

**Kamil Zieliński**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

# **ZINTEGROWANE PLANY ROZWOJU TRANSPORTU PUBLICZNEGO – – ANALIZA PORÓWNAWCZA DOKUMENTÓW W WYBRANYCH MIASTACH**

## **Wprowadzenie**

W powszechnej opinii jednym z najważniejszych problemów z zakresu zarządzania oraz finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest transport, a w szczególności finansowanie infrastruktury transportowej. Wejście Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na wsparcie procesów publicznych inwestycji w infrastrukturę transportu, z drugiej jednak strony w pewien sposób wymusiło na beneficjentach tych środków konieczność planowania rozwoju transportu (dokumentowanej poprzez przyjęcie przez rady gmin planów, programów, polityk lokalnych itp.). Jednym z niezbędnych warunków aplikacji o fundusze zewnętrzne jest tworzenie tzw. Zintegrowanych Planów Rozwoju Transportu Publicznego (ZPRTP). Są to dokumenty sporządzane zazwyczaj na okres około 5-letni, których głównym celem jest wskazanie głównych założeń polityki transportowej danej gminy, ustalenie wskaźników realizacji planu, monitorowanie i dostosowywanie do zmieniającej się rzeczywistości. Duży nacisk powinien być jednak położony na integrację poszczególnych gałęzi transportu funkcjonujących na terenie danej gminy. Takie podejście ma odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu z zakresu integracji procesów rozwoju lokalnego oraz rozwoju i integracji systemów transportowych. Ponadto jest wyrazem podejścia projektowego – inwestycyjnego do procesów rozwoju transportu, ponieważ inwestycje infrastrukturalne mają zazwyczaj charakter nieciągły, związane z brakiem synchronizacji środków na infrastrukturę i potrzeb w zakresie inwestycji czy restytucji infra-

struktury. Nie można także zapomnieć o użytkownikach systemu transportu publicznego, których preferencje co do wyboru środków transportu zmieniają się nieustannie.

Celem niniejszego opracowania jest weryfikacja funkcjonowania w rzeczywistości założeń zawartych w dokumentach Zintegrowane Plany Rozwoju Transportu Publicznego, na przykładzie 7 wybranych gmin w Polsce. Dokonano jakościowej analizy porównawczej wybranych dokumentów, przeanalizowano główne założenia tych planów, stosowane wskaźniki oraz dokonano zestawienia zbiorczego. Problem badawczy odnosi się do pytania: czy dokumenty o nazwie Zintegrowane Plany Rozwoju Transportu Publicznego w gminach są rzetelnymi planami rozwoju i integracji transportu, czy dokumentami sporządzonymi ze względu na formalnoprawne wymogi zewnętrzne grantodawcy?

## Polityka transportowa

Z punktu widzenia rozwoju poszczególnych miast, jak i całego kraju istotne jest, aby wraz z rozwojem innych dziedzin i gałęzi gospodarki rozwijała się także infrastruktura transportowa. Niemniej jednak głównym warunkiem, obok środków na finansowanie infrastruktury, jest funkcjonowanie polityki transportowej, która precyzuje funkcjonowanie systemu transportowego na określonym obszarze.

W ogólnym rozumieniu A. Predöhl określa politykę transportową jako *kształtowanie transportu przez publicznoprawne organizacje i instytucje*<sup>1</sup>, natomiast F. Bissing uważa, że na politykę transportową składa się *całokształt oddziaływań państwa na proces przewozowy w celu zachowania jedności transportu*<sup>2</sup>. Powyższe podejścia mają wspólny mianownik – polityka transportowa powinna być planowana i zintegrowana. Są to dwa podstawowe cele koordynatora transportu, jakim jest państwo czy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Obecnie często obserwuje się swoistego rodzaju dostosowywanie polityk transportowych gmin do nadarzających się „okazji rynkowych”, związanych głównie z okresowym pojawianiem się możliwości finansowania, np. w postaci konkursów na realizację inwestycji z funduszy Unii Europejskiej. Kolejnym przykładem jest warunkowanie przez dużych inwestorów budowy, rozbudowy czy przebudowy infrastruktury transportowej na potrzeby funkcjonowania pro-

