmuje nieruchomości, sprzedaje na rynku detalicznym paliwa oraz dzierżawi powierzchnię reklamową⁴⁰⁵. PKS Konin ma obowiązek opracowania pięcioletniego planu rozwoju w zakresie świadczonych przez nią usług.

System połączeń autobusowych, w granicach miasta Konina uzupełnia przyjazny dla środowiska, sfinansowany ze środków projektu realizowanego w ramach Konińskiego Obszaru Strategicznej Interwencji – system Konińskiego Roweru Miejskiego. Rower miejski w Koninie jest najnowszą inwestycją miasta w rozwój alternatywnych względem samochodowego, form przemieszczania się. Poniżej w tabeli 46 przedstawiono lokalizację stacji roweru miejskiego wraz z liczbą dostępnych rowerów, ilością stojaków i stojakami będącymi w dostępie.

⁴⁰² Wskaźnik odpłatności – jest to przychód ze sprzedaży w porównaniu do całkowitego kosztu własnego oraz wskaźnik możliwości finansowania środków trwałych wyrażający się w stosunku zysku netto powiększonego o amortyzację do przychodów ze sprzedaży. Źródło: O. Wyszomirski, *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Gdańsk 2002, s. 283. Dane za: *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego Konina na lata 2014–2020*, op. cit., s. 106.

⁴⁰³ Na podstawie: www.pkskonin.pl, 1 XI 2018.

⁴⁰⁴ Por. *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Konina*, op. cit., s. 33.

⁴⁰⁵ Por. Statut PKS S. A z dnia 2 I 2015 roku.



Ryc. 28. Kierunki połączeń PKS Konin

Źródło: www.pks-konin.pl, 2 XI 2018.

Tabela 46

Lokalizacje stacji rowerów miejskich z określeniem ich dostępności

Lokalizacja	Dostępne rowery	Ilość stojaków	Wolne stojaki
Ul. Poznańska	5	15	4
Ul. Zakładowa	5	15	4
Ul. Dworcowa	1	15	14
Ul. Paderewskiego	5	15	2
Aleja 1 Maja	3	15	13
Ul. Kard. Stefana Wyszyńskiego	5	15	8
Ul. Księdza Jerzego Popiełuszki	5	15	2
Bulwar Nadwarciański	5	15	6
Ul. Grunwaldzka	5	15	6
Park im. F. Chopina	5	15	0
Ul. Józefa Piłsudskiego	5		

Źródło: Dane ze strony www.koninskirowermiejski.pl, 2 XI 2018.

Dokładna liczba wypożyczeń na dzień zakończenia badań nie jest jeszcze znana. Właściciel systemu – miasto Konin – będzie dokonywał jego ewaluacji w oparciu dane obejmujące okres 12 miesięcy od dnia uruchomienia tej formy wypożyczania rowerów.

1.2. Leszno

Regularny transport publiczny na terenie miasta Leszno, został uruchomiony na przełomie lat 60-tych i 70-tych XX wieku. Pierwsze kursy realizowane zgodnie z opracowanym rozkładem jazdy były obsługiwane przez Spółdzielnię Pracy Transportowo-Warsztatową „Przewóz”. W dyspozycji przewoźnika były mikrobusy marki Nysa, które woziły pasażerów na trzech linach mikrobusowych. Rozwój miasta, uzyskanie statusu miasta wojewódzkiego, napływ nowych mieszkańców, rozwój przemysłu były powodem rozbudowy systemu i zmiany taboru na pojemniejszy. Na rynku usług przewozowych w mieście Leszno i gminach ościennych swoją pozycję rynkową zaczęło budować ówczesne Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej, które uruchomiło stałe, codzienne połączenia autobusowe centrum miasta z Zaborowem, Gronowem, Strzyżewicami, Zatorzem i Grzybowem. Do przewozu osób skierowano autobusy marki San H-108B. Rozbudowaniu uległa tym samym sieć połączeń składająca się z pięciu linii:

- linia nr 0 – Dworzec PKP–Dworzec PKP;
- linia nr 1 – Rynek Zaborowski–Gronowo;
- linia nr 2 – Strzyżewice–Plac dr Metziga;
- linia nr 3 – Grzybowo–Święciechowska;
- linia nr 4 – Grzybowo–Spółdzielcza⁴⁰⁶.

Uruchomienie kompleksowej komunikacji miejskiej w Lesznie wiąże się bezpośrednio z faktem uzyskania przez miasto i gminy ościenne, statusu miasta wojewódzkiego i powstaniem województwa leszczyńskiego. W dniu 1 marca 1976 roku decyzją ówczesnego wojewody leszczyńskiego zobowiązane do uruchomienia komunikacji miejskiej zostało Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. 16 stycznia 1976 roku z Sanoka zostało odebranych 10 nowych autobusów przeznaczonych do obsługi komunikacyjnej miasta Leszno. W tym samym roku dokonano zakupu kolejnych 2 sztuk autobusów tej samej marki i typu. Przedsiębiorstwo dysponowało 10 autobusami marki Autosan H9-35. Początkowo miasto było obsługiwane przez 5 linii o łącznej długości 39 km. Wcześniej linie te obsługiwała Państwowa Komunikacja Samochodowa. W pierwszym roku działalności przewieziono ok. 3 milionów pasażerów i wykonano 572 000 kilometrów. W kolejnych latach następował wzrost stałych dziennych linii autobusowych, tym samym wzrastała liczba przejechanych kilometrów oraz powiększała się flota przedsiębiorstwa. MZK Leszno w 1981 roku zaczęło obsługiwać swym taborem również linie podmiejskie. Linia nr 11 łączyła Leszno z gminą Święciechowa, linia nr 12 z gminą Rydzyna, 13 – z Osieczną zaś linia nr 14 z Moraczewem i Pomykowem. W wyniku dalszych przekształceń własno-

⁴⁰⁶ Por. J. Domagała, *Geneza i rozwój komunikacji miejskiej w Lesznie w latach 1976–2006*, praca dyplomowa napisana przez dyrektora MZK Leszno a obroniona w Wyższej Szkole Marketingu i Zarządzania w Lesznie w 2006 roku.

ściowych w 1983 roku został wydzielony z Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Zakład Transportu i Komunikacji. Największy rozkwit komunikacji miejskiej w Lesznie przypadł w latach 1983–1986. W tym okresie zakład dysponował największą ilością eksploatowanego taboru, wykonał największą liczbę wozokilometrów i przewiózł największą liczbę pasażerów. Podstawa prawna, w oparciu o którą swoją działalność prowadzi MZK Leszno jest skutkiem przekształcenia ówczesnego przedsiębiorstwa w zakład budżetowy. Zakład ten odpowiada przede wszystkim za usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy Leszno i gmin ościennych. Świadczy także usługi przewozu osób niepełnosprawnych. Funkcję organizatora przewozów pełni Prezydent Miasta Leszno, zaś jego zadania realizuje Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. W praktyce jednak w wyniku zawartej umowy między miastem a jego zakładem budżetowym zadania organizatora przewozów realizuje MZK. Ponadto MZK Leszno wykonuje wszystkie zadania z zakresu realizacji przewozów w miejskim publicznym transporcie zbiorowym.

Aktualny schemat organizacyjny, jak i tabela kompetencji w MZK Leszno, obowiązuje w oparciu o wydane w dniu 23 marca 2018 r. Zarządzenie dyrektora nr 04/2018 w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego zakładu. Natomiast zakres zadań zakładu wyznacza podjęty w uchwale Rady Miasta Leszno nr XXXIII/406/2017 statut⁴⁰⁷. Określa on m.in., iż celem działania MZK jest organizowanie oraz zaspakajanie potrzeb przewozowych mieszkańców w granicach administracyjnych miasta Leszno poprzez świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Ponadto zakład może świadczyć ten zakres usług w innych jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie zawartych przez miasto Leszno, porozumień międzygminnych. W art. 3 rozdziału II określono przedmiot działania Zakładu. Jest nim m.in.: świadczenie usług przewozu osób, bagażu i zwierząt środkami komunikacji miejskiej, przewóz osób niepełnosprawnych, eksploatacja, konserwacja i modernizacja obiektów, taboru i sprzętu będącego w dyspozycji Zakładu, planowanie oraz organizowanie transportu zbiorowego, opracowywanie i koordynowanie rozkładów jazdy, projektowanie sieci komunikacyjnej, badanie efektywności ekonomicznej funkcjonowania poszczególnych linii, proponowanie rozwoju komunikacji miejskiej i in. Na podstawie tak określonego zadania Zakładu, miasto dokonuje tzw. outsourcingu wewnętrznego zadania przypisanego Prezydentowi Miasta Leszno jako organizatorowi publicznego transportu zbiorowego.

Gospodarka finansowa zakładu odbywa się na podstawie zasad określonych dla samorządowych zakładów budżetowych, w szczególności na podstawie rocznego planu finansowego powstałego na podstawie wyliczenia kosztów stałych, prognozowanej liczby wozokilometrów i szacowanej dotacji z gmin ościennych objętych zasięgiem sieci komunikacji miejskiej. Ponadto miasto może przekazać zakładowi dotacje przedmiotową i/lub celową na niezbędne inwestycje. Stronę dochodową planu finansowego stanowi m.in.:

- sprzedaż biletów;
- sprzedaż powierzchni reklamowej;
- opłaty dodatkowe należne z przepisów prawa przewozowego;

⁴⁰⁷ Na podstawie: Uchwała nr XXXIII/406/2017 Rady Miejskiej Leszno z dnia 2 marca 2017 roku w sprawie nadania Statutu samorządowemu zakładowi budżetowemu Miejskiemu Zakładowi Komunikacji w Lesznie, źródło własne.

- wynajem środków komunikacji miejskiej;
- rekompensata (dotacje);
- inne dochody.

Zakład jest uprawniony do otrzymywania dotacji z tytułu świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Rekompensata jest wypłacana w trybie miesięcznym w oparciu o kalkulację kwoty wpływów za przewozy pasażerów, obowiązującej taryfy oraz planowanej sprzedaży biletów. Na podstawie rocznego podsumowania kwoty należnej rekompensaty następuje porównanie jej wysokości z wypłaconą kwotą dotacji. Nadwyżka musi zostać zwrócona na konto miasta Leszna. Ostateczne rozliczenie kwoty należnej rekompensaty następuje po wyrażeniu opinii przez zewnętrznego audytora.

Obsługa finansowa rekompensaty wraz z odwołaniem się do opinii zewnętrznego audytora, jest *de facto* jedynym środkiem efektywnego nadzoru nad realizacją umowy przewozowej ze strony Prezydenta Miasta Leszna. Kompleksowy nadzór prezydenta miasta nad Zakładem wynika choćby z tytułu nadzoru właścicielskiego. Instrumentem pośredniego nadzoru nad zakładem ze strony miasta jest przyjmowanie przez Radę Miasta Leszna, budżetu tego miasta, który to musi zawierać wszystkie kwoty rekompensaty i dotacji wypłacanych na rzecz MZK. Rada zawsze może odmówić przyznania środków określonej wysokości. Może również zmienić plan taryfowy, szukając dodatkowych środków dla firmy w kieszeni jej klientów. Realizacja zadania organizacji transportu publicznego przez miasto Leszno na dotychczasowych zasadach, stanowi istotną barierę w jego rozwoju. Utrzymywanie zakładu w zasadniczej mierze ze środków zapisanych w budżecie miasta, naraża działalność przewozową na proces racjonalizacji wydatków i ograniczanie pracy przewozowej, która i tak nie jest na zadowalającym poziomie. Ponadto miasto motywowane wydatkami w innych dziedzinach polityki gminnej, może zamrażać wydatki na niezbędne inwestycje w modernizację zaplecza i taboru miejskiego przewoźnika. Uzależnienie finansów firmy od budżetu gminy, może minimalizować działania zarządu na rzecz podnoszenia udziału w dochodach ze sprzedanych biletów, naliczonych dodatkowych opłat i ich egzekucji. To w konsekwencji może prowadzić do zmniejszenia zainteresowania zaspokojeniem większych potrzeb przewozowych i realizacji usługi przewozowej zaspokajającej mniejszą część postulatów pasażerskich. Urynkowienie zakładu poprzez przekształcenie w spółkę prawa handlowego ze 100% pakietem udziałów miasta, pozwoliłoby na większą niezależność finansową, zaciąganie zobowiązań na modernizację taboru, rozliczanie tylko efektywnych kilometrów realizowanych z pasażerem. Ponadto zmusiłoby do faktycznego wykonywania przez miasto zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego i dałoby niezbędny wachlarz instrumentów nadzoru nad stopniem pokrycia oferty przewozowej ze zdiagnozowanymi potrzebami przewozowymi.

System komunikacji publicznej wyznacza 9 linii autobusowych. „Wg stanu na dzień 30 września 2013 r., w ramach leszczyńskiego, miejskiego publicznego transportu zbiorowego, wykonywano 280 kursów w dni powszednie, 109 kursów w soboty i 69 kursów w niedziele, co stanowiło odpowiednio 39% i 25% liczby kursów w dniu powszednim”⁴⁰⁸. MZK Leszno obsługuje również w zakresie transportu publicznego

⁴⁰⁸ M. Gromadzki, *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Leszna na lata 2014–2020*, Reda-Leszno 2013, s. 57, http://www.leszno-bip2.065.pl/files/9151/pl_2013_-_plan_transportowy_-_wersja_z_2013-11-13.pdf, 10.08.2018.

go ościenne gminy zamieszkałe „(...) przez 10 882 osoby, czyli 12,4% mieszkańców całego obsługiwanego obszaru. Obsługę gmin ościennych, z którymi miasto Leszno zawarło porozumienie w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, realizowano 5 liniami autobusowymi”⁴⁰⁹.

Tabela 47

Liczba wozokilometrów wykonanych przez MZK Leszno na terenie miasta Leszna i w gminach ościennych

MZK Leszno	2015	2016	2017	2018
Wozokilometry ogółem	3 931 968,00	3 958 795,00	3 943 120,75	2 908 926,74
Wozokilometry na terenie gmin objętych porozumieniem	433 011,40	438 206,00	441 404,42	335 821,13

Źródło: Opracowanie własne.

MZK Leszno ma w dyspozycji 21 autobusów. W wyniku sukcesywnie prowadzonej modernizacji floty pojazdów średni wiek autobusów wynosi nieco ponad 5 lat. Długość linii autobusowych wynosi 134,2 km, długość tras 79,1 km zaś średnia prędkość wynosi 21,49 km/h⁴¹⁰. W zdecydowanej większości silniki tych pojazdów spełniają aktualne standardy emisji spalin, co jest ważne z punktu widzenia przepisów unijnych i krajowych określających standardy emisji spalin dla pojazdów komunikacji miejskiej. Autobusy te są pojazdami niskopodłogowymi, są wyposażone w system głosowej informacji pasażerskiej, co pozwala twierdzić, że spełniają kryteria dostępności dla wielu pasażerów.

Tabela 48

Zestawienie pojazdów eksploatowanych przez MZK w Lesznie

Lp.	Marka pojazdu, typ, nr boczny	Rok produkcji – lata eksploatacji	Norma Euro
1	2	3	4
1.	Jelcz 120M	2000	Euro 0
2.	Jelcz M 081 MB	2003	Euro 2
3.	Jelcz M 081MB3	2005	Euro 3
4.	Jelcz M 120I	2005	Euro 3
5.	Jelcz M 081 MB3	2005	Euro 3
6.	Jelcz M 121I	2007	Euro 3
7.	Jelcz M 121I	2007	Euro 3
8.	Jelcz M 121I	2007	Euro 3
9.	Jelcz M 121I	2008	Euro 4
10.	Jelcz M 121I	2008	Euro 4
11.	Solaris U 12	2010	Euro 5

⁴⁰⁹ Ibidem, s. 57 i nast.

⁴¹⁰ Ibidem, s. 24 „(...) Najwięcej konkurencyjnych w stosunku do leszczyńskiej komunikacji miejskiej połączeń komunikacji regionalnej posiadały miejscowości Kłoda, Rydzyna, Strzyżewice i Świąciechowa. Pozostałe obsługiwane przez MZK w Lesznie, miejscowości ościenne posiadały dość ograniczoną liczbę połączeń komunikacji regionalnej z Leszmem”.

1	2	3	4
12.	Solaris U 12	2010	Euro 5
13.	Solaris U 12	2010	Euro 5
14.	Solaris U 12	2010	Euro 5
15.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
16.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
17.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
18.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
19.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
20.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV
21.	Solaris U 8,9	2010	Euro 5 EEV

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MZK Leszno.

„Układ linii autobusowych MZK Leszno uzupełniają autobusowe połączenia regionalne wykonywane przez PKS Leszno (w wyniku prywatyzacji działalność tę prowadzi spółka Milla) oraz połączenia realizowane przez prywatnych przewoźników „Marko-Bus” oraz Przewozy Pasażerskie «Leonidas»”. Co warto podkreślić, konkurencja między systemem połączeń obsługiwanych przez MZK Leszno a systemem prywatnych przewoźników dotyczy m.in. ceny biletu jednorazowego normalnego. Organizatorem PTZ dla miasta Leszna, jak i dla ościennych gmin jest Prezydent Miasta Leszno. Skutkiem takiego rozwiązania jest schemat finansowania opierający się na dotacyjnym udziale poszczególnych stron porozumienia komunikacyjnego. Część kosztów funkcjonowania systemu jest pokrywana z dochodów pochodzących ze sprzedaży biletów. MZK Leszno, sukcesywnie poprawia swoje wyniki finansowe, pomimo tego jednak odnotowuje straty sięgające 7% ogółu kosztów. Jak wspomniano, przewoźnik zasadniczo zmodernizował swoją flotę autobusów, oferując tym samym znacząco lepsze warunki podróży dla klientów.

Tabela 49

Kwoty dopłat do usług leszczyńskiej komunikacji miejskiej w przekroju poszczególnych jednostek administracyjnych w latach 2012–2013 [zł]

Jednostka administracyjna	Dopłata budżetowa	
	w 2012 r. – wykonana	w 2013 r. – planowana
Miasto Leszno	3 053 500,00	2 936 700,00
Gmina Lipno	59 400,00	88 200,00
Gmina Rydzyna	150 528,00	170 688,00
Gmina Świąciechowa	58 104,00	64 632,00
Razem gminy ościenne	268 032,00	323 520,00
Łącznie dopłaty	3 321 532,00	3 260 220,00

Źródło: M. Gromadzki, op. cit.

Z punktu widzenia samorządów przekazujących, w oparciu o podpisane porozumienie międzygminne, dotacje na realizację przez miasto Leszno usług przewozowych system dopłat powiązanych ze wskaźnikiem dopłat jednostkowych do 1 wzkm można

uznać za nieefektywny. Nie zapewnia on bowiem bilansowania kosztów transportu publicznego dopłatami z biletów i dopłat budżetowych⁴¹¹. Efektywniejszym byłby system oparty na zasadzie „(...) wysokości dopłaty budżetowej na podstawie wyników badań marketingowych (lub ewidencji pasażerów z systemu biletu elektronicznego) i wprowadzenie określonych zapisów do porozumień międzygminnych”⁴¹². Ponadto zwraca uwagę niedoszacowanie kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej. Działalność MZK Leszno w oparciu o przepisy o zakładach budżetowych powoduje silne uzależnienie rozwoju firmy od środków budżetowych miasta. Ponadto wysokość dopłat ograniczona jest do działalności bieżącej, a w kosztach publicznego transportu zbiorowego nie jest wykazywana amortyzacja taboru. Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę komunalną pozwoliłoby na większą finansową niezależność podmiotu, możliwość zaciągania zobowiązań własnych np. na zakup nowego taboru i inwestycje w infrastrukturę towarzyszącą, a co najważniejsze, wymusiłoby działalność nastawioną na wypracowanie zysków przez operatora, rozumianych w kategoriach racjonalnego zysku, charakterystycznego dla usług użyteczności publicznej.

Tabela 50

**Przykładowe kwoty dotacja przedmiotowej do 1 wozokilometra
w leszczyńskiej komunikacji miejskiej w przekroju
poszczególnych jednostek administracyjnych – 2013 r. [zł]**

Jednostka administracyjna	Dotacja przedmiotowa na 1 wozokilometr
Miasto Leszno	2,9980
Gmina Lipno	3,2214
Gmina Rydzyna	1,6076
Gmina Świąciechowa	2,7650
Średnio	2,8699

Źródło: Opracowanie własne

Zmianę podstaw prawnych, na których działa MZK Leszno należy postrzegać jako pierwszy etap reformy polityki miejskiej i systemu transportu publicznego w mieście. Kolejny etap zakłada zmianę podejścia lokalnych władz samorządowych i osiągnięcie porozumienia z przedstawicielami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego w sprawie integracji działań organizatorskich. Ponadto opracowanie zasad integracji taryfowej obowiązującej również na liniach obsługiwanych przez prywatnych przewoźników umożliwiłoby poprawę obsługi komunikacyjnej gmin ościennych, zmniejszyłoby konkurencję między publicznymi a prywatnymi przewoźnikami, którzy starają się obsłużyć te same potrzeby transportowe. W aktualnym systemie robią to nieefektywnie. Dzięki takiemu porozumieniu możliwe jest dalsze integrowanie oferty przewozowej poprzez synchronizację rozkładów jazdy między przewoźnikami, ale również między nimi a operatorami połączeń kolejowych. Optymalizacja oferty przewozowej w oparciu o zasady konkurencyjności wiąże się z większym finansowym zaangażowaniem dotychczas współpracujących gmin, jak i tych, które nie pod-

⁴¹¹ Por. M. Gromadzki, op. cit., s. 75.

⁴¹² Ibidem, s. 76.

pisały z miastem Lesznom porozumień międzygminnych. Możliwym scenariuszem integracji jest powołanie przez gminy powiatu leszczyńskiego z miastem Lesznom, międzygminnego związku komunikacyjnego lub też wraz z powiatem leszczyńskim wspólnego zarządu transportu miejskiego działającego w rezultacie powołania związku powiatowo-gminnego, lub ustanowienia centrum usług wspólnych. Wspólne ponadgminne porozumienie na rzecz zintegrowanego planowania polityki transportowej obszaru funkcjonalnego ośrodka subregionalnego pozwoliłoby na zachowanie przez mniejsze jednostki poczucia wpływu i kontroli nad ofertą usług przewozowych i sposobem ich finansowania. W efekcie należałoby oczekiwać podniesienia udziału transportu publicznego w realizacji potrzeb przewozowych, który dla miast średnich i gmin ościennych powinien mieścić się w przedziale 25–50%.

Wyzwanie dla integracji transportu pasażerskiego stanowi nie tylko optymalizacja dotychczasowej oferty przewozowej, ale przede wszystkim zwiększenie wykorzystania pociągów w przewozach wewnątrzmijskich i wewnątrz subregionu leszczyńskiego. Postrzegane jako mankament peryferyjne położenie stacji PKP m.in. w gminie Rydzyna i Lipno, stanowi wyzwanie dla inwestycji w zintegrowane węzły przesiadkowe lub choćby przystanki zintegrowane. Należy dostrzec, że Leszno stanowi ważny węzeł kolejowy zarówno komunikacji pasażerskiej, jak i towarowej. Stosunkowo „intensywny ruch pociągów na dworcu Leszno determinuje jedną z funkcji leszczyńskiej komunikacji miejskiej, jaką jest komplementarność w stosunku do przewozów kolejowych w szczególności regionalnych (...)”⁴¹³. Duże potoki pasażerskie w kierunku Poznania i Wrocławia świadczą o dużej sile przyciągania pasażerskiego ruchu tranzytowego miasta Leszno i stanowią wyzwanie dla działań władz miejskich w kierunku lepszego zorganizowania obsługi komunikacyjnej dworca w Lesznie komunikacją miejską i tą o zasięgu powiatowym.

1.3. Piła

Na terenie byłego miasta wojewódzkiego, w Pile obsługę komunikacji publicznej zapewnia spółka miejska MZK Piła. Podstawowym celem jej działalności jest prowadzenie usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz działalność inna: usługi, gospodarka i handel w zakresie: badań i analiz technicznych – usługi stacji diagnostycznej pojazdów, reklamy, wynajmu autobusów. Historia komunikacji miejskiej w Pile sięga lat dwudziestych XX wieku. Do dnia wybuchu II wojny światowej na terenie miasta, mieszkańców Piły woziły autobusy 4 linii. Po II wojnie światowej dopiero na początku lat 50-tych XX wieku⁴¹⁴, ponownie uruchomiono, czynną do dziś komunikację miejską. Miejska Rada Narodowa podjęła w tej sprawie uchwałę 21 czerwca 1957 roku. Na jej podstawie z dniem 1 lipca 1957 powołano Miejski Zakład Komunikacji będący zakładem na wewnętrznym rozrachunku w ramach Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej⁴¹⁵. W kolejnych latach mieszkańców Piły woziły autobusy 15 linii miejskich, 3 podmiejskich oraz jedna sezonowa do miejscowości Płotki. W 1991 r. w wyniku podziału i likwidacji Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej powstał Miej-

⁴¹³ M. Gromadzki, op. cit., s. 31.

⁴¹⁴ Por. M. Strzelec (red.), *60-cio lecie komunikacji miejskiej w Pile 1957–2017*, Piła 2017.

⁴¹⁵ Por. Uchwała nr 310/74/57 z dnia 21 czerwca 1957 roku.

ski Zakład Komunikacji funkcjonujący w postaci zakładu budżetowego. W roku 2000 MZK rozpoczął proces przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego i 29 grudnia powstał Miejski Zakład Komunikacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Pił⁴¹⁶. W latach 1997–2005 w wyniku modernizacji taboru, służące w mieście od początku lat 80-tych XX wieku Jelcze PR 10 zastąpiły kolejno autobusy marki Neoplan, Solaris Urbino, Neoplany 4016. Spółka stawia sobie nowe cele: poprawę wygody podróżowania, zwiększenie częstotliwości kursowania, utrzymanie punktualności. Potencjał spółki określają m.in. następujące dane:

- 8 000 km dziennie wozokilimetrów;
- ok. 18 000 pasażerów korzystających dziennie z usług komunikacji miejskiej;
- 45 autobusów w dyspozycji spółki.

Tabela 51 stanowi wykaz pojazdów stanowiących flotę MZK Piła. Warto zauważyć, że większość z nich spełnia średnie i wysokie standardy norm silników określonych jako niskoemisyjne i przyjazne dla środowiska przyrodniczego. Ponadto autobusy te są w większości pojazdami niskopodłogowymi, wyposażonymi w głosową informację pasażerską i biletomaty, które umożliwiają płatność za przejazd na miejscu kartą bankomatową. Ta ostatnia forma zapłaty za zakup biletów stanowi bardzo duże udogodnienie dla osób przyjezdnych do miasta, lub też tych okazjonalnie korzystających z oferty miejskiego przewoźnika.

Tabela 51

Wykaz pojazdów MZK Piła. Stan na dzień 9.01.2019 r.

Lp.	Marka pojazdu	Typ	Rok prod.	Stan licznika	Norma euro
1	2	3	4	5	6
1	JELCZ	120 M	2000	360579	Euro 2
2	SOLARIS	URBINO 10	2004	856365	Euro 3
3	SOLARIS	URBINO 10	2004	867579	Euro 3
4	SOLARIS	URBINO 10	2004	923501	Euro 3
5	SOLARIS	URBINO 12	2005	886620	Euro 3
6	SOLARIS	URBINO 12	2006	817846	Euro 4
7	SOLARIS	URBINO 12	2007	757591	Euro 4
8	SOLARIS	URBINO 12	2007	720917	Euro 4
9	SOLARIS	URBINO 12	2009	681177	Euro 5
10	SOLARIS	URBINO 12	2009	664117	Euro 5
11	SOLARIS	URBINO 12	2009	661239	Euro 5
12	SOLARIS	URBINO 12	2009	657964	Euro 5
13	SOLARIS	URBINO 12	2009	605752	Euro 5
14	SOLARIS	URBINO 12	2009	668963	Euro 5
15	SOLARIS	URBINO 12	2009	681530	Euro 5
16	SOLARIS	URBINO 12	2009	668357	Euro 5
17	SOLARIS	URBINO 12	2010	623442	Euro 5
18	SOLARIS	URBINO 12	2010	624975	Euro 5
19	SOLARIS	URBINO 12	2010	635917	Euro 5
20	SOLARIS	URBINO 12	2010	631177	Euro 5

⁴¹⁶ Por. M. Strzelec (red.), *60-cio lecie komunikacji miejskiej w Pił 1957–2017*, Piła 2017.

1	2	3	4	5	6
21	SOLARIS	URBINO 12	2010	617975	Euro 5
22	SOLARIS	URBINO 12	2010	618097	Euro 5
23	NEOPLAN	N4411	2003	953403	Euro 3
24	NEOPLAN	N4411	2003	931586	Euro 3
25	NEOPLAN	N4411	2002	934110	Euro 3
26	NEOPLAN	N4411	2002	907582	Euro 3
27	NEOPLAN	N4411	2002	1178254	Euro 3
28	NEOPLAN	N4411	2002	851086	Euro 3
29	SOLARIS	URBINO 12	2011	489935	EEV
30	SOLARIS	URBINO 12	2011	501786	EEV
31	SOLARIS	URBINO 10	2011	478269	EEV
32	MERCEDES	CITARO O530	2003	833758	Euro 3
33	MERCEDES	CITARO O530	2003	925007	Euro 3
34	MERCEDES	CITARO O530	2004	915524	Euro 3
35	MERCEDES	CITARO O530	2000	1229524	Euro 3
36	MERCEDES	CITARO O530	1998	903532	Euro 3
37	SOLARIS	URBINO 12	2016	155895	Euro 6
38	SOLARIS	URBINO 12	2017	62410	Euro 6
39	SOLARIS	URBINO 12	2017	66904	Euro 6
40	SOLARIS	URBINO 12	2017	62166	Euro 6
41	SOLARIS	URBINO 12	2017	66634	Euro 6
42	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	39821	Euro 6
43	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	35324	Euro 6
44	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	48376	Euro 6
45	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	33531	Euro 6
46	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	32330	Euro 6
47	SOLARIS HYBRID	URBINO 12	2018	44548	Euro 6

Źródło: MZK Piła.

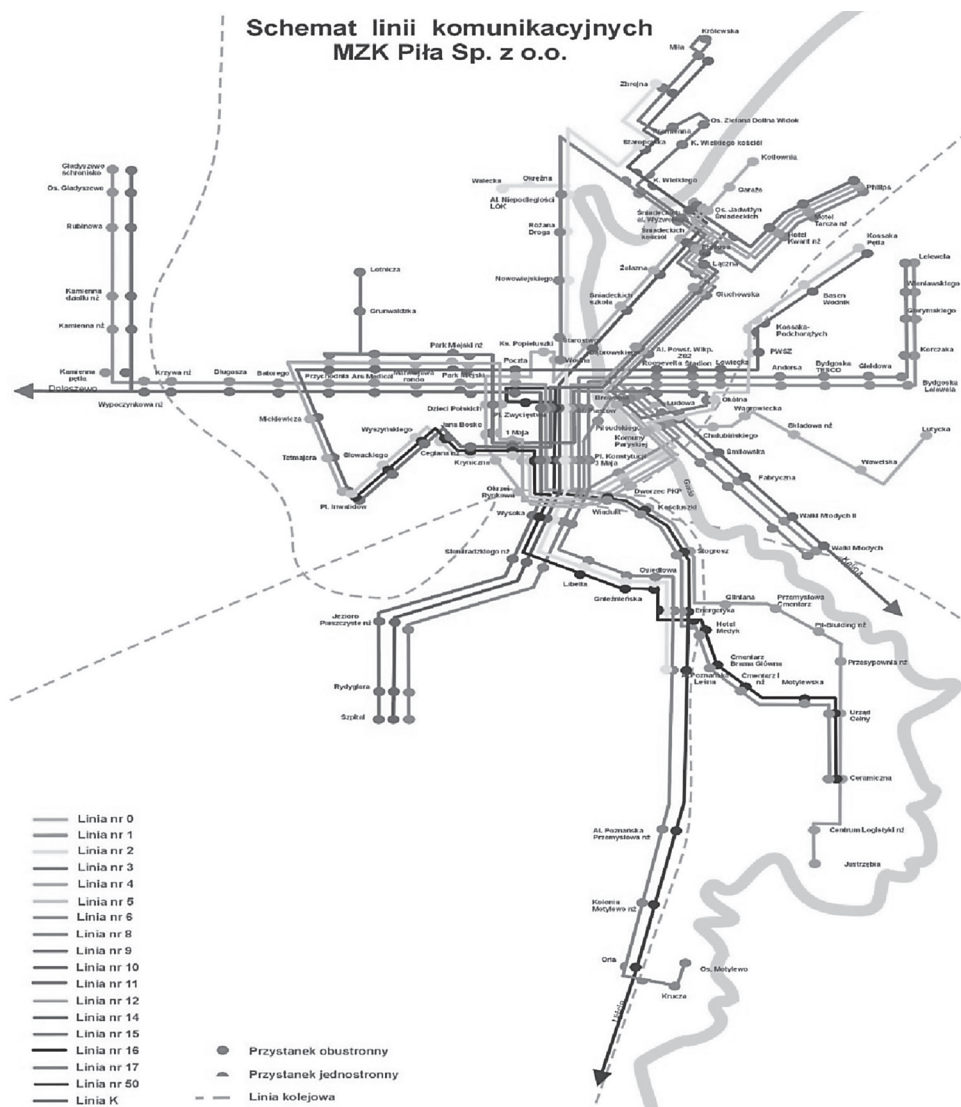
Poniższa tabela przedstawia liczbę wozokilometrów pokonanych w ostatnich latach przez autobusy MZK Piła. W porównaniu z MZK Leszno, jak i MZK Konin, widoczna jest znacząco mniejsza liczba kilometrów wykonanych poza granicami administracyjnymi miasta Piły.

Tabela 52

Liczba wozokilometrów przejechanych przez autobusy MZK Piła z podziałem na miasto Piła i gminy ościenne

Rok	W km miasto	W km poza miastem	Razem
2014	2 587 638	93 530	2 681 168
2015	2 615 778	94 820	2 710 598
2016	2 621 070	94 824	2 715 894
2017	2 599 093	89 835	2 688 928
2018	2 616 506	83 233	2 699 739

Źródło: MZK Piła.



Ryc. 29. Schemat sieci połączeń MZK Piła

Źródło: http://www.mzk.pila.pl/files/file/Schemat_linii_MZK.jpg, 9.01.2019.

Liczba wozokilometrów wykonywanych przez MZK Piła poza granicami miasta w porównaniu z danymi z Konina i Leszna świadczy o tym, że pilski przewoźnik główną uwagę koncentruje na swoim macierzystym rynku. W dalszej części opracowania analizie zostaną poddane możliwe powody takiej sytuacji. Nie jest ona bowiem satysfakcjonująca z punktu widzenia roli, jaką transport publiczny powinien odgrywać wokół byłych miast wojewódzkich. Ponadto, pomimo tego, że trzy badane miasta są porównywalne z punktu widzenia liczby mieszkańców, obszaru, średniej gęstości zaludnienia to ogólna liczba wozokilometrów w Pile jest mniejsza niż w Koninie i w Lesznie.

2. ZADANIA ORGANIZATORÓW I OPERATORÓW PUBLICZNEGO TRANSPORTU MIEJSKIEGO

2.1. Miasto Konin

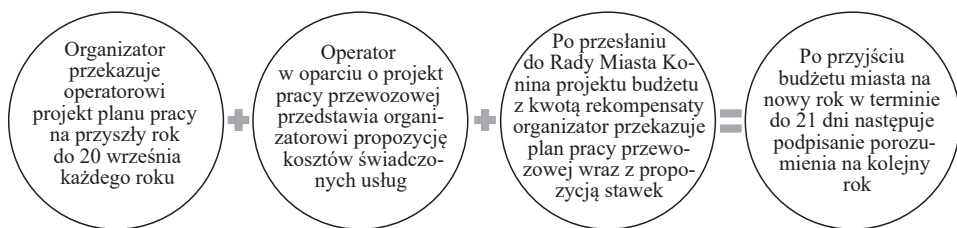
Umowa na świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym między organizatorem – miastem Konin a operatorem MZK Konin, została podpisana 29 czerwca 2018 roku. Jest to nowa umowa obejmująca świadczenie usług w II połowie 2018 roku. Fakt zawarcia umowy w połowie roku jest związany ze zmianą formy prowadzonej przez MZK Konin działalności. Dotychczasowy zakład budżetowy został przekształcony w spółkę komunalną z ograniczoną odpowiedzialnością z wpisem do ewidencji REGON: 380615402 dokonano tego aktem założycielskim z dnia 27 czerwca 2018 roku. Organizatorem przewozów na terenie miasta Konina, jak i gmin, które zawarły z miastem Koninem porozumienie międzygminne, jest Prezydent Miasta Konina. Umowa została zawarta na okres do 31 grudnia 2027, składa się z 33 artykułów oraz 9 załączników. Wykonanie finansowe umowy jest zagwarantowane przez miasto Konin. W umowie uznano, że część rekompensaty dla operatora może stanowić dotacja ze środków Unii Europejskiej, o którą może być pomniejszona rekompensata wypłacana przez organizatora. Przedmiotem umowy jest usługa publiczna polegająca na usługach przewozowych lokalnego transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej miasta oraz na terenie gmin sąsiadujących na mocy zawartych z nimi porozumień międzygminnych. Umowa określa również usługi dodatkowe, jakimi są:

- druk, sprzedaż i dystrybucja biletów emitowanych przez miasto Konin wraz z promocją usług przewozowych;
- prowadzenie kontroli biletów;
- rozmieszczenie rozkładów jazdy i informacji przystankowych⁴¹⁷.