<sup>1</sup> W. Grzywacz, K. Wojewódzka-Król, W. Rydzkowski, *Polityka transportowa*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005, s. 9.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 1.

wadzonej przez nich działalności możliwością utworzenia nowych miejsc pracy. Taka sytuacja jest częstym zjawiskiem i dość skomplikowanym problemem, nakładającym na władze samorządowe konieczność dokonywania wyborów w zakresie alokacji środków na inwestycje. W literaturze powyższe podejście może obrazować kolejna definicja polityki transportowej – I. Tarski określa ją jako: [...] *działalność zmierzająca do osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych lub nawet pozaekonomicznych celów za pomocą posunięć i środków w zakresie transportu*<sup>3</sup>. Ciężko zatem jednoznacznie stwierdzić, czy inwestycje transportowe w polskich gminach wynikają z planów inwestycyjnych i założeń przyjętych w poszczególnych politykach transportowych gmin czy są odpowiedzią na potrzeby dużych przedsiębiorstw. Problem ten jest istotny, ponieważ w miastach, w których nie ma dużych inwestycji może to wpływać na dysproporcje rozwojowe.

Precyzując pojęcie „system transportowy” przywołano definicję F. Tomali: [...] *system transportowy jest zbiorem przedmiotów (sieć drogowa, masy komunikacyjne, inwestycje transportowe, procesy przewozowe wszystkich gałęzi transportu), łącznie ze związkami istniejącymi między tymi przedmiotami, jak i pomiędzy ich atrybutami, które wykorzystuje polityka transportowa będąca ogniwem spajającym system transportowy przy pomocy prowadzonej przez siebie koordynacji*<sup>4</sup>. W. Grzywacz definiuje również politykę transportową jako [...] *proces dokonywania społecznego wyboru przedsięwzięć z zakresu rozwoju i funkcjonowania transportu z punktu widzenia różnych kryteriów (np. oszczędność energii, preferencje społeczne, wpływ na środowisko naturalne, oszczędność pracy żywej itp.)*<sup>5</sup>.

Zintegrowaną politykę transportową należałoby rozpatrywać w kilku ujęciach-kontekstach, mianowicie:

- Lokalnym – przez pryzmat funkcjonowania dokumentów strategicznych, które pośrednio opierają się również na funkcjonowaniu transportu. Są to m.in. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, miejskie plany zrównoważonego rozwoju transportu. W tym kontekście istotne jest, aby rozwój transportu zbiorowego w danej gminie był planowany, a nie wynikał z przypadkowości. Gminy dysponują podmiotami, tj. zarządami transportu, miejskimi spółkami, które są wykonawcami transportu, a zatem w pełni mogą kontrolować i stanowić przepisy dotyczące funkcjonowania transportu pu-

<sup>3</sup> Ibid., s. 10.

<sup>4</sup> Gałęzie transportu w zintegrowanym systemie transportowym, red. A. Piskozub, WKiŁ, Warszawa 1977, s. 9.

<sup>5</sup> W. Grzywacz, *Polityka transportowa*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1991, s. 20-21.

- blicznego, a także dbać o wysoką jakość komunikacji zbiorowej poprzez wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w tych systemach.
- Regionalnym – w tym kontekście istotna jest integracja poszczególnych powiatów i gmin w systemie transportu regionalnego (szczególnie funkcjonowanie kolei, które jest zadaniem własnym samorządu województwa).
  - Krajowym – w kontekście polityki rozwoju transportu krajowego, która powinna integrować wszystkie gałęzie oraz szlaki transportowe według kategoryzacji.
  - Europejskim – na tym szczeblu wspólna polityka wspólnotowa powinna wpływać na równowagę transportu pod względem: rozwojowym, inwestycyjnym, ekologicznym oraz niwelować dysproporcje w dostępie do transportu.