Wartość umowy przewozowej została zlimitowana do liczby 3 200 666 wozokilometrów rocznie wyliczanych w oparciu o plan przewozowy określany szczegółowo przez organizatora przewozów. Usługa przewozowa obejmuje również dojazd na trasę i zjazdu do zajezdni oraz przejazdy techniczne. Punkt ten odróżnia kwalifikowanie tych kilometrów do puli wozokilometrów od innych organizatorów, którzy kwalifikują je jako kilometry techniczne, za które organizator płaci niższą stawkę. Takie rozliczanie wozokilometrów obowiązuje m.in. na liniach komunikacji miejskiej obsługiwanych przez autobusy na sieci zarządzanej przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu.

Wymiar usług przewozowych następuje zgodnie ze schematem na rycinie 30. Jego analiza wskazuje na kilka słabości tak określonej procedury. Po pierwsze brak jest informacji o tym, co należy zrobić w sytuacji, w której Rada Miasta Konina nie przyjmie w ustawowym terminie budżetu na nowy rok. Po drugie, brak jest ścieżki prawnej określającej niezbędny tryb negocjacji stawki za 1 wozokilometr. Operator co prawda przedstawia projekt stawki wraz z kalkulacją kosztów, ale miasto nie ma zagwarantowanych w tak brzmiącej umowie pozycji negocjatora, który daną stawkę może odrzucić i zaproponować jej inną wysokość. W opinii autora, umowa powinna

⁴¹⁷ Par 2 ust. 2 Umowy. W skład mienia zaangażowanego w świadczenie usług przewozowych infrastruktura przystankowa wraz z 8 elektronicznymi tablicami informacji pasażerskiej stanowiącymi własność miasta Konin.



Ryc. 30. Procedura ustalania wymiaru pracy przewozowej na nowy rok na przykładzie MZK Konin i miasto Konin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: par 4 ust. 1 Umowy..., op. cit., s. 5.

być uzupełniona o te braki. Ponadto miasto Konin powinno lepiej zadbać o swoją pozycję w relacji z operatorem poprzez uwzględnienie swojej roli w negocjacjach stawki za wozokilometr oraz pracy przewozowej wynikającej z reprezentowania interesów własnych, jak i ościennych gmin i ich procedur budżetowych i wynikającego z tego faktu ryzyka politycznego. Strony przewidują możliwości dokonania zmian wymiaru pracy przewozowej następujących na skutek:

- zmian w rozkładach jazdy, w tym tras przebiegu linii;
- uruchomienia nowych linii lub likwidacji istniejących linii;
- obsługi potoków pasażerskich związanych z odbywanymi na terenie miasta imprezami masowymi;
- uruchomienia linii specjalnych lub okazjonalnych;
- wystąpienia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających funkcjonowanie komunikacji miejskiej.

Do podstawowych obowiązków organizatora należą:

- terminowe rozliczanie z operatorem usług przewozowych;
- ustalanie regulaminu przewozów;
- określanie zapotrzebowania na usługi przewozowe;
- udostępnianie przystanków autobusowych i dworców za opłatą przystankową;
- kontrola i monitoring realizacji usług.

Obowiązki operatora wyznaczają następujące zadania:

- świadczenie usług zgodnie z zawartą umową;
- pełnienie przez 24 h służby dyspozytorskiej;
- utrzymywanie gotowości do świadczenia usług m.in. poprzez dbałość o stan techniczny pojazdów, utrzymywanie pogotowia technicznego, komunikację zastępczą i in. co łącznie ma wpłynąć na niezakłócony charakter świadczonych usług;
- dbanie o wysoką jakość świadczonych usług;
- dbanie o dostęp do usług przewozowych dla osób niepełnosprawnych;
- przedkładania projektów aktualizacji rozkładów jazdy oraz schematów linii komunikacyjnych;
- przedstawianie wniosków racjonalizujących dotychczasową politykę taryfową oraz wniosków usprawniających funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego;
- utrzymanie sprawności systemu kasowania i dystrybucji biletów;
- udostępnianie wszelkiej niezbędnej dokumentacji w trakcie działań kontrolnych organizatora.

Z punktu widzenia zadań organizatora, jakie wynikają z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak i praktyki innych operatorów, zadanie jakie przypisano MZK Konin, a polegające na opracowywaniu rozkładu jazdy i schematu linii komunikacyjnych może dziwić. Zgodnie z praktyką innych organizatorów, zadanie to powinno być realizowane przez organizatora przewozów, który na bieżąco monitorując wielkość potoków pasażerskich, zapotrzebowanie na usługi przewozowe aktualne i przyszłe, we współpracy z gminami, z którymi podpisana została umowa przewozowa, ma wiedzę i niezbędne instrumenty do optymalizacji zakresu świadczenia usług. Jest to jeden z ważniejszych instrumentów polityki miejskiej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego. Ponadto trudno oczekiwać od operatora⁴¹⁸, aby to on prowadził analizę polityki taryfowej, w oparciu o którą zobowiązany jest przygotować założenia i projekty taryfowe. W tym kontekście należy odnotować, iż operator jest podmiotem uprawnionym do druku, dystrybucji, sprzedaży i kontroli biletów, zaś organizator jest ich emitentem. Skoro miasto Konin emituje bilety, dochód z ich sprzedaży jest dochodem miasta. Jeśli dochód ze sprzedaży biletów jest dochodem miasta, to miasto powinno dokonywać egzekucji z tytułu nałożenia opłat dodatkowych. Tytuły egzekucyjne obciążają Prezydenta Miasta Konina po stronie zobowiązań budżetu miasta.

W odniesieniu do jakościowych parametrów usługi przewozowej w przedmiotowej umowie określono, iż operator może różnicować wykorzystanie środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów na dwa sposoby: poprzez zmiany w rozkładach jazdy oraz zmianę taboru obsługującego określony kurs. Nadto operator ma obowiązek umieszczania na przystankach aktualnych rozkładów jazdy, cenników opłat i regulaminów przewozu. W umowie uznano również, że operator nie ma prawa zlecenia podwykonawstwa całości kluczowej części przedmiotu umowy bądź jego części. W paragrafie 18 umowy określone zostały parametry, jakie muszą być dochowane przez operatora przy zakupie nowych środków transportu wykorzystywanych do realizacji usług będących przedmiotem zamówienia. Wśród wielu wymogów ważne z punktu widzenia analizy prowadzonej polityki transportowej są te, które dotyczą: dopuszczalnego poziomu emisji spalin, wyposażenia przestrzeni pasażerskiej przez monitoring wizyjny, urządzenia łączności z systemem informacji pasażerskiej, udogodnienia w korzystaniu z pojazdów przez osoby niepełnosprawne bądź mające trudności w samodzielnym poruszaniu się. Do kryteriów jakościowych świadczonych usług odnosi się również Załącznik nr 3 umowy: Standardy jakości świadczonych usług dotyczą:

- punktualności;
- odjazdów niepunktualnych;
- oznakowania pojazdów komunikacji miejskiej;
- stanu technicznego i wyposażenia pojazdów;
- czystości;
- dostępności;
- innych parametrów jakości jak np. kar za niezrealizowanie usługi w całości lub w części.

Załącznik nr 4 określa z kolei parametry techniczne pojazdów komunikacji miejskiej aktualne na dzień zawarcia umowy. Z kolei w załączniku nr 7 zamieszczono wraz z komen-

⁴¹⁸ Por. par. 9 ust. 2 Umowy..., op. cit.

tarzem algorytm rekompensaty wypłacanej operatorowi. W odniesieniu do bezpieczeństwa transportu miejskiego określono jedynie zasady pełnienia służby dyspozytorskiej. Żaden z paragrafów umowy nie odnosi się do standardów bezpieczeństwa w odniesieniu do bezpieczeństwa podróży korzystających z komunikacji miejskiej (za wyjątkiem monitoringu wizyjnego), oczekującego na przejazd. Nie określono również standardów architektoniczno-budowlanych dla peronów pasażerskich i zatok autobusowych.

Miasto jako organizator przewozów na swoim terenie, jak i na terenie gmin ościennych, realizując cele polityki miejskiej w odniesieniu do transportu publicznego, powinno mieć kontrolę nad realizacją usług zarówno poprzez nadzór nad ich świadczeniem, dopasowaniem oferty przewozowej do aktualnego zapotrzebowania oraz kontrolę nad kosztami jej realizacji. Umowa z MZK Konin przewiduje działania, które organizator może podejmować w trybie nadzoru, jak i doraźnej kontroli. Sankcją za nieprzestrzeganie przepisów umowy jest możliwość nałożenia na operatora kar umownych możliwych do odliczenia od kwoty rekompensaty ustalonej dla danego roku wykonywania umowy⁴¹⁹.

Drugą umowę na świadczenie usług przewozowych miasto zawarło z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Koninie S.A. Umowa⁴²⁰ została zawarta w związku z porozumieniem z dnia 28 lutego 2017 roku pomiędzy miastem Koninem a powiatami kolskim, słupeckim i konińskim. Przedmiotem umowy jest realizacja przez miasto Konin zadania organizatora, zarządcy i planisty rozwoju publicznego transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich. Umowa ta jest ważna z punktu widzenia obsługi komunikacją publiczną obszaru funkcjonalnego subregionalnego konińskiego i pozytywnie odróżnia subregion koniński od leszczyńskiego i pilskiego.

Przedmiot umowy obejmuje świadczenie usług przez operatora o łącznej rocznej wartości ok. 220 000,00 złotych. Powiatowe przewozy pasażerskie są realizowane na terenie gmin powiatów będących stroną porozumienia międypowiatowego zawartego przez miasto Konin. Powiaty powierzyły organizatorowi zadania organizowania, zarządzania i planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego na sieci komunikacyjnej⁴²¹. Do podstawowych zadań organizatora, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, należą m.in.:

- opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego;
- obsługa finansowa porozumienia z podziałem na: miasto Konin – 2/5 kosztów; powiat koniński – 1/5 kosztów, powiat kolski – 1/5 kosztów oraz powiat słupecki – 1/5 kosztów;
- dokonywanie zmian sieci połączeń na wnioski i za zgodą właściwego powiatu powierzającego w porozumieniu z organizatorem;
- wyznaczanie standardów dla obiektów infrastruktury przystankowej oraz pojazdów/wyrażanie zgody operatorowi na zmianę cen i innych opłat;

⁴¹⁹ Por. rozdział 5 par. 27 Umowy..., op. cit.

⁴²⁰ Umowa nr 1/PKS/2017 z dnia 1 XII 2017 roku o świadczenie usług w zakresie drogowego publicznego transportu zbiorowego, NK 58386.

⁴²¹ Por. Porozumienie z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie powierzenia przez powiat koniński, słupecki i kolski zadania organizacji, zarządzania i planowania sieci publicznego transportu zbiorowego, źródło własne.

- badanie i analiza potrzeb przewozowych/realizacja planu transportowego;
- zapewnianie warunków funkcjonowania publicznego transportu zwłaszcza w odniesieniu do zintegrowanych węzłów przesiadkowych, systemu informacji pasażerskiej, standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców;
- ustalanie stawek tzw. opłaty przystankowej;
- wyznaczanie przystanków, ich oznakowania;
- kontraktowanie usług przewozowych użyteczności publicznej;
- ustalanie zasad dystrybucji biletów ich kontroli;
- opracowywanie rozkładów jazdy i ich aktualizacja;
- prowadzenie rozliczeń z operatorami oraz powiatami powierzającymi w oparciu o ustaloną stawkę za wozokilometr;
- dbałość o podstawowe parametry usługi jak np. punktualność, dostępność dla osób niepełnosprawnych i in.

Porozumienie zostało zawarte na czas określony do dnia 31 grudnia 2021 roku. Świadczenie usług odbywa się zgodnie z rozkładami jazdy opracowanymi przez organizatora. Podróżny ma do dyspozycji dwa rodzaje biletów: jednorazowy lub miesięczny. Taryfy przewozowe obowiązujące na sieci obsługiwanej przez MZK Konin i PKS Konin S.A. są różne, co jest znacznym utrudnieniem dla pasażerów i stanowi jedną z barier w integracji oferty przewozowej. Bilety obu operatorów są jednak dostępne na jednym nośniku elektronicznym tzw. Em-karcie. W odniesieniu do parametrów jakości świadczonych usług sformułowano przepisy paragrafów 4 i 5 umowy. Dotyczą one jakości obsługi pasażerów, niezawodności usług oraz parametrów technicznych dopuszczonych do obsługi usługi przewozowej środków transportu. Należy odnotować, iż umowa zawarta z MZK Konin jest w swej treści bardziej restrykcyjna i bardziej szczegółowa. Umowa z PKS Konin nie określa norm emisji spalin, udogodnień dla osób niepełnosprawnych bądź z trudnościami w poruszaniu się. Brak jest zapisów dotyczących badania napełnienia w pojazdach, synchronizacji rozkładów jazdy, dopasowaniu środków transportu do rzeczywistych potoków pasażerskich, standardów bezpieczeństwa i in. W odróżnieniu od umowy zawartej z MZK Konin, w przepisach umowy z PKS uregulowano kwalifikację dochodów z tytułu rekompensaty za honorowanie ulg w opłacie za przejazd. Refundację ulg ustawowych reguluje samorząd wojewódzki. Zabezpieczeniem umowy są kary umowne, które organizator może naliczyć operatorowi.

2.2. Miasto Leszno

Na terenie miasta Leszno i gmin ościennych usługi przewozowe użyteczności publicznej realizuje MZK Leszno. Relacje między operatorem i organizatorem przewozów zostały ujęte w zarządzeniu Prezydenta Miasta Leszna z dnia 1 czerwca 2016 roku w sprawie przekazania zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego⁴²². Formalnie zakładowi budżetowemu miasta zostały przekazane wszystkie zadania organizatora przewozów, które pozostając przy prezydencie miasta dałyby mu większy

⁴²² Zarządzenie nr 236/2016 Prezydenta Miasta Leszna z dnia 1 czerwca 2016 roku w sprawie przekazania zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, źródło własne.

wpływ na dopasowanie oferty przewozowej do oczekiwań mieszkańców i planowania rozwoju sieci połączeń i infrastruktury towarzyszącej. Zgodnie z zawartą na podstawie zarządzenia umową⁴²³ w sprawie powierzenia MZK Leszno zadań należących do miasta Leszno jako organizatora publicznego transportu zbiorowego zakres zadań zakładu kształtuje się następująco:

- 1) planowanie rozwoju transportu – aktualizacja Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla miasta Leszno;
- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego polegające m.in. na badaniu i analizie potrzeb przewozowych wszystkich mieszkańców, realizacji obowiązującego planu transportowego, określaniu warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, funkcjonowania węzłów przesiadkowych, funkcjonowania systemu taryfowo-biletowego, systemu informacji dla pasażera, korzystania z przystanków, określaniu sposobu oznakowania środków transportu, ustalaniu stawek opłat przystankowych i za korzystanie z dworców;
- 3) określanie przystanków komunikacyjnych;
- 4) przygotowywanie projektów umów o świadczenie usług przewozowych z innymi przewoźnikami z wyłączeniem MZK Leszno;
- 5) ustalanie opłat przewozowych oraz sposobu dystrybucji biletów;
- 6) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym zwłaszcza w odniesieniu do negocjacji zmian porozumień międzygminnych w zakresie PTZ, oceny usług innych przewoźników, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy, analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych mieszkańców, zmian w przebiegu istniejących linii komunikacyjnych, administrowanie systemu informacji dla pasażera i in.⁴²⁴

Za wykonywanie powyższych zadań miasto płaci zakładowi ryczałtową kwotę w wysokości 60 000 złotych miesięcznie. Przykład Leszno i organizacji przez prezydenta miasta sieci połączeń publicznego transportu zbiorowego jest oparty na przepisach określających tryb zawierania z sąsiednimi gminami porozumień międzygminnych. Umowy takie zostały zawarte między Prezydentem Miasta Leszno a władzami gmin: Świąciechowa, Rydzyna, Leszno. W praktyce, z uwagi na przekazanie zadań organizatora przewozów na rzecz MZK Leszno, treść dokumentów i ich negocjacje prowadzi dyrektor MZK Leszno. Przedmiotem umów w każdym z analizowanych przypadków jest przejęcie przez miasto Leszno zadania publicznego w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na odcinkach od granic miasta Leszno do punktów wskazanych na terenie gmin cedentów⁴²⁵. W porozumieniu określono, iż zadania organizatora pełni miasto Leszno, którego Rada Miejska ustala ceny biletów, zwolnienia i ulgi i opłaty dodatkowe. Ponadto Rada Miasta Leszno uchwała obowiązujący na terenie gmin zawierających porozumienie, regulamin przewozów. W treści porozumienia z góry założono, iż operatorem wewnętrznym systemu jest samorządowy zakład budżetowy MZK Leszno.

⁴²³ Umowa nr GK.037.2.04.2016 z dnia 1 czerwca 2016 roku, źródło własne.

⁴²⁴ Na podstawie art. 2 Umowy nr GK.037.2.04.2016.

⁴²⁵ Por. Porozumienie międzygminne z dnia 6 grudnia 2017 roku w sprawie powierzenia przez Gminę Świąciechowa do realizacji przez Miasto Leszno zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, źródło własne.

Do zadań będących po stronie gmin cedujących zadanie publiczne pozostają zadania polegające na utrzymaniu właściwego stanu dróg i pętli autobusowych, utrzymanie przystanków autobusowych, remontu i naprawy wiat przystankowych, których gmina jest właścicielem lub zarządzającym. Zadania miasta Leszno z zakresu organizacji PTZ pokrywają się z zakresem przekazanym do administrowania przez Prezydenta Miasta Leszno na rzecz MZK Leszno. Z punktu widzenia formuły współpracy realizowanej w oparciu o porozumienie międzygminne istotnym jest by między współpracującymi gminami nie powstawały niepotrzebne bariery we współpracy, które mogłyby doprowadzić do jej zaniedbania. Warto zauważyć, że przeniesienie uprawnień i kompetencji do administrowania scedowanych zakresem zadań nie ogranicza nadzoru nad sposobem ich wykonania. Zawierane w tym trybie porozumienia międzygminne określają dwa instrumenty nadzoru nad powierzonym zadaniem. Pierwszym z nich jest nadzór nad finansową stroną porozumienia polegający na rozliczeniu do dnia 31 stycznia następnego roku przekazanej miastu dotacji na podstawie przekazanego sprawozdania z rzeczywistego wykonania pracy przewozowej w roku poprzednim. Szacunkowa wartość pracy przewozowej, jak i stawki za 1 wkm w roku następnym, następuje każdorazowo w terminie do 31 października roku poprzedzającego planowany rok budżetowy. Wyznaczenie takich dat w kalendarzu rozliczeń jest logiczną konsekwencją obowiązujących procedur budżetowych i planowania finansowego w sektorze finansów publicznych. Spośród kilku możliwości rozliczeń za wykonaną usługę przewozową, w przypadku tych porozumień międzygminnych zdecydowano się na dotacje celowe dotujące każdy wykonany kurs. Rozliczenie bieżące następuje do 10-tego dnia każdego miesiąca. Załącznik do porozumienia stanowi wzór rozliczenia rocznego dotacji z podziałem na poszczególne linie komunikacyjne objęte porozumieniem oraz na rozliczenie całości dotacji. W porozumieniu nie wspomina się o algorytmie wyliczającym elementy składowe dotacji w tym m.in. uzależnienie jej wysokości np. od wpływów ze sprzedaży biletów i tym samym uzależnienie kwoty dotacji nie tylko od liczby kursów, lecz od liczby przewiezionych pasażerów. Takie planowanie kwoty dotacji uzależnia efektywność połączeń od stopnia zaspokajania faktycznie występujących potrzeb przewozowych i pozwala na lepsze dopasowanie oferty przewozowej do potrzeb mieszkańców. Porozumienie międzygminne z gminą Rydzyna⁴²⁶ przewiduje możliwość rozliczania kosztów kursów technicznych. Finansowanie kursów technicznych może dziwić. Tym bardziej, że różnica w koszcie za kurs z pasażerem a kursem technicznym wynosi 37 złotych. O tyle więcej kosztuje kurs techniczny.

Tabela 53

Wykaz dotacji przedmiotowych w 2018 roku

Lp.	Gmina przekazująca dotację	Kwota dotacji
1.	Leszno	3 112 431,60
2.	Lipno	81 467,40
3.	Święciechowa	119 699,00
4.	Rydzyna	264 175,00
	ŁĄCZNIE	3 577 773,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MZK Leszno.

⁴²⁶ Por. Porozumienie międzygminne z dnia 6 grudnia 2017 roku w sprawie powierzenia przez Gminę Rydzyna do realizacji przez Miasto Leszno zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, źródło własne.

Organizator przewozów zastrzega sobie prawo do niezrealizowania planowanego kursu w przypadku braku przejezdności ulic na terenie gminy objętych porozumieniem lub w sytuacjach nadzwyczajnych takich jak klęski żywiołowe, strajki, blokady dróg i in. Istotnym instrumentem wspomagającym nadzór nad przekazanym zadaniem jest przypisanie prawa do kontroli prawidłowości wykonywanych zadań objętych porozumieniem. Organizator poinformowany na trzy dni przed planowaną kontrolą, jest zobowiązany udzielić wszystkich informacji dotyczących przejętego zadania oraz umożliwić przeprowadzenie kontroli. Utrzymanie choćby formalnego prawa kontroli powierzonego zadania i objęcie go minimalnym nadzorem, jest instrumentem pozwalającym gminie na formułowanie przyszłościowych wniosków i rekomendacji.

2.3. Miasto Piła

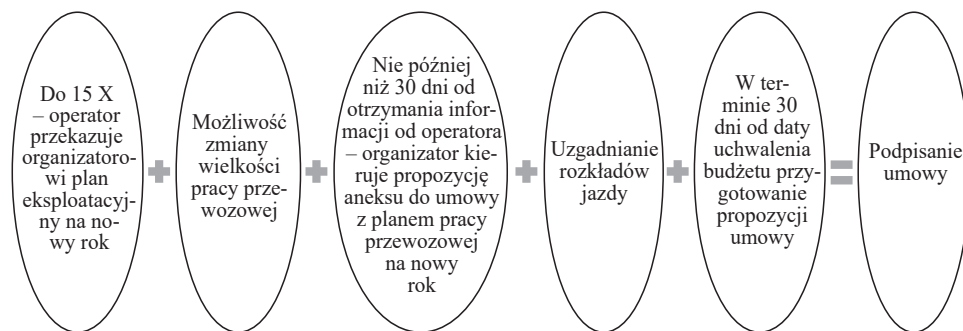
Umowa o świadczenie usług publicznych dotycząca realizacji zadania własnego gminy Piła w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego została zawarta przez Prezydenta Miasta Piły oraz prezesa Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w dniu 29 grudnia 2017 roku. Organizator skorzystał z prawa zawarcia umowy w trybie bezpośrednim z operatorem wewnętrznym powołanym do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Tym samym zostały spełnione łącznie przepisy dwóch aktów prawnych: krajowej Ustawy o ptz oraz unijnego rozporządzenia 1370/2007. Umowa zastąpiła poprzednie obowiązki stron i na nowo je nawiązała na lata 2018–2027⁴²⁷. Przedmiot umowy obejmuje świadczenie przez operatora usług przewozowych w ramach lokalnego publicznego transportu zbiorowego, dla którego organizatorem jest Prezydent Miasta Piły. Do zadań organizatora przewozów należy zgodnie z art. 4 umowy m.in. zatwierdzanie wielkości pracy przewozowej, zatwierdzanie przebiegu linii komunikacyjnych oraz lokalizacji przystanków, ustalanie standardów świadczonych usług, ocena ich jakości i zasad kontroli, zatwierdzanie rozkładów jazdy przygotowywanych przez operatora, prowadzenie kontroli w zakresie wykorzystania przez operatora rekompensat finansowych z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej i in.

Katalog zadań operatora jest znacznie szerszy i bardziej doprecyzowany niż ma to miejsce w umowie łączącej Prezydenta Miasta Leszna i leszczyński Miejski Zakład Komunikacji. Z punktu widzenia treści Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i zadań przypisanych w niej operatorowi publicznego transportu zbiorowego, Prezydent Miasta Piły wymaga od MZK współpracy w zakresie rozwijania sieci transportu publicznego również w związku z realizacją zawartych porozumień międzygminnych. Ponadto organizator określił podstawowe formy kontroli nad przedmiotem umowy poprzez wymóg operatora do prowadzenia ewidencji księgowej pozwalającej na weryfikację prawidłowości udzielania rekompensaty z tytułu kosztów usług przewozowych, nadto w załączniku umowy określił sposób, w jaki operator ma przedkładać sprawozdania z wykonywanej pracy przewozowej i zadań określonych w analizowanej umowie.

Aktualizacja zakresu usług, czyli dostosowywanie pracy przewozowej do możliwości budżetowej gminy, jak i monitorowanych potoków pasażerskich, odbywa się

⁴²⁷ Umowa nr 44/WGK/2017 z dnia 29 XII 2017 roku, źródło własne.

zgodnie z umową raz do roku. Poniższy schemat ilustruje procedurę współpracy operatora i organizatora w tym przedmiocie.



Ryc. 31. Procedura współpracy Operatora i Organizatora publicznego transportu zbiorowego na przykładzie gminy Piła i MKK Piła

Źródło: Opracowanie własne.

Przypisanie operatorowi zadania formułowania propozycji pracy przewozowej na kolejny rok obowiązywania umowy jest, z punktu widzenia autora, ograniczeniem roli i znaczenia organizatora publicznego transportu zbiorowego, jakim jest Prezydent Miasta Piły. Oceniając ten podział ról z punktu widzenia przypisywanej organizatorowi systemu komunikacji publicznej roli kluczowego animatora polityki miejskiej w zakresie mobilności, można oczekiwać, iż Prezydent Miasta Piła wraz z podległym aparatem administracyjnym, nie tylko będzie samodzielnie diagnozował potoki pasażerskie swoich mieszkańców, lecz również będzie prowadził aktywną politykę na rzecz poszerzania sieci połączeń o nowe gminy i tym samym będzie działał również w interesie spółki, której jest jednoosobowym właścicielem.

Zwrócić należy uwagę, że miernikiem wielkości pracy przewozowej jest 1 wozokilometr. Strony umowy w paragrafie 5 i 6 określiły maksymalną kwotę dotacji na lata 2018–2021, na każdy rok w kwocie 8,5 mln PLN. Kwota ta może ulec zmianie i z uwagi na niższą pracę przewozową – jednorazowo może być niższa o umniejszoną o maksimum 10% pracę przewozową lub zwiększoną pracę przewozową o maksimum 5% w stosunku do tej przyjętej jako punkt wyjścia do sporządzenia umowy. Miasto ma tym samym możliwość modyfikacji swoich zobowiązań z uwagi na np. trwające prace drogowe, które ograniczają możliwość przemieszczania się autobusów. Z drugiej strony spółka gwarantuje sobie dochód na stabilnych warunkach finansowania w perspektywie kilku lat. Ostateczna wartość wozokilometra jest wyliczana w oparciu o przyjętą w załączniku do umowy metodologię liczenia kosztów. Operator zastrzegł sobie również możliwość wystąpienia do organizatora z roszczeniem finansowym w kwocie nieprzekraczającej kosztów stałych, w przypadku, gdy niewykonanie pracy przewozowej nie powstało z winy operatora i jest większe niż 3% zakładanej pracy przewozowej.

W umowie organizator zastrzegł sobie prawo kontroli świadczonych usług przewozowych oraz prawidłowości prowadzonej dokumentacji potwierdzającej wykonanie usług. Kontrola ta może się odbywać w terenie metodą obserwacji, jak i po-

przez analizę dokumentów. Umowa nie precyzuje kryteriów jakości świadczonych usług przewozowych. Nie określono tolerancji przyspieszenia czy też opóźnienia kursu, standardów czystości w pojazdach, ich oznakowania zewnętrznego (tzw. otablicowania). Co prawda do zadań operatora zaliczono m.in. dbanie o środowisko poprzez dysponowanie pojazdami, których silniki kwalifikują się powyżej normy Euro 3, ujednoczenie barwy pojazdów, zapewnienie kierowcom jednolitego umundurowania oraz zapewnienie pasażerom bezpieczeństwa. To jednak nieokreślenie parametrów pomiaru punktualności kursów, standardów informacji pasażerskiej, elementów wyposażenia pojazdu ułatwiających korzystanie z komunikacji miejskiej osobom o utrudnionej motoryce ruchu, uznać można za niewłaściwe z punktu widzenia zadań organizatora, który ma prawo stanowić standardy świadczonej usługi przewozowej.

Miasto Piła jest stroną porozumienia międzygminnego z gminą Ujście⁴²⁸, na podstawie którego gmina Ujście powierza realizację zadań w zakresie organizacji i zarządzania gminnymi przewozami pasażerskimi o charakterze użyteczności publicznej na linii komunikacyjnej nr 50. Zakres przekazanych zadań przez miasto Piła obejmuje m.in. wyznaczanie przebiegu linii i lokalizacji przystanków, uzgadnianie zakresu usług przewozowych oraz ustalanie metod rozliczeniowych kosztów realizacji powierzonych zadań. W oparciu o podpisane porozumienie zadaniem gminy Ujście jest diagnozowanie potrzeb przewozowych i zgłaszanie ich organizatorowi przewozów, prowadzenie informacji pasażerskiej za pomocą własnej strony internetowej, bieżące utrzymanie przystanków komunikacji miejskiej i ich udostępnienie operatorowi w celu świadczenia przez niego usług. Ponadto w oparciu o treść paragrafu 4 analizowanego porozumienia wprowadzono zintegrowaną taryfę opłat na wszystkich liniach komunikacji oraz regulamin przewozów uchwalany przez Radę Miasta Piły. Treść porozumienia nie przewiduje żadnych form konsultacji, opinii z Radą Gminy Ujście, projektów uchwał w tym zakresie. Do porozumienia międzygminnego zostały dołączone dwa aneksy, w treści których precyzuje się ilość wozokilometrów wykonywanych na linii objętej porozumieniem w każdym dniu tygodnia, zasady wzajemnych rozliczeń i zasad świadczenia usług, algorytm dotacji, jaką gmina Ujście zobowiązuje się regulować na rzecz gminy Piła. Przepisy określające wzajemne relacje w zakresie przedkładania projektu aneksu porozumienia i kwoty dotacji na następny rok budżetowy nie odbiegają od zasad określonych w innych podobnych przypadkach. Przewidziano również możliwość zwiększenia pracy przewozowej lub niewykonania jej części z uwagi na możliwość wystąpienia stanów nadzwyczajnych np. niekorzystnych warunków atmosferycznych na drogach i in. Strony porozumienia dość lakonicznie odniosły się do jakościowych parametrów świadczonych usług, zasad nadzoru nad prawidłowym jej świadczeniem, dysponowanym na potrzeby porozumienia taborem i jego pojemnością. Średnia ilość wozokilometrów na linii w ciągu tygodnia wynosi 742, przy średniej częstotliwości kursowania w dni powszednie co 70 minut.

⁴²⁸ W oparciu o: Porozumienie międzygminne zawarte w dniu 7 listopada 2017 roku między Gminą Piła a Gminą Ujście w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie części zadania publicznego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, źródło: materiał własny uzyskany w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 6 marca 2019 roku.

3. WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH W ZAKRESIE MIEJSKIEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Za realizację zadań polegających na pełnieniu przez Prezydenta Miasta Konina funkcji organizatora przewozów odpowiada Urząd Miejski w Koninie, Wydział Gospodarki Komunalnej. Na podstawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koninie nadanego w dniu 5 lipca 2018 roku⁴²⁹ Wydział Gospodarki Komunalnej podlega nadzorowi zastępcy prezydenta ds. gospodarczych. Osoba pełniąca tę funkcję z upoważnienia prezydenta sprawuje bieżący nadzór nad działalnością Miejskiego Zakładu Komunikacji. Z punktu widzenia polityki transportowej, jaką prowadzi miasto Konin, za zadania wynikające z zarządu pasem drogowym odpowiada Zarząd Dróg Miejskich. Do wspólnych zadań wszystkich wydziałów, zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym, należy m.in. realizacja celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co z punktu widzenia obowiązujących w Polsce standardów administracji – nie dziwi.

Pełnienie funkcji organizatora przewozów w świetle obowiązujących przepisów jest związane m.in. z kontraktacją usług, badaniem potrzeb przewozowych, nadzorem i kontrolą ich realizacji, rozliczaniem dotacji i rekompensat z tytułu stosowania ulg w opłacie za przejazd, emitowania biletów i ewentualnie prowadzenia egzekucji z tytułu nałożonych opłat dodatkowych za jazdę bez ważnego biletu. Z punktu widzenia postulowanej w tym opracowaniu integracji działań administracji gminnej w odniesieniu do ogółu zadań miasta i sąsiadujących gmin dotyczących ich polityki transportowej, struktura organizacyjna urzędu jest rozproszona, co może utrudniać prowadzenie spójnej polityki miejskiej w tej dziedzinie. Do zakresu działań Wydziału Gospodarki Komunalnej należą m.in. prowadzenie spraw związanych z oczyszczaniem ulic, parkingów, placów, chodników i przystanków komunikacyjnych z wyjątkiem ich zimowego utrzymania⁴³⁰, prowadzenie spraw związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz prowadzeniem parkingu strzeżonego w trybie ustawy Prawo o ruchu drogowym, prowadzenie i realizacja polityki w zakresie transportu zbiorowego, wydawania zezwoleń na zatrzymywanie na przystankach komunikacji publicznej, komunikacji zbiorowej i pobieranie za to opłat, prowadzenie spraw w zakresie utrzymania i zarządzania systemem wypożyczalni rowerów miejskich, współpraca z Miejskim Zakładem Komunikacji w Koninie, Współpraca z Zarządem Dróg miejskich w Koninie. Co prawda do standardów administracji należy współdziałanie w celu realizacji strategii rozwoju gminy, to w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Koninie brak jest odniesienia do współpracy Wydziału Gospodarki Komunalnej z wydziałem, referatem odpowiedzialnym za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Wydział ten nie ma również przypisanych, jasno sprecyzowanych obowiązków dotyczących nadzoru, kontroli, rozliczania umów zawartych z ościennymi gminami w zakresie pełnienia przez miasto funkcji organizatora przewozów na podstawie porozumień międzygminnych dotyczących transportu publicznego.

⁴²⁹ Por. Zarządzenie Prezydenta Miasta Konina nr 9/2018 z dnia 5 lipca 2018 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Koninie. Zob. również: P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie miasta Konina*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2011, s. 71 i nast.

⁴³⁰ Por. par. 15 pkt 12, *Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Konin*, op. cit., s. 14.

Za sprawy związane z wydawaniem zaświadczeń w publicznym transporcie zbiorowym oraz wydawanie zaświadczeń i wpisów zgłoszenia przewozu w publicznym transporcie zbiorowym odpowiada Wydział Komunikacji. Za całość obsługi finansowej miasta i podmiotów z miastem współpracujących w zakresie świadczenia usług odpowiadają trzy wydziały: Księgowości, Budżetu Podatków i Opłat. Żaden z tych wydziałów nie ma wprost przypisanych obowiązków wynikających z prowadzenia rozliczeń, egzekucji i rozliczenia rekompensaty w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W trakcie wywiadów mających miejsce 5 i 26 października 2018 w Urzędzie Miasta w Koninie oraz w Miejskim Zakładzie Komunikacji ustalono, że sprawy związane z kwalifikacją dochodu ze sprzedaży biletów i egzekucją z opłat dodatkowych są przedmiotem rozmów między operatorem a organizatorem przewozów. Oba źródła finansowe stanowią dochód miasta i organizator przewozów powinien bez zbędnej zwłoki wdrożyć system prawidłowego nadzoru i zapewnienia windykacji ewentualnych nieuregulowanych należności. Z kolei opłata za usługę przewozową dla operatora stanowi wydatek z budżetu miasta, nad którego wysokością i trybem wymiaru i wypłaty powinna być zachowana odpowiednia kontrola. Za przygotowanie projektu umowy, ogłoszenie zamówienia i prowadzenie procedury zmierzającej do zawarcia umowy na świadczenie usług przewozowych odpowiada formalnie Wydział Prawny i Zamówień Publicznych, który współpracuje w tym zakresie z Wydziałem Gospodarki Komunalnej.

Struktura organizacyjna Urzędu Miasta w Pile jest odmienna od tej, która jest nadana urzędom realizującym zadania gminy i powiatu tj. w Lesznie i w Koninie. Połączenie zadań powiatu i gminy pod jednym zarządem prezydenta miasta na prawach powiatu ułatwia realizację wszystkich dziedzin polityki transportowej. Choćby w odniesieniu do zarządu nad drogami powiatowymi w granicach gminy, zintegrowanie ich z drogami gminnymi stanowi znaczące ułatwienie w zakresie wyznaczenia hierarchizacji budowy dróg, ich bieżącego utrzymania, organizację ruchu, planowanie rozwoju sieci nowych dróg i in. W przypadku Piły, zakres zadań w zakresie bieżącego utrzymania dróg i współpracy w dziedzinie inwestycji drogowych jest przedmiotem porozumienia między prezydentem miasta a starostą powiatowym. Jednak prowadzenie w granicach ośrodka subregionalnego polityki transportowej nad siecią dróg należącej do dwóch, jak i większej liczby właścicieli (drogi wojewódzkie, krajowe) jest utrudnione z uwagi m.in. na ryzyko wypowiedzenia umowy lub niedotrzymywania zapisów w niej zawartych. Poprawa relacji administracyjnych w tym zakresie nastąpiłaby po nadaniu Pile statusu miasta na prawach powiatu.

Aktualnie obowiązujący Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Piły, został nadany Zarządzeniem Prezydenta Piły z dnia 2 maja 2018 roku⁴³¹. Zadania z zakresu nadzorowania zadań dotyczących lokalnego transportu zbiorowego należą do kompetencji I zastępcy prezydenta miasta. Katalog kompetencji I zastępcy uzupełniają m.in. nadzór nad spółkami prawa handlowego z udziałem miasta (MZK Piła), nadzór nad całością zadań związanych z utrzymaniem dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacją ruchu w mieście. Nadzór nad działalnością lokalnego przewoźnika z ramienia właściciela sprawuje Biuro Nadzoru Właścicielskiego, które prowadzi analizę sprawozdań finansowych spółek, ocenia ich efektywność z punktu widzenia realizacji zadań publicznych.

⁴³¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Piły z dnia 2 maja 2018 roku w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Piły.

Kontrolę nad przepływami finansowymi między miastem Piła a MZK Piła prowadzi Wydział Finansowy w tym Referat Księgowości Urzędu. Strukturę organizacyjną urzędu w odniesieniu do polityki transportowej miasta stanowią: Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z podziałem na referaty m.in. Referat ds. Komunalnych i Ochrony Środowiska. Referat ten realizuje szereg zadań, w tym w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, oświetlenia dróg publicznych, funkcjonowania gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Warty odnotowania jest fakt, iż do zadań referatu należy również współdziałanie z Miejską Pracownią Urbanistyczną w procedurze sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Piły, w szczególności poprzez składanie wniosków do projektów planu w zakresie wynikającym z zadań wydziału. Ma to znaczenie z punktu widzenia koordynacji działań planistycznych związanych z rozbudową sieci lokalnych dróg, jak i planowania obsługi komunikacyjnej, w tym z wykorzystaniem transportu zbiorowego, nowych terenów, czy też tych potrzeb transportowych powstałych na skutek zmiany przeznaczenia gruntów już zagospodarowanych. Ponadto pracownicy referatu zajmują się sprawami związanymi z inicjatywami i przedsięwzięciami, których celem jest ograniczanie emisji ze środków komunikacji samochodowej i zbiorowej na terenie gminy. Z kolei pozyskiwaniem środków zewnętrznych niezbędnych do realizacji zadań referatu i wydziału zajmuje się Wydział Rozwoju i Funduszy Europejskich. W ramach tej komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Piły funkcjonuje referat ds. Inwestycji. Zakres zadań referatu wskazuje na to, że jego pracownicy przygotowują i koordynują cały proces inwestycyjny również ten dotyczący budowy, rozbudowy, przebudowy dróg, chodników i innych inwestycji w pasie drogowym.

Tabela 54

Podział zadań z zakresu polityki transportowej miasta Piły

Zarząd Dróg i Zieleni w Pile	Wydział Architektury	Wydział Rozwoju i Funduszy Europejskich	Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej
------------------------------	----------------------	---	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Piła*.

Bieżącym administrowaniem drogami zajmuje się dedykowana temu zadaniu jednostka organizacyjna gminy: Zarząd Dróg i Zieleni w Pile⁴³². W jego strukturze organizacyjnej wydzielono: Dział Dróg, Dział Inwestycji i Zamówień Publicznych. Zakres zadań jednostki określa uchwała Rady Miasta Piły z 2008 roku⁴³³. Na podstawie statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Pile wynika szczegółowy podział zadań. Przedmiotem działalności Zarządu jest zapewnienie realizacji zadań własnych gminy w zakresie: bieżącego utrzymania gminnych dróg i obiektów inżynierskich z nimi związanych, tzn.:

- 1) remonty dróg, chodników, kładek, mostów i schodów oraz pozostałych obiektów inżynierskich za wyjątkiem: wiat przystankowych, sieci wodno-kanalizacyjnej oraz oświetlenia;

⁴³² http://www.zdiz.pila.pl/content.php?cms_id=9|m=1, 11.01.2019.

⁴³³ Uchwała nr XXVIII/340/08, Rady Miasta Piły, z dnia 25 listopada 2008 r.

- 2) zimowe i letnie utrzymanie dróg, chodników, kładek, mostów i schodów;
- 3) utrzymanie oznakowania poziomego i pionowego ulic;
- 4) obsługa i utrzymanie sygnalizacji świetlnej;
- 5) utrzymanie pomników;
- 6) inwestycji w zakresie prowadzonej działalności, z wyjątkiem: budowy, przebudowy, rozbudowy i modernizacji dróg.

Podstawową działalność Zarządu dotyczącą dróg gminnych stanowi przede wszystkim:

- prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych oraz udostępnianie jej na żądanie uprawnionym organom, a także sporządzanie informacji o drogach publicznych;
- przygotowywanie decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego, lokalizację i przebudowę zjazdów z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, parkomatów, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników, przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska, mogącym powstać lub powstającym w następstwie utrzymania dróg;
- wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego, utrzymanie oznakowania poziomego i pionowego ulic, obsługa i konserwacja urządzeń sygnalizacji świetlnej;
- wykonywanie innych zadań niewynikających z ustawy o drogach publicznych i Prawa o ruchu drogowym, w tym zadań z zakresu organizacji systemu informacji miejskiej;
- opracowywanie projektów planów finansowania remontów, utrzymania, ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz kontrola prawidłowości realizacji tych zadań i ich rozliczeń⁴³⁴.

Z kolei na podstawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta w Lesznie nadanego Zarządzeniem nr K/105/2018 Prezydenta Miasta Leszna z dnia 1 marca 2018 roku, zakres tematyczny spraw związanych bezpośrednio i pośrednio z polityką transportową miasta jest podzielony na cztery komórki organizacyjne. Do zadań Miejskiego Zarządu Dróg i Inwestycji należą m.in.:

⁴³⁴ Na podstawie: par. 4 i nast., *Statut Zarządu Dróg i Zieleni w Pile*, http://www.zdiz.pila.pl/content.php?cms_id=29|m=1, 11.01.2019.

- wykonywanie obowiązków zarządcy drogi wynikających z ustawy o drogach publicznych i innych ustaw;
- realizacja zadań w zakresie zarządzania ruchem;
- planowanie i realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie dróg i ulic, oświetlenia, kanalizacji deszczowej i in.;
- realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu drogowego;
- opiniowanie i uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium;
- prowadzenie Biura Strefy Płatnego Parkowania.

Zarząd Dróg Miejskich współtworzy z Komitetem Rewitalizacji koncepcję przebudowy układu drogowego i rowerowego. W 2017 r. na zlecenie miasta Leszna opracowano „Koncepcję ciągów pieszych, rowerowych i pieszo-rowerowych w centrum miasta jako element procesu rewitalizacji Leszna”⁴³⁵. Celem opracowania jest zaproponowanie rozwiązań dążących m.in. do:

- połączenia funkcjonalnego dwóch części miasta tzn. północ–południe oraz wschód–zachód;
- zniwelowania deficytów komunikacyjnych poprzez stworzenie sieci tras rowerowych, utworzenie ciągów pieszych, rowerowych i pieszo-rowerowych, wskazanie punktów Bike&Ride;
- wyznaczenie miejsc dla stacji do samodzielnej naprawy rowerów oraz przestrzeni parkingowej dla rowerów;
- zwiększenia bezpieczeństwa rowerzystów, także z uwzględnieniem działań dotyczących ruchu samochodowego występującego razem z ruchem rowerowym, w tym zmniejszenie dozwolonej prędkości pojazdów poruszających się w centrum miasta;
- zniesienia barier architektonicznych utrudniających komunikację rowerową i pieszą.

W odniesieniu do transportu publicznego zwrócono uwagę na to, że w Lesznie nie jest spełniona zasada lokalizacji przystanków na rozwidleniach i przepłotach krzyżujących się linii. Ponadto w systemie funkcjonowania transportu zbiorowego „(...) dla większości linii, zrezygnowano z połączeń poza godzinami szczytu oraz zastosowano długie interwały czasowe pomiędzy kursami na poszczególnych liniach, co nie sprzyja przesiadkom”⁴³⁶. Opracowanie autorstwa J. Woźniak kompleksowo diagnozuje i proponuje usprawnienia głównych problemów w komunikacji pieszej, rowerowej i samochodowej miasta Leszna. Może stanowić podstawę do opracowania spójnego dokumentu w randze strategii ws. polityki miejskiej w zakresie transportu z podziałaniem obejmującym organizację transportu publicznego, gdyż zawiera chociażby odniesienia do koncepcji ruchu pieszego w rejonie centrum miasta Leszna, czy też wyznacza strefy uspokojonego ruchu oraz wyznacza kierunki działań systemowych związanych z organizacją i zarządzaniem parkingami poza strefą płatnego parkowania.

⁴³⁵ Więcej informacji na: https://www.leszno.pl/Koncepcja_ciagow_pieszonych_rowerowych_i_pieszorowerowych.html, 17.10.2018.

⁴³⁶ J. Woźniak, *Koncepcja rozwiązań transportowych – wspierających rewitalizację obszaru śródmieścia w Lesznie*, marzec 2016, materiał własny otrzymany od UM Miasta Leszno, s. 4.

Podział zadań z zakresu polityki transportowej miasta Leszna

Miejski Zarząd Dróg i Inwestycji	Wydział Architektury, Planowania Przestrzennego i Budownictwa	Wydział Komunikacyjny	Biuro Gospodarki Komunalnej
-------------------------------------	--	--------------------------	--------------------------------

Źródło: Opracowanie własne.

Nad implementacją kierunków działań omawianej koncepcji czuwa Architekt Miejski będący jednocześnie kierownikiem Wydziału Architektury, Planowania Przestrzennego i Budownictwa. Zgodnie z podziałem zadań pracownicy wydziału odpowiadają za przygotowywanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium oraz wykonywanie ich zapisów wraz z ustalaniem warunków zabudowy. Zakres obowiązków Architekta Miejskiego obejmuje nadzоровanie spraw związanych z planowaniem przestrzennym, w tym opracowaniem polityki przestrzennej miasta i wskazywanie kierunków zmian. Architekt Miejski prowadzi również analizy dotyczące możliwych kierunków rozwoju przestrzennego obszarów inwestycyjnych miasta w tym tzw. „Starówki Miejskiej” oraz opiniowanie opracowań urbanistycznych i architektonicznych o istotnym znaczeniu dla rozwoju urbanistycznego i ładu przestrzennego miasta. Z punktu widzenia kierunków zmian architektoniczno-budowlanych, ale w praktyce również w odniesieniu do kreślenia wizji zmian polityki transportowej, Architekt Miejski współdziała w zakresie rewitalizacji miasta Leszna m.in. w odniesieniu do opiniowania działań mających na celu poprawę estetyki i funkcjonowania przestrzeni miejskiej. W tym zakresie współpracuje z Wydziałem Promocji i Rozwoju i jego Referatem ds. Rewitalizacji. Referat ten czuwa nad realizacją projektu „Nowe tory – centrum Leszna po kolei”.

Planowaniem i nadzorem nad funkcjonowaniem zbiorowej komunikacji miejskiej na terenie miasta Leszna zajmuje się co do zasady Biuro Gospodarki Komunalnej, które zgodnie z powierzonym zakresem obowiązków zapewnia prawidłową realizację zadań dotyczących świadczenia usług komunalnych w zakresie komunikacji miejskiej, w tym okresowych ocen jej funkcjonowania oraz propozycji zmian w tym zakresie. Pełni również nadzór nad działalnością zakładów budżetowych gospodarki komunalnej. Biuro Gospodarki Komunalnej podlega merytorycznie nadzorowi zastępcy Prezydenta Miasta Leszna. W strukturze Urzędu Miasta Leszna nie wyodrębniono oddzielnego stanowiska, biura dla oficera rowerowego. Osoba wykonująca ten zakres obowiązków w urzędzie pracuje, ale zapytana o swój zakres obowiązków nie udzieliła odpowiedzi. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów z zastępcą Prezydenta Miasta Leszna, kierownikiem Biura Gospodarki Komunalnej i Architektem Miejskim w dniu 9 października 2018 roku gminy cedujące na miasto Leszno zadanie organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym nie tworzą poza formułą porozumienia międzygminnego innych form współpracy dotyczących miejskiej polityki transportowej. W przekonaniu zastępcy prezydenta miasta, w pierwszej kolejności miasto odpowiada za zachowania komunikacyjne swoich mieszkańców. Nieuwzględnianie w miejskiej polityce transportowej miasta faktu suburbanizacji jest w przekonaniu autora błędne. Miasto będące stolicą obszaru subregionalnego powinno być zainteresowane z wykorzystaniem miękkich instrumentów polityki konsultacji, opinii

i edukacji, zainteresowane kształtowaniem zachowań komunikacyjnych mieszkańców ościennych miast, którzy po zmianie miejsca zamieszkania, w dalszym ciągu zaspokajają swoje potrzeby edukacyjne, zarobkowe w mieście pochodzenia, do którego docierają najczęściej własnym samochodem.

4. IDENTYFIKACJA WYBRANYCH BARIER INTEGRACJI TRANSPORTU PUBLICZNEGO

W celu identyfikacji barier rozwoju miejskiej polityki transportowej posłużono się kilkoma narzędziami badawczymi. We wszystkich analizowanych przypadkach zastosowano badania ankietowe adresowane do przewodniczących rad gmin tworzących obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych. Badaniem ankietowym zostali również objęci wójtowie, burmistrzowie tych gmin. W miastach głównych przeprowadzono wywiady z prezydentami lub osobami wskazanymi przez nich oraz z dyrektorami, prezesami operatorów świadczących usługi przewozowe na terenie miasta i gmin ościennych. Ankiety zostały przeprowadzone metodą tradycyjną poprzez wysłanie kwestionariusza oraz wspomagająco za pośrednictwem programu ankiet+.

W trakcie wywiadów zadawano standardowe pytania przygotowane dla każdego z reprezentantów ośrodków subregionalnych, jak również te zindywidualizowane w oparciu o lekturę źródeł prawa lokalnego i specyfikę wynikającą z obserwacji uczestniczącej poprzedzającej spotkania z oficjelami. Wykaz zadawanych pytań zawiera tabela 56.

Tabela 56

Wykaz przykładowych, standardowych pytań zadawanych w wywiadach z operatorami i organizatorami publicznego transportu zbiorowego w Lesznie, Koninie i w Pile

Lp.	Pytania
1	2
1.	Czy formuła porozumienia międzygminnego jest Pana/Pani zdaniem odpowiednia do potrzeb i oczekiwań gmin położonych w subregionie? Dlaczego? Czy wśród partnerów współpracy rozważano powołanie międzygminnego związku komunikacyjnego? Dlaczego nie? Dlaczego tak?
2.	W jakiej formule: kontraktu przewozowego netto czy brutto jest rozliczana usługa przewozowa?
3.	Czy na terenie Pana/Pani gminy; subregionu obowiązuje jeden zbiorczy dokument zatytułowany: polityka transportowa?
4.	Jaki jest podział zadań między organizatorem a operatorem/operatorami świadczącymi usługi przewozowe użyteczności publicznej?
5.	Jaki zakres zadań przypada na poszczególne wydziały zajmujące się transportem na terenie miasta?
6.	Co jest przedmiotem współpracy na podstawie porozumienia międzygminnego? Jaki rodzaj zadań został przeniesiony na gminę pełniącą funkcję organizatora przewozów?
7.	Czy gmina ta wykonuje również inne zadania polityki transportowej na rzecz ościennych gmin? Jakiego rodzaju są to zadania?

1	2
8.	Jakie instrumenty zarządcze, organizacyjne i planistyczne są wykorzystywane w celu realizacji założeń planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego?
9.	Jakie instrumenty nadzoru i kontroli są wykorzystywane przez organizatora w celu zapewnienia usług zgodnych ze standardami określonymi w umowie przewozowej?
10.	W jaki sposób, z wykorzystaniem jakich instrumentów kontrolowane są koszty świadczonej usługi/przekazanego zadania?
11.	Czy i w jakim zakresie współpracują Państwo z innymi jednostkami organizacyjnymi miasta/gmin ościennych, wydziałami urzędu organizatora w celu zapewnienia jak najwyższej jakości świadczonych usług i planowania rozwoju transportu publicznego?
12.	Jakie są Pana/Pani zdaniem priorytety polityki transportowej subregionu?
13.	Czy są wyznaczone, i kto stoi na ich straży, standardy architektoniczno-budowlane infrastruktury towarzyszącej i jakościowe usług przewozowych?
14.	Jakiego rodzaju bariery identyfikuje Pana/Pani w rozwoju publicznego transportu zbiorowego?
15.	Jakie działania i kto je podejmuje celem zachęty do zmiany określonych postaw mieszkańców w odniesieniu do zbiorowego transportu miejskiego?
16.	Czy i kto określa minimalne standardy jakości i warunki świadczenia usług?
17.	Czy na obszarze subregionu są prowadzone lub planowane inwestycje w zintegrowane węzły przesiadkowe?
18.	Czy, i na i przez kogo, jest zlecane przeprowadzenie audytu rekompensaty?
19.	Czy miasto-stolica subregionu byłoby zainteresowane koordynacją oferty przewozowej i nawiązaniem współpracy w zakresie jednolitej taryfy biletowej o zasięgu całego regionu?
20.	Jakiego rodzaju oczekiwania od gmin ościennych artykułuje Pan/Pani w odniesieniu do integracji publicznego transportu zbiorowego?
21.	Jaką rolę dla siebie jako organizatora przewozów widzi Pan/Pani w odniesieniu do polityki transportowej o zasięgu całego subregionu?
22.	Czy i jakie instrumenty horyzontalne w zarządzaniu wykorzystuje Pan/Pani w odniesieniu do transportu zbiorowego?
23.	Jakie rozwiązania inżynierii ruchu, polityki planistycznej, organizacyjne są stosowane na obszarze miasta organizatora i gmin ościennych celem zmiany kultury mobilności na tę bardziej przyjazną dla środowiska ograniczającej zaspokajanie potrzeb przewozowych prywatnymi samochodami?
24.	Jak Pan/Pani ocenia współpracę organizatora z ościennymi gminami?
25.	Czy z punktu widzenia rozwoju sieci połączeń komunikacji miejskiej siły i środki aktualnych operatorów są wystarczające? Czy współpracuje Pana/Pani jako organizator przewozów, bądź jest planowana współpraca z prywatnymi przewoźnikami?

Źródło: Opracowanie własne.

4.1. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie leszczyńskim

W Lesznie przeprowadzono dwa wywiady. Jeden w dniu 2 października 2018 roku z dyrektorem samorządowego zakładu budżetowego MZK Leszno p. Leszkiem Domałą. Drugi wywiad przeprowadzono tydzień później z Wiceprezydentem Miasta

Leszna i kierownikiem Biura Gospodarki Komunalnej oraz z Architektem Miejskim. Badania ankietowe zostały zrealizowane na przełomie sierpnia i września 2018 roku. Łącznie wysłano 7 ankiet, z czego uzyskano 4 odpowiedzi. Pochodzą one od gmin będących stroną porozumienia międzygminnego z miastem Leszno ws. organizacji publicznego transportu zbiorowego. Kwestionariusz ankietowy składał się z 18 pytań związanych z oceną bieżącej formuły współpracy, oceną wykonywania przez miasto Leszno zadania organizatora przewozów, określenia kierunków zmian w sieci połączeń transportu publicznego oraz w odniesieniu do koncepcji integracji miejskiego i regionalnego transportu publicznego pod egidą regionalnego organizatora przewozów, jak i docelowego kształtu polityki miejskiej ośrodka subregionalnego i jego obszaru funkcjonalnego.

Spotkanie w urzędzie miasta odbyło się w gronie: zastępca Prezydenta Miasta Leszna, Architekt Miejski oraz kierownik Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnych. Pierwsze zadane pytanie dotyczyło roli jaką Leszno jako stolica ośrodka subregionalnego widzi dla siebie w odniesieniu do miejskiej polityki transportowej rozumianej nie tylko jako organizacja transportu publicznego? W odpowiedzi na tak zadane pytanie, zastępca prezydenta zadeklarował podnoszenie jakości i poszerzania palety usług oferowanych przez miasto. Sprawny, klarowny, czytelny katalog oferty miejskiej w dziedzinie edukacji, kultury, obsługi administracyjnej, handlu i usług. Celem władz miejskich jest wprowadzenie ułatwień komunikacji miasta z jego otoczeniem. Cel ten jest realizowany we współpracy z podmiotami zewnętrznymi m.in. z PKP S.A., jak również z przewoźnikami autobusowymi. W odniesieniu do transportu publicznego na bieżąco są monitorowane potoki pasażerskie, miasto inwestuje w środki transportu podnosząc jakość świadczonych usług.

Kolejne pytanie dotyczyło kongestii w wybranych punktach miasta. Zastępca prezydenta miasta odparł, iż z chwilą oddania do użytku zachodniej obwodnicy Leszna, sytuacja obsługi komunikacyjnej miasta ruchem kołowym się zmieniła. Stąd nadal będą trwały prace monitorujące ruch i na jej podstawie zaproponowane zostaną zmiany w organizacji ruchu. Miasto prowadzi miejską politykę transportową w dwóch kierunkach. Po pierwsze, są to zmiany ograniczające ruch samochodów w ścisłym centrum poprzez wyłączanie niektórych ulic oraz planowane inwestycje w parkingi buforowe w wybranych lokalizacjach. Z drugiej strony są równolegle prowadzone zadania polegające na udroźnieniu niektórych skrzyżowań i poprawie ich przepustowości. Pomimo tego, że w mieście został powołany tzw. oficer rowerowy, to w dalszym ciągu nie wprowadzono systemu roweru miejskiego. Powodem zwlekania z decyzją w tym zakresie, są nieznanne jeszcze koszty, które należałoby pokryć z tego tytułu jako wkład miasta. Są to trudne i kosztowne projekty, które będą realizowane w perspektywie kilku lat.

Proces suburbanizacji Leszna jest faktem, dlatego powinna istnieć formuła współpracy ościennych gmin na wielu płaszczyznach. Prezydent Leszna zainicjował rozmowy w tym zakresie, ale dotychczas nie przygotowano konkretnej, spójnej propozycji komunikacji międzygminnej. Te rozmowy napotykać na trudności polityczne, które krępują wóldarzy sąsiednich gmin w partycypacji finansowej kosztów usług świadczonych nie na ich terenie. Otwartym nadal pozostaje pytanie, czy wóldarze gmin są przygotowani do tego by kompleksowo podejść do przygotowania, świadczenia i finansowania tych usług i realizacji wspólnej polityki w tym zakresie. Plany władz miasta Leszna związane

choćby z implementacją założeń omawianej w tym opracowaniu koncepcji rewitalizacji i uporządkowania ruchu w mieście, nie są konsultowane z ościennymi gminami. Co prawda, nie ma obowiązku prawnego przeprowadzania takich konsultacji, to jednak jeśli w regionie leszczyńskim można zaobserwować suburbanizację i występujące powiązania funkcjonalne generujące podróże wahadłowe do i z Leszna, to uznać można, iż skonsultowanie koncepcji polityki miejskiej pozwoliłoby na dostrzeżenie oczekiwań dojeżdżających mieszkańców gmin ościennych i na ich uwzględnienie.

W oparciu o uzyskane wiadomości w trakcie wywiadu można odnieść wrażenie, że o problemach się dyskutuje, ale nie są one rozwiązywane. Składane przez Prezydenta Miasta Leszna propozycje są przyjmowane przez gminy subregionu leszczyńskiego z dystansem. Zastępca Prezydenta Miasta Leszna wskazuje np., iż budżet miasta ponosi koszty obsługi nie swoich mieszkańców, a ze strony ościennych gmin nie ma propozycji współdzielenia odpowiedzialności i tych kosztów. Brak jest koncepcji wykorzystania infrastruktury kolejowej w gminach ciężących do Leszna: Lipno i Rydzyna. Choćby w tej pierwszej gminie, we wsi Wilkowice jest dworzec kolejowy, który nie jest w pełni wykorzystywany. Przewoźnik wojewódzki: Koleje Wielkopolskie planują zwiększenie połączeń na linii między Leszmem a Zbąszynkiem, co pozwoliłoby na dojazd do Leszna koleją. Władze miasta jednak nie mają pomysłu, by w ten sposób we współpracy z gminą Lipno rozwiązać problem dużych potoków pasażerskich. W toku rozmowy ustalono, że w marcu 2016 roku została opracowana Koncepcja rozwiązań transportowych autorstwa Joanny Woźniak⁴³⁷.

Kolejny wywiad został przeprowadzony w siedzibie zakładu komunalnego będącego jednocześnie operatorem transportu zbiorowego w Lesznie i kilku ościennych gminach. Wywiadu udzielił dyrektor MZK Leszno p. Leszek Domagała. Dyrektor zapytany o formalne relacje między operatorem a organizatorem przewozów wskazał, iż miasto Leszno scedowało wykonanie roli organizatora publicznego transportu zbiorowego w oparciu o umowę między miastem a zakładem budżetowym. Na jej podstawie prowadzone są przez Zakład badania potoków pasażerskich za pomocą bramek z elektronicznym pomiarem potoków pasażerskich montowanych w pojazdach. Dodatkowo zleca się badania potoków pasażerskich podmiotowi zewnętrznemu. Dotychczas jedna firma badała potoki pasażerskie i w oparciu o porównanie tych wyników dokonano optymalizacji dotychczasowej sieci połączeń. Dyrektor MZK Leszno nie ukrywa, że jest to propozycja kompromisowa. Na przykład uruchomiono dodatkową linię jeżdżącą via dworzec kolejowy w Lesznie.

Przewoźnik dostrzega niską liczbę mieszkańców korzystających regularnie z transportu publicznego. W opinii dyrektora MZK powodem niższej liczby pasażerów niż w innych porównywalnych miastach jest duża gęstość zaludnienia i zwarta zabudowa Leszna. „W Lesznie jest ten komfort, że mieszkaniec ma alternatywę: albo pójdzie pieszo, albo skorzysta z komunikacji miejskiej. Celem zakładu jest dotarcie do tych pasażerów, którzy incydentalnie korzystają z komunikacji miejskiej. Przeszkodą są zbyt długie trasy autobusów, które są wygodne dla starszych mieszkańców. Młodzi mieszkańcy chcą się przemieszczać szybko i nie chcą jeździć po trasach tzw. meandrowanych. Trasy te wydłużają czas podróży”⁴³⁸. Z badań MZK Leszno wynika, że

⁴³⁷ J. Woźniak, op. cit..

⁴³⁸ Wywiad z p. L. Domagała, dyrektorem MZK Leszno.

dystans z domu do przystanku w Lesznie nie powinien być dłuższy niż 400 metrów. Niestety dla osób starszych odległość między przystankami nie może być większa. Przewoźnik obawia się zwiększającej się liczby osób uprawnionych do bezpłatnego przejazdu. Z jednej strony będzie to zwiększało udział miasta w dofinansowaniu usług, z drugiej zaś trzeba dotrzeć do tego klienta, który chce się szybko przemieszczać i zapłaci za bilet. Na drodze do integracji taryfowej o zasięgu regionalnym mogą stać brak dobrych praktyk, niskie zaufanie do obowiązujących rozwiązań dotyczących dystrybucji wpływów ze sprzedanych biletów. Klient, mieszkaniec Leszna dojeżdżający do Poznania czy Wrocławia do pracy korzysta z komunikacji miejskiej lub dystans między miejscem zamieszkania a dworcem kolejowym pokonuje pieszo. Inną barierą w rozwoju regionalnej komunikacji mogą być niespójne rozwiązania informatyczne.

Rola organizatora przewozów sprowadza się do koordynacji przepływu dokumentów m.in. opiniowaniu przez radcę prawnego gminy treści porozumienia i złożenia przez prezydenta podpisu pod umową przewozową na rok następny. W dalszej części wywiadu Domagała uznał, iż porozumienia międzygminne są optymalnym rozwiązaniem adekwatnym do lokalnych potrzeb. Z każdą z gmin relacje wypracowane w oparciu o porozumienie międzygminne są transparentne. Powoływanie dodatkowego podmiotu, który właściwie byłby dysponentem pracy MZK Leszno nie ma, w jego opinii, sensu. Z punktu widzenia przewoźnika słabością dotychczasowego rozwiązania jest procedowanie zmian taryfowych, które dodatkowo wymagają uzgodnienia, opinii z dwoma leszczyńskimi centralami związkowymi. Dla MZK Leszno nie występuje konieczność rozliczenia rekompensaty, gdyż województwo nie ma tytułu do zwrotu należności za przejazdy ulgowe.

Zakład przygotowuje dla Prezydenta Miasta Leszna projekt treści porozumienia międzygminnego, które prezydent jako organizator podpisuje z ościennymi gminami. Dyrektor zakładu osobiście negocjuje liczbę kursów wykonywanych na terenie gmin sąsiadujących. Gminy płacą za konkretne kursy, a nie dopłacają do kosztu jednego wozokilometra. Żadna z gmin nie kwestionuje dotychczas przyjętego sposobu negocjacji kosztów. Odbywa się to na podstawie prezentacji na przełomie III i IV kwartału, założeń do pracy przewozowej na rok przyszły na forum rady gminy, a przedtem wójtowi/burmistrzowi i skarbnikom gminy.

Jako pełniący obowiązki organizatora dyrektor zakładu, przygotowuje proponowane rozkłady jazdy w uzgodnieniu ze szkołami i z przewoźnikami kolejowymi. Z tymi ostatnimi współpraca jest najtrudniejsza z uwagi na ciągłe zmiany rozkładów jazdy w relacji z Leszna do Poznania, Wrocławia i Ostrowa Wielkopolskiego. Nie ma jednak możliwości, aby autobusy skomunikowane np. z ostatnim kursem pociągu z Poznania, bądź z Wrocławia w przypadku jego opóźnienia, czekały na dojeżdżających pasażerów. „Nie jest to możliwe z uwagi na brak tablic z dynamiczną informacją pasażerską zlokalizowanych na terenie miasta. Informacja ta byłaby poręczna dla innych oczekujących na przejazd w centrum miasta”⁴³⁹. Firma współpracuje z podmiotem Munikom, który obsługuje kartę miejską, rozkład jazdy, jak i wewnętrzny system rozliczeń w firmie.

Z punktu widzenia uruchomienia nowych połączeń łączących kilka gmin z wyłączeniem miasta Leszna, które mogłyby obejmować lokalne punkty generujące ruch pasa-

⁴³⁹ Ibidem.

żerski (szkoły, urzędy, zakłady pracy) MZK Leszno czeka na zgłoszenia mieszkańców i aktywność w tym zakresie władz tych gmin. Na przeszkodzie nowych połączeń stoją również braki w infrastrukturze przystankowej, które utrudniają świadczenie usług i niekiedy nawet je uniemożliwiają. Dotychczas zgłaszane inicjatywy miały charakter incydentalny. Podjęto też współpracę z kilkoma firmami, do których dojeżdżają pracownicy. „Niestety doświadczenia z kooperacji z kilkoma z nich wskazują, że pracodawcy traktowali komunikację miejską jak autobus pracowniczy jeżdżący poza rozkładem jazdy. MZK Leszno przygotowało ofertę dodatkowych połączeń, nieujętych w rozkładzie jazdy. Za kursy te powinien zapłacić pracodawca, który stoi na stanowisku, że pracownik jeśli chce pracować to musi sam dojechać, a sposób dojazdu pozostaje poza zainteresowaniem pracodawcy. W efekcie powstałych sporów, braku realizacji rozkładu jazdy topniały potoki pasażerskie i z tej współpracy się wycofano”⁴⁴⁰.

Ponadto MZK Leszno nie ma aktualnie sił i środków do uruchomienia nowych połączeń z uwagi na to, iż zapotrzebowanie na tabor w ruchu codziennym od poniedziałku do piątku wynosi 20 autobusów, na 21 będących w dyspozycji. Ruch autobusów odbywa się kaskadowo, stopniowo, co pozwala na wykonanie rozkładu jazdy i dokonywanie bieżących napraw. Szczyty komunikacyjne – najwięcej autobusów w ruchu występuje w godzinach porannych między 5.30 a 9.00, popołudniowych między 13.00 a 17.00. W środy i w piątki odbywa się w mieście targ, który cieszy się zainteresowaniem mieszkańców ościennych gmin zwłaszcza z Wilkowic. Zapytany o rekomendację zmian organizacji transportu osobowego w Lesznie i w jego obszarze funkcjonalnym dyrektor MZK Leszno wskazał, że w celu zachęty tych mieszkańców, którzy do Leszna dojeżdżają samochodem warto byłoby wybudować zintegrowane węzły przesiadkowe. Jednak należy ich lokalizację dobrze przemyśleć, gdyż wielu z mieszkańców ma swoje przyzwyczajenia do komfortowego przemieszczania się własnym samochodem. Odważniejsze propozycje zmian polegające na zagęszczeniu sieci połączeń i rozszerzeniu jej zasięgu o gminy dotychczas niewspółpracujące z miastem Lesznom były przedmiotem konsultacji na forum władz tych gmin. Jednak dotychczas prowadzone rozmowy pozostawały na etapie wymiany pomysłów i opinii. Z chwilą, gdy wstępnie wyliczono koszty takiej współpracy, poszczególne gminy zaczęły rezygnować z udziału w spotkaniach. Ponadto każda z tych gmin oczekiwała sprostania jej oczekiwaniom bez uwzględnienia tego, iż planowanie sieci połączeń ma charakter rozwiązań systemowych, oddziałujących na poszczególne elementy i trudno jest zindywidualizować ofertę przewozową.

W kontekście zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Leszna i ich skutków dla obsługi komunikacją zbiorową, dyrektor zakładu raz do roku na prośbę Architekta Miejskiego opiniuje propozycje zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia obsługi transportowej nowych dzielnic miasta i rozbudowy tych już zamieszkałych. W celu dostosowania lokalizacji przystanków do potrzeb mieszkańców zakład posługuje się swoim profilem na portalu społecznościowym, brankami w drzwiach liczącymi pasażerów, prowadzi mailową skrzynkę kontaktową oraz prowadzi tradycyjną formę notowania potoków pasażerskich. Na podstawie tak uzyskanych informacji, po ich przeanalizowaniu wprowadza się nowe lokalizacje przystanków.

⁴⁴⁰ Ibidem.

Z punktu widzenia rozwoju transportu publicznego na terenie subregionu leszczyńskiego duże nadzieje wiąże się z uruchomieniem nowego zaplecza dworca, które będzie pełniło funkcję zintegrowanego węzła przesiadkowego dla innych przewoźników. Mieszkaniec zyska lepszą synchronizację kursów w jednym miejscu. Ponadto należałoby zwiększyć częstotliwość połączeń, która co do zasady wynosi jeden kurs na godzinę za wyjątkiem linii nr 6 kursującej z częstotliwością co 20 minut. MZK proponuje zwiększenie liczby autobusów, więcej kursów, poprawę dostępności przystanków i wysoką jakość oferowanej usługi. Zapytany o konkurencję dyrektor MZK Leszno odpowiada, że jej nie dostrzega, zaś wcześniej działający PKS po prywatyzacji ma droższe bilety i mieszkańcy chętniej korzystają z usług miejskiego przewoźnika.

Ciekawych informacji na temat integracji miejskiego transportu zbiorowego na obszarze subregionu leszczyńskiego dostarczają wyniki badań ankietowych. Na pytanie dotyczące korzyści ze współpracy z miastem Leszno ws. integracji transportu publicznego respondenci wskazali w przeważającej części zalety polegające na: sprawniejszym dojeździe do pracy, szkoły, sprawniejszym połączeniu z dworcem kolejowym w Lesznie i tym samym z miastem Poznaniem lub Wrocławiem oraz większych szansach na znalezienie atrakcyjnego miejsca pracy. Każda z tych odpowiedzi została wybrana przez 75% respondentów. Podobne odpowiedzi uzyskano na pytanie dotyczące szans wynikających z integracji komunikacji publicznej. W tym przypadku odpowiedzi respondentów nawiązywały do szans na szybszy rozwój całego regionu leszczyńskiego (75% wskazań) oraz 50% wskazań dotyczących usprawnienia dowozu dzieci i młodzieży do szkół również w obrębie własnej gminy, troskę o ochronę środowiska, większe szanse na znalezienie atrakcyjnego miejsca pracy oraz uniknięcie stania w korkach. Zadając pytanie dotyczące postulatów pasażerskich oczekiwano odpowiedzi, na podstawie których autor mógłby zidentyfikować występujące niedobory w ofercie przewozowej i jakości świadczonych usług.

W tym przypadku poproszono respondentów o wskazanie wagi postulatu pasażerskiego w skali 1–5, gdzie jeden oznacza brak znaczenia, zaś 5 dużą wagę i znaczenie.

Tabela 57

Odpowiedzi respondentów w subregionie leszczyńskim na pytanie: Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne w komunikacji publicznej? (w %)

Postulat pasażerski	1	2	3	4	5
A	B	C	D	E	F
Niskie koszty podróży	0	0	25	25	50
Wysoki komfort i bezpieczeństwo jazdy	0	0	50	0	50
Bezpieczeństwo w podróży i w trakcie oczekiwania na nią	0	0	25	25	50
Pewność realizacji usługi	0	0	25	50	25
Ograniczenie liczby przesiadek	0	0	33,3	66,7	0
Zadowolająca sieć połączeń i ilość kursów	0	0	0	100	0
Dobre skomunikowanie terenów o niskim wskaźniku zaludnienia	0	0	50	50	0
Ekologia, np. autobusy przyjazne dla środowiska	0	0	25	25	50
Niechęć do stania własnym samochodem w korku	0	0	25	75	0
Łatwość w zakupie biletu, np. możliwość płacenia kartą debetową	0	0	50	50	0
Niezawodna informacja pasażera	0	0	50	25	25

A	B	C	D	E	F
Wysoki standard przystanków	0	25	50	25	0
Możliwość bezkolizyjnych przesiadek różnymi środkami komunikacji z „jednym biletem”	0	0	50	25	25
Kultura osobista kierowców/kontrolerów biletów	0	0	0	75	25
Dostępność komunikacji w nietypowych porach dnia	0	0	25	75	0
Zintegrowana w jednym miejscu (pod jednym zarządem) komunikacja w regionie leszczyńskim	0	33,3	33,3	33,3	0
Zbudowania tzw. zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu: roweru, samochodu	0	33,3	0	0	66,7
Usługa „autobus na telefon”	33,3	0	66,7	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Jaka wynika z powyższych danych, aczkolwiek trudno uznać je za reprezentatywne dla całego subregionu, władze gmin identyfikują postulaty pasażerskie, które związane są z aktualnie świadczoną usługą przewozową. Pojawiają się również wysokie wskaźniki w odniesieniu do nowych form usług towarzyszących usłudze podstawowej jak np. budowa zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz oceniona na 3 usługa „autobus na telefon”. Pomysł zintegrowania w jednym miejscu (pod jednym zarządem) komunikacji w regionie leszczyńskim nie zyskał jednoznacznego poparcia. Wskazania respondentów rozłożyły się po równo dla ocen od 2 do 4.