Niezależnie od podejścia do polityki transportowej w jednostkach samorządu terytorialnego, powinna ona być sprecyzowana w formie zwięzłego planu, poprzedzonego odpowiednimi badaniami, np. analiza potoku pasażerów, jakości funkcjonowania komunikacji zbiorowej, audyt miejskich jednostek organizacyjnych czy przedsiębiorstw związanych z realizacją i funkcjonowaniem transportu, badanie opinii klientów/użytkowników transportu. Ponadto przy uwzględnieniu tendencji rozwojowych, społeczno-gospodarczych, planów zagospodarowania przestrzennego miast, czy choćby procesów migracji i mobilności mieszkańców, w polityce transportowej gminy powinny być te kwestie również ujęte, np. w postaci prognoz, analiz scenariuszowych, kierunków rozwoju.

## Zintegrowane Plany Rozwoju Transportu Publicznego

Obecnie mamy do czynienia ze swobodnym przepływem osób, wolnym rynkiem usług transportowych, z mnogością środków komunikacji i swobodą dokonywania alternatywnych wyborów przez użytkowników transportu. Plany dotyczące rozwoju i integracji transportu powinny być ściśle związane z polityką transportową danej jednostki samorządu terytorialnego. Dokonano przeglądu dokumentów związanych z transportem w polskich miastach. Zintegrowane Plany Rozwoju Transportu Publicznego są to dokumenty, które były wymagane w przypadku ubiegania się gmin o środki na infrastrukturę transportową z funduszy europejskich, np. ZPORR, priorytet I – „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmacnianiu konkurencyjności regionów”, ponadto wymieniane były i są w wojewódzkich programach operacyjnych czy w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Według zapisów w dokumentach, powinny one łączyć założenia przyjęte w strategiach i politykach transporto-

wych miast, wieloletnich programach inwestycyjnych, strategiach zrównoważonego rozwoju. Dokumenty przyjmowane były uchwałą rad poszczególnych gmin i nie stanowią decyzji administracyjnych, przedstawiają jedynie planowane działania w zakresie transportu na określony okres. Tu warto zwrócić uwagę na fakt, że okresy w różnych gminach nie są zbieżne. Zazwyczaj pokrywają się z tzw. okresem programowania funduszy z UE. Ponadto w niektórych gminach traktowane są jako dokumenty o charakterze strategicznym, a w innych o charakterze taktycznym, wspierające decyzje strategiczne. Niezależnie od okresu obowiązywania tych dokumentów/planów na ich sporządzenie wydatkowane były pieniądze publiczne (zlecenia w trybie bezprzetargowym, konkurs ofert, przetarg).

## Porównanie ZPRT

Poniżej przedstawiono 7 wybranych miast, w który sporządzane były dokumenty Zintegrowany Plan Rozwoju Transportu. Miasta te wybrano ze względu na różnorodność merytoryczną dokumentów. W znacznej części miast plany były wykonywane przez te same podmioty, a zatem zawartość była podobna co do formy.

Tabela 1

Okresy obowiązywania Zintegrowanych Planów Rozwoju Transportu  
w wybranych miastach w Polsce

	Kielce	Ostrów	Gdynia	Słupsk	Wałbrzych	Jelenia Góra	Tarnów
Okres	6 lat 2008-2013	9 lat 2005-2013	10 lat 2004-2013	8 lat 2008-2015	9 lat 2005-2013	7 lat 2007-2013	5 lat 2009-2013

Plany w 7 wybranych miastach porównano pod kątem zestawu 8 istotnych kwestii merytorycznych.

1. Jawność podmiotu sporządzającego – czy w treści dokumentu wymieniony był z nazwy podmiot sporządzający dokument?  
Spośród wymienionych gmin tylko w 2 gminach z nazwy wymieniony był podmiot sporządzający opracowanie – firma konsultingowa w przypadku Jeleniej Góry oraz jednostka organizacyjna wyższej uczelni w przypadku Kielc.
2. Uwzględnione czynniki – czy bazą dokumentu były zidentyfikowane i wyszczególnione czynniki demograficzne, społeczne, gospodarcze, gospodarki przestrzennej, środowiskowe?