Rozwój transportu publicznego w subregionie leszczyńskim nie jest możliwy bez udziału miasta Leszna i jego przewoźnika. Władze gmin chcący pogłębiać integrację w tej dziedzinie powinni wykazywać zadowolenie z dotychczasowej współpracy. Stąd zadano pytanie dotyczące zalet współpracy z miastem Leszmem w kwestii zbiorowego transportu publicznego. Poniższa tabela 58 prezentuje ich zbiorcze zestawienie.

Tabela 58

Odpowiedzi respondentów w subregionie leszczyńskim na pytanie o zalety współpracy z miastem Leszmem w kwestii zbiorowego transportu publicznego w %

Odpowiedź	Wskazania respondentów	Liczba wskazań
1	2	3
Sprawniejsze opracowanie projektów planów rozwoju sieci komunikacyjnej	0	0
Dobre dopasowanie oferty przewozowej do potrzeb mieszkańców	100	4
Dobry dostęp do wiedzy na temat potrzeb transportowych mieszkańców	0	0
Dokładniejsze określenie potrzeb przewozowych w gminie	0	0
Wypracowanie wspólnej polityki transportowej dla całego subregionu	0	0
Wspólne inicjatywy w zakresie większej mobilności przyjaznej dla środowiska	25	1
Niska kwota dotacji na transport publiczny z budżetu gminy	0	0
Lepsza synchronizacja rozkładów jazdy z rozkładem jazdy kolei	0	0
Dobre połączenie z placówkami służby zdrowia	25	1
Dobre połączenie z placówkami kultury, bibliotekami	0	0
Standaryzacja świadczonych usług	0	0
Dobre połączenie z urzędami ponadgminnymi	25	1

1	2	3
Przekazanie kompetencji na rzecz miasta Leszna	0	0
Ujednoczenie polityki w zakresie transportu zbiorowego	0	0
Lepsze połączenie z miejscami pracy	75	3
Poprawa lokalnego rynku pracy	25	1
Wprowadzenie bogatej oferty biletowej	0	0
Lepsze skomunikowanie mniej zaludnionych terenów gminy	0	0
Wysokie zaufanie do partnera	25	1
Sprawna wymiana informacji	25	1
Wsparcie i pomoc w rozwiązywaniu lokalnych problemów transportowych	25	1
Lepsze połączenie ze szkołami ponadgimnazjalnymi	75	3
Sprawa administracja powierzonym zadaniem organizacji przewozów	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Jak wynika z powyższego opracowania, najczęściej wskazań zebrały twierdzenia dotyczące zadań związanych z lepszym dopasowaniem siatki połączeń ze szkołami ponadgimnazjalnymi, z miejscami pracy i ogólnie z dobrym dopasowaniem oferty przewozowej do potrzeb mieszkańców. Niskie wskazania dotyczą działań organizatorskich polegających na: wsparciu i pomocy w rozwiązywaniu lokalnych problemów transportowych, sprawnej wymianie informacji, wysokiego zaufania do partnera, wspólnych inicjatyw w zakresie większej mobilności przyjaznej dla środowiska. Powyższe wyniki korespondują ze wskazaniami dotyczącymi wad współpracy z miastem Leszmem. Respondenci odpowiadający na to pytanie wskazali: niesprawne opracowanie projektów planów rozwoju sieci komunikacyjnej oraz złe skomunikowanie terenów mniej zaludnionych. Dwóch respondentów wybrało odpowiedź: nie dotyczy. W tym samym tonie brzmią obawy przed współpracą z miastem Leszmem ws. integracji transportu publicznego. Respondenci wskazali na obawy związane ze zwiększeniem kosztów usługi transportowej oraz z niekorzystnym dla gminy opracowaniem projektów planów rozwoju sieci komunikacyjnej. Najwięcej wskazań (3) dotyczy obaw złego skomunikowania mniej zaludnionych terenów gminy. Ciekawych danych dostarczają odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie miasta Leszna z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy.

Tabela 59

Wybrane wskazania respondentów (w %) subregionu leszczyńskiego w odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie miasta Leszna z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy?

Odpowiedź	Wskazania respondentów	Liczba wskazań
1	2	3
Powołać związek międzygminny w celu integracji komunikacji publicznej	25	1
Podjąć w uchwale porozumienia międzygminne i scedować na miasto Leszno zadania organizatora przewozów na całym obszarze	50	2
Ustalić jednolitą taryfę biletową	50	2
Miasto Leszno powinno porozumieć się w tej kwestii ze starostą powiatowym, który nas reprezentuje	25	1

1	2	3
Zwiększyć częstotliwość połączeń w godzinach szczytu komunikacyjnego	50	2
W integrację lokalnych połączeń powinien zaangażować się Urząd Marszałkowski	25	1
Poprawić skomunikowanie mniej zaludnionych terenów	75	3
Do współpracy należy włączyć prywatnych przewoźników	50	2
Poprawić dostępność do informacji o trasach, opłatach i porach odjazdów	50	2
Zbudować sieć zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu roweru, samochodu	50	2
Wspólnie z kluczowymi pracodawcami opracować rozkład jazdy	75	3
Wprowadzić zintegrowany z koleją bilet	25	1
Wprowadzić zintegrowany z koleją i poznańskim systemem PEKA, wspólny bilet	50	2
Wprowadzić spójny ze strefą ograniczonego postoju bilet	25	1
Zbudować spójny z Leszmem system ścieżek rowerowych i wprowadzić tzw. rower miejski	75	3
Należy wypracować jednolitą dla całego subregionu politykę transportową i przyjąć do realizacji przez wszystkie sąsiadujące gminy	25	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

W kolejnym pytaniu nawiązano do proponowanych zmian w dotychczasowej współpracy. Wśród odpowiedzi znajdują się propozycje zmian nawiązujące do zwiększenia częstotliwości kursów oraz możliwości zakupu biletów w autobusie w biletomacie. Jeden z respondentów jasno kreśli kierunek zmian rozumianych jako rozszerzenie transportu międzygminnego wraz ze zwiększeniem zasięgu kursów i ich częstotliwością. Odpowiadający na to pytanie zostali poproszeni o ocenę sił i środków MZK Leszno i gotowość do przyjęcia nowych zleceń przewozowych. W trzech przypadkach aktualny stan liczebny taboru MZK Leszno nie budzi wątpliwości w kontekście nowych zleceń. Jeden ankietowany wyraża wątpliwości, lecz zakup nowego taboru może je rozwiązać. Wszyscy respondenci są również zgodni co do uznania dotychczasowej formuły współpracy – porozumienia międzygminne – jako adekwatnej do ich potrzeb. Nikt nie wskazał odpowiedzi wskazującej na konieczność powołania międzygminnego związku komunikacyjnego.

W jednym z ostatnich pytań nawiązano do kierunków rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności. Odpowiedzi respondentów zebrano w tabeli 60.

Tabela 60

Wskazania respondentów (w %) w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie leszczyńskim

Propozycja	1	2	3	4	5
A	B	C	D	E	F
Wprowadzenie wspólnego biletu obowiązującego na terenie całego powiatu	0	25	25	25	25
Synchronizacja rozkładów jazdy prywatnych, publicznych przewoźników z kolejowym rozkładem jazdy	0	0	0	75	25

A	B	C	D	E	F
Wprowadzenie systemu dynamicznej informacji pasażerskiej – w tym tablice elektroniczne informujące o faktycznych czasach odjazdu	0	25	25	25	25
Promowanie ruchu rowerowego poprzez stworzenie zintegrowanej sieci ścieżek rowerowych na terenie miasta Leszna i powiatu	0	0	0	50	50
Wprowadzenie darmowej komunikacji publicznej	0	0	25	75	0
Przejęcie przez powiat głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	0	0	0	50	50
Dostosowanie oferty komunikacji zbiorowej dla osób z niepełnosprawnościami	0	0	0	25	75
Budowa zintegrowanych przystanków na terenie gmin powiatu leszczyńskiego, w rejonie których można zostawić rower, samochód w bezpiecznym miejscu	0	25	0	25	50
Unifikacja wizualna przystanków (w tym wspólne standardy architektoniczne i urbanistyczne)	0	50	0	50	0
Wspólne planowanie zagospodarowania przestrzennego w celu uniknięcia problemów transportowych w gminach powiatu leszczyńskiego	0	25	0	75	0
Wspólne standardy statycznej informacji pasażerskiej (np. w zakresie wyglądu i formy tablic z nazwami przystanków, tabliczek informacyjnych z rozkładami jazdy)	0	25	0	50	25
Integracja transportu autobusowego z kolejowym i poznańskim systemem PEKA	0	25	0	75	0
Zapewnienie priorytetu w ruchu drogowym środkom transportu publicznego (wydzielenie buspasów)	0	0	0	75	1
Pierwszeństwo inwestycji w systemy transportu przed inwestycjami w zabudowę	0	0	0	2	1
Przejęcie przez miasto Leszno głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	0	0	0	100	0
Zastępowanie używanego taboru nowym przyjaznym dla środowiska – ekologiczne środki lokomocji	0	0	0	50	50
Promocja eko-mobilności np. rower miejski, bezpieczne ścieżki rowerowe	0	25	0	25	50
Ograniczenie ruchu samochodowego w centrum Leszna i zbudowanie na obrzeżach miasta parkingów P+R	0	0	0	75	25
Opracowanie wspólnego systemu organizacji i zarządzania komunikacją zbiorową (autobusową)	0	0	0	75	25
Opracowanie wspólnego systemu finansowania usług	25	0	0	75	0
Powołanie wspólnej jednostki administracyjnej dla zadań związanych z polityką transportową wielu gmin	25	25	25	50	0
Wspólne zarządzanie drogami publicznymi i ruchem ulicznym	25	0	25	50	0
Doplącanie z budżetu gminy do wspólnego koszyka zamówień usług przewozowych	25	0	50	25	0
Minimalizowanie negatywnego oddziaływania rozwoju transportu na środowisko przyrodnicze	0	0	0	25	75
Wprowadzenie lokalnego systemu car-sharing	0	0	66,7	33,3	0
Skonsolidowanie podejścia różnych szczebli samorządu terytorialnego do opracowania jednolitych zasad organizacji transportu publicznego różnymi środkami na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, ośrodków subregionalnych i całego regionu	33,3	0	0	66,7	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Jak wynika z powyższego zestawienia największą wagę przypisano kierunkom zmian polegającym na lepszej synchronizacji rozkładów jazdy w tym przewoźników prywatnych, wprowadzeniu darmowej komunikacji miejskiej, dostosowaniu oferty przewozowej do potrzeb osób niepełnosprawnych, budowy zintegrowanych przystanków na terenie gmin powiatu leszczyńskiego, przejęcia przez powiat roli głównego koordynatora przewozów oraz promowanie ruchu rowerowego. Pomysł wprowadzenia wspólnego biletu obowiązującego na obszarze całego powiatu ma tytuł samo zwolenników co przeciwników. Udzielenie takich odpowiedzi może dziwić z punktu widzenia chęci przypisania powiatowi roli głównego organizatora przewozów, lepszej synchronizacji rozkładów jazdy w tym przewoźników prywatnych. Działania te mają sens, w sytuacji, w której podróżny może dokonywać przesiadki bez konieczności zakupu dodatkowego biletu emitowanego przez innego przewoźnika. Ponadto powiązanie biletu miejsko-powiatowego z systemem biletowym Kolei Wielkopolskich i Aglomeracji Poznańskiej byłoby istotnym wsparciem mobilności mieszkańców realizowanej za pośrednictwem środków publicznego transportu zbiorowego. Przygotowanie takiej oferty biletowej daje również oszczędności klientom systemu, ułatwia przemieszczanie się oraz siłą rzeczy uszczelnia dochody organizatora pochodzące ze sprzedaży biletów.

4.2. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie konińskim

Wywiady w subregionie konińskim zostały przeprowadzone z dyrektorem Wydziału Gospodarki Komunalnej oraz z prezesem miejskiej spółki MZK Konin. Z prośbą o spotkanie i udostępnienie danych zwrócono się również do zarządu spółki PKS Konin. Nie uzyskano jednak odpowiedzi, stąd dane analizujące rynek obsługiwany przez tę firmę uzyskano za pośrednictwem jej strony internetowej, jak i Biuletynu Informacji Publicznej, pośrednio zaś z opinii prezesa MZK Konin. Kwestionariusz wywiadu został wysłany do wszystkich wójtów i burmistrzów powiatu konińskiego, również do tych władarzy, których gminy w oparciu o kryteria delimitacji zostały zakwalifikowane do Konińskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Z racji tego, że miasto Konin jest właścicielem dwóch spółek przewozowych: MZK Konin oraz PKS Konin, kwestionariusz ankiety uwzględnił fakt, iż niektóre gminy mogą być objęte siecią połączeń obsługiwanych przez jednego z dwóch, każdego z osobna, lub przez żadnego ze wskazanych przewoźników. Łączna liczba respondentów wyniosła 8.

W trakcie wywiadu w siedzibie Urzędu Miasta Konina z dyrektorem Wydziału Gospodarki Komunalnej, p. Sławomirem Matysiakiem uzyskano opinię wskazującą na to, iż „właściwie MZK wystarczy do obsługi komunikacyjnej miasta, stąd prezydent zastanawiał się nad tym jaki jest sens utrzymywania spółki PKS. Trudność w zarządzaniu PKS Konin sprowadzają się do wyliczenia rzeczywistej wartości 1 wkm i synchronizacji okresu rozliczeniowego tej spółki z procedurami budżetowymi gmin przez nią obsługiwanych. Ale z racji tego, że miasto Konin jest właścicielem PKS Konin, miasto w dalszym ciągu będzie organizatorem przewozów międzypowiatowych w oparciu o stosowne porozumienia”⁴⁴¹. Cały czas rozważane jest połączenie MZK

⁴⁴¹ Wywiad z dyrektorem Wydziału Gospodarki Komunalnej UM Konin.

Konin z PKS Konin, ale decyzje w tej sprawie są podejmowane przez organ uchwałodawczy. Miasto nie widzi aktualnie potrzeby dopuszczenia do przewozów w sposób regulowany prywatnych przewoźników. Rynek usług świadczonych przez nich reguluje się samodzielnie również w odniesieniu do przewozów szkolnych. Prywatni przewoźnicy konkurują z miastem Konin tylko w zakresie obsługi linii z Konina do Lichenia i tamtejszego Sanktuarium Maryjnego.

Zapytany o formułę porozumienia międzygminnego dyrektor wydziału, uznaje, że ta podstawa prawna jest adekwatna do lokalnych potrzeb. Jest ona jeszcze do dopracowania, chociażby w odniesieniu do wyliczenia stawki za 1 wkm, która najpewniej powinna być uzależniona od wpływów ze sprzedaży biletów. MZK Konin aktualnie prowadzi badania rzeczywistych potoków pasażerskich i wpływów z biletów, by uzyskać obiektywne dane wyjściowe do dyskusji na ten temat. Z chwilą przekształcenia MZK Konin w spółkę gminną istnieje pilna konieczność zmiany sposobu finansowania spółki i zróżnicowania sposobu jej dotowania. Aktualnie w budżecie miasta jest zapisana graniczna kwota, która jest przeliczana na konkretną liczbę wozokilometrów. Organizator przewozów wybiera operatora w trybie *in house* i zawiera z nim, wspólnie wypracowaną z MZK, umowę na świadczenie usług przewozowych. Usługa przewozowa jest rozliczana jako kontrakt netto, co oznacza, że dochód ze sprzedaży biletów jest dochodem miasta. Kwestią problemową jest windykacja należności z opłat dodatkowych za przejazd bez ważnego biletu. Jest to przedmiotem sporu między MZK Konin a Urzędem Miasta Konina. Prezydent miasta jako organizator realizuje swoje zadania poprzez Wydział Gospodarki Komunalnej konińskiego magistratu. Dyrektor dostrzega w tym pewien problem i deklaruje, że chce by to jego wydział był głównym koordynatorem działań. W tym celu zwrócił się do prezydenta miasta z prośbą o korektę Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i upoważnienie go do podpisywania decyzji administracyjnych z upoważnienia prezydenta. Ponadto dyrektor deklaruje gotowość opracowywania rozkładów jazdy, stania na straży jakości świadczonych usług. Aktualnie, rozkłady jazdy przygotowuje spółka, a pracownicy magistratu je kontrolują. Ponadto pracownicy urzędu metodą na tzw. stójkę na przystanku, kontrolują punktualność kursów. Pracownicy wydziału nie mają możliwości elektronicznego nadzoru nad świadczonymi usługami przewozowymi, jak i bieżącymi potokami pasażerskimi.

Zgodnie z katalogiem ustawowych zadań organizatora przewozów publicznym transportem zbiorowym, jest on zobowiązany do podejmowania działań polegających na bieżącym nadzorze nad wykonywaniem zadania przewozowego oraz na podstawie badań i diagnozy potrzeb transportowych ma wskazywać kierunki rozwoju sieci połączeń. Dyrektor wydziału zapytany o instrumenty zarządzania siecią połączeń potwierdził, iż część zadań nadal jest wykonywana przez MZK Konin, co wynika z poprzednich doświadczeń we współpracy. Dyrektor i jego pracownicy nie monitorują na bieżąco potrzeb transportowych mieszkańców miasta. Część danych jest uzyskiwana od dyrektorów szkół, ale miasto nie prowadzi szerzej zakrojonych badań potrzeb mieszkańców. Ostatnie badania w tym zakresie były prowadzone przez wykonawcę planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Jako błąd należy uznać fakt, iż pracownicy wydziału nie biorą systematycznie udziału w pracach nad planowaniem przestrzennym w gminie. Wydział odpowiedzialny za to zadanie konsultuje z Wydziałem Gospodarki Komunalnej zakres obsługi komunikacyjnej nowych terenów inwestycyjnych. Dyrektor widzi potrzebę współpracy

z wydziałem urzędu miasta odpowiedzialnym za kontakty ze środowiskiem przedsiębiorców. Zakres tej współpracy powinien objąć m.in. uzgodnienia rozkładów jazdy. „Władzom miasta powinno na tym zależeć, gdyż należy zmieniać konińską kulturę mobilności i zaoferować usługi przewozowe konkurencyjne względem samochodów prywatnych. Ponadto rozważa się zmianę podziału zadań między poszczególne wydziały, tak aby połączyć transport z komórką odpowiedzialną za zarząd nad drogami publicznymi”⁴⁴². Byłby to docelowy model administracyjny, który usprawniłby również sprawy zarządzania przystankami, umieszczaniem ogłoszeń w pasie drogowym oraz uporządkowałby, z racji tego że zarząd dróg ma odrębną księgowość, kwestie obsługi finansowej porozumień międzygminnych, jak i rozliczanie usług przewozowych.

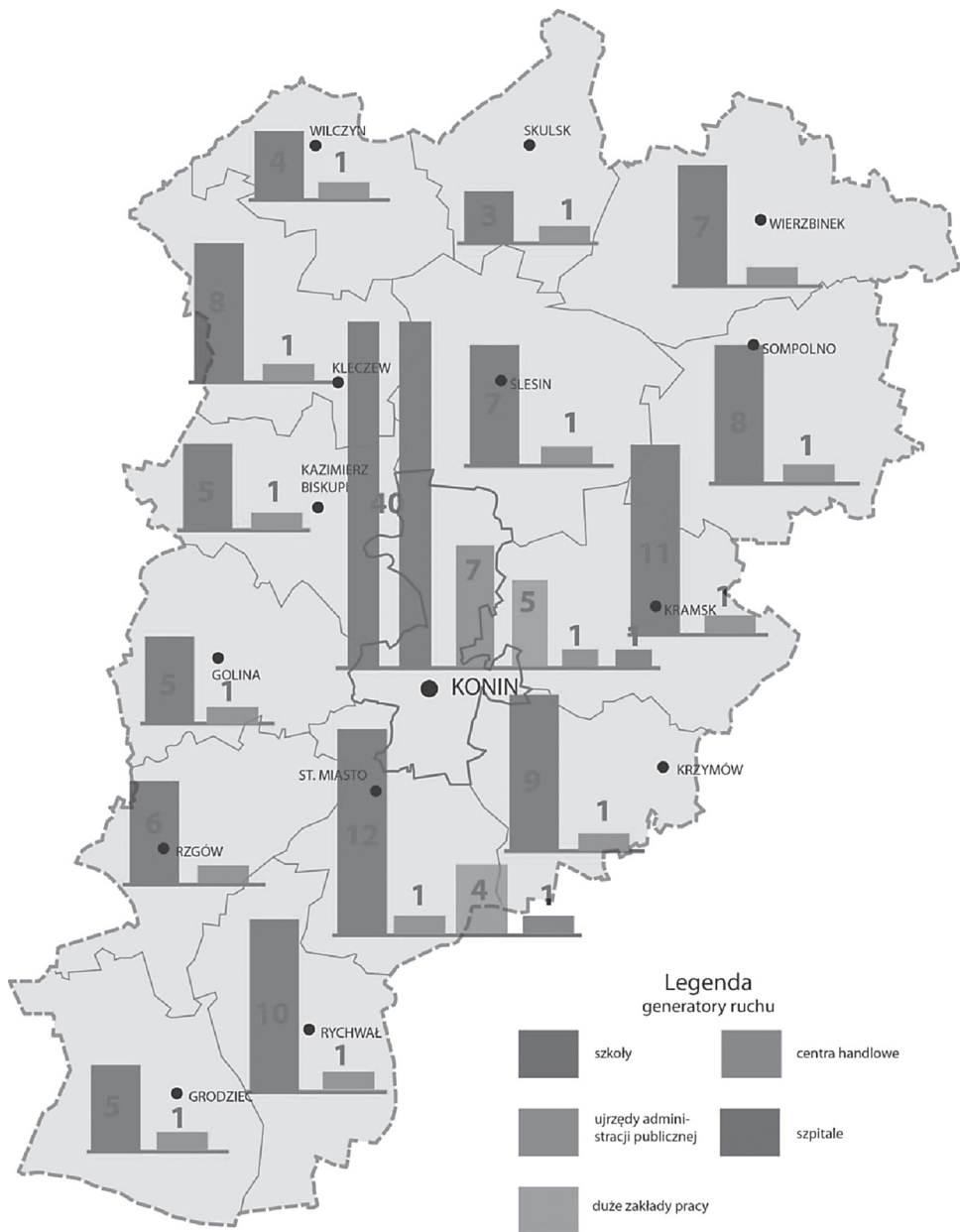
Oferta biletowa miasta jest jednolita na całej sieci połączeń, co poprawia dostępność komunikacji. Jednak system zwolnień z opłat za przejazd, w opinii dyrektora, nie przekłada się na zwiększenie potoków pasażerskich. Kontrola nad kosztami do czasu, gdy MZK funkcjonowało jako zakład budżetowy, odbywała się w oparciu o analizę i przyjęcie planu finansowego. Po zmianie podstaw prawnych, na których działa MZK Konin, urząd musi nauczyć się nowych sposobów kontroli nad kosztami. Jednym z instrumentów nadzorczych będzie najpewniej konieczność sporządzenia audytu rekompensaty.

W kontekście dostępu do sieci publicznego transportu zbiorowego w innych miastach regionu Wielkopolski w toku wywiadu ustalono, iż w Koninie obowiązuje elektroniczny nośnik biletów, który działa na tym samym systemie operacyjnym jaki obowiązuje w Poznaniu. Teoretycznie jest możliwość korzystania z roweru miejskiego w Poznaniu i w Koninie za pomocą tej samej aplikacji. Wspólny bilet obowiązuje również na liniach obsługiwanych przez PKS Konin i MZK Konin. Pogłębienie integracji o dostęp do systemu biletowego obowiązującego z Aglomeracji Poznańskiej jest analizowany w konińskim magistracie. Oferta ta mogłaby być poszerzona o współpracę z władzami województwa w zakresie wspólnego elektronicznego nośnika biletów autobusowych i kolejowych honorowanych na połączeniach obsługiwanych przez wojewódzką spółkę Koleje Wielkopolskie. Sieć połączeń autobusowych i przystanków jest w niektórych miejscach doposażona w dodatkową infrastrukturę wspomagającą system połączeń modalnych. Na przykład w gminie Krzymów powstał zintegrowany przystanek, zaś na terenie miasta Konin na wybranych przystankach zamontowano stojaki rowerowe. Docelowo punkty takie mają zostać zmodernizowane na sieci połączeń obsługiwanych przez MZK Konin w gminach objętych zasięgiem obszaru strategicznej interwencji (KOSI). Poniższe opracowanie pokazuje jednak, że potrzeba ich wyznaczenia celem poprawy konkurencyjności transportu zbiorowego jest również na obszarze nie tylko KOSI, lecz również w granicach obszaru funkcjonalnego aglomeracji konińskiej (ryc. 32).

Identyfikując główne bariery w rozwoju polityki miasta związanej z transportem publicznym, dyrektor jednoznacznie wskazał na barierę finansową oraz organizacyjną we współpracy ze spółkami kolejowymi⁴⁴³. Nie wskazano na bariery polityczne, co

⁴⁴² Wywiad z dyrektorem Wydziału Gospodarki Komunalnej UM Konin.

⁴⁴³ Podobnej identyfikacji dokonano na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Transportu Zrównoważonego opracowanego na zlecenie gmin OFAK. Opracowanie zakłada m.in. następujące cele: założenia Studium rozwoju transportu zrównoważonego OFAK są skoncentrowane na: popra-



Ryc. 32. Lokalizacja generatorów ruchu na mapie OFAK

Źródło: Studium Rozwoju Transportu Zrównoważonego Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Konińskiej (OFAK), http://powiat.konin.pl/pl/1126/1059/studium_rozwoju_transportu_zrownowazonego, 5 XII 2018.

wę dostępności obszarów aktywności gospodarczej oraz budowę nowych obszarów aktywności gospodarczej (w tym produkcyjnej, logistycznej i usługowej) w celu wykorzystania położenia Aglomeracji Konińskiej w centrum Polski, przy autostradzie A2 oraz linii kolejowej E20 (korytarz TEN-T);

jest postrzegane jako zasługa aktualnego wóldarza miasta. „Mamy wiele pomysłów na rozwój komunikacji, ale na przeszkodzie w ich realizacji stoją środki finansowe. Ościenne gminy kontrolują przepływy finansowe między miastem a nimi. Negocjowane są kwoty dotacji płaconej przez gminy, do których w ciągu roku jest dopasowana liczba wozokilometrów”⁴⁴⁴.

W opinii autora taki system kontraktowania usług przewozowych jest dość archaiczny, ogranicza elastyczność administracji prezydenta Konina w organizacji przewozów i nie pozwala na bieżącą reakcję na zmianę w potokach pasażerskich i zapotrzebowaniu na usługi przewozowe. Mogą one się zmieniać, być mniejsze i większe na skutek wielu czynników. System ten może w efekcie wygenerować konieczność dodatkowych lub mniejszej liczby wozokilometrów. Może zatem powstać ich nadwyżka, która zgodnie z wykładnią przepisów charakteryzujących usługi użyteczności publicznej nie powinna zakłócić ciągłości w dostępie do usług. Kreśląc kierunki rozwoju miejskiej polityki transportowej, dyrektor widzi obszary do zmian. Wśród nich wymienia m.in.:

- promowanie transportu publicznego w ramach akcji „Dzień bez samochodu”;
- większą integrację ścieżek rowerowych.

Drugi wywiad został przeprowadzony z prezesem MZK Konin p. Mirosławem Pachciarzem. Wywiad przeprowadzono w dwóch turach, w międzyczasie wymieniając korespondencję mailową. Pierwsze pytanie dotyczyło zalet zmiany podstaw prawnych, w oparciu o które prowadzi swą działalność MZK Konin. Ograniczenia finansów publicznych powodują, iż zmniejszenie dochodów skutkuje zmniejszeniem dotacji, co w związku z poszerzaniem liczby osób uprawnionych do bezpłatnych przejazdów wiąże się ze spadkiem dochodów. Ponadto skoncentrowanie wszystkich zadań organizatora i operatora przewozów w świetle obowiązującej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest niekorzystne. Zakład budżetowy miał ograniczoną możliwość zaciągania zobowiązań finansowych przeznaczanych na inwestycje, co z kolei utrudniało wymianę autobusów na nowe i w konsekwencji obniżało jakość świadczonych przez firmę usług. „Miasto, z uwagi na inne wydatki budżetowe nie miało zdolności finansowej, by dotować zakup nowych środków transportu i w konsekwencji mieliśmy do czynienia z trudną sytuacją. Z jednej strony presja mieszkańców i władzy uchwałodawczej na wymianę taboru, z drugiej strony ograniczenia formalne w tym zakresie”⁴⁴⁵. Decyzja o przekształceniu zakładu budżetowego w spółkę, w przekonaniu prezesa Mirosława Pachciarza, pozwoliła na otwarcie się firmy na przyszłość. W Koninie zwiększają się potoki pasażerskie, a liczba taboru i jego pojemność nie zwiększyła się. „W 2017 roku zaczęliśmy mieć problemy z obsługą potoków pasażerskich, co jest konsekwencją polityki miasta i poszerzania liczby osób podmiotowo uprawnionych do bezpłatnych przejazdów. Zakład budżetowy ma jedną zaletę: jest najtańszą formą prowadzenia działalności z punktu widzenia miasta i jego budżetu. Aktualnie

integrację i modernizację komunikacji miejskiej i PKS (w tym integrację taryfową), z możliwością przystąpienia do systemu również innych przewoźników (np. prywatnych, wykonujących przewozy na zlecenie gmin i powiatu); poprawę jakości i dostępności dworców i przystanków kolejowych (z wykorzystaniem komunikacji samochodowej, rowerowej i autobusowej), http://powiat.konin.pl/pl/1126/1059/studium_rozwoju_transportu_zrownowazonego, 5 XII 2018.

⁴⁴⁴ Wywiad z dyrektorem Wydziału Gospodarki Komunalnej UM Konin.

⁴⁴⁵ Wywiad z prezesem MZK Konin.

uporządkowania wymaga kwestia kwalifikacji dochodów ze sprzedaży biletów i ich rozliczania⁴⁴⁶.

Konin jest miastem, które geograficznie musi być obsługiwane przez komunikację publiczną. Podział na Stary i Nowy Konin, rozproszona zabudowa oraz pociągi pasażerskie z gmin ościennych stawiają przed władzami lokalnymi wyzwania organizacyjne i zarządcze. Silnym impulsem do działania są zmiany w strukturze demograficznej miasta. Miasto się starzeje, coraz więcej osób starszych chce i musi korzystać z transportu zbiorowego, stąd zadaniem władz miasta, jak i operatora publicznego transportu zbiorowego, jest przygotowanie oferty przewozowej odpowiedniej do postulatów pasażerskich.

Organizacja komunikacji publicznej w subregionie konińskim opiera się na porozumieniach międzygminnych. Nikt dotychczas nie nosił się z pomysłem powołania międzygminnego związku komunalnego, który mógłby dla miasta, powiatu i ościennych gmin pełnić rolę organizatora przewozów. Na przeszkodzie w powołaniu odrębnej jednostki koordynującej transport zbiorowy na całym obszarze subregionu konińskiego, stoją ograniczenia prawne. „Jeśli już nowa jednostka miałaby powstać, powinien być to związek międzypowiatowy. Z punktu widzenia uporządkowania relacji między dwoma spółkami, działaniami gmin organizującymi dojazdy dzieci do szkół, jak i niektórych prywatnych przewoźników, system ten powinien zostać uporządkowany. Niestety nikt nie koordynuje współpracy między operatorami w zakresie komunikacji rozkładów jazdy⁴⁴⁷. Dotychczas jedynym udanym przedsięwzięciem było wprowadzenie wspólnego z PKS Konin biletu dla młodzieży dojeżdżającej do konińskich szkół z powiatu konińskiego. Słabością jest brak integracji taryfowej. Bilet wspólny jest naliczany na jeden nośnik – elektroniczną kartę, której czytniki są zamontowane w pojazdach MZK i PKS Konin. Na przeszkodzie pogłębienia współpracy między dwoma spółkami stoi też system finansowania PKS i wypłacanie przez Marszałka Województwa rekompensaty finansowej, której utraty władze PKS Konin nie chcą ryzykować. To z kolei przekłada się na to, że PKS, w ocenie prezesa MZK Konin, może nie być zainteresowany prowadzeniem działalności nastawionej na pozyskiwanie nowych pasażerów. Często zdarza się, że ze względu na wysokie ceny za bilety, które obowiązują w PKS, autobusy tego operatora jeżdżą puste. Ponadto władze ościennych gmin nie wyrażają zrozumienia dla dofinansowania z ich budżetu tej dziedziny polityki komunalnej jaką jest transport publiczny. W przekonaniu prezesa MZK Konin jest to bariera mentalna i finansowa. Przykładem niezrozumienia tych spraw, jest chociażby decydowanie o przeznaczeniu środków finansowych z budżetu Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego dla Konińskiego Obszaru Strategicznej Interwencji, które zamiast na nowoczesny tabor, zostały przeznaczone na krótkie odcinki niezintegrowanych w jeden system, ścieżek rowerowych. Dla spółki brak środków na zakup autobusów powoduje zmniejszenie częstotliwości połączeń, która w dalszym ciągu nie odpowiada potrzebom mieszkańców. Ponadto dwie gminy, Kramsk i Ślesin z przyczyn politycznych, zrezygnowały ze współpracy z miastem Koninem w zakresie organizacji transportu publicznego. Decyzje te były podyktowane czynnikami politycznymi. Potrzeby transportowe mieszkańców tych gmin zaspokaja

⁴⁴⁶ Ibidem.

⁴⁴⁷ Ibidem.

PKS Konin, który nie ma nowoczesnego, dostosowanego do postulatów pasażerskich, taboru. „Barierę w dostępie do tych usług należy upatrywać również w cenie za bilet, która jest dla mieszkańców barierą w dostępie do tych usług. Władze gmin muszą zdać sobie sprawę z tego, że transport publiczny kosztuje i jeśli myślimy o zmianie kultury mobilności w regionie, to musimy wymieniać tabor i finansować kursy o požądanej częstotliwości. Inwestycje w tabor powinny być przeznaczone na zakup środków transportu o mniejszej pojemności, które byłyby skierowane do obsługi terenów mniej zaludnionych. Nowoczesny tabor powinien spełniać standardy niskoemisyjne, które obowiązują w Unii Europejskiej. Jednak nie zawsze muszą być to autobusy elektryczne. Ich eksploatacja najprawdopodobniej będzie droższa z uwagi chociażby na koszty serwisu akumulatorów, konieczność zadysponowania większej liczby, niż silnikowych, autobusów do obsługi jednej linii. Nie powinno się również uzależniać całego systemu transportowego od autobusów elektrycznych z uwagi na ich możliwą awaryjność i zawodność w okresie zimowym”⁴⁴⁸.

Zadaniem spółki jest świadczenie usług przewozowych zgodnie z podpisaną umową przewozową zawartą w trybie *in house* z miastem Koninem. Spółka bada również bieżące potoki pasażerskie, nie prowadzi windykacji należności z tytułu nałożonych na pasażerów opłat dodatkowych. Prezes Pachciarz dostrzega brak w urzędzie miasta instytucjonalnego nadzoru nad poszczególnymi parametrami podpisanej przez niego umowy. Z chwilą wejścia w życie ustawy w 2010 roku, władze miasta w opinii prezesa MZK Konin, nie miały pomysłu na to w jaki sposób i któremu z wydziałów magistratu przydzielić nadzór nad spółką i realizowanymi przez nią usługami. „Były nawet pomysły, by transport publiczny podlegał pod Wydział Komunikacji”⁴⁴⁹. Zdaniem prezesa MZK, to zadanie powinno podlegać pod Zarząd Dróg Miejskich, który w efekcie przypisania jemu tego zadania, powinien zmienić nazwę na Zarząd Dróg Miejskich i Transportu. Aktualnie relacje między organizatorem przewozów a operatorem nie są poukładane zgodnie z literą ustawy. W odniesieniu do roli jaką transport publiczny odgrywa w rozwoju subregionu i poprawy jego spójności widocznie daje się odczuć brak kapitału, wykwalifikowanego zespołu pracowników, którzy ponad granicami gmin i barierami prawnymi uporządkowałyby te sprawy.

Bieżące inwestycje w infrastrukturę towarzyszącą transportowi publicznemu koncentrują się wokół przebudowy dworca PKP oraz budowania przy nim zintegrowanego węzła przesiadkowego. W opinii prezesa MZK architektki projektujący węzeł nie sprościli zadaniu wyznaczenia optymalnej liczby miejsc postojowych dla autobusów miejskich, krajowych i międzynarodowych. To oczywiste, że wszyscy przewoźnicy powinni zatrzymywać się w jednym punkcie stanowiącym intermodalny węzeł przesiadkowy, dogodny dla pasażerów. W miejscu tym powinna być zintegrowana tablica z informacją pasażerską wielu przewoźników. Ponadto tablice te powinny pojawić się również w kilku newralgicznych punktach miasta. „Dotychczas dokonano wymiany wiat, które zostały zamontowane w Koninie w ciągu ul. 1 Maja. Wiaty te niestety nie mają podłączenia do zasilania umożliwiających ich doświetlenie i elektroniczną informację pasażerską. Aktualnie na sieci transportu miejskiego autobusy zatrzymują się na 294 przystankach. Rolę węzła powinny pełnić dwie lokalizacje: dworzec PKP oraz rejon dawnego dworca PKS

⁴⁴⁸ Ibidem.

⁴⁴⁹ Wywiad z prezesem MZK Konin.

w Starym Koninie⁴⁵⁰. Niestety miasto nie wydało dotychczas wytycznych do projektowania zatok autobusowych i peronów przystankowych. Za każdym razem, gdy oddawana jest do użytku nowa inwestycja drogowa, po której poruszają się autobusy miejskie, mamy problem z niedostosowaniem długości zatok, wysokości peronów i dodatkowych udogodnień np. dla osób niedowidzących. Sprawę ułatwiłoby żądanie w warunkach zamówienia od projektantów i wykonawców, konsultacji z MZK Konin. Nieformalna, ale ważna współpraca w tym zakresie jest między Zarządem Dróg Miejskich i spółką.

W ramach działań władz miasta realizujących określoną politykę transportową i promujących pożądaną kulturę mobilności mieszkańców, oprócz planowania i organizacji transportu publicznego, należy również nadzorować i programować ruch kołowy. Aktualnie tylko w jednym miejscu w Koninie funkcjonuje system tzw. inteligentnego skrzyżowania, które dzięki odpowiednio zaprojektowanej sygnalizacji świetlnej ma możliwość nadania priorytetu przejazdu dla autobusu. Te i inne czynniki skłaniają do twierdzenia, że władze miasta nie prowadzą polityki nastawionej na rozwój infrastruktury technicznej wspierającej transport publiczny. Z uwagi na ograniczenia techniczne i zwartą zabudowę, nie ma technicznych możliwości wyznaczenia dodatkowych „bus-pasów”⁴⁵¹.

Z uwagi na to, że skarb gminy jest właścicielem dwóch spółek przewozowych, kwestionariusz ankietowy wysłany do gmin powiatu konińskiego został zaktualizowany o rubryki dotyczące wskazania operatora, z którym gminy pozostają w relacjach zlecającego usługi przewozowe lub dofinansowującego na innej podstawie prawnej ten rodzaj usług. Gminy reprezentowane przez respondentów są objęte siecią połączeń obsługiwanych przez MZK Konin, PKS Konin oraz prywatnych przewoźników. Szczegółowe dane zawiera tabela 61.

Tabela 61

**Odpowiedzi respondentów w subregionie konińskim na pytanie:
proszę wskazać, autobusy, których operatorów świadczą usługi przewozów pasażerskich
na terenie Pana/Pani gminy**

Odpowiedzi	Liczba wskazań	Liczba respondentów
Tylko MZK Konin	0	0
Tylko PKS Konin	37,5%	3
Zarówno PKS Konin jak i MZK Konin	12,5%	1
PKS Konin, MZK Konin, jak i prywatni przewoźnicy	37,5%	3
Tylko prywatni przewoźnicy	0	0

Źródło: Opracowanie własne.

Część gmin powiatu konińskiego nie współpracuje z miastem Koninem w dziedzinie organizacji transportu publicznego, zaś dwie w ostatnim czasie jej nie kon-

⁴⁵⁰ Ibidem.

⁴⁵¹ Ponadto przystanki nie są również wyposażone w biletomaty stacjonarne. Brak ten wynika z przekonania władz miasta, które oczekują umożliwienia zakupu biletu u kierowcy. Ponadto w niektórych autobusach są zamontowane biletomaty mobilne. Brak urządzeń jest odczuwalny w rejonie węzłów przesiadkowych. Sieć dystrybucji biletów uzupełniają 3 stacjonarne punkty obsługi pasażera. Prezes wyklucza możliwość wprowadzenia opłaty za bilet za pomocą transakcji bezgotówkowej w autobusie. W jego opinii sieć dystrybucji biletów jest optymalna.

tynuują. Na zadane pytanie dotyczące powodów, dla których władze gminy nie decydują się na współpracę z miastem Koninem ws. integracji transportu publicznego respondenci wskazali: brak kierowanych do nich tak sformułowanych propozycji, brak zgłaszanych przez mieszkańców tego typu potrzeb oraz satysfakcję z dotychczasowej oferty przewozowej prywatnych przewoźników. Na pytanie dotyczące korzyści dla mieszkańców gminy płynących z integracji komunikacji publicznej, trzech respondenci udzielili odpowiedzi wskazujących na: sprawniejszy dojazd do pracy, szkoły; oszczędności dla mieszkańców oraz na usprawnienie dowozu dzieci/młodzieży uczącej się do szkół. Jeden respondent wskazał na: czystsze powietrze. Podobnie brzmiące pytanie zostało zadane, jednak sformułowano je w czasie przyszłym. Tego typu zabieg był oparty na założeniu, że jeśli miasto Konin – stolica subregionu przygotuje zintegrowaną ofertę przewozową, skomunikowaną z rozkładem jazdy PKP powiązaną z innymi elementami polityki transportowej, to gminy chętniej rozważą udział w tak określonej integracji funkcjonalnej. Respondenci chętniej odpowiadali na tak zadane pytanie wskazując na następujące korzyści płynące dla mieszkańców z integracji oferty przewozowej. Zgodnie z największą liczbą wskazań:

- szybsze i częstsze połączenia z Koninem;
- usprawnienie dojazdu dzieci/młodzieży uczącej się do szkół również w obrębie własnej gminy;
- oszczędności dla domowego budżetu;
- sprawniejsze połączenie z dworcem kolejowym w Koninie i tym samym z miastem Poznaniem lub Warszawą;
- wyższa jakość i dostępność usług przewozowych;
- troska o ochronę środowiska – czystsze powietrze.

W tabeli 62 zestawiono odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące przewidywanych postulatów pasażerskich mieszkańców. Zauważyć należy, że władze gmin w większości przypadków wskazują na te postulaty, które są możliwe do realizacji w modelu zintegrowanego zarządu i organizacji usług publicznego transportu zbiorowego. Są to standardowe formy udogodnień pasażerskich. Te, które stanowią o przyszłościowym kierunku rozwoju systemu publicznego transportu zbiorowego takie jak: dobre skomunikowanie terenów o niskim wskaźniku zaludnienia, niezawodna informacja pasażerska, wysoki standard przystanków, możliwość podróżowania różnymi środkami komunikacji z „jednym biletem”, zostały ocenione przez największą liczbę udzielających odpowiedzi, jako co najwyżej dostatecznie ważne. Ten stan rzeczy może dziwić, gdyż ułatwienie dla mieszkańców polegające na integracji biletowej i taryfowej sprawdza się w wielu obszarach funkcjonalnych miast i jest jednym z podstawowych etapów pełnej integracji komunikacji publicznej. Podobnie jak w przypadku Leszna, władze gmin powiatu konińskiego nie wykazują zainteresowania uruchomieniem usługi „autobus na telefon”. Być może brak jednoznacznie pozytywnych wskazań na ten możliwy postulat pasażerski wynika z faktu, iż usługa ta nie jest jeszcze powszechnie uruchomiona w Polsce. Dotychczas tylko dwaj organizatorzy, Szczecin i Kraków, zdecydowali się na obsługę części ich obszaru tego typu usługą, która jest tańsza od obsługi określonego obszaru regularną linią nocną. Ponadto w Niemczech, połączenie to jest znane pod pojęciem „Buergerbus” i z powodzeniem funkcjonuje na terenach o niskim wskaźniku zagęszczenia

ludności w wybrane dni tygodnia również w ciągu dnia, przy specjalnych okazjach lub o nietypowych porach nocnych.

Tabela 62

**Odpowiedzi respondentów (w %) w subregionie konińskim na pytanie:
Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne
w komunikacji publicznej?**

Postulat pasażerski	1	2	3	4	5
Niskie koszty podróży	0	0	0	12,5	87,5
Wysoki komfort i bezpieczeństwo jazdy	0	0	33,3	33,3	33,3
Bezpieczeństwo w podróży i w trakcie oczekiwania na nią	0	0	14,3	42,9	42,9
Pewność realizacji usługi	0	0	14,3	71,4	14,3
Ograniczenie liczby przesiadek	0	14,3	28,6	42,9	14,3
Zadowalająca sieć połączeń i ilość kursów	0	0	0	100	0
Dobre skomunikowanie terenów o niskim wskaźniku zaludnienia	0	0	57,1	28,6	14,3
Ekologia, np. autobusy przyjazne dla środowiska	0	20	40	40	0
Niechęć do stania własnym samochodem w korku	0	50	33,3	16,7	0
Łatwość w zakupie biletu, np. możliwość płacenia kartą debetową	0	50	50	0	0
Niezawodna informacja pasażera	0	0	83,3	16,7	0
Wysoki standard przystanków	14,3	0	71,4	14,3	0
Możliwość bezkolizyjnych przesiadek z autobusu na kolej	0	16,7	33,3	50	0
Możliwość podróżowania różnymi środkami komunikacji z „jednym biletem”	0	28,6	42,9	28,6	0
Kultura osobista kierowców/kontrolerów biletów	0	0	66,7	33,3	0
Dostępność komunikacji w nietypowych porach dnia	0	33,3	33,3	33,3	0
Zintegrowana w jednym miejscu (pod jednym zarządem) komunikacja w regionie leszczyńskim	16,7	33,3	16,7	33,3	0
Zbudowania tzw. zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu: roweru, samochodu	0	50	16,7	16,7	16,7
Usługa „autobus na telefon”	50	33,3	16,7	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

W tabeli 63 zawarto wyniki badań uzyskanych w odpowiedzi na zadane pytanie o zalety współpracy z miastem Koninem w kwestii zbiorowego transportu publicznego. Uzyskane w tym pytaniu odpowiedzi mają określić sposób w jaki miasto Konin jest postrzegane jako organizator przewozów. Jest to ważne, z punktu widzenia rozwoju współpracy i poszerzania jej o nowe gminy i nową ofertę skierowaną dla pasażerów. Na uzyskane odpowiedzi wpływ ma najpewniej postrzeganie miasta i jego całościowej polityki, a także atmosfera politycznej współpracy z ewentualnym określeniem jej barier.

W odróżnieniu od prezentacji wyników dla subregionu leszczyńskiego, ze względu na to, że w Koninie uzyskano odpowiedzi od wszystkich respondentów, dołączono kolumny zawierające wskazania na zadane pytanie dotyczące spodziewanych zalet współpracy z miastem Koninem w kwestii zbiorowego transportu publicznego.

Odpowiedzi respondentów w subregionie konińskim na pytanie o dotychczasowe i spodziewane zalety współpracy (i te spodziewane) z miastem Koninem w kwestii zbiorowego transportu publicznego w %

Odpowiedź	Wskazania respondentów	Liczba wskazań	Wskazania respondentów	Liczba wskazań/oczekiwań
	dotychczasowe zalety współpracy		spodziewane zalety współpracy	
Sprawniejsze opracowanie projektów planów rozwoju sieci komunikacyjnej	0	0	0	0
Dobre dopasowanie oferty przewozowej do potrzeb mieszkańców	12,5	1	37,5	3
Dobry dostęp do wiedzy na temat potrzeb transportowych mieszkańców	0	0	0	0
Dokładniejsze określenie potrzeb przewozowych w gminie	0	0	0	0
Wypracowanie wspólnej polityki transportowej dla całego subregionu	0	0	0	0
Wspólne inicjatywy w zakresie większej mobilności przyjaznej dla środowiska	25	1	0	0
Niska kwota dotacji na transport publiczny z budżetu gminy	0	0	0	0
Lepsza synchronizacja rozkładów jazdy z rozkładem jazdy kolei	12,5	1	37,5	3
Dobre połączenie z placówkami służby zdrowia	0	0	12,5	1
Dobre połączenie z placówkami kultury, bibliotekami	0	0	0	0
Standaryzacja świadczonych usług	0	0	0	0
Dobre połączenie z urzędami ponadgminnymi	0	0	0	0
Przekazanie kompetencji na rzecz miasta Konina	0	0	0	0
Ujednolicenie polityki w zakresie transportu zbiorowego	0	0	0	0
Lepsze połączenie z miejscami pracy	25	2	12,5	1
Poprawa lokalnego rynku pracy	25	1	0	0
Wprowadzenie bogatej oferty biletowej	0	0	0	0
Lepsze skomunikowanie mniej zaludnionych terenów gminy	0	0	0	0
Wysokie zaufanie do partnera	0	0	0	0
Sprawna wymiana informacji	0	0	0	0
Wsparcie i pomoc w rozwiązywaniu lokalnych problemów transportowych	0	0	0	0
Lepsze połączenie ze szkołami ponadgimnazjalnymi	12,5	1	12,5	1
Wypracowanie wspólnej polityki transportowej dla całego subregionu	–	–	12,5	1
Sprawna administracja powierzonymi zadaniami organizacji przewozów	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku uzyskano 5 odpowiedzi co stanowi 62,5% respondentów. Udzielający odpowiedzi mogli wybrać spośród dostępnych odpowiedzi minimum 2 a maksimum 5 wskazań. Reprezentantom samorządów gminnych biorącym udział w badaniu zależy na tym, by oferta przewozowa była lepiej skomunikowana z ofertą przewoźników kolejowych oraz na dobrym dopasowaniu oferty przewozowej do potrzeb mieszkańców. Bieżąca współpraca z miastem Koninem w kwestii transportu publicznego nie uzyskała pozytywnych wskazań respondentów. Ci sami respondenci zapytani o wady współpracy wskazują na: słabą wymianę informacji, brak przełożenia na poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy, brak alternatywnej/elastycznej oferty przewozowej. Na to pytanie uzyskano odpowiedzi od 3 wóldarzy co stanowi 37,5%. Dwóch gmin pytanie to nie dotyczyło. Respondenci, którzy aktualnie nie współpracują w zakresie integracji transportu publicznego odpowiedzieli na pytanie o spodziewane wady współpracy. Uzyskane odpowiedzi wskazują na:

- poczucie zdominowania i narzucania rozwiązania, które nie będzie w interesie społeczności lokalnej (2 wskazania);
- powstawania konfliktów interesów, które wpłyną negatywnie na stosunki między gminami (2 wskazania);
- obawę przed przekazaniem części kompetencji na rzecz miasta Konin, niska przejrzystość sprawozdań z ich wykonania (1 wskazanie);
- obawy przed zwiększeniem kosztów usługi transportowej (1 wskazanie);
- brak przełożenia na poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy (1 wskazanie).

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi widać, iż większość podzielanych obaw dotyczy formuły współpracy wymaga wdrożenia środków zaufania wspierających wzajemne relacje. W tym zakresie dużą rolę musi odegrać miasto Konin i jego wóldarze, którzy chcąc zachować pozycję miasta jako lidera międzygminnej współpracy i zapobiec jego dalszej marginalizacji, powinni aktywniej niż dotychczas kreować dziedziny współdzielenia kompetencji i kosztów polityki komunalnej, której ważnym obszarem jest polityka transportowa. Respondenci mają klarowną wizję komunikacji publicznej. Ich odpowiedzi sformułowane na pytanie o sposoby usprawnienia transportu publicznego w subregionie konińskim zawiera tabela 64.

Tabela 64

**Wybrane wskazania respondentów subregionu konińskiego w odpowiedzi na pytanie:
W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie
miasta Konina z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy? Odpowiedzi w ujęciu %**

Odpowiedź	Wskazania respondentów	Liczba wskazań
1	2	3
Powołać związek międzygminny w celu integracji komunikacji publicznej	37,5	3
Podjąć w uchwale porozumienia międzygminne i scedować na miasto Konin zadania organizatora przewozów na całym obszarze	0	0
Ustalić jednolitą taryfę biletową	12,5	1
Miasto Konin powinno porozumieć się w tej kwestii ze starostą powiatowym, który nas reprezentuje	37,5	3
Ustanowić jednolitą taryfę biletową z opcją biletu kolejowego i na sieć ZTM Poznań (PEKA)	25	2

1	2	3
Zwiększyć częstotliwość połączeń w godzinach szczytu komunikacyjnego	25	2
Należałoby opracować wspólny dla miasta i powiatu plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego	12,5	1
W integrację lokalnych połączeń powinien zaangażować się Urząd Marszałkowski	0	0
Poprawić skomunikowanie mniej zaludnionych terenów	62,5	5
Do współpracy należy włączyć prywatnych przewoźników	12,5	1
Poprawić dostępność do informacji o trasach, opłatach i porach odjazdów	0	0
Zbudować sieć zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu roweru, samochodu	12,5	1
Wspólnie z kluczowymi pracodawcami opracować rozkład jazdy	12,5	1
Wprowadzić zintegrowany z koleją bilet	12,5	1
Wprowadzić elektroniczną platformę informacji pasażerskiej	12,5	1
Wprowadzić spójny ze strefą ograniczonego postoju bilet	0	0
Zbudować spójny z Koninem system ścieżek rowerowych i wprowadzić tzw. rower miejski	0	0
Należy wypracować jednolitą dla całego subregionu politykę transportową i przyjąć do realizacji przez wszystkie sąsiadujące gminy	12,5	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Analizę udzielonych odpowiedzi należy przeprowadzić łącznie z uzyskanymi wskazaniami na pytanie dotyczące kierunków rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych. Zaprezentowano je w tabeli 65.

Tabela 65

Wskazania respondentów w ujęciu % w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie konińskim

Propozycja	1	2	3	4	5
A	B	C	D	E	F
Wprowadzenie wspólnego biletu obowiązującego na terenie całego powiatu	0	25	0	25	50
Synchronizacja rozkładów jazdy prywatnych, publicznych przewoźników z kolejowym rozkładem jazdy	0	12,5	12,5	37,5	37,5
Wprowadzenie systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (w tym tablice elektroniczne informujące o faktycznych czasach odjazdu)	0	12,5	37,5	50	0
Promowanie ruchu rowerowego poprzez stworzenie zintegrowanej sieci ścieżek rowerowych na terenie miasta Konin i powiatu	0	12,5	0	50	25
Wprowadzenie darmowej komunikacji publicznej	0	0	25	12,5	62,5
Przejęcie przez powiat głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	25	12,5	0	50	12,5
Dostosowanie oferty komunikacji zbiorowej dla osób z niepełnosprawnościami	0	0	25	50	25
Budowa zintegrowanych przystanków na terenie gmin powiatu konińskiego, w rejonie których można zostawić rower, samochód w bezpiecznym miejscu	40	0	60	0	0

1	2	3	4	5	6
Unifikacja wizualna przystanków (w tym wspólne standardy architektoniczne i urbanistyczne)	25	37,5	12,5	12,5	12,5
Wspólne planowanie zagospodarowania przestrzennego w celu uniknięcia problemów transportowych w gminach powiatu konińskiego	25	12,5	0	50	12,5
Wspólne standardy statycznej informacji pasażerskiej (np. w zakresie wyglądu i formy tablic z nazwami przystanków, tabliczek informacyjnych z rozkładami jazdy)	37,5	12,5	12,5	25	12,5
Integracja transportu autobusowego z kolejowym i poznańskim systemem PEKA	0	0	37,5	37,5	25
Zapewnienie priorytetu w ruchu drogowym środkom transportu publicznego (wydzielenie buspasów)	0	37,5	25	37,5	0
Pierwszeństwo inwestycji w systemy transportu przed inwestycjami w zabudowę	37,5	12,5	37,5	12,5	0
Przejęcie przez miasto Konin głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	12,5	25	25	25	12,5
Zastępowanie używanego taboru nowym przyjaznym dla środowiska – ekologiczne środki lokomocji	0	0	12,5	50	37,5
Promocja eko-mobilności np. rower miejski, bezpieczne ścieżki rowerowe	0	25	25	25	25
Ograniczenie ruchu samochodowego w centrum Konina i zbudowanie na obrzeżach miasta parkingów P+R	25	12,5	12,5	37,5	12,5
Opracowanie wspólnego systemu organizacji i zarządzania komunikacją zbiorową (autobusową)	0	12,5	25	50	12,5
Opracowanie wspólnego systemu finansowania usług	0	25	25	25	25
Powołanie wspólnej jednostki administracyjnej dla zadań związanych z polityką transportową wielu gmin	12,5	12,5	25	37,5	12,5
Wspólne zarządzanie drogami publicznymi i ruchem ulicznym	12,5	12,5	62,5	0	12,5
Dopłacanie z budżetu gminy do wspólnego koszyka zamówień usług przewozowych	12,5	25	12,5	37,5	12,5
Minimalizowanie negatywnego oddziaływania rozwoju transportu na środowisko przyrodnicze	0	0	37,5	50	12,5
Wprowadzenie lokalnego systemu car-sharing	28,6	14,3	28,6	28,6	0
Skonsolidowanie podejścia różnych szczebli samorządu terytorialnego do opracowania jednolitych zasad organizacji transportu publicznego różnymi środkami na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, ośrodków subregionalnych i całego regionu	12,5	12,5	50	25	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Analiza odpowiedzi uzyskanych w dwóch powyższych tabelach wykazuje pewien brak konsekwencji w opinii respondentów. Z jednej strony wyrażają oni zadowolenie ze współpracy w oparciu o porozumienie międzygminne, wykazują niechęć opracowania wspólnego systemu finansowania usług przewozowych, z drugiej zaś strony deklarują chęć powołania związku międzygminnego jako koordynatora organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym w subregionie konińskim. Być może ta niezgodność jest tylko pozorna i wynika z oczekiwania profesjonalizacji działań administracji miasta Konin w odniesieniu do strategicznego i bieżącego zarządzania tym zadaniem, o czym świadczyć mogą odpowiedzi uzyskane na inne pytania. Ostrożność w podejściu do wspólnych inicjatyw przejawia się również we wskazaniach dotyczących wspólnego zarządu nad drogami publicznymi oraz wyznaczeniem i budową zintegrowanych przystanków autobusowych (P+R).

Klarowna jest wizja wspólnych inicjatyw międzygminnych, które w opinii władarzy gmin powinny dotyczyć:

- uruchomienia darmowej komunikacji publicznej;
- wspólnego systemu organizacji przewozów;
- promocji roweru miejskiego;
- promocji wspólnego biletu;
- modernizacji floty głównych przewoźników;
- udogodnień dla osób starszych i niepełnosprawnych;
- troski o środowisko naturalne.

Analiza tych odpowiedzi wskazuje na kolejną niespójność. Polega ona na tym, że istnieje wyraźna chęć uruchomienia bezpłatnej dla klientów komunikacji publicznej, ale wola opracowania i finansowania wspólnego koszyka usług przewozowych nie jest już tak wyraźna. Zwrócić należy uwagę na to, że darmowa dla klienta komunikacja publiczna, jest dużym obciążeniem dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przy wysokich kosztach stałych przeznaczanych m.in. na oświatę, pomoc społeczną, wyasygnowanie dodatkowych środków finansowych na transport publiczny może nie być możliwe. Ponadto wprowadzanie darmowej komunikacji publicznej w Koninie, choćby ze względu na ograniczoną ilość środków transportowych i brak synchronizacji działań dwóch przewoźników, jest wątpliwe i grozi obniżeniem standardów świadczonych usług. Niska jakość świadczonych usług, działa zniechęcająco i w konsekwencji nie będzie prowadziła do zmiany lokalnej kultury mobilności.

Warto dodać, iż władarze gmin subregionu konińskiego klarownie definiują postulowaną jakość świadczonych usług przewozowych. Na pytanie dotyczące wyboru wskazań definiujących wg nich jakość w transporcie zbiorowym, odpowiedzieli:

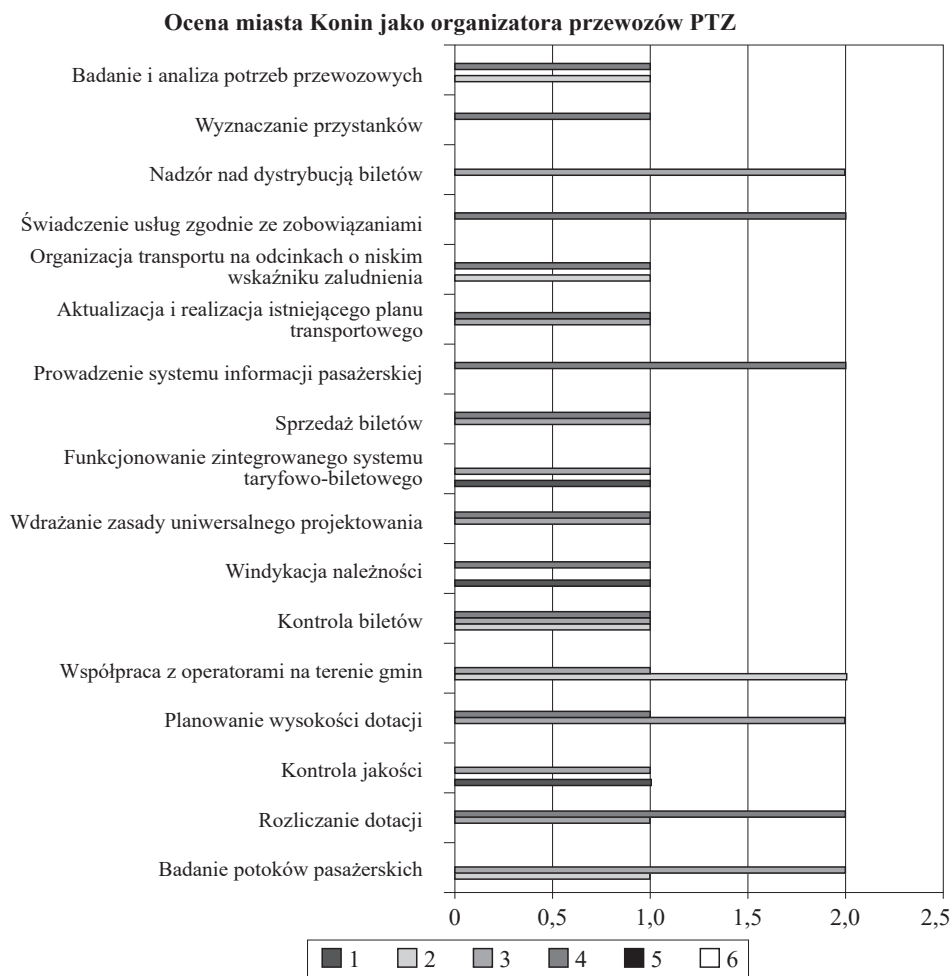
- nowoczesny tabor, klimatyzowany, niskoemisyjny (8 wskazań);
- punktualność usług transportowych (7 wskazań);
- przystępna cena biletów (7 wskazań);
- ułatwienia dla osób niepełnosprawnych (6 wskazań);
- odpowiednia do potrzeb mieszkańców częstotliwość kursów (6 wskazań);
- pewność realizacji usług (5 wskazań);
- bezpieczeństwo podróży, monitoring w pojazdach (4 wskazania);
- bezpieczeństwo w oczekiwaniu na przyjazd autobusu (4 wskazania);
- skomunikowanie rozkładu jazdy z rozkładem kolejowym (3 wskazania);
- łatwa dostępność punktów sprzedaży biletów (3 wskazania);
- przyjazny stosunek personelu do pasażerów (3 wskazania);
- wysoka efektywność finansowa funkcjonowania systemu transportowego (3 wskazania).

Na podstawie powyższych wskazań stosunkowo łatwo można dokonać specyfikacji standardów jakości oferowanych usług, na podstawie których organizator mógłby kontraktować usługi przewozowe. Ponadto część z powyższych oczekiwań odnosi się bezpośrednio do organizatora przewozów i wskazuje kierunki strategicznej polityki transportowej, którą powinien on zacząć prowadzić.

W odniesieniu do warunków administracyjnych, które wynikają z przeprowadzonego w Urzędzie Miasta Konin wywiadu i analizy Regulaminu organizacyjnego, można sformułować oczekiwanie korekty podziału zadań i obowiązków wynikających z obowiązującej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Warto się zastanowić nad zasileniem

kadry wydziału nowymi pracownikami z wiedzą i praktyką dotyczącą pełnienia przez gminę funkcji organizatora przewozów. To oczekiwanie dotyczy zwłaszcza zadań związanych z rozliczaniem wpływów z biletów, badania potrzeb przewozowych i planowania sieci połączeń oraz współpracy z lokalnym biznesem jako odbiorcą usług przewozowych. Ponadto warto podjąć strategiczną refleksję nad synchronizacją usług przewozowych dwóch spółek Skarbu Gminy, w celu zaproponowania mieszkańcom jednolitej oferty taryfowo-biletowej i skomunikowanego rozkładu jazdy. Współpraca ta powinna też dotyczyć standaryzacji środków komunikacji autobusowej, gdyż między dwoma przewoźnikami występują wyraźne dysproporcje w tym zakresie. Dowodów na taką diagnozę potrzeb dostarczają odpowiedzi uzyskane za pośrednictwem tego samego kwestionariusza wywiadu od władarzy współpracujących z miastem. Zostali oni poproszeni o ocenę organizatora przewozów – miasto Konin. Wykaz odpowiedzi zawiera poniższy wykres.

Wykres 9. Jak w Pana/Pani ocenie organizator transportu zbiorowego – miasto Konin wywiązuje się ze swoich zadań? Szkolna skala ocen

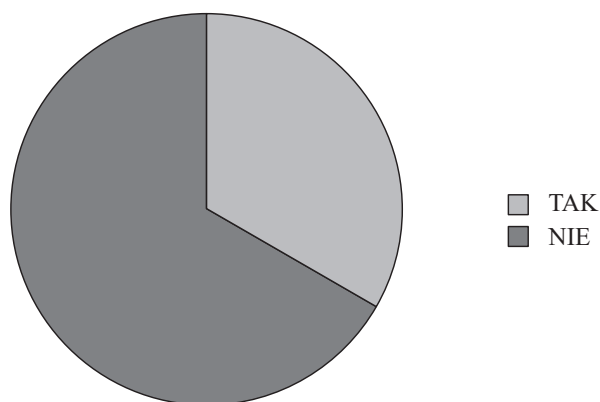


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że przed administracją samorządową miasta Konin w zakresie wykonywania przez prezydenta miasta funkcji organizatora przewozów stoi wiele wyzwań. Są one skoncentrowane między innymi na tym obszarze zadań, które dotyczą strategicznego planowania rozwoju sieci połączeń oraz bieżącego zarządzania nimi. Te wskazania gmin korespondują z ustaleniami poczynionymi w trakcie wywiadu w konińskim magistracie. W oparciu o uzyskane informacje, wnioskuje się, iż przypisanie transportu publicznego do zakresu zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej było przypadkowym przypisaniem ich części określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Wykonywanie zadań polegających na windykacji należności z opłat dodatkowych za jazdę bez biletu lub niestosowanie się do regulaminu przewozów, rozliczenie wpływów ze sprzedaży biletów, rozliczenie rekompensaty, badanie potrzeb przewozowych i rzeczywistych potoków pasażerskich, jak i bieżąca współpraca z ościennymi gminami, powinny stanowić standard działań urzędników wykonujących w imieniu prezydenta zadania organizatora przewozów. Ponadto respondenci jednoznacznie wskazali, że oczekują poprawy działań w obszarach dotyczących kontroli jakości, świadczenia usług zgodnie ze zobowiązaniami powziętymi w porozumieniu międzygminnym, czy też efektywniejszego wdrażania w życie ustaleń konińskiego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Wykres 10. Satysfakcja wóldarzy ościennych gmin ze współpracy w zakresie PTZ z miastem Koninem

Czy wszystkie oczekiwania jakie Pan/Pani miała odnośnie współpracy z miastem Koninem są zaspokajane?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie uzyskanych odpowiedzi.

Negatywny obraz miasta Konina, jako organizatora transportu zbiorowego potwierdza się we wskazaniach respondentów – wóldarzy gmin współpracujących z miastem w tym zakresie. Na pytanie dotyczące tego zagadnienia uzyskano trzy odpowiedzi. W kolejnym pytaniu respondenci mieli określić ich przekonanie o zdolności MZK Konin do podejmowania nowych zleceń przewozowych. Tutaj uzyskano 6 odpowiedzi, z czego czterej respondenci swoje stanowisko określili: „mam wątpliwości, ale

zakup nowego taboru może je rozwiać”. Ci sami respondenci nie widzą konieczności radykalnej zmiany formuły współpracy z porozumienia międzygminnego na międzygminny związek komunalny.

4.3. Identyfikacja wybranych barier integracji polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego w subregionie pilskim

Wywiady w Pile zostały zaplanowane po wyborach samorządowych z 2018 roku. Z uwagi na to, że gmina Piła w wyniku reformy samorządowej z 1999 roku utraciłszy status miasta wojewódzkiego, nie została przekształcona w powiat ziemski, zasadnym było umówienie się na wywiad ze Starostą Powiatu Pilskiego⁴⁵². W wyniku obustronnych ustaleń, z uwagi na kalendarz wyborczy i powyborczy skierowano pytania w trybie dostępu do informacji publicznej do starostwa powiatowego z siedzibą w Pile. Zasadność prowadzenia wywiadów dwutorowo z prezydentem miasta, jak i starostą powiatu, którego częścią jest miasto Piła wynika również z tego, iż miasto ma opracowany, ale nieprzyjęty w uchwale Rady Miejskiej Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego. Planem tym natomiast dysponuje starosta powiatowy. Dokument stawia przed powiatem ambitne zadania obsługi komunikacją zbiorową terenu całego powiatu oraz powiatów ościennych na podstawie planowanego zawarcia porozumień międzypowiatowych. W poniższej tabeli zebrano wszystkie pytania, które zostały zadane pilskiemu Staroście Powiatowemu.

Tabela 66

Pytania zadane w trybie dostępu do informacji publicznej w dniu 12 XII 2018 roku

1. Jakie są priorytety polityki transportowej powiatu pilskiego?	2. Jakie działania są podejmowane celem uporządkowania ruchu (walka z kongestią) na drogach powiatowych? Z kim powiat współpracuje w tym zakresie? Czy starosta powiatowy dostrzega ten problem? Czy podejmuje nieformalne i formalne inicjatywy na rzecz wspólnego z miastem Piłą i gminami rozwiązania tego problemu?
3. Czy i jakiego rodzaju działania są podejmowane celem obniżenia negatywnego wpływu transportu na środowisko?	4. Czy w przypadku podjęcia przez powiat realizacji przyjętego planu transportowego planowana jest współpraca z miastem Piłą? W jakim zakresie? Jaką rolę dla MZK Piła widzi powiat pilski?
5. Jakie są szanse na wdrożenie wszystkich zapisów planu transportowego? Szanse np. na porozumienie się z innymi powiatami.	6. Czy administracja powiatowa jest przygotowana do przyjęcia nowych zadań związanych z organizacją przewozów pasażerskich? Czy przygotowana jest, bądź będzie przygotowywana, infrastruktura towarzysząca: przystanki, wiaty przystankowe i in.

⁴⁵² W przypadku Starostwa Powiatowego w Koninie, jak i w Lesznie, podjęto próbę umówienia się na wywiad, lecz przedstawiciele jednostek sugerowali, iż powiaty te nie są organizatorami przewozów i tym samym, starostowie nie widzą konieczności spotkania się i udzielania odpowiedzi. Jakkolwiek w Koninie, odpowiedź ta jest w części uzasadniona, z uwagi na to, że właścicielem przewoźnika powiatowego jest Prezydent Miasta Konina, to odpowiedź urzędnika z leszczyńskiego starostwa powiatowego może dziwić choćby w kontekście aktualnych i nowych zadań powiatu spoczywających na tych jednostkach po wejściu w życie noweli ustawy o transporcie zbiorowym, czy też uruchomienia wojewódzkich funduszy celowych na dofinansowanie sieci połączeń na terenach o niskim procencie zaludnienia..

7. Czy i jakiego rodzaju działania, inicjatywy są podejmowane celem uporządkowania obsługi komunikacyjnej przez przewoźników na terenie powiatu piłskiego? Komunikacja (synchronizacja) rozkładów jazdy? Spójny system informacji pasażerskiej? Inne formy promujące zrównoważoną mobilność?	8. Czy planowane są działania usprawniające komunikację pasażerską zbiorową i/lub indywidualną z dworcem kolejowym w Piłce i innymi lokalnymi dworcami kolejowymi?
9. Jakie nakłady finansowe będą przeznaczane na wydatki dotyczące transportu pasażerskiego? Jakie nakłady finansowe są przeznaczane w ostatnich 4 latach na zarząd drogami publicznymi, w tym na budowę i utrzymanie dróg?	10. Jaki jest kilometraż dróg rowerowych, czy ich sieć jest spójna? Czy jest planowane uruchomienie tzw. roweru powiatowego? Czy powiat prowadzi ich ewidencję?
11. Jaką rolę widzi dla siebie starosta w odniesieniu do transportu pasażerskiego jako szansy na rozwój powiatu; zwiększenie spójności terytorialnej regionu; poprawę dostępności powiatowego rynku pracy?	12. Czy w odniesieniu do suburbanizacji są podejmowane działania planistyczne, rewitalizacyjne odwracające ten negatywny trend?

Źródło: Opracowanie własne.

W nadesłanej odpowiedzi starosta przyznaje, że Rada Powiatu nie przyjęła dotychczas dokumentu, który przy zastosowaniu spójnego podejścia diagnozowałby potrzeby transportowe mieszkańców i przedsiębiorców i na ich podstawie definiowałby kompleksowo priorytety polityki transportowej. „Nie zmienia to faktu, że obowiązujący piłski plan transportowy jest dobrze przygotowanym opracowaniem, które dostrzega znaczenie mobilności komunikacyjnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego przy jednoczesnym dążeniu do unikania negatywnych skutków niekontrolowanego rozwoju transportu indywidualnego. Główne cele planu koncentrują się na dostosowaniu oferty przewozowej do rzeczywistych potrzeb pasażerskich, integracji systemów taryfowo-biletowych, ujednoczeniu systemu informacji pasażerskiej”⁴⁵³.