W przypadku wszystkich 7 miast przedstawiano dane i informacje społeczno-gospodarcze oraz przywoływano rozwój przestrzenny miast; w 2 miastach (Ostrów i Słupsk) mało precyzyjnie. Natomiast we wszystkich dokumentach brakowało jasnego wskazania, iż te dane są podstawą do modyfikacji i dostosowania infrastruktury transportu w przyszłości. Obserwuje się, że powyższe dane stanowiły według ramowych wymogów dokumentu jedynie konieczne do sporządzenia tła społeczno-gospodarcze.

3. Przeprowadzone badania – czy na potrzeby sporządzania planu prowadzone były badania, np. terenowe, analityczne, jakościowe?

W 4 podmiotach (Kielce, Słupsk, Jelenia Góra, Tarnów) wyszczególniono, że były prowadzone badania dotyczące bezpośrednio sporządzania planu przez instytucje przygotowujące plan. W pozostałych podmiotach były to dane z gminnych jednostek organizacyjnych (nieaktualne), często bez źródła, bez wyszczególnionego podmiotu sporządzającego.

4. Określona lista niezbędnych inwestycji – czy w ramach planu wyszczególniona została lista niezbędnych do rozwoju lub integracji systemu transportu inwestycji?

We wszystkich miastach mniej lub bardziej precyzyjnie została wyszczególniona liczba inwestycji. Obserwuje się jednak, że w porównaniu do wielkości poszczególnych miast wyszczególnione inwestycje były ułamkową częścią systemu transportowego. Może to dowodzić, że program był tworzony konkretnie pod ułamkowe inwestycje w systemie, natomiast nie miał charakteru komplementarnego (za wyjątkiem jednego miasta – Kielc).

5. Warianty integracji/rozwoju transportu – czy sporządzono alternatywne warianty rozwoju/integracji transportu?

Tylko w dwóch przypadkach (Jelenia Góra, Kielce) przedstawiono warianty rozwoju transportu, przy czym w Jeleniej Górze były to warianty zakupowe, natomiast w przypadku Kielce były to wyszczególnione warianty rozwoju transportu w ujęciu scenariuszowym o charakterze programu długoterminowego.

6. Montaż finansowy (plan/prognoza) – czy w dokumentach zawarty był szacunkowy koszt integracji/rozwoju transportu poprzez wyszczególnione inwestycje?

We wszystkich miastach były zawarte szacunkowe koszty (wraz z prognozami) inwestycji. Warto jednak zwrócić uwagę, że programy np. w Ostrowie i Wałbrzychu sporządzone są do 2013 r., natomiast zawarte plany finansowe obejmują okres odpowiednio do 2006 r. i 2008 r. Potwierdza to, że były one sporządzane pod konkretną inwestycję i miały charakter krótkoterminowy, mimo że okres obowiązywania jest 9-letni.

7. Charakter długoterminowy – czy zawartość informacji w dokumencie świadczy o tym, iż plan jest długoterminowy?

Na podstawie przeanalizowanych informacji tylko w przypadku Kielc obserwuje się podejście długoterminowe do realizacji planu. Zawarte prognozy, w uwarunkowaniach demograficznych są do 2025 r., ponadto analiza scenariuszowa rozwoju oraz dywersyfikacja kierunków rozwoju obrazują szersze podejście niż w innych miastach.

8. Zasady wdrażania, wskaźniki i monitoring – czy w programie wyszczególnione są konkretne zasady wdrażania, z przypisaną odpowiedzialnością za realizację, ustalonymi wskaźnikami i zasadami monitoringu?

W 4 miastach (Kielce, Gdynia – nieprecyzyjnie, Słupsk, Jelenia Góra) są wyszczególnione, mniej lub bardziej szczegółowo, zasady wdrażania programu. W przypadku połowy miast nie są wyszczególnione szczegółowo wskaźniki realizacji oraz proces monitoringu realizacji planu.

## Podsumowanie

Warto zwrócić uwagę, że przez pryzmat struktury formalnej dokumentu 10-15% zazwyczaj stanowi faktyczny – mniej lub bardziej rzetelnie – sporządzony plan/program integracji i rozwoju transportu. Natomiast pozostała część często nie znajduje odzwierciedlenia w planie. Ponadto małą wagę przywiązywano do najistotniejszej części dokumentu, który już z samej nazwy powinien mieć charakter planistyczno-prognostyczny. W analizowanych