Zarówno na drogach powiatowych, jak i miejskich nie dostrzega się problemu congestii. W opinii prezesa MZK, ma to związek m.in. z tym, że Piła jest miastem posiadającym drogi o dobrej przepustowości. Tym samym zarówno z punktu widzenia powiatu, jak i miasta, motywacją do formułowania zachęt na rzecz transportu publicznego nie jest problem korkujących się ulic. Nie oznacza, to bynajmniej, że nie będzie się on pojawiał w najbliższych latach. Być może na aktualności zyska, kolejny cel planu transportowego: redukcja negatywnego oddziaływania transportu na środowisko. Starosta wymijająco udzielił odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości współpracy z gminą Piła i jej spółką komunikacyjną w sprawie organizacji i zarządzania siecią transportu zbiorowego i ewentualnej możliwości zlecenia pracy przewozowej. Po pierwsze, nie odniósł się do planowanej współpracy z gminą Piła, a w odniesieniu do spółki, zacytował przepisy ustawy określające tryb wyboru przez organizatora, obsługujących jego teren, operatorów.

Interesująca jest wizja starosty piłskiego formułowana w odpowiedzi na pytanie dotyczące szans na wdrożenie wszystkich zapisów planu transportowego. Główne problemy w jej wdrożeniu, w opinii starosty, wiążą się z dynamicznie zmieniającymi się projektami nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Niezależnie od tych prac legislacyjnych, na terenie powiatu planuje się zorganizowanie sieci ko-

⁴⁵³ Odpowiedź Starosty Powiatu Piłskiego.

munikacyjnej składającej się z 37 linii, z tego 14 linii docierających do wszystkich gmin w powiecie oraz 23 linie komunikacyjne w przewozach międzypowiatowych w ramach zawartych porozumień z ościennymi powiatami. Jakkolwiek plany budowy sieci połączeń w powiecie pilskim są bardziej niż w przypadku Leszna i Konina, rozbudowane, to odpowiedź na pytanie dotyczące przygotowania infrastruktury towarzyszącej (przystanki) pokazuje, jak wiele zadań należy jeszcze wyznaczyć i przepracować w ścisłej współpracy z gminami, z zastosowaniem instrumentów metody otwartej koordynacji. Podział zadań między gminę a powiat dotyczący wyznaczania przystanków komunikacji zbiorowej jest ściśle uregulowany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i powiatowym. Przyjęcie przez powiat ambitnego zadania pełnienia roli organizatora przewozów wymaga również, określenia standardów architektoniczno-budowlanych dotyczących przystanków, ich dostępności przestrzennej i oznakowania. Na dzień udzielenia odpowiedzi, starosta powiatowy nie dostrzega takiej konieczności. Ważnym rozwiązaniem podnoszącym dogodność obsługi komunikacyjnej mieszkańców, jest synchronizacja rozkładów jazdy wielu przewoźników dysponujących różnymi środkami komunikacji zbiorowej. Dlatego też kolejne pytanie dotyczyło właśnie tej kwestii. Starostwo Powiatowe w Pile wydaje rocznie ok. 33 zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na terenie powiatu. Niestety, to przewoźnicy, a nie administracja powiatu, dokonują synchronizacji rozkładów jazdy pod kątem ich dostosowania do potrzeb pasażerów. Czynią to w trybie aktualizacji udzielonych zezwoleń. Urzędnicy opracowali jednak system informacji pasażerskiej, który jest gotowy do podania do publicznej wiadomości. Może to nastąpić z chwilą wejścia w życie noweli ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W opinii autora, taka zwłoka nie jest podyktowana przesłankami merytorycznymi. Aktualne przepisy nie zabraniają synchronizacji rozkładów jazdy przewoźników, nawet jeśli za swoją pracę przewoźową nie otrzymują oni rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej. Rekompensatę przewoźnicy otrzymują jedynie z budżetu państwa za pośrednictwem Marszałka Województwa Wielkopolskiego. W projekcie budżetu powiatu pilskiego na rok 2019 uwzględniono kwotę 10 000 złotych na zlecenie opracowania modelu rozwiązania prawnego – koncesji, celem wyłonienia operatora na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Potrzeby transportowe mieszkańców powiatu pilskiego (w tym miasta Piły) mogą być zaspokajane na różne sposoby. Przyjazna dla środowiska mobilność mieszkańców powinna być wsparta zsynchronizowanym systemem ścieżek rowerowych. Starostwo powiatowe nie prowadzi szczegółowej ewidencji ścieżek będących w zarządzie dróg innych niż powiatowe. Taka praktyka jest prawidłowa pod względem prawnym, lecz pod kątem rozwiązywania problemów mobilności mieszkańców, nie jest prawidłowa. Starosta deklaruje jednak, że w 70% ścieżki są ze sobą zsynchronizowane, zaś na odcinkach gdzie ta spójność nie występuje będą czynione starania w celu jej zapewnienia poprzez budowę ich kolejnych odcinków. W odniesieniu do współpracy z miastem Piła, między dwoma jednostkami zostało zawarte porozumienie w sprawie objęcia w zarząd dróg powiatowych i ścieżek rowerowych przebiegających w granicach administracyjnych gminy Piła.

Ważnym czynnikiem wpływającym na sprawną obsługę komunikacyjną mieszkańców powiatów, na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, jest sprawowanie

zarządu nad drogami. Jednym z zadań w tej dziedzinie jest prowadzenie bieżących remontów i inwestycji drogowych. W ostatnich 4 latach budżet powiatu w pozycji dotyczącej nakładów na utrzymanie dróg przewidywał kwoty zawarte w tabeli 67.

Tabela 67

Łączne wydatki z budżetu powiatu pilskiego na remonty, inwestycje i inne wydatki związane z zarządem nad powiatowymi drogami publicznymi

	2015	2016	2017	2018
Remonty	1 334 746,59	1 740 714,00	1 330 786,00	1 007 561,85
Inwestycje	5 302 814,80	5 094 903,00	6 026 231,50	11 555 891,49
Razem nakłady	8 814 368,12	10 315 384,39	9 929 466,66	15 086 174,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie udzielonych odpowiedzi w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 28 grudnia 2018 roku. WOA.1431.84.2018.

W udzielonej odpowiedzi na pytanie dotyczące roli, jaką widzi dla siebie starosta w odniesieniu do transportu pasażerskiego, uznaje on, że potrzeby komunikacji zbiorowej w przewozie osób na terenie powiatu są rozwiązywane prawidłowo. Świadczyć o tym może, zdaniem starosty, prowadzona w sposób ciągły optymalizacja rynku przewozowego, polegająca na wprowadzaniu zmian w istniejących rozkładach jazdy. Ilość połączeń w poszczególnych relacjach, odpowiada występującemu w danym kierunku popytowi na przewozy i w pełni zaspakajają podstawowe potrzeby przewozowe. Ponadto rozkład połączeń wewnątrzgminnych jest ściśle związany z komunikacją na linii powiat–gmina. W oparciu o udzieloną odpowiedź na pytanie dotyczące podejmowanych działań przeciwdziałających suburbanizacji, która w mniejszej skali, ale dotyka Piłę i powiat pilski, uzyskano wymijające stanowisko, nieodbiegające od powszechnego wśród włodarzy przekonania. Wiąże się ono m.in. z oczekiwaniem starosty wobec gmin powiatu, by to ich włodarze we własnym zakresie podejmowali działania zaradcze, zdając sobie sprawę z tego, że inwestycje transportowe w dużej mierze decydują o rozmieszczeniu potencjału urbanistycznego. Aby ograniczać suburbanizację, starosta proponuje działania na rzecz poprawy mobilności mieszkańców przy jednoczesnym ograniczaniu uciążliwości transportu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że podejmowanie tych inicjatyw uznaje się za niewystarczające i wzajemnie sprzeczne. Poprawa mobilności przestrzennej stanowi bowiem dodatkową zachętę do zmiany miejsca zamieszkania. Zasadniczym celem działań powinna być spójna polityka planistyczna powiatu, której efekty generują nowe potrzeby transportowe i wydatki związane z ich zaspokojeniem.

Drugi wywiad został przeprowadzony z prezesem MZK Piła p. Tadeuszem Majewskim. Pełni on funkcję jednoosobowego zarządu należącej do skarbu gminy spółki, która w oparciu o zawartą z miastem Piła umowę, pełni zadania operatora w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy i w ograniczonym zakresie na rzecz gmin ościennych. Organizacja transportu publicznego odbywa się przez organizatora bez obowiązującego planu transportowego dla miasta Piły. Komunikacja miejska obsługuje w pierwszej kolejności gminę Piła. W przeszłości były okresy, w których MZK obsługiwały ościenne gminy. Aktualnie działalność spółki obejmuje gminę Ujście oraz gminę Szydłowo – sołectwo Dolaszewo. Między gminą Piła a gminą Ujście zostało zawarte porozumienie międzygminne. „Włodarze tych gmin zdają sobie sprawę z tego,

że ich mieszkańcy żyją w ścisłym związku funkcji i potrzeb zaspakajanych w Pile. Związek ten jest warunkowany historycznie, gdyż również przed 1999 rokiem MZK Piła również świadczyła usługi przewozowe⁴⁵⁴. Prezes spółki podkreśla, że łatwiej się układa współpraca z tymi gminami, które rezerwując wydatki na transport publiczny nie muszą czynić dodatkowych oszczędności. Gminy te mają świadomość konieczności ponoszenia tych wydatków. Tym samym kwestia objęcia nowej gminy siecią połączeń komunikacją zbiorową nie napotyka na bariery polityczne i finansowe.

Współpraca z gminą Ujście jest związana z objęciem terenu gminy tą samą taryfą bez podziału na strefy biletowe. Występujące potoki pasażerskie wskazują na potencjał rozwoju sieci połączeń między gminami, co musi wiązać się ze zmianą taboru na większy. Aktualnie gmina Szydłowo nie współpracuje z gminą Piła w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Władze gminy nie widzą potrzeby dotowania przewozów z uwagi m.in. na to, że np. mieszkańcy sołectwa Dolaszewo swoje potrzeby transportowe zaspokajają własnymi środkami transportu. Prezes MZK Piła nie znalazł zrozumienia u wójta gminy w sprawie ponoszenia wydatków przez budżet gminy na transport publiczny. Sytuacja ta może ulec zmianie, gdyż w wyniku wyborów samorządowych, urząd wójta gminy sprawuje osoba, która w kampanii wyborczej podnosiła postulat skomunikowania całej gminy publicznym transportem zbiorowym. Prezes MZK widzi konieczność ściślejszej współpracy z ościennymi gminami w zakresie rozszerzenia sieci połączeń o np. gminę Kaczory. Tereny tej gminy zostały w ostatnich latach silnie zasiedlone i jest kwestią czasu i decyzji politycznej, by dostrzec i zaspokoić te potrzeby transportowe. Spółka przygotowuje się do nowych zadań m.in. uwzględniając parametry techniczne nowych autobusów, do uwarunkowań technicznych dróg i urządzeń drogowych. „Z kierunku Piły do miasta Poznania i aglomeracji poznańskiej nie występują tak duże potoki pasażerskie jak np. z terenu subregionu leszczyńskiego i konińskiego. Prezes uważa, że diagnozowane bariery w dostępie mieszkańców Piły do Poznania, nie występują po stronie Piły, lecz po stronie miasta Poznania. Skrócenie czasu podróży do Poznania koleją o 20% wskazuje na umiarkowany optymizm w odniesieniu do zwiększenia potoków pasażerskich w kierunku Poznania i tym samym z terenu powiatu pilskiego do dworca w Pile⁴⁵⁵. Migracje podróżnych w tym kierunku, na podstawie obserwacji prezesa MZK Piła, nie zmieniają się. Odnosząc się do pomysłu wspólnej taryfy biletowej z miastem Poznaniem, Tadeusz Majewski deklaruje zainteresowanie współpracą z wykorzystaniem jednego elektronicznego nośnika biletu ułatwiającego dostęp dla dojeżdżających mieszkańców do Poznania. System płatności w komunikacji pilskiej za bilety jednorazowe jest najlepiej rozwinięty w porównaniu do Konina i Leszna. Możliwość płatności kartą, wraz z zakupem biletu u kierowcy, zakupem biletu tradycyjnego stanowią atrakcyjny dla klientów wachlarz dostępności biletowej dla mieszkańców. Wszystkie trzy formy płatności są akceptowane przez klientów MZK Piła. Docelowo spółka będzie musiała podjąć decyzję o wyborze systemu dla większości. Spółka nie jest operatorem biletomatów ani nie jest operatorem płatności elektronicznych. Wynika to z przepisów odrębnych, ale również kosztów obsługi systemu.

W opinii prezesa, spółka zaspokaja zdecydowaną większość potrzeb transportowych tych mieszkańców Piły, którzy chcą korzystać z transportu publicznego. Część z nich

⁴⁵⁴ Wywiad z prezesem MZK Piła.

⁴⁵⁵ Ibidem.

nie korzysta z komunikacji miejskiej, mając do dyspozycji dobry układ drogowy, tanie parkingi, jak i tanie usługi przewozów osób taksówkami. Spółce trudno jest konkurować na tym rynku i z transportem samochodowym i tym samym trudno oczekiwać działań mających na celu zdecydowaną zmianę pilskiej kultury mobilności. Według badań własnych spółki⁴⁵⁶, nieudostępnionych autorowi, nie zaobserwowano odpływu pasażerów, których poziom satysfakcji z oferowanych usług wyniósł ok. 88%. Z komunikacji miejskiej korzystają osoby dojeżdżające do pracy, szkoły i do innych miejsc codziennej migracji Pilan. Ważnym uwarunkowaniem zmiany trendu na komunikację miejską jest zmiana stylu życia, filozofii życia w mieście. Piła jest miastem promującym się jako miasto zieleni miejskiej i przyjaznym dla rowerów. W badaniach potoków pasażerskich na zlecenie MZK Piła zauważono, iż w okresie zimowym, w którym trudniej jest się poruszać rowerem, potoki pasażerskie zwiększały się. Można zatem wnioskować, że część Pilan w okresie letnim zaspokaja swoje potrzeby transportowe rowerem, mając do dyspozycji spójny w mieście układ ścieżek rowerowych. Na chwilę obecną władze miasta nie prowadzą działań zmierzających do wdrożenia systemu wypożyczalni roweru miejskiego. Nie jest to pilna potrzeba, ale w opinii prezesa MZK Piła wprowadzenie w dalszej perspektywie czasowej takiego systemu ma rację bytu. Wśród działań podejmowanych przez spółkę promujących transport publiczny, firma sukcesywnie poprawia jakość świadczonych usług poprzez inwestycje taborowe, dogodne formy płatności, akcje edukacyjne w szkołach i przedszkolach, wprowadzane są również zachęty dla tych osób, które nigdy z komunikacji zbiorowej nie korzystały (informacja dla klienta). Centrum obsługi pasażerów zostało przeniesione do centrum miasta. Ponadto w okresie listopadowych dni wolnych z okazji święta Wszystkich Świętych, miasto sfinansowało bezpłatną komunikację na liniach specjalnych wożących mieszkańców do pilskich cmentarzy. W tych dniach były liczone potoki pasażerskie, a liczba przewiezionych osób wskazuje na sukces tej akcji i pozytywne przyjęcie przez mieszkańców.

Z uwagi na zmiany drzewa demograficznego miasta Piły ważnym jest dostosowanie komunikacji, jak i ergonomii przystanków i dróg dojścia do nich do osób starszych. Spółka bierze udział w odbiorach wykonywanych inwestycji. Ponadto pilski magistrat opracował wytyczne architektoniczno-budowlane dla projektantów, którzy szkicując projekty budowy lub przebudowy dróg lub modernizacji ciągów pieszych, muszą dochować tych standardów. Przystanki zostaną wyposażone w elektroniczne tablice z dynamiczną informacją pasażerską i możliwością jej odsłuchania. Udogodnieniem dla mieszkańców korzystających z usług miejskich jest elektroniczny nośnik, na którym jest możliwość wgrania np. Karty Seniora, na podstawie której osoby uprawnione mogą korzystać z komunikacji bezpłatnie, bądź też z ulgą w opłacie za przejazd. Kartę Mieszkańca Piły z opcją Senior, posiada prawie 60% mieszkańców.

Współpraca magistratu i spółki z lokalnym biznesem skutkuje dobrym skomunikowaniem strefy inwestycyjnej w Pile. Przy projektowaniu układu drogowego obsługującego poszczególne parcele brano pod uwagę konieczność obsługi komunikacją zbiorową. Współpraca w zakresie diagnozy potrzeb przedsiębiorców i dostosowania ich oczekiwań do rozkładu jazdy ma charakter incydentalny. Przedsiębiorcy nie dopłacają do kursów zamawianych u organizatora, a ujętych w rozkładzie jazdy. W opinii MZK Piła, inicjatywę w tej dziedzinie powinien podjąć organizator publicznego trans-

⁴⁵⁶ Cytowanych w trakcie wywiadu przez Prezesa MZK Piła.

portu zbiorowego. Ponadto we współpracy z zarządcą dróg gminnych opracowuje się wstępne założenia do lokalnego systemu ITS oraz ewentualnych zmian w organizacji ruchu nadających priorytet dla komunikacji autobusowej.

Podział zadań między gminą a operatorem jest zgodny z ustawą. Sprzedaż biletów, kontrola biletów, windykacja należności są przedmiotem odrębnego porozumienia między spółką a organizatorem. Ten stan prawny, jak i mała liczba gmin obsługiwanych przez MZK Piła, nie skłania prezesa do poparcia postulatu powołania jednego zarządu transportu miejskiego. W zakresie kontroli nad świadczoną usługą przewozową system bez zarządu transportu miejskiego, cechuje brak precyzyjnie określonych standardów świadczonych usług. Ich parametryzacja, w opinii prezesa, charakteryzuje systemy przeregulowane, które czynią z niej źródło dodatkowego dochodu. Priorytetem dla firmy jest zachowanie punktualności i dotychczasowe opinie klientów świadczą o braku konieczności wprowadzania istotnych zmian. W ramach instrumentów kontroli w zakresie dysponowania środkami publicznymi, spółka ma obowiązek kwartalnego sprawozdania z wykorzystanych środków budżetu gminy Piła. Odrębne obowiązki sprawozdawcze spoczywają na zarządzie spółki z tytułu dofinansowania zakupu nowych środków transportu ze środków zewnętrznych – budżetu Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Piła nie jest miastem na prawach powiatu, co w opinii przedstawiciela spółki negatywnie odbija się na procesie decyzyjnym. Podobnego zdania jest również prezydent miasta. Współpracę z ościennymi gminami utrudnia konieczność uwzględniania politycznej roli starostwa powiatowego, co wpływa na rozciągłość procesu decyzyjnego. Konsumpcja powiatowego planu transportowego dla MZK Piła będzie się wiązała z koniecznością synchronizowania centrów przesiadkowych w Pile np. przy Al. Piastów i Pl. Konstytucji przy dworcu PKP. Zagrożeniem będzie brak synchronizacji rozkładów jazdy i określenia punktu ciężenia rozkładów jazdy. Obawa dotyczy nieporozumień, nieścisłości i „konkurencji o czas” przy próbie skomunikowania połączeń miejskich i powiatowych. Należałoby oczekiwać, że w tym przypadku ekonomia i racjonalność decyzyjna nie „przegrają” z lokalną polityką, gdyż w ostateczności to negatywnie odbije się na pasażerach. Tym samym decydujący głos powinien należeć do prezydenta miasta, będącego stolicą subregionu i ogrywającego rolę węzła integracji różnych środków komunikacji zbiorowej. Przewaga konkurencyjna MZK Piła zbudowana jest na bezpieczeństwie przewozów, jakości usług, powszechności dostępu. Trudno konkurować z prywatnymi przewoźnikami, którzy nastawieni są jedynie na zysk, a nie mają zadań związanych np. z odtwarzaniem, modernizacją zaplecza taborowego, nie dbają w należyty sposób o zaplecze socjalne pracowników. Tym samym ich pozycja konkurencyjna jest wyższą, gdyż mają oni niższe koszty stałe świadczonych usług. System usług użyteczności publicznej jest systemem o ograniczonej konkurencji rynkowej zwłaszcza w Polsce w dziedzinie transportu publicznego. Na terenie Piły i jej obszaru funkcjonalnego jest wielu przewoźników, którzy chcą przewieźć jak największą liczbę pasażerów. Elementem koordynującym powinno być ujednoczenie standardów świadczonych usług obligujących wszystkich przewoźników. Możliwe pod względem prawnym porozumienie taryfowe nie jest w opinii Prezesa MZK narzędziem porządkującym ów system. Dość ważną barierą z funkcjonalnego punktu widzenia współpracy między starostwem powiatowym a urzędem gminy może być rozciągłość procesu decyzyjnego, wymiany informacji i in. Barierą o charakterze po-

litycznym, może być brak porozumienia między osobami pełniącymi funkcje Prezydenta Miasta Piły i Starosty Powiatu Pilskiego. Porównując tę sytuację do konińskiego obszaru funkcjonalnego, pełnienie przez prezydenta tego miasta funkcji organizatora przewozów miejskich, podmiejskich i powiatowych i własność dwóch spółek przewozowych (MZK Konin i PKS Konin) są dobrym punktem wyjścia do opracowania spójnej dla obszaru funkcjonalnego oferty przewozowej. Docelowym modelem dla Pilskiego Obszaru Funkcjonalnego jest model porozumień międzygminnych, który powinien być wsparty administracyjnie przez powołaną jednostkę organizacyjną miasta i powiatu – zarząd transportu miejskiego. Zarząd ten powinien łączyć zarządzanie i koordynowanie komunikacją publiczną na całym obszarze funkcjonalnym w ścisłej współpracy z przewoźnikiem kolejowym obsługującym połączenia kolei regionalnej do Poznania i w innych kierunkach codziennych migracji.

Trzeci wywiad został zaplanowany z Prezydentem Miasta Piła, lub osobą przez niego wskazaną. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Piła za zadanie miasta polegające na organizacji transportu publicznego odpowiada zastępca prezydenta, którym w dniu prowadzonych badań był p. Krzysztof Szewc. Nadzoruje on prace wydziału zajmującego się tymi sprawami i relacjami między miastem a spółką w zakresie określonym w umowie na świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym. Mimo usilnych prób o spotkanie, zastępca prezydenta, ani kierownik Wydziału nie znaleźli czasu na udzielenie wywiadu. Stąd zdecydowano się na przesłanie pytań najpierw w wersji elektronicznej na wydziałową skrynkę poczty elektronicznej, a nie uzyskawszy przez 30 dni odpowiedzi – w trybie dostępu do informacji publicznej. Ostatecznie odpowiedzi zostały udzielone oboma kanałami komunikacji elektronicznej⁴⁵⁷. Nie mają one charakteru wyczerpującego, można z nich jednak wyczytać niezbędne dla tego opracowania dane. Treść pytań nie różniła się od tych zadanych staroście powiatowemu.

Wśród priorytetów miejskiej polityki transportowej wymieniono m.in. dostosowanie oferty przewozowej do zmieniających się potrzeb mieszkańców m.in. poprzez połączenia ze strefą przemysłową i skomunikowanie nowych osiedli mieszkaniowych. Drugim zadaniem w tym zakresie jest wygospodarowanie i/lub pozyskanie środków finansowych na inwestycje zarówno na zakup wodorowych lub elektrycznych środków transportu oraz na budowę lub modernizację infrastruktury zaplecza technicznego miejskiego operatora i infrastruktury umożliwiającej intermodalne przewozy pasażerskie. W udzielonej odpowiedzi nie wspomniano, że jednym z priorytetów jest rozwój współpracy międzygminnej w zakresie transportu publicznego, nadto uchylono się od odpowiedzi na pytanie o to jaką rolę w relacji ze starostą powiatowym widzi dla siebie Prezydent Miasta Piły jako organizator przewozów w największej gminie powiatu. W opinii udzielających odpowiedzi jedną z kluczowych barier w rozwoju połączeń międzygminnych jest status miasta Piła, które nie jest miastem na prawach powiatu. Drugą barierą w rozwoju współpracy międzygminnej w tym zakresie są wysokie koszty takiej współpracy, która w opinii respondenta wymaga wsparcia środkami zewnętrznymi oraz w perspektywie czasu środkami wydzielonymi w budżetach gminy. W odróżnieniu do prezesa spółki MZK Piła, pilski magistrat pozytywnie ustosunkował się do pomysłu wyrażonego w wojewódzkim planie transportowym, a polegającym na

⁴⁵⁷ Odpowiedź na pytanie zadane w trybie dostępu do informacji publicznej z dnia 30 stycznia 2019. Odpowiedź z dnia 6 marca 2019 roku, OP-VII.1431.27.2019 wz. Prezydenta Miasta; Zastępca Prezydenta p. Krzysztof Szewc.

ustanowieniu jednego regionalnego organizatora przewozów, który emitowałby jeden bilet dla podróży z prawem przejazdu we wszystkich miastach w oparciu o tzw. regionalną taryfę opłat. W tym obszarze potencjalnej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli pilski magistrat widzi dla siebie miejsce i rolę, dostrzegając jednocześnie zmieniające się preferencje w zakresie połączeń międzygminnych oraz migracji pomiędzy miastami i strefami podmiejskimi. Ponadto jednym ze sposobów ułatwiających na szczeblu operacyjnym taką współpracę jest budowa węzłów przesiadkowych i rozwój elektronicznych płatności za przejazd.

Diagnoza potrzeb transportowych i postulatów pasażerskich Pila odbywa się w oparciu o badanie preferencji i popytu na komunikację miejską. Konsultacje społeczne są przeprowadzane na bieżąco w razie potrzeby zaś badania preferencji mieszkańców cyklicznie co 5 lat przez audytorów zewnętrznych. Źródłem wiedzy o zmieniających się oczekiwaniach mieszkańców są również cykliczne spotkania przedstawicieli MZK Piła z radami osiedli oraz wnioski mieszkańców i interpelacje radnych. Do głównych postulatów zgłaszanych tymi kanałami należą: zwiększenie częstotliwości kursowania, uruchomienie bezpośrednich połączeń pomiędzy osiedlami oraz zapewnienie połączeń ze strefami przemysłowymi miasta. Nadto pilski magistrat przygotowuje zmiany w organizacji sieci połączeń poszerzając ją o komunikację ogrodów działkowych, połączenie dwóch osiedli mieszkaniowych Podlasie i Koszyce oraz zwiększenie częstotliwości kursów obsługujących strefę przemysłową przy ul. Młodych. Wyzwaniem organizacyjnym i politycznym jest integracja transportu międzygminnego z gminami wykazującymi silną presję migracji wahadłowej w kierunku Piły. Dotychczasowa współpraca z gminą Ujście jest odczytywana jako dobra, lokalna praktyka w tym obszarze. Polityka miejska władz Piły w zakresie transportu publicznego, pomimo tego, że nie jest przedmiotem jednego, spójnego opracowania, jest realizowana poprzez formułowane zachęty w celu zwiększenia udziału transportu publicznego w bilansie komunikacyjnym miasta. Są to: bezpłatne dla mieszkańców przejazdy komunikacją miejską w ramach Europejskiego Dnia bez Samochodu i w okresie między 1 a 2 listopada każdego roku, zniżki w opłacie za przejazd dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny i Karty Seniora, integracja ścieżek rowerowych, które łącznie osiągnęły długość 47,1 km w granicach miasta. Władze miasta nie widzą jednak potrzeby uruchomienia połączeń w ramach systemu roweru miejskiego, twierdząc, że koszty systemu w tej wielkości mieście są niewspółmierne do korzyści.

W tabeli 68 przedstawiono zestawienie wydatków z budżetu miasta Piła na transport publiczny. Wzrost ten jest zauważalny, jednak nie jest wprost zależny od zwiększającej się pracy przewozowej. Udział dochodów ze sprzedaży biletów w wydatkach na transport oscyluje wokół 45–46% w ujęciu rocznym.

Tabela 68

Wydatki z budżetu miasta Piła na transport publiczny w latach 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Kwota	7 200 000	7 500 000	8 000 000	8 013 280	8 502 450

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Miasta w Pile.

Wyniki badań ankietowych gmin należących do powiatu pilskiego, tworzących subregion pilski wskazują na odmienne uwarunkowania lokalnej polityki transpor-

towej i publicznego transportu zbiorowego, od tych mających miejsce w przypadku subregionów leszczyńskiego i konińskiego.

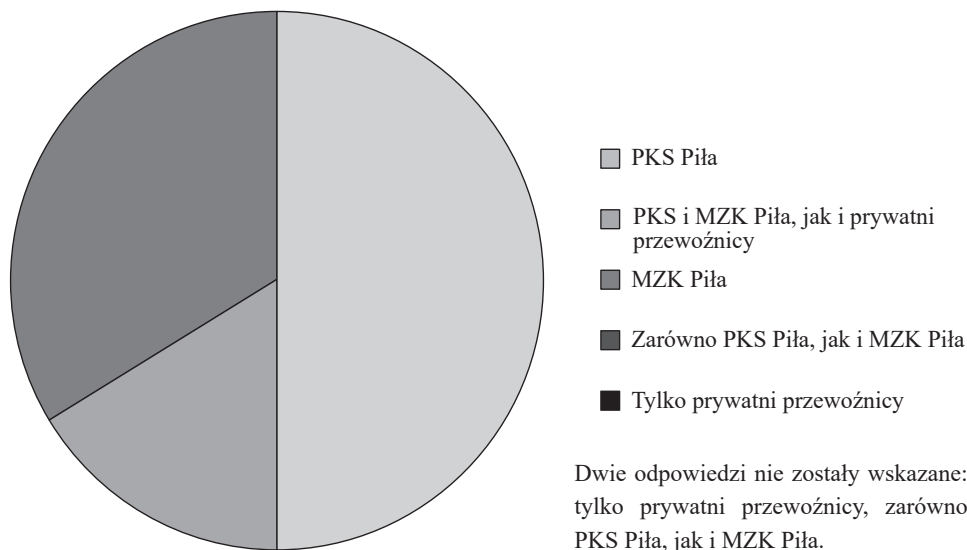
Kwestionariusz ankiety został wysłany do ośmiu gmin tworzących wraz z miastem Piłą, powiat pilski. Odpowiedzi zostały nadesłane od sześciu gmin. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, których przedstawiciele odesłali kwestionariusz ankiety, nie są stroną porozumienia międzygminnego z miastem Piłą w zakresie organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Jest to podstawowa różnica względem gmin powiatu konińskiego i leszczyńskiego. W tych powiatach więcej gmin nawiązało i finansowało współpracę w tej dziedzinie ze stolicą subregionu. Konsekwencją braku tradycji współpracy w zakresie transportu międzygminnego, jest brak środków w budżetach gmin przeznaczanych na ten cel. Stąd też decyzja o uruchomieniu komunikacji miejskiej we współpracy z miastem Piłą, będzie wiązała się z koniecznością uświadomienia sobie tej potrzeby mieszkańców i wygospodarowaniu środków gwarantujących sfinansowanie usługi przewozowej. Wyasygnowanie środków będzie się wiązało z poczynieniem cięć budżetowych, co może skutkować brakiem zgody radnych na taki ruch. Stąd prace nad koncepcją obsługi komunikacyjnej będą wiązały się z koniecznością rzetelnej diagnozy potrzeb przewozowych, włączenia w proces decyzyjny mieszkańców i zmiany sposobu myślenia o lokalnej kulturze mobilności. Cel strategiczny, jaki wskazuje pilski magistrat dla rozwoju sieci połączeń komunikacją zbiorową w subregionie pilskim jest jasno sprecyzowany. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że miasto posiada infrastrukturę i potencjał w zakresie świadczenia usług publicznych oraz usług wyższego rzędu. Niestety najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu są prywatne samochody osobowe, stąd konieczne jest wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju transportu publicznego oraz stworzenie warunków rozwoju mobilności miejskiej gmin tworzących pilski obszar funkcjonalny. Zgodnie z intencją władz miasta działania takie zapewni m.in. zakup autobusów niskoemisyjnych, budowa, przebudowa skrzyżowań i upłynnienie ruchu w miejscach newralgicznych oraz unowocześnienie infrastruktury przystankowej. Rozważa się również budowę systemu parkingów „park and ride” celem umożliwienia ograniczenia dojeżdżających do miasta samochodów osobowych z ościennych gmin i zmianę środka komunikacji na transport publiczny. Potrzeby transportowe mieszkańców tych gmin są w większości zaspakajane na własną rękę własnym samochodem lub połączeniami autobusowymi obsługiwanymi przez PKS Piłą, jak i prywatnych przewoźników. Odpowiedzi na pytanie dotyczące liczby przewoźników ilustruje wykres 11.

W pytaniu o powody braku współpracy z miastem Piłą w zakresie publicznego transportu zbiorowego, respondenci wskazywali na brak takiej potrzeby, która nie była im zgłaszana przez mieszkańców. Włodarze dwóch gmin nie widzą potrzeby uruchamiania komunikacji miejskiej i stwierdzają, że aktualna oferta przewoźników jest wystarczająca. Na pytanie dotyczące przewidywanych korzyści dla mieszkańców gminy płynących z integracji komunikacji publicznej respondenci wskazali na:

- 1) szybsze i częstsze połączenie z Piłą (3)
- 2) usprawnienie dojazdów dzieci/młodzieży uczącej się do szkół również w obrębie własnej gminy (2);
- 3) sprawniejsze połączenie z dworcem kolejowym w Pile i tym samym z miastem Poznaniem, Bydgoszczą, Warszawą (2);

- 4) szansę na szybszy rozwój własnej gminy (2);
- 5) oszczędności dla domowego budżetu (1).

Wykres 11. Proszę wskazać, autobusy których operatorów świadczą usługi przewozowe na terenie Pana/Pani gminy?



Źródło: Opracowanie własne.

Jednocześnie ankietowani w stopniu zadowalającym wskazują na ewentualne postulaty pasażerskie ich mieszkańców. Analiza danych z tabeli 69 wskazuje brak jednomyślności włodarzy gmin w kwestii zintegrowania pod jednym zarządem komunikacji miejskiej i międzygminnej, nadto na niezbyt wygórowane w ich mniemaniu, oczekiwania mieszkańców co do elementów kształtujących wysoką jakość usług przewozowych. Entuzjazmu nie wywołują również pomysły dotyczące budowy przystanków zintegrowanych na terenie gmin, jak również dogodny sposób zakupu biletu i szeroko dostępna informacja pasażerska. Włodarze nie doceniają również postulatu związanego z pewnością realizacji usługi, zadowalającej sieci połączeń, czy też problemu kongestii. Również postulat ekologiczny nie znajduje wyraźnego poparcia respondentów, co może skutkować tym, iż w narracji na temat zalet komunikacji publicznej argumenty o oszczędności czasu, ekologicznej postawie nie będą kluczowymi w decyzji o rozpoczęciu świadczenia tych usług.

Tabela 69

Odpowiedzi respondentów w subregionie piłskim na pytanie: Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne w komunikacji publicznej? Odpowiedzi w %

Postulat pasażerski	1	2	3	4	5
A	B	C	D	E	F
Niskie koszty podróży	0	0	0	20	80
Wysoki komfort i bezpieczeństwo jazdy	0	0	33,3	50	16,7
Bezpieczeństwo w podróży i w trakcie oczekiwania na nią	0	0	50	50	50

A	B	C	D	E	F
Pewność realizacji usługi	0	16,7	16,7	33,3	33,3
Ograniczenie liczby przesiadek	0	0	40	40	20
Zadowalająca sieć połączeń i ilość kursów	0	0	40	60	0
Dobre skomunikowanie terenów o niskim wskaźniku zaludnienia	0	0	40	40	20
Ekologia, np. autobusy przyjazne dla środowiska	0	0	60	40	50
Niechęć do stania własnym samochodem w korku	20	0	60	20	0
Łatwość w zakupie biletu, np. możliwość płacenia kartą debetową	0	20	60	20	0
Niezawodna informacja pasażera	0	40	40	20	0
Wysoki standard przystanków	20	0	40	40	0
Możliwość bezkolizyjnych przesiadek pomiędzy różnymi środkami komunikacji z „jednym biletem”	0	0	60	0	40
Kultura osobista kierowców/kontrolerów biletów	0	0	33,3	50	33,3
Dostępność komunikacji w nietypowych porach dnia	0	16,7	16,7	33,3	33,3
Zintegrowana w jednym miejscu (pod jednym zarządem) komunikacja w regionie piłskim	20	20	20	20	20
Zbudowania tzw. zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu: roweru, samochodu	0	33,3	33,3	33,3	0
Usługa „autobus na telefon”	0	100	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Respondenci nie wskazali zalet płynących ze współpracy z miastem Piłą w dziedzinie transportu publicznego. Tylko jeden ankietowany wskazał potencjalną zaletę: dobre połączenie z urzędami ponadgminnymi, lepsze połączenie z miejscami pracy, lepsze skomunikowanie mniej zaludnionych terenów gminy. Określając potencjał współpracy międzygminnej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego w wymiarze strategicznym zadano pytanie o powody braku woli przystąpienia do związku międzygminnego/porozumienia międzygminnego, w efekcie czego inny organ pełniłby zadania organizatora przewozów. Respondenci wskazali, iż związek może być niewłaściwą do ich potrzeb formą współpracy i tym samym formuła finansowania zadań mogłaby być dla nich niekorzystna. Istotnym argumentem przemawiającym przeciwko integracji funkcjonalnej jest ten związany z brakiem realnego wpływu na działania zarządu związku i obawą przed niekorzystnym dla gminy opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci komunikacyjnej i nieproporcjonalną do jakości usług kwotą dotacji na transport publiczny z budżetu gminy. Na obawę związaną z „ograniczeniem suwerenności” decyzyjnej gminy w odniesieniu do polityki w dziedzinie transportu publicznego wskazują władze gmin mniejszych, którzy wskazują na zdominowanie współpracy i narzucanie rozwiązań niekorzystnych dla nich, przez większe gminy. Tego typu argumenty pojawiły się u dwóch respondentów. Jeden z grupy sześciu wskazał na satysfakcję płynącą ze współpracy międzygminnej, zaś trzej władze wybrali odpowiedź: nie dotyczy. Zestawienie tych danych jak przegląd rejestru związków międzygminnych zarejestrowanych w Polsce skłania do sformułowania wniosku, iż subregion piłski charakteryzuje niski potencjał współpracy międzygminnej. W kolejnym pytaniu dotyczącym kierunków zmian w planowaniu przestrzennym, koordynacji działań międzygminnych, respondenci udzielili odpowiedzi zebranych w tabeli 70.

**Wybrane wskazania respondentów subregionu pilskiego w odpowiedzi na pytanie:
W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie
miasta Piła z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy?**

Odpowiedź	Wskazania respondentów	Liczba wskazań
Powołać związek międzygminny w celu integracji komunikacji publicznej	16,7	1
Lepiej dopasować tabor do zapotrzebowania/potoków pasażerskich	50	3
Podjąć w uchwale porozumienia międzygminne i scedować na miasto Piłę zadania organizatora przewozów na całym obszarze	16,7	1
Ustalić jednolitą taryfę biletową	16,7	1
Miasto Piła powinno porozumieć się w tej kwestii ze starostą powiatowym, który nas reprezentuje	0	0
Podjąć działania w celu lepszego planowania przestrzennego na terenie miasta i powiatu, którego efektem będzie lepsze zarządzanie terenem i występującymi na nim potrzebami transportowymi	33,3	2
Zwiększyć częstotliwość połączeń w godzinach szczytu komunikacyjnego	33,3	2
W integrację lokalnych połączeń powinien zaangażować się Urząd Marszałkowski	0	0
Poprawić skomunikowanie mniej zaludnionych terenów	50	3
Zwiększyć częstotliwość połączeń w godzinach szczytu komunikacyjnego	33,3	2
Obniżyć ceny biletów, co będzie skutkowało podwyższeniem kwoty dotacji	50	3
Do współpracy należy włączyć prywatnych przewoźników	16,7	1
Poprawić dostępność do informacji o trasach, opłatach i porach odjazdów	16,7	1
Zbudować sieć zintegrowanych przystanków z możliwością pozostawienia w bezpiecznym miejscu roweru, samochodu	0	0
Wspólnie z kluczowymi pracodawcami opracować rozkład jazdy	0	0
Wprowadzić zintegrowany z koleją bilet	0	0
Wprowadzić zintegrowany z koleją i poznańskim systemem PEKA, wspólny bilet	0	0
Poprzez budowę sieci dróg zapewnić najkrótsze odległości i czasowe dojazdy do pracy, punktów usługowych, naukowych, handlowych	16,7	1
Wprowadzić spójny ze strefą ograniczonego postoju bilet	0	0
Zbudować spójny z Piłą system ścieżek rowerowych i wprowadzić tzw. rower miejski	0	0
Należy wypracować jednolitą dla całego subregionu politykę transportową i przyjąć do realizacji przez wszystkie sąsiadujące gminy	0	0
Należy opracować i wdrożyć instrumenty organizacyjne jak np. koordynacja administracji zajmującej się logistyką miasta wyposażonej w kompetencje organizacyjne i decyzyjne, nadzorcze i kontrolne	16,7	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Należy zauważyć, iż spośród wskazań respondentów brak jest tych nastawionych na nawiązanie współpracy międzygminnej, jak i gminno-powiatowej będącej efektem reprezentacji interesów gmin przez powiat w rozmowach z gminą Piła jako ośrodkiem subregionalnym. Niekonsekwencją w deklaracjach władarzy gmin jest deklaracja oczekiwania obniżenia ceny biletów, co skutkuje podniesieniem kwoty dotacji.

Ponadto, trudno połączyć wolę zwiększania częstotliwości połączeń z brakiem woli wypracowania dla całego subregionu na poziomie strategicznym wspólnej polityki transportowej i sieci połączeń. Należy przecież zwrócić uwagę na to, że aktualnie obowiązujący powiatowy plan transportowy nie mógł powstać bez konsultacji z gminami powiatu, które pozwoliły na doprecyzowanie przebiegu linii komunikacji autobusowej obejmujących siecią połączeń cały jego obszar. Zrozumienia wśród władarzy nie wywołuje również pomysł na integrację biletową z koleją, jak i aglomeracją poznańską, której reprezentantem i stroną potencjalnego porozumienia jest działający na jej terenie Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu.

Potwierdzeniem powyższych przekonań i stanowisk gmin w zakresie integracji subregionalnej w dziedzinie transportu publicznego, jest zbiór odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw w tej dziedzinie. Analiza tych odpowiedzi wskazuje na niekonsekwencję ich udzielających. Nie ma możliwości zwiększenia częstotliwości połączeń, wprowadzenie wspólnego biletu, synchronizacji rozkładu jazdy, jak i wprowadzenia darmowej komunikacji gminnej bez powierzenia tych zadań jednemu organizatorowi. Niechęć do takiego rozwiązania administracyjnego dotyczy zarówno przejścia przez powiat roli głównego koordynatora, jak i w wariantcie powołania wspólnej jednostki administracyjnej dla zadań organizatora przewozów. Wójtowie i burmistrzowie z rezerwą podchodzą do roli jaką miasto Piła i jego prezydent powinno odgrywać w wyniku zawarcia porozumień międzygminnych. Jest to istotny fakt, który musiałby być wzięty pod uwagę jako bariera w przyszłościowej współpracy. Stąd zanim doszłoby do sformułowania propozycji integracji transportu zbiorowego, inicjatorzy takich działań powinni opracować i skonsultować katalog instrumentów wzajemnego zaufania. Można to osiągnąć m.in. poprzez określenie działań nadzorczokontrolnych gmin wobec gminy pełniącej rolę organizatora przewozów. Gmina ta nie powinna tego typu działań odbierać jako przejaw braku zaufania, lecz jako niezbędny dla wzajemnej współpracy postulat transparentności we wzajemnych relacjach.

Tabela 71

Wskazania respondentów w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie piłskim

Propozycja	1	2	3	4	5
A	B	C	D	E	F
Wprowadzenie wspólnego biletu obowiązującego na terenie całego powiatu	1	1	2	1	1
Synchronizacja rozkładów jazdy prywatnych, publicznych przewoźników z kolejowym rozkładem jazdy	0	2	1	3	0
Wprowadzenie systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (w tym tablice elektroniczne informujące o faktycznych czasach odjazdu)	0	1	2	2	1
Promowanie ruchu rowerowego poprzez stworzenie zintegrowanej sieci ścieżek rowerowych na terenie miasta Piły i powiatu	0	1	1	1	3
Wprowadzenie darmowej komunikacji publicznej	1	1	0	1	3
Przejęcie przez powiat głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	1	1	1	1	2
Dostosowanie oferty komunikacji zbiorowej dla osób z niepełnosprawnościami	0	0	3	2	1

A	B	C	D	E	F
Budowa zintegrowanych przystanków na terenie gmin powiatu pilskiego, w rejonie których można zostawić rower, samochód w bezpiecznym miejscu	2	0	2	2	0
Unifikacja wizualna przystanków (w tym wspólne standardy architektoniczne i urbanistyczne)	0	2	3	0	1
Wspólne planowanie zagospodarowania przestrzennego w celu uniknięcia problemów transportowych w gminach powiatu pilskiego	0	1	3	0	2
Wspólne standardy statycznej informacji pasażerskiej (np. w zakresie wyglądu i formy tablic z nazwami przystanków, tabliczek informacyjnych z rozkładami jazdy)	1	1	3	1	0
Integracja transportu autobusowego z kolejowym i poznańskim systemem PEKA	1	0	2	2	1
Zapewnienie priorytetu w ruchu drogowym środkiem transportu publicznego (wydzielenie buspasów)	1	1	2	1	1
Pierwszeństwo inwestycji w systemy transportu przed inwestycjami w zabudowę	1	1	3	1	0
Przejęcie przez miasto Piła głównej roli organizatora przewozów komunikacją zbiorową	0	1	4	1	0
Zastępowanie używanego taboru nowym przyjaznym dla środowiska – ekologiczne środki lokomocji	0	0	1	4	1
Promocja eko-mobilności np. rower miejski, bezpieczne ścieżki rowerowe	0	0	1	2	3
Ograniczenie ruchu samochodowego w centrum Piły i zbudowanie na obrzeżach miasta parkingów P+R	0	1	4	1	0
Opracowanie wspólnego systemu organizacji i zarządzania komunikacją zbiorową (autobusową)	0	1	4	0	1
Opracowanie wspólnego systemu finansowania usług	0	2	2	1	1
Powołanie wspólnej jednostki administracyjnej dla zadań związanych z polityką transportową wielu gmin	0	3	2	0	1
Wspólne zarządzanie drogami publicznymi i ruchem ulicznym	0	1	4	1	0
Dopłacanie z budżetu gminy do wspólnego koszyka zamówień usług przewozowych	2	1	1	2	0
Minimalizowanie negatywnego oddziaływania rozwoju transportu na środowisko przyrodnicze	0	0	4	1	1
Wprowadzenie lokalnego systemu car-sharing	2	0	3	1	0
Skonsolidowanie podejścia różnych szczebli samorządu terytorialnego do opracowania jednolitych zasad organizacji transportu publicznego różnymi środkami na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, ośrodków subregionalnych i całego regionu	0	2	3	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Podobne stanowisko jest reprezentowane w odniesieniu do postulatu zintegrowania zadań administracyjnych w zakresie zarządu nad drogami gminnymi, jak i budowy na obrzeżach miasta systemu przystanków zintegrowanych. Jako zachowawczą odczytuje się również postawę formułowaną wobec pomysłu określenia wspólnego koszyka zamówień usług przewozowych i ich wspólnego finansowania. Może to wynikać m.in. z braku przedstawienia konkretnego algorytmu liczącego koszty wliczane z cenę 1 wkm. Jak widać w subregionie pilskim postulat ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko, jak i wprowadzania innych współdzielonych form

mobilności budzi ostrożność. Nieco więcej wskazań zyskały cechy przyszłej formy współpracy formułowane w odniesieniu do roweru miejskiego, jak i ekomobilności rozumianej również jako poruszanie się w przestrzeni miejskiej autobusów z silnikami spełniającymi najwyższe normy przyjazności dla środowiska. W tym kontekście MZK Piła dysponuje flotą, której znaczna część jest wyposażona w silniki z normą EURO6.

* * *

Analiza zebranego materiału badawczego z trzech ośrodków subregionalnych objętych badaniem i gmin tworzących ich obszary funkcjonalne wskazuje na kilka prawidłowości, charakteryzujących organizację komunikacji publicznej w Wielkopolsce i innych ośrodkach subregionalnych.

Po pierwsze, należy zauważyć, iż tylko w jednym na trzy badane ośrodki subregionalne, system komunikacji międzygminnej jest wystarczająco rozwinięty w stosunku do występujących potrzeb transportowych. W każdym z badanych przypadków polityka transportowa nie doczekała się skodyfikowania w uchwale rady gminy, powiatu lub gmin wspólnie planujących działania w tej dziedzinie polityki miejskiej. Tym samym działania władz lokalnych nie nadążają za zmieniającymi się preferencjami mieszkańców, którzy są motorem procesu depopulacji subregionalnej (Piła) i suburbanizacji (Leszno i Konin). Ten stan rzeczy będzie musiał ulec zmianie z uwagi na postępującą porowatość granic między gminami ośrodków strategicznej interwencji, tworzących przed reformą samorządową województwa pilskie, leszczyńskie i konińskie. Innym powodem koniecznych zmian w tym zakresie jest niespójność deklarowanych we wnioskach na dofinansowanie zakupu taboru i modernizacji infrastruktury towarzyszącej transportowi publicznemu wskaźników z aktualnymi możliwościami organizacyjnymi i dotychczasową kulturą mobilności mieszkańców. Zaspokojenie ich codziennych potrzeb transportowych jest w dalszym ciągu uzależnione od samochodów, których są właścicielami.

Po drugie, dotychczas funkcjonujące organy administracji jednostek samorządu terytorialnego nie pełnią w wystarczającym stopniu przypisanej w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym roli organizatora przewozów i moderatora lokalnej kultury mobilności. Na przeszkodzie integracji polityk miejskich wszystkich gmin tworzących obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich stoi rozproszenie władzy politycznej i brak wystarczająco dobrych praktyk współpracy międzygminnej. Pomimo tego, że w świadomości osób pełniących funkcje publiczne panuje przekonanie o strategicznym wymiarze takiej współpracy, to na poziomie operacyjnym jest ona obciążona wieloma niedoskonałościami, które tworzą nowe i powielają występujące bariery we współpracy. Istotną barierą we współpracy jest brak strategicznych porozumień między prezydentami byłych miast wojewódzkich a starostami powiatów reprezentującymi gminy funkcjonalnie powiązane z ośrodkami subregionalnymi.

Po trzecie, zmiana kultury mobilności i programowanie polityki miejskiej w kierunku polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju, wymaga zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego, które są gotowe do tworzenia funkcjonalnych sieci współpracy i wymiany. Współpraca ta wymaga zaangażowania administracji i środków fi-

nansowych przeznaczanych na dofinansowanie usług użyteczności publicznej, które w analizowanym przypadku stanowią usługi przewozowe w transporcie publicznym. Stąd ważną kwestią jest prowadzenie polityki finansowej gminy wspierającej działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Finansowanie tych przedsięwzięć może zostać wsparte środkami zewnętrznymi, ale wymaga również racjonalizacji własnych wydatków budżetowych.

Po czwarte, aktualnie prowadzona polityka transportowa Piły, Leszna i Konina na poziomie strategicznym w prawidłowy sposób diagnozuje potrzeby i wskazuje cele rozwojowe. Na szczeblu operacyjnym jednak występują trudności z wdrożeniem zakładanych celów. Daje o sobie znać brak świadomości o faktycznym znaczeniu pojęcia zrównoważony rozwój i tego na czym ma polegać polityka miejska prowadzona w oparciu o te kryteria.

Po piąte, wspólna polityka miejska w dziedzinie organizacji publicznego transportu zbiorowego w badanych ośrodkach subregionalnych odbywa się w oparciu o przepisy określające zasady zawierania między gminami porozumień międzygminnych. Większość z przeanalizowanych porozumień ma charakter lakoniczny i określa jedynie podstawowe obowiązki stron umowy. Brak w nich m.in. parametrów technicznych świadczonych usług, ich standardów jakościowych, przepisów określających zasady nadzoru i kontroli nad powierzonym zadaniem oraz mechanizmów partycypacji obywatelskiej w odniesieniu do proponowanej siatki połączeń, cen w taryfie przewozowej i zasad wyrażonych w regulaminie przewozów. Nadto brak jest środków wzajemnego zaufania dających prawo do nadzoru i kontroli gminie powierzającej zadanie. Wszystkie z wymienionych braków obniżają potencjał współpracy międzygminnej i budują wśród władarzy mniejszych jednostek samorządu terytorialnego poczucie zdominowania przez miasto centralne obszaru funkcjonalnego.

ZAKOŃCZENIE

Dyskurs o kierunkach rozwoju polityki miejskiej jest wielowątkowy i jako przedmiot badań wielu dziedzin nauki w centrum analizy stawia refleksję nad kilkoma zagadnieniami. Po pierwsze, nie tracą na aktualności prace poświęcone kierunkom rozwoju miast z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców. Dokładna diagnoza tych potrzeb wskazuje na zmieniające się oczekiwania społeczne, które muszą być przez władzę publiczną dostrzegane. Po drugie, zwraca się uwagę na przydatność kierunkowych polityk publicznych dla osiągnięcia celów rozwoju gminy, regionu w dłuższej perspektywie czasowej. Ma to znaczenie z punktu widzenia opracowania i kierowania instrumentów wsparcia finansowego, które staną się instrumentami interwencji publicznej zapobiegającymi negatywnym trendom rozwoju miast i ich przedmieść. Przygotowywane na tej podstawie koncepcje i opracowania nawiązują do źródeł relacji łączących człowieka ze środowiskiem i jego zasobami. W odniesieniu do ich przedmiotu i zależności od odpowiedzi na pytania je wyjaśniające, budowane są rozwiązania, w oparciu o które władze publiczne przygotowują, wdrażają i finansują programy i działania zawierające instrumenty interwencji zapobiegające postępującej degradacji środowiska naturalnego, którego człowiek we wszystkich sferach swej aktywności, jest ważnym elementem⁴⁵⁸. Jedną z nich jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. W odwołaniu do jej założeń władze jednostek samorządu terytorialnego prowadzą określone polityki publiczne, które przynależą do katalogu ich ustawowych kompetencji. Na podstawie badań treści tych programów i w oparciu o obserwację ich realizacji w praktyce, można opisywać politykę miejską w określonej dziedzinie. Jest ona przedmiotem analizy na poziomie strategicznym, deklaratywnym, jak i operacyjnym; zamierzeń i działań, realnie podejmowanych inicjatyw i decyzji przez uprawnione do tego organy władzy samorządowej lub jednostki je zreszające.

Celem badań prowadzonych pomiędzy 2017 a 2018 rokiem było określenie charakteru polityki miejskiej (wynikającej z zadań własnych i zleconych) prowadzonej przez samorządy terytorialne Leszna, Konina i Piły oraz gmin stanowiących obszary funkcjonalne tych miast, w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Problem badawczy dotyczył tego, w jaki sposób, na podstawie jakich przepisów i jakich praktyk innych jednostek samorządu terytorialnego administracja, władze gmin i ich jednostki organizacyjne, należące do obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych Konina, Piły i Leszna współpracują ze sobą w obszarze polityki miejskiej w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wyzwania stojące do rozwiązania nie tylko przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego dotyczą dostosowania lokalnych rozwiązań do dostrzeganych megatrendów rozwoju społecznego. Na przeszkodzie sprawnej współpracy mogą stać identyfikowane w innych przypadkach bariery uniemożliwiające nie tylko trafną diagnozę uwarunkowań lokalnych, lecz rów-

⁴⁵⁸ Zob. L. R. Brown, *Gospodarka ekologiczna na miarę Ziemi*, Warszawa 2003, s. 37.

niez opracowanie na tej podstawie adekwatnych i skutecznych form instytucjonalnej współpracy. Przykładem na jej niedoskonałość jest przeanalizowana w tej monografii współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego subregionów Piły, Leszna i Konina. Organizacja transportu publicznego, który stanowi istotny element spajający terytorialnie poszczególne jednostki, stanowi wyzwanie dla sieciowych form współpracy samorządów różnych szczebli. Ponadto z uwagi na wpływ transportu na środowisko życia człowieka i jego jakość, współpraca wielu aktorów lokalnego życia politycznego w perspektywie strategicznej może przynieść oczekiwane efekty w postaci ograniczenia emisji spalin oraz lepszego niż dotychczas wykorzystania zasobów terytorialnych. Tylko wspólne, horyzontalne spojrzenie na te zagadnienia, daje możliwość lepszej interwencji publicznej w postaci działań organizatorskich i finansowych.

Przystępując do pracy nad opracowaniem, postawiono następującą hipotezę badawczą: prowadzona przez władze ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina i ich obszarów funkcjonalnych polityka miejska w dziedzinie transportu publicznego nie wspiera sieciowych układów osadniczych, nie tworzy spójnych powiązań komunikacyjnych między ośrodkiem subregionalnym i gminami tworzącymi jego obszar funkcjonalny, jest niezintegrowana z innymi dziedzinami polityki miejskiej i tym samym nie odpowiada na najważniejsze wyzwania rozwojowe tych miast nie rozwiązując w perspektywie strategicznej lokalnych problemów hamujących rozwój obszarów byłych miast wojewódzkich. Na przeszkodzie tak rozumianej polityki miejskiej stoi preferowany przez organy władzy wykonawczej model koncentracji zadań organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego w jednym ośrodku politycznym, ostrożność w podjęciu decyzji o międzygminnej współpracy, obawa o wyższe koszty finansowania zadań transportowych, bariery administracyjne i brak wizji rozwoju polityki transportowej niewyrażonej w żadnym z obowiązujących akcie prawa lokalnego. Aktualny system prawa lokalnego, krajowego w dziedzinie współpracy międzygminnej, jak i organizacji publicznego transportu zbiorowego skutkuje powstawaniem wielu barier i problemów w sferze realizowanej polityki miejskiej. Wskutek czego działania władz lokalnych w tym aspekcie cechuje doraźność, incydentalność i niespójność. Wynikają one m.in. z braku identyfikacji rzeczywistych potrzeb mieszkańców, braku hierarchii i spójności treści dokumentów strategicznych rozwoju gminy, opieszałości w podejmowaniu działań i ich niedostatecznej skuteczności oraz niedostosowania narzędzi polityki miejskiej do faktycznie występujących problemów lokalnych.

Na podstawie przyjętej hipotezy autor skonstruował pytania badawcze, na które w wyniku prac badawczych udzielił odpowiedzi:

1. Jakie są główne kierunki i cele polityki miejskiej w wymiarze strategicznym i operacyjnym w perspektywie zrównoważonego rozwoju?
2. Na czym polegają sieciowe formy realizacji zadań publicznych w dziedzinie transportu publicznego?
3. Jakie bariery we współpracy międzygminnej w perspektywie sieciowej mogą utrudniać jej nawiązywanie na terenie badanych ośrodków subregionalnych i gmin tworzących ich obszary funkcjonalne?
4. Jakiego rodzaju dokumenty strategiczne definiują priorytety polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego na analizowanych obszarach subregionalnych?

Odpowiadając na tak zadane pytania, warto zwrócić uwagę na kilka zależności i wyniki prowadzonych badań na terenie ośrodków subregionalnych: Piła, Konin i Leszno.

W odniesieniu do treści pytania pierwszego zauważono, iż wskazanie optymalnej polityki miejskiej w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego, wymagałoby opracowania wieloaspektowych kryteriów porównawczych. Z punktu widzenia nauki o ekonomii za optymalną mogłaby zostać uznana taka polityka, która kosztuje jak najmniej przynosząc przy tym jak największe korzyści polegające m.in. na zaspokojeniu jak największej liczby potrzeb przewozowych w danym mieście. Z punktu widzenia geografii społeczno-ekonomicznej miejska polityka transportowa w dziedzinie transportu publicznego powinna być oparta na racjonalnej polityce przestrzennej zapobiegającej negatywnym trendom rozwoju współczesnych miast i tym samym prowadzić powinna do zaspokojenia jak największej liczby postulatów pasażerskich i niwelacji różnych barier w dostępie do korzystania z przejazdu komunikacją publiczną. Perspektywa polityk publicznych łączy podejście efektywności ekonomicznej, jak i jej partycypacyjny wymiar. Publiczny charakter polityki miejskiej z jednej strony jest związany ze źródłami jej finansowania – ze środków publicznych, jak i wpływem mieszkańców na kierunki jej interwencji. Mając na względzie to, że nacisk w politykach publicznych jest kładziony na ich efektywność finansową nie sposób nie odnieść się do ich partycypacyjnego charakteru. „Deliberując w polityce publicznej możemy lepiej przewidywać złożoność i wielopasmowość możliwych kompromisów oraz efektywność wynikających z nich decyzji publicznych, aniżeli jest to możliwe w rozwiązaniach składających narzędzia koordynacyjne wyłącznie w ręce posługującej się kodem zero-jedynkowym i ze swej natury ekspansywnej władzy politycznej”⁴⁵⁹.

W trakcie prac nad zagadnieniem zrównoważonego rozwoju w polityce miejskiej zauważono i ustalono, iż jego podstawowe przesłanki wiążą się z zagadnieniami sprawiedliwości. Posiada ona dla tej koncepcji szereg podstawowych funkcji m.in.: regulującą, integracyjną, orientującą i legitymizującą⁴⁶⁰. Pierwsza z nich dotyczy przede wszystkim procesów i projektów politycznych i jest traktowana jako idea prowadząca do określonego konsensusu społecznego. Z kolei funkcja legitymizująca sprowadza się do trzech wymiarów polityki: „polity”, „politics” i „policy”. Na tej podstawie tworzone są zbiory cech konstytuujących zasady i wartości, w oparciu o które przygotowywane i wdrażane są konkretne programy polityczne, wsparte zabezpieczonymi takimi samymi zasadami uczestnictwa w politycznym procesie decyzyjnym. Reguluje się przy tym polityczną kulturę rozwiązywania konfliktów⁴⁶¹.

Tematyka zrównoważonej mobilności pojawia się w debacie publicznej w ośrodkach subregionalnych. Jest ona częściej związana z procesem ubiegania się przez gminy o dofinansowanie inwestycji w sieć dróg i ścieżek rowerowych lub zakupu środków transportu publicznego. W dyskursie tym nie są obecne tematy dotyczące zagospodarowania przestrzeni miejskiej, której aranżacja mogłaby wymuszać zmiany lokalnej kultury mobilności. Tematyka polityki transportowej w przyjętym w opracowaniu ro-

⁴⁵⁹ J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018, s. 37.

⁴⁶⁰ Por. E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 129; za: M. Jänicke, P. Kunig, M. Stitzel, *Umweltpolitik Lern und Arbeitsbuch*, Bonn 2003, s. 50–52.

⁴⁶¹ Por. E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 130–131.

zumieniu nie jest głównym przedmiotem cyklicznych debat publicznych. Pojawia się incydentalnie, najczęściej w okresie kampanii wyborczej w wyborach lokalnych, jako postulat przyszłych zmian w tym zakresie.

Z politologicznego punktu widzenia interesujące są badania władzy lokalnej w perspektywie zmieniających się warunków rozwoju współczesnych jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana znaczenia granicy administracyjnej, czynniki demograficzne, relokacja potrzeb mieszkańców i sposobów ich zaspokojenia, jak również kryteria efektywności prowadzonych przez gminy polityk sektorowych wskazują na konieczność podjęcia refleksji nad metodami sieciowania zadań i funkcji samorządu terytorialnego oraz sprawowaną w tych warunkach władzą. W ślad za tymi zmianami następuje jej bifurkacja na nowe gremia wyposażone w zdolność do podejmowania wiążących decyzji obowiązujących na terenie kilku funkcjonalnie i obszarowo powiązanych ze sobą gmin. Z punktu widzenia badań nad samorządem terytorialnym istotnym będzie to, która z dopuszczonych przez ustawodawcę form prawnych sieciowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego znajduje częstsze zastosowanie i pozwala na zaspokojenie jak największej liczby interesów i potrzeb podmiotów lokalnej polityki miejskiej. Niemniej istotne jest zbadanie tego, czy są formalne i/lub nieformalne bariery utrudniające współpracę w przedmiotowej sprawie, oraz czy w praktyce działań władz samorządowych pojawiają się nowe formuły sieciowej współpracy, na podstawie których należy podjąć dyskusję o zmianie podstaw prawnych aktualnych rozwiązań.

W oparciu o przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych cele mileńskie, jak i wytyczne Europejskiej Polityki Miejskiej wskazuje się na konieczność wdrażania nie tylko na terenie badanych ośrodków subregionalnych, instrumentów zintegrowanego podejścia podmiotów publicznych i semipublicznych do planowania i organizowania przestrzeni miejskiej i transportu publicznego. Celem nadrzędnym jest takie projektowanie, które zachowuje jej wspólnotowy, inkluzywny, partycypacyjny charakter. Stąd koncepcje „compact city”, „miasta zrównoważonego”, „miasta krótkiego zasięgu”, które za swój nadrzędny cel stawiają takie projektowanie przestrzeni, które nie wymusza konieczności zaspakajania potrzeb transportowych, nieprzyjaznymi dla środowiska naturalnego, jak i dla zdrowia człowieka, środkami transportu. Zrównoważona polityka miejska promuje „miasta zielone” z architekturą pozwalającą na zachowanie naturalnych procesów atmosferycznych. To polityka, która generuje większe nakłady, których stopa zwrotu jest pewna, ale opóźniona. Wspiera nowoczesną kulturę mobilności zakładającą minimalny udział mechanicznych środków transportu w ogólnym bilansie transportowym miasta. Stąd popularność wspartych technologicznym systemem wymiany, współdzielonej własności: car sharing, rowerów miejskich, lub popularyzacja pokonywania krótkich dystansów pieszo. Polityka miejska w dziedzinie transportu publicznego promuje nowoczesną kulturę mobilności opartą na sieci połączeń publicznym transportem zbiorowym, który przy odpowiedniej jakości świadczonych usług, powinien łączyć miasta i ich przedmieścia, ale również ośrodki subregionalne ze stolicami regionów. W przypadku samorządu pilskiego, konińskiego i leszczyńskiego organizacja sieci połączeń transportem zbiorowym wymaga dopracowania form wspólnego dla kilku, funkcjonalnie związanych ze sobą jednostek samorządu terytorialnego administracyjnego zarządu. Ponadto wymaga opracowań szerzej diagnozujących lokalne potrzeby i postulaty pasażerskie i ujęcia ich w perspektywie strategicznej i operacyjnej

związanej z transportem pasażerskim, jak i towarowym. Opracowanie to powinno być dokumentem przyjętym w drodze uchwały organów władzy uchwałodawczej i stanowić zespół celów i działań charakteryzowanych jako miejska polityka transportowa. Implementacja założeń tej dziedziny polityki miejskiej musi być oparta na następujących założeniach: wariantowym sieciowaniu zadań publicznych, zintegrowanym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, planowaniu inwestycji infrastrukturalnych w transport, analizie *ex ante* potrzeb transportowych, analizie jakościowych postulatów pasażerskich. W działania implementacyjne należy włączyć władze i administrację różnych szczebli, łącząc jej działania z potrzebami transportowymi mieszkańców i innych podmiotów generujących ruch w mieście. Dotychczasowa praktyka działań władz Konina, Leszna i Piły w tym zakresie wskazuje na to, że badania potrzeb transportowych, satysfakcji z oferty przewozowej i kierunków migracji mieszkańców odbywają się zbyt rzadko, są zamawiane i finansowane przez operatorów usług i w ograniczony sposób są konsultowane społecznie. Na terenie badanych ośrodków subregionalnych nie obowiązuje jeden dokument strategiczny, na podstawie którego można zidentyfikować politykę transportową władz samorządowych jednostek stanowiących obszar funkcjonalny ośrodka subregionalnego. W perspektywie strategicznej należy opracować docelowe modele sieciowania zadań gmin polegające na integracji transportu publicznego w układzie międzygminnym, gminno-powiatowym – subregionalnym i regionalnym. Na poziomie operacyjnym wsparcia wymagają formy prawne dotychczasowej współpracy, jej rozszerzenie o nowe zadania i poszerzenie grona jej członków. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma ustawowa definicja transportu miejskiego, regionalnego i przypisanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego prawnej odpowiedzialności organizacyjnej. Prace nad zmianą podstaw prawnych w tym zakresie nadal trwają w polskim parlamencie. Nadto, należy dopracować mechanizmy kontroli i nadzoru nad powierzonym zadaniem publicznym z uwzględnieniem partycypacyjnych instrumentów wpływu mieszkańców na kształt sieci połączeń, koszty podróży, planowanie inwestycji w sieć drogową i działania promujące pożądaną z punktów widzenia władz i mieszkańców kulturę mobilności. Na przepływy osób w mieście i jego obszarze funkcjonalnym należy spojrzeć szerzej niż dotychczas, z punktu widzenia różnych sposobów zaspokajania codziennych potrzeb transportowych. Ich docelowa hierarchia może być efektem przyjętych w dialogu z mieszkańcami założeń nowej kultury mobilności na danym obszarze i finansowania tych instrumentów interwencji publicznej, które będą środkami jej implementacji.

W podejściu do polityki transportowej w perspektywie zrównoważonego rozwoju⁴⁶² w badanych ośrodkach subregionalnych postuluje się działania, które pozwalają na:

- lepsze wykorzystanie istniejących zasobów – oparcie organizacji przewozów pasażerskich na myśleniu systemowym, integrującym alternatywne środki przemieszczania się różnych operatorów, kontrolowanie dostępu do wybranych obszarów miasta, sterowanie dopływami ruchu, informowanie o ruchu, szybkie reagowanie na stany awaryjne, uprzywilejowanie transportu zbiorowego;

⁴⁶² Szerzej: A. Kalinowska (red.), *Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu*, Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem, Warszawa 2014, s. 55.

- prowadzenie polityki przestrzennej polegającej na dogęszczaniu zabudowy, na zwiększaniu atrakcyjności funkcjonalnej obszarów śródmiejskich, mieszanu funkcji, przeciwdziałaniu eksplozji miast;
- opracowanie instrumentów polityki fiskalnej wspierającej określoną formę mobilności poprzez wprowadzanie opłat za parkowanie łączonych np. z zakupem biletu przewoźnika miejskiego, wprowadzenie opłat za korzystanie z wybranych elementów infrastruktury, kształtowanie cen biletów transportu publicznego z systemem zachęt do korzystania z transportu publicznego i pokonywanie jego środkami dłuższych odcinków podróży, czy też stosowanie ulg i zwolnień w opłatach lokalnych związanych z transportem⁴⁶³;
- dostosowanie do każdego z analizowanych przypadków aktualnie obowiązujących przepisów prawnych umożliwiających współpracę międzygminną i gminno-powiatową. Różnice w formach organizacyjnych w badanych subregionach w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego polegają na tym, że właścicielami podmiotów świadczących usługi przewozowe są jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla lub podmioty prywatne – pracownicze zakłady pracy powstałe na skutek restrukturyzacji przedsiębiorstw komunikacji samochodowej. Ponadto, na obszarze objętym granicami delimitacji subregionalnej mamy do czynienia z ustawowo różnymi rodzajami transportu – transport miejski, regionalny. Stąd też należy rozważyć wprowadzenie w każdym z przypadków optymalnych form organizacyjnych czy to w oparciu o porozumienia międzygminne, czy też tworzone związki gminno-powiatowe. W każdym z analizowanych przypadków postuluje się wypracowanie między prezydentami ośrodków subregionalnych a starostami powiatów bezpośrednio z nimi sąsiadującymi, ponadpartyjnego, strategicznego partnerstwa na rzecz mobilności, którego przedmiotem ma być wspólna polityka transportowa.

Doświadczenia niemieckich organizatorów przewozów pasażerskich wskazują, iż większość z nich przy planowaniu połączeń środkami publicznego transportu zbiorowego bazuje na wytycznych koncepcji zarządzania mobilnością w oparciu o wytyczne koncepcji zarządzania mobilnością – „Mobilitätmanagement”. Jest to jeden ze sposobów realizacji miejskiej polityki transportowej opierającej się na założeniach demokracji deliberacyjnej – otwartej partycypacji obywateli mających na celu wspólne określanie i rozpatrywanie kwestii problemowych poprzez wykorzystanie dyskursu i innych narzędzi deliberacji (sondaż deliberacyjny). Bazuje ona na „miękkich” środkach wspomagających decyzję o przeznaczeniu środków na „twarde” infrastrukturalne inwestycje w infrastrukturę transportową. Integruje różne środki PTZ, działania inwestycyjne w infrastrukturę drogową poprzez zidentyfikowanie, analizę, konsultację potrzeb transportowych określonych grup. Optymalnym rozwiązaniem z tego punktu widzenia byłoby wprowadzenie rad pasażerów transportu miejskiego lub na wzór londyński lub berliński „okrągłego stołu” ws mobilności, które zrzeszając mieszkańców, podmioty lokalnego życia politycznego, operatorów pod egidą organizatora stanowiłyby forum wymiany koncepcji i uzgadniania rozwiązań usprawniających obsługę komunikacyjną miasta i przyległych gmin.

W kontekście drugiego pytania odnoszącego się do praktycznych aspektów realizacji zadań publicznych przez jednostki terytorialne wykazujące między sobą funk-

⁴⁶³ Por. ibidem, s. 56.

cjonalne zależności uznaje się, iż sieciowanie tych relacji w odniesieniu do wyzwań współczesnej polityki miejskiej wymaga nowego spojrzenia. Proces budowania sieci transportu publicznego użyteczności publicznej na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych wymaga organizacji sił i środków ponad podziałami politycznymi, barierami prawnymi i finansowymi wynikającymi z faktu obowiązywania granic administracyjnych. Musi się jednak mieścić w dostępnych w prawie formach organizacyjnych. Mając na względzie zagadnienie organizacji transportu publicznego należy szukać i doskonalić takie formy tej współpracy, które będą w stanie zmniejszyć obawy artykułowane przez przedstawicieli mniejszych gmin i wskazać taki model przywództwa, który będzie akceptowany przez większość funkcjonalnie powiązanych ze sobą jednostek. Sieciowanie zadań gminy jest formą realizacji usług publicznych pod warunkiem dojrzałej lokalnej demokracji oraz wysokiego wskaźnika partycypacji społecznej w procesach zarządzania rozwojem miejskim.

Zmiany demograficzne zachodzące na terenie ośrodków subregionalnych Piły, Leszna i Konina i ich obszarów funkcjonalnych polegają na wzroście liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, depopulacji, suburbanizacji, jak i migracji wewnątrzregionalnej i międzyregionalnej. Stawiają one przed organizatorami przewozów i ich operatorami szereg nowych wyzwań. Zwiększenie dotacji z budżetu gmin pokrywającej ulgi w opłacie za przejazd osób w wieku poprodukcyjnym, wzrost nakładów na wymianę taboru, wzrost wydatków na poprawę dostępności przestrzennej infrastruktury komunikacyjnej, poprawę bezpieczeństwa osobistego pasażerów, dopasowanie pojemności pojazdów do potrzeb przewozowych, obsługa komunikacyjną rejonów mniej zaludnionych, to tylko nieliczne z nich. Rozwój przyjaznych dla środowiska życia człowieka form mobilności na tych obszarach oprócz wprowadzenia w życie przepisów prawnych określających zasady ich ponadgminnej organizacji, wymaga nakładów finansowych na budowę lub przebudowę infrastruktury transportowej. Każda z badanych gmin obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych docenia wagę i znaczenie takiej polityki i deklaruje chęć jej realizacji. Jednak reprezentanci tych badanych jednostek tylko deklarują swoją wolę, która materializuje się w niespójnych ze sobą opracowaniach najczęściej przygotowywanych na potrzeby aplikacji o środki zewnętrzne. Na poziomie operacyjnym ambitne strategie i zadania napotykały na bariery, które w przekonaniu badanych podmiotów usprawiedliwiają brak działań lub ich ograniczony zasięg. W ich efekcie w większości miast decyzje dotyczące transportu są podejmowane na podstawie niepełnych przesłanek merytorycznych, wrywkowo bez szerszych prac koncepcyjnych i planistycznych. System rozpoznania problemu transportu miejskiego mógłby być lepszy pod warunkiem, że wszystkie wyspecjalizowane jednostki miejskie będą zbierały i analizowały dane merytoryczne i się nimi wzajemnie dzieliły dostarczając przesłanek do podejmowania decyzji politycznych i na ich podstawie wydawania środków publicznych.

Zadaniem władz samorządowych jest obsługa komunikacyjna głównych generatorów ruchu. W polityce transportowej na obszarach zurbanizowanych można wskazać dwa zasadnicze modele: wyłącznie ekonomiczny lub społeczno-ekonomiczny. Różnica między nimi polega na tym, że ten pierwszy finansuje tylko te usługi przewozowe, które znajdują uzasadnienie finansowe. W modelu tym nie występują zwolnienia grupowe z opłat i ulgi taryfowe. Działalność inwestycyjna jest opłacana z wpływów ze sprzedaży biletów i innej działalności firmy przewozowej. Z kolei model społecz-

no-ekonomiczny w zasadniczej części pozwala na finansowanie usług przewozowych za pośrednictwem dotacji. Dochody ze sprzedaży biletów stanowią jedynie część dochodów osiągniętych przez system.

Na terenie obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych integracja oferty przewozowej w miejskim transporcie zbiorowym pod jednym zarządem jest realizowana zgodnie z ustawowymi przepisami określającymi charakter prawny porozumień międzygminnych, ale nie obejmuje wszystkich gmin subregionu. Treść tych porozumień w prawidłowy sposób wskazuje na rolę i zadania organizatora przewozów, wskazuje na metodę naliczania i rozliczania dotacji oraz minimalne środki nadzoru gmin cedujących zadanie organizatorskie nad sposobem jego wykonania przez gminę przyjmującą. W żadnym z tych porozumień międzygminnych nie znaleziono przepisu, na podstawie którego zapewniono by możliwość konsultacji przebiegu linii, wielkości pracy przewozowej i innych parametrów usługi, przez przedstawicieli organów władzy uchwałodawczej lub jednostek samorządu pomocniczego. Ponadto dopracowania wymagają jakościowe standardy usług przewozowych, które organizator przewozów musi egzekwować od operatora nawet wtedy, gdy jest jednocześnie jego właścicielem.

Od gmin współpracujących, w tej dziedzinie zadań publicznych, należałoby oczekiwać wypracowania formalnych mechanizmów konsultacji potrzeb transportowych i jakości świadczenia usług np. jak ma to miejsce w największym w Europie związku międzygminnym (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg), który dla mieszkańców gmin przez niego obsługiwanych organizuje doroczne spotkania sprawozdawcze i informacyjne. Na podobne praktyki oddziałujące na stopień partycypacji mieszkańców w opiniowaniu i współdecydowaniu o kierunkach rozwoju mobilności wskazują przykłady innych większych miast. Dobór środków konsultacji i wymiany opinii należałoby dostosować do lokalnej kultury administracji, liczby obsługiwanych pasażerów i pozostałych mieszkańców. Działania o charakterze konsultacyjnym mają poprawić poczucie włączenia społecznego w proces decyzyjny ważnej polityki każdej z jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto mają pozwolić na jeszcze lepsze dostosowanie oferty przewozowej do postulatów pasażerskich.

Sieciowe formy realizacji zadania publicznego polegające na organizacji przewozów publicznym transportem zbiorowym muszą dotyczyć współpracy strategicznej i operacyjnej. **Na poziomie strategii należy uchwalić subregionalną politykę transportową jako dokument sektorowy polityki miejskiej, spójny z wojewódzką polityką transportową, wieloletni, precyzujący priorytety, kierunki rozwoju systemu transportowego, powiązany z polityką przestrzenną, gospodarczą i ochrony środowiska. Dokument ten powinien zawierać zestawienie narzędzi zarządzania w skali ośrodka subregionalnego i jego obszaru funkcjonalnego.** Za niezbędne należy uznać wprowadzenie w miastach zintegrowanych systemów zarządzania transportem, ściśle powiązanych z planowaniem finansów miejskich, planowaniem przestrzennym. Racjonalizacja działań w tej dziedzinie polityki miejskiej musi być oparta na śledzeniu wielkości i struktury wydatków na poszczególne podsystemy transportowe w efekcie czego należy dążyć do lokowania środków publicznych według założeń strategicznych tej polityki. Celem takiego opracowania musi być eliminacja barier rozwojowych oraz integracja organizacji i zarządzania siecią połączeń transportem publicznym. Wyzwaniem jest zorganizowanie sieci połączeń różnymi środkami transportu i o różnym zasięgu m.in. w układzie gminnym, międzygminnym, powiatowym,

międzypowiatowym i regionalnym. Za przykładowy model organizacyjny może służyć Międzygminny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, którego struktura organizacyjna bazuje na autonomicznych organizatorach przewozów – zarządach transportu miejskiego oraz organach związku, którego pierwszym zadaniem jest integracja taryfowa i biletowa. Taki kierunek integracji transportu subregionów Piły, Leszna i Konina wraz z lepszą koordynacją rozkładów jazdy byłby z punktu widzenia mieszkańców optymalny. Trudności w jego wdrożeniu należy upatrywać m.in. w niedoskonałościach i brakach w systemie prawnym oraz w sceptycyzmie lokalnych elit politycznych co do współfinansowania tak organizowanych przewozów. Z kolei w polityce regionalnej w dziedzinie transportu miejskiego należy uwzględnić specyfikę subregionów i ich obszarów funkcjonalnych.

W odniesieniu do pytania trzeciego zauważa się, iż potencjał sieciowej współpracy międzygminnej jednostek samorządu terytorialnego w Koninie, Lesznie i w Pile mógłby być większy, jeśli obrona partykularnych, doraźnych interesów władz mniejszych jednostek terytorialnych, wyparta zostanie przez instrumenty strategicznego, zintegrowanego planowania rozwoju. Doświadczenia europejskie wskazują, że komunikacja zbiorowa jako usługa publiczna nie generuje zysku, natomiast różny jest procent udziału środków budżetowych w jej bilansie finansowym. Działania zmierzające w kierunku racjonalizacji wydatków przeznaczanych na usługi przewozowe i na utrzymanie infrastruktury polegają na obniżaniu kwoty dotacji i na zwiększaniu udziału innych źródeł finansowania usługi np. z dochodów ze sprzedaży biletów, reklam, środków strukturalnych Unii Europejskiej i in. W kształtowaniu oferty przewozowej na większych obszarach np. w aglomeracjach, obszarach funkcjonalnych, stosuje się zasadę systemowej koordynacji. Doświadczenia niemieckie wskazują, iż skoordynowany system transportu zbiorowego ułatwia korzystanie z niego również posiadaczom samochodów. Koordynacja jest możliwa po spełnieniu podstawowego warunku, obsługa transportowa mieszkańców na całym zurbanizowanym obszarze odbywa się przy politycznym porozumieniu i administracyjnej, sieciowej współpracy władz jednostek samorządu terytorialnego.

Skutkiem niespełnienia tego warunku jest to, że dotychczasowy zasięg integracji przewozów pasażerskich na terenie ośrodków subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych nie obejmuje oferty wszystkich publicznych i prywatnych przewoźników. Ponadto nie został on ułożony w oparciu o zasady systemowego planowania sieci połączeń, zagospodarowania przestrzeni miejskiej w sposób ułatwiający korzystanie ze środków transportu publicznego. Barierą w synchronizacji rozkładów jazdy z samorządowym przewoźnikiem kolejowym są trwające remonty infrastruktury torowo-sieciowej, liczne zmiany rozkładów jazdy dostosowywane do potrzeb kolei obsługujących połączenia międzynarodowe (Konin), krajowe (Leszno) i regionalne (Piła). Na przykład miasto Leszno porozumiało się z jednym przewoźnikiem prywatnym, który obsługuje jedną z linii komunikacji miejskiej, w Koninie miasto jest właścicielem spółki PKS Konin, jednak koniński magistrat, planując połączenia komunikacji podmiejskiej, nie synchronizuje przewozów z tymi obsługiwanymi przez MZK Konin. Barierą w pełnej integracji ofertowej i taryfowej jest system finansowania przewozów rekompensujący koszty świadczenia usług publicznych. Brak wspólnego zarządu nad połączeniami miejskimi i podmiejskimi obsługiwanymi przez PKS i innych przewoźników prywatnych negatywnie odbija się na jakościowych parametrach usług takich

jak: jakość środków transportu, informacja pasażerska, częstotliwość połączeń i ich niezawodność. Spośród trzech badanych obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych na każdym z nich są rozwijane formy współpracy międzygminnej w zakresie wspólnej realizacji określonych zadań publicznych. Potencjał integracji funkcji i zadań gmin mierzony liczbą zawartych porozumień międzygminnych i gotowości do takiej współpracy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wskazuje na zasadnicze różnice pomiędzy badanymi ośrodkami. Najprężniej integracja międzygminna w zakresie publicznego transportu zbiorowego rozwija się w subregionie konińskim. Samorząd Miasta Konina ma wszelkie niezbędne instrumenty prawne, własnościowe do tego by pełnić rolę integratora transportu publicznego w układzie miejskim, międzygminnymi i międzypowiatowym. M. Michałowska i R. Tomanek⁴⁶⁴ wskazują tu na możliwą integrację transportu na płaszczyźnie wytwarzania usług – fuzję przedsiębiorstw; powołanie związku transportowego, czyli integracja transportu na płaszczyźnie sprzedaży usług lub stworzenie zarządu transportu miejskiego jako jednostki pośredniczącej między konkurującymi operatorami i nabywcami.

Mniejszy potencjał integracyjny przejawia samorząd leszczyński, którego przedstawiciele oczekują większej inicjatywy ze strony ościennych gmin. Najmniej rozwinięta jest współpraca międzygminna w zakresie transportu publicznego na terenie subregionu pilskiego. Pomimo gotowości do takiej współpracy deklarowanej przez miejskiego przewoźnika, wóldarze gmin ościennych wydają się być zadowoleni z oferty przewozowej firm prywatnych, jak i pilskiego PKS. Nie widzą zatem potrzeby integracji taryfowo-biletowej i organizacyjnej z gminą Piła. Ten stan rzeczy może jednak ulec diametralnej zmianie w sytuacji, w której rentowność połączeń obsługiwanych przez PKS spadnie i doprowadzi do zaprzestania ich świadczenia. Niski potencjał współpracy międzygminnej w dziedzinie organizacji publicznego transportu zbiorowego może dziwić i być odbierany jako główny hamulec rozwoju tych obszarów, jako element wpływający na brak postulowanej spójności terytorialnej całego regionu. W tej dziedzinie należałoby wdrożyć instrumenty zarządzania strategicznego, zmieniające lokalną kulturę administracji. Polityka miejska w tej dziedzinie wymaga ponadpolitycznego porozumienia i horyzontalnego spojrzenia przewyciężającego partykularne interesy przewoźników, organizatorów i innych jednostek samorządu terytorialnego. Rozwój i funkcjonowanie publicznego transportu miejskiego w dużym stopniu zależy od wyboru priorytetów polityki transportowej przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego stanowiące obszar funkcjonalny ośrodków subregionalnych oraz od doboru metod i środków realizujących jej założenia. Kluczowe znaczenie ma określenie pożądanego podziału zadań przewozowych pomiędzy transport zbiorowy i indywidualny oraz sposobów działania umożliwiających osiągnięcie wyznaczonego celu. Opracowania te powinny obejmować wszystkie jednostki samorządu terytorialnego tworzące obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych. Celem tak rozumianej integracji powinna być eliminacja wzajemnego konkurowania przewoźników w obsłudze pasażerów, opracowanie sieci połączeń i zapewnienie ich częstotliwości w stopniu adekwatnym do zdiagnozowanych potrzeb przewozowych również na terenach mniej zaludnionych, wyznaczenie i wybudowanie infrastruktury przystankowej w skali ade-

⁴⁶⁴ M. Michałowska, R. Tomanek, *Integracja systemów transportowych jako przedmiot badań naukowych*, „Logistyka” 2006, nr 2, s. 11.

kwatnej do potrzeb a umożliwiającej odbywanie podróży intermodalnych, optymalizacja kosztów i wykorzystania sił, środków operatorów i zasobów administracyjnych gmin tworzących obszar funkcjonalny ośrodków subregionalnych. W efekcie działań integracyjnych należałoby założyć optymalizację kosztów, racjonalizację wydatków, ujednoczenie standardów usług, zintegrowanie oferty biletowej, synchronizowanie rozkładów jazdy. Organizacja transportu publicznego nie stanowi płaszczyzny współpracy lokalnych samorządów, jak i organizacji pozarządowych. Brak wdrożonych rozwiązań w tym zakresie skutkuje między innymi tym, że hamowany jest rozwój intermodalnych przewozów pasażerskich, ogranicza się dostępność dworców kolejowych co wymusza konieczność dojazdu do dworca kolejowego w ośrodku subregionalnym bez gwarancji na pozostawienie własnego środka transportu w bezpiecznym miejscu. To z kolei podnosi znaczenie problemu kongestii, który jak się wydaje nie stanowi dla władz lokalnych głównego problemu do rozwiązania w ich planach politycznych.

Na przeszkodzie integracji stoją również kwestie formalne związane m.in. ze strukturą organizacyjną spółek skarbu gminy i podziałem zadań wynikających z określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym ról: organizatora i operatora publicznego transportu zbiorowego. Gminy w niedostateczny sposób pełnią kontrolę nad stopniem zaspokajania potrzeb przewozowych mieszkańców i satysfakcji ze świadczonych usług. Badanie tych czynników jest najczęściej zadaniem operatora, który *de facto* sam siebie kontroluje w tym zakresie. Nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych na zadania przewozowe, sprowadza się najczęściej do sprawdzenia polityki rachunkowo-księgowej operatorów, kontroli przeznaczenia środków publicznych zgodnie z obowiązującymi w Polsce standardami kontroli zarządczej. Jednak brak kontroli nad faktycznie występującymi potokami pasażerskimi, stopniem dopasowania potoków pasażerskich do pojemności środków transportu i częstotliwości ich funkcjonowania, ogranicza rolę organizatora przewozów do roli księgowego, który na podstawie opracowanych przez operatorów rozkładów jazdy, raportów kontroli własnej potoków pasażerskich, pełni funkcję dysponenta dotacji i kontroli jej przeznaczenia. Nie ma w tych przypadkach mowy o pełnieniu funkcji moderatora lokalnej polityki transportowej. Wśród innych barier ograniczających rozwój komunikacji publicznej w badanych ośrodkach subregionalnych wskazuje się na:

- brak politycznego konsensusu i niespójność systemu transportu publicznego;
- brak spójnej hierarchizacji budowy ulic i różne standardy ich utrzymania;
- brak spójnych standardów projektowania infrastruktury towarzyszącej przewozom komunikacją miejską np. dróg dojazdu do przystanków, monitoringu, platform przystankowych, ich wyposażenia i oznakowania;
- brak systemu nadzoru ruchu nad komunikacją zbiorową o zasięgu subregionalnym;
- brak spójnych rozwiązań taryfowych i jednolitej informacji pasażerskiej;
- ograniczenia techniczne, infrastrukturalne i taborowe;
- ograniczenia informatyczne uniemożliwiające wprowadzenie jednego nośnika elektronicznego biletu honorowanego przez różnych operatorów funkcjonujących pod różnym organizatorem przewozów.

Włodarze badanych gmin nie wskazują na konieczność zmiany dotychczasowej formy współpracy międzygminnej na działający w ich imieniu międzygminny związek komunikacyjny. Wśród argumentów przemawiających za dotychczasowym roz-

wiązaniem są m.in.: satysfakcja płynąca z dotychczasowej współpracy, obawa przed jeszcze większym zdominowaniem działań związku przez gminy większe, obawa przed zwiększonymi nakładami finansowymi na transport zbiorowy, negatywne doświadczenia ze współpracy międzygminnej w formule związku międzygminnego działającego w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Ważnym argumentem przemawiającym przeciwko integracji w oparciu o przepisy prawne regulujące działania komunalnych związków międzygminnych, jest lokalna kultura współpracy politycznej i administracji. Pogłębienie integracji i zaproszenie do tych działań innych jednostek samorządu terytorialnego będzie się wiązało z koniecznością poprawy obsługi administracyjnej przez dotychczasowe jednostki administracji publicznej lub poprzez powołanie wspólnej jednostki, (związek gminno-powiatowy), której zadaniem będzie realizacja ustawowych kompetencji organizatora przewozów.

Na przeszkodzie wspólnej dla kilku gmin polityki transportowej w analizowanym zakresie stoją m.in. czynniki o charakterze finansowym, organizacyjnym, administracyjnym i politycznym. Kultura mobilności jeśli ma być rozwijana w kierunku integracji funkcjonalnej różnych organizatorów przewozów mających do dyspozycji różne środki transportu publicznego, a także ograniczania wykorzystania prywatnych samochodów w celu zaspokajania codziennych potrzeb transportowych i promowania alternatywnych, przyjaznych dla środowiska form przemieszczania się, ma sens jeśli nastąpi zmiana mentalna włodarzy gmin, która przełoży się na gotowość współfinansowania usług przewozowych w stopniu proporcjonalnym do występujących na ich terenie potoków pasażerskich. Brak tradycji partycypacji finansowej w realizacji tych zadań wpływa na zachowawczość władz gmin w proponowaniu poszerzenia sieci połączeń międzygminnych. Innym czynnikiem mającym na to wpływ, jest dostępność dogodnego dla mieszkańców układu drogowego, który pozwala na sprawne przemieszczanie się w układzie międzygminnym. W sytuacji, w której posiadanie własnego samochodu nadal stanowić będzie o statusie społecznym mieszkańców tych gmin, to transport zbiorowy nie będzie dla nich konkurencyjny.

Z politologicznego punktu widzenia integracja, sieciowanie polityk publicznych zakłada wspólne działania wielu jednostek decyzyjnych, w sposób adekwatny do oczekiwań decydentów realizujących cele przyjętej polityki transportowej w części związanej z publicznym transportem zbiorowym, nie generuje nadmiernej liczby konfliktów interesów i jest nastawiona na efektywność finansową z punktu widzenia zasad równowagi budżetowej. Badane samorządy nie są gotowe do tego by w pełni przejąć na siebie prawną i finansową odpowiedzialność za organizowanie transportu zbiorowego. Miasto Piła nie jest powiatem grodzkim, stąd rolę organizatora przewozów ma do odegrania Starosta Powiatu Piłskiego, który zwleka z realizacją dobrze opracowanego Planu Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Piłskiego do czasu zakończenia prac nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Z kolei samorząd leszczyński rozwija współpracę międzygminną, jednak obowiązek jej animowania i utrzymywania spoczywa jako zadanie własne na operatorze. Podobna sytuacja ma miejsce w subregionie konińskim. W obu przypadkach ustawowe zadania organizatora przewozów przypisane prezydentowi miasta ograniczają się do roli notariusza porozumień międzygminnych, proponowanych przez przewoźników rozkładów jazdy, proponowanej rocznej pracy przewozowej i in. Pomimo tego, że organy uchwałodawcze tych samorządów przyjęły dokumenty strategicznego rozwoju publicznego

transportu zbiorowego, to nie podejmują one samodzielnych zadań monitorowania i ewaluacji stopnia realizacji tych dokumentów. Badania potoków pasażerskich, satysfakcji mieszkańców z oferowanych usług przewozowych są wykonywane na zlecenie operatorów. Na przykładzie samorządu konińskiego widać, jak potencjał lidera subregionalnej integracji oferty przewozów pasażerskich, nie jest należycie wykorzystywany. Posiadanie udziałów w dwóch spółkach przewozowych o znaczącym udziale w subregionalnym rynku usług przewozowych powinno być lepiej wykorzystywane m.in. poprzez synchronizację rozkładów jazdy, integrację oferty biletowej, integrację w ramach węzłów przesiadkowych, jak i nadzoru i kontroli nad stopniem zaspokajania przez operatorów występujących potrzeb przewozowych.

Administracja jednostek samorządowych nie jest wystarczająco przygotowana do pełnienia funkcji integracyjnej w odniesieniu do ogółu działań władz lokalnych w dziedzinie polityki transportowej. Działania administracyjne powinny przeciwdziałać m.in. obserwowanemu rozproszeniu kompetencji decyzyjnych, nadzorczych, kontrolnych i planistycznych między poszczególne wydziały urzędów i ich jednostki organizacyjne. Braki w tym zakresie niestety przekładają się na niski poziom synchronizacji polityki transportowej, wydłużanie się procedur administracyjnych, niespójność podejmowanych działań między poszczególnymi wydziałami urzędów, jak i tylko dostateczne pełnienie funkcji planowania strategicznego co do rozwoju systemów transportowych ośrodków subregionalnych. Brak jasnej wizji integracji jest tłumaczony brakiem woli współpracy wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron, brakiem środków finansowych bądź barierami formalnymi. W tym kontekście za sensowny należy uznać pomysł powstały w zarządzie konińskiego przewoźnika, aby wszelkie zadania wynikające z zadań prezydenta miasta jako organizatora przewozów przekazać do realizacji Miejskiemu Zarządowi Dróg, powołując w jego strukturze stosowny referat.

W odniesieniu do pytania czwartego zauważa się, iż znaczenie prowadzenia zintegrowanej, spójnej polityki transportowej rośnie wraz ze wzrostem poziomu motoryzacji indywidualnej. Z punktu widzenia badanych gmin rozwój transportu miejskiego powinien być zjawiskiem jakościowym polegającym przede wszystkim na wprowadzeniu innowacji strukturalnych i organizacyjnych. Miejska polityka transportowa jako regulator rynku warunkuje możliwość kształtowania takiej jego struktury, która pozwala na uzyskanie efektów „rynku otwartego” – związanego z występowaniem mechanizmu konkurencji. Niestety często wpływ na nią mają wyłącznie uwarunkowania polityczne i społeczne. Pomijane są natomiast aspekty ekonomiczne w nawiązaniu do wyników badań efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej⁴⁶⁵.

Postulowana w Planie Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Województwa Wielkopolskiego integracja zadań przewozowych w ramach jednego, regionalnego organizatora przewozów, z punktu widzenia występujących barier politycznych i mentalnych jest na dzień sporządzania wyników badań, jedynie wizją, planem działania, który w najbliższych latach nie zostanie zrealizowany, jeśli

⁴⁶⁵ H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, *Problemy funkcjonowania i rozwoju rynku transportu miejskiego*, w: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów*, Materiały konferencyjne V Konferencji naukowo-technicznej organizowanej w ramach XXIV KTP, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2010, s. 49.

w dalszym ciągu władarze gmin należących do obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych w realizacji miejskiej polityki transportowej będą się kierowali partykularnymi interesami. Władarze gmin, nie widzą w integracji swoich polityk transportowych efektu skali integracji, poprawy dostępności komunikacji międzygminnej, oszczędności finansowych związanych ze zmniejszeniem nakładów finansowych na bieżące utrzymanie dróg, poprawą stanu środowiska przyrodniczego, zmniejszeniem kongestii i lepszej obsługi komunikacyjnej podmiotów prowadzących na ich terenie działalność gospodarczą. Działania w tym zakresie wymagają niezbędnej transparentności oraz opracowania katalogu instrumentów zaufania i dialogu, który mógłby obniżyć ryzyko wystąpienia barier politycznych we wzajemnej współpracy.

Wizja rozwoju transportu zbiorowego na obszarach subregionalnych deklarowana przez władarzy gmin je stanowiących opiera się na oferowaniu tanich połączeń o częstotliwości adekwatnej do występujących potrzeb przewozowych, obsługiwanych przyjaznymi dla środowiska środkami transportu publicznego. Jednocześnie ankietowani nie wskazują źródeł finansowania tych usług, nie deklarują ich współfinansowania, zwiększenia nakładów na ten cel.

Analiza dokumentów strategicznych obowiązujących na terenie wszystkich trzech ośrodków subregionalnych wskazuje na ich spójność ze strategią rozwoju województwa Wielkopolskiego i politykami sektorowymi rozwoju kraju. Jednak nie uwzględnia się w ich treści w sposób wystarczający ryzyka zagrożenia polegającego na braku porozumienia między gminami, gminami a powiatami w sprawie wspólnej standaryzacji oferty przewozowej i organizacyjnego wsparcia efektywnego wykorzystania inwestycji taborowych i infrastrukturalnych, której beneficjentami byłiby nie tylko mieszkańcy jednej gminy, lecz całości, lub większości gmin stanowiących obszar subregionalny. W planach zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego obowiązujących na obszarach poszczególnych ośrodków subregionalnych nie przywiązuje się należytej uwagi do konieczności współpracy międzygminnej i gminno-regionalnej w dziedzinie transportu publicznego. Brak w tych dokumentach zadań polegających na inicjowaniu współpracy władz lokalnych z władzami województwa w zakresie komunikacji rozkładów jazdy, poszerzenia strefy zasięgu biletów kolejowo-autobusowych powoduje, że mieszkańcy odbywający podróże wahałkowe korzystając z dwóch środków transportu płacą więcej za przejazd niż gdyby mogli odbyć podróż z jednym biletem. Ponadto brak integracji biletowej jest przeszkodą w dostępie do usług przewozowych, co może być decydujące przy wyborze sposobu zaspokajania codziennych potrzeb przewozowych. Analiza presji migracyjnej w kierunku ośrodków subregionalnych, jak i analiza migracji wewnątrzregionalnych i tygodniowych potoków pasażerskich pokazuje, że rynek dostępnych usług przewozowych może się rozwinąć i przez to może ulec zmniejszeniu dzienna liczba podróży odbywanych samochodem, pod warunkiem synchronizacji oferty przewozowej, standaryzacji oferty biletowej i zwiększenia nakładów na transport zbiorowy, a w przypadku niektórych gmin zarezerwowania środków na nową usługę publiczną.

SPIS MAP, RYCIN, TABEL I WYKRESÓW

SPIS MAP

1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego	137
2. Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich	145
3. Obszar powiatu pilskiego	177
4. Lokalizacja najważniejszych generatorów ruchu na obszarze powiatu pilskiego	179
5. Mapa linii komunikacyjnych Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Konińskiej (OFAK)	200

SPIS RYCIN

1. Elementy systemu transportu publicznego	14
2. System logistyczny miasta jako podsystem systemu społeczno-gospodarczego	47
3. Systemowe podejście do polityki miejskiej w dziedzinie transportu publicznego . . .	54
4. Polityka miejska a transport publiczny w powiązaniu z sektorowymi politykami komunalnymi	55
5. Podkategorie miejskiej polityki transportowej	59
6. Sfera substytucji oraz luka substytucyjna między indywidualnym i zbiorowym transportem miejskim	61
7. Model finansowania działalności operatorskiej – netto	67
8. Model finansowania działalności operatorskiej metodą „brutto”	68
9. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym	75
10. Modele organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym	96
11. Podstawowe zadania organizatora przewozów w publicznym transporcie zbiorowym	103
12. Czynniki wpływające na współdziałanie międzygminne	113
13. Sieć oparta na nowej organizacji	114
14. Sieć oparta na koordynacji jednego z uczestników	115
15. Możliwości realizacji przez gminę polityki publicznego transportu miejskiego	116
16. Zależność faz rozwoju obszarów aglomeracyjnych i ich zależności	137
17. Rozkład przestrzenny podróży w obrębie województwa wielkopolskiego	153
18. Obszar ciężenia Leszna oraz jego dostępność komunikacyjna	154
19. Obszar ciężenia Konina oraz jego dostępność komunikacyjna	154
20. Obszar ciężenia Piły oraz jej dostępność komunikacyjna	154

21. Przykładowy węzeł przesiadkowy w gminie Pobiedziska w województwie wielkopolskim	156
22. Lokalizacja węzłów przesiadkowych na głównych ciągach komunikacji kolejowej aglomeracji poznańskiej	157
23. Docelowy układ linii publicznego transportu zbiorowego w Wielkopolsce	158
24. Średnia liczba podróży przypadająca na 1 mieszkańca: a) podróży ponadgminnych, b) podróży ponadpowiatowych	164
25. Układ dróg przebiegających przez powiat leszczyński	171
26. Sieć komunikacyjna, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej	181
27. Koniński Obszar Strategicznej Interwencji na tle Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Konińskiej	189
28. Kierunki połączeń PKS Konin	202
29. Schemat sieci połączeń MZK Piła	212
30. Procedura ustalania wymiaru pracy przewozowej na nowy rok na przykładzie MZK Konin i miasto Konin	214
31. Procedura współpracy Operatora i Organizatora publicznego transportu zbiorowego na przykładzie gminy Piła i MZK Piła	221
32. Lokalizacja generatorów ruchu na mapie OFAK	243

SPIS TABEL

1. Definicja miejskiej polityki w dziedzinie transportu publicznego	56
2. Gminna polityka transportowa w perspektywie sieciowej	57
3. Charakter prawny usług użyteczności publicznej	64
4. Źródła finansowania transportu miejskiego	66
5. Koszty transportu zbiorowego a kontrola biletów i egzekucja opłat dodatkowych ..	70
6. Algorytm wysokości dotacji dla gmin na przykładzie ZTM Poznań	71
7. Struktura kosztów komunikacji miejskiej	71
8. Sytuacje decyzyjne w sieci międzygminnej współpracy	73
9. Zintegrowany proces decyzyjny w publicznym transporcie miejskim	77
10. Rodzaje decyzji w transporcie miejskim	80
11. Definicja koordynacji transportu zbiorowego	85
12. Śroki integracji oferty przewozowej w publicznym transporcie zbiorowym	85
13. Regulacja w miejskim transporcie zbiorowym	86
14. Wybrane rozwiązania organizacyjne transportu miejskiego w Polsce	90
15. Formy organizacyjne realizacji zadań gminy w odniesieniu do transportu miejskiego	92
16. Wybrane instrumenty koordynacji i zarządzania publicznym transportem miejskim	94
17. Wybrane ustawowe zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego	95
18. Pojęcie demonopolizacji zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego ...	98

19. Podstawowe modele demonopolizacji transportu miejskiego w Europie	101
20. Porównanie wybranych zadań organizatora PTZ na przykładzie ZTM Poznań i ZTM Warszawa	106
21. Struktura organizacyjna Zarządu Transportu Miejskiego na przykładzie Miasta st. Warszawy	107
22. Rodzaje organizacji publicznego transportu zbiorowego użyteczności publicznej w myśl rozporządzenia PE i Rady nr 1370/2007	110
23. Administracyjny podział zadań dla podmiotów wspólnie wykonujących zadanie organizatora przewozów w publicznym transporcie zbiorowym	117
24. Wykaz związków międzygminnych organizujących transport lokalny lub ponadlokalny	120
25. Zadania związków komunalnych działających w Polsce na obszarach funkcjonalnych Trójmiasta i Konurbacji Śląskiej	122
26. Zadania związku metropolitalnego	126
27. Ośrodki subregionalne Wielkopolski spełniające kryteria delimitacji	142
28. Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych	144
29. Cele krajowej polityki miejskiej	149
30. Udział mieszkańców wykonujących podróże ponadgminne i ponadpowiatowe	160
31. Liczba ludności byłych miast wojewódzkich wchodzących w skład województwa wielkopolskiego na podstawie Roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego	162
32. Porównanie głównych wskaźników wpływających na mobilność mieszkańców Piły, Leszna i Konina	163
33. Porównanie głównych wskaźników wpływających na mobilność mieszkańców powiatów pilskiego, konińskiego i leszczyńskiego	165
34. Migracja wewnętrzna w gminach powiatu leszczyńskiego oraz mieście Lesznie w latach 2007–2013	167
35. Struktura demograficzna gmin powiatu pilskiego i miasta Piły	174
36. Dojazdy do pracy w Pile	177
37. Liczba linii powiatowych w przewozach pasażerskich	178
38. Ogólna liczba kursów w komunikacji autobusowej na obszarze powiatu pilskiego	178
39. Bariery rozwojowe POSI	182
40. Lista projektów podstawowych dla subregionu pilskiego przeznaczonych do wsparcia z EFRR	183
41. Liczba ludności w latach 2003–2012	185
42. Ruch naturalny w latach 2005–2012	185
43. Liczba pojazdów samochodowych zarejestrowanych w powiecie konińskim grodzkim i ziemskim w latach 2009–2011	188
44. Wybrane elementy polityki miejskiej w zakresie organizacji miejskiego transportu zbiorowego na przykładzie miasta Leszna, Piły i Konina	196
45. Praca przewozowa MZK Konin w latach 2015–2018	200
46. Lokalizacje stacji rowerów miejskich z określeniem ich dostępności	202
47. Liczba wozokilometrów wykonanych przez MZK Leszno na terenie miasta Leszna i w gminach ościennych	206

48. Zestawienie pojazdów eksploatowanych przez MZK w Lesznie	206
49. Kwoty dopłat do usług leszczyńskiej komunikacji miejskiej w przekroju poszczególnych jednostek administracyjnych w latach 2012–2013 [zł]	207
50. Przykładowe kwoty dotacja przedmiotowej do 1 wozokilometra w leszczyńskiej komunikacji miejskiej w przekroju poszczególnych jednostek administracyjnych – 2013 r. [zł]	208
51. Wykaz pojazdów MZK Piła. Stan na dzień 9.01.2019 r.	210
52. Liczba wozokilometrów przejechanych przez autobusy MZK Piła z podziałem na miasto Piła i gminy ościenne	211
53. Wykaz dotacji przedmiotowych w 2018 roku	219
54. Podział zadań z zakresu polityki transportowej miasta Piły	225
55. Podział zadań z zakresu polityki transportowej miasta Leszna	228
56. Wykaz przykładowych, standardowych pytań zadawanych w wywiadach z operatorami i organizatorami publicznego transportu zbiorowego w Lesznie, Koninie i w Pile	229
57. Odpowiedzi respondentów w subregionie leszczyńskim na pytanie: Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne w komunikacji publicznej? (w %)	235
58. Odpowiedzi respondentów w subregionie leszczyńskim na pytanie o zalety współpracy z miastem Lesznom w kwestii zbiorowego transportu publicznego w %	236
59. Wybrane wskazania respondentów (w %) subregionu leszczyńskiego w odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie miasta Leszna z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy?	237
60. Wskazania respondentów (w %) w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie leszczyńskim	238
61. Odpowiedzi respondentów w subregionie konińskim na pytanie: proszę wskazać, autobusy, których operatorów świadczą usługi przewozów pasażerskich na terenie Pana/Pani gminy	247
62. Odpowiedzi respondentów (w %) w subregionie konińskim na pytanie: Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne w komunikacji publicznej?	249
63. Odpowiedzi respondentów w subregionie konińskim na pytanie o dotychczasowe i spodziewane zalety współpracy (i te spodziewane) z miastem Koninem w kwestii zbiorowego transportu publicznego w %	250
64. Wybrane wskazania respondentów subregionu konińskiego w odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie miasta Konina z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy? Odpowiedzi w ujęciu %	251
65. Wskazania respondentów w ujęciu % w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie konińskim	252
66. Pytania zadane w trybie dostępu do informacji publicznej w dniu 12 XII 2018 roku	257

67. Łączne wydatki z budżetu powiatu pilskiego na remonty, inwestycje i inne wydatki związane z zarządaniem nad powiatowymi drogami publicznymi	260
68. Wydatki z budżetu miasta Piła na transport publiczny w latach 2014–2018	265
69. Odpowiedzi respondentów w subregionie pilskim na pytanie: Jak Pan/Pani sądzi, co dla mieszkańców Pana/Pani gminy jest ważne w komunikacji publicznej? Odpowiedzi w %	267
70. Wybrane wskazania respondentów subregionu pilskiego w odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można usprawnić transport publiczny w rejonie miasta Piła z uwzględnieniem potrzeb Pana/Pani gminy?	269
71. Wskazania respondentów w odpowiedzi na pytanie o kierunki rozwoju wspólnych inicjatyw międzygminnych, powiatowych w zakresie transportu, komunikacji i mobilności, które byłyby w opinii ankietowanych ważne dla mieszkańców ich gmin w subregionie pilskim	270

SPIS WYKRESÓW

1. Podział zadań przewozowych w Wielkopolsce	161
2. Średni czas podróży w województwie Wielkopolskim w układzie międzygminnym i międzypowiatowym	162
3. Prognozowana populacja miasta Leszna w latach 2018–2050	168
4. Populacja – Leszno w latach 2002–2016	168
5. Stopa bezrobocia rejtrowanego w Lesznie w latach 2004–2016 [w %]	169
6. Piramida wieku mieszkańców Piły – stan na koniec 2017 roku	175
7. Migracje na pobyt stały w mieście Piła w latach 1995–2017	175
8. Liczba ludności gmin POSI bez Piły (GUS, 2013) wraz ze zmianą liczby ludności w okresie od 2004 do 2013 roku	176
9. Jak w Pana/Pani ocenie organizator transportu zbiorowego – miasto Konin wywiązuje się ze swoich zadań? Szkolna skala ocen	255
10. Satysfakcja wóldarzy ościennych gmin ze współpracy w zakresie PTZ z miastem Koninem	256
11. Proszę wskazać, autobusy których operatorów świadczą usługi przewozowe na terenie Pana/Pani gminy?	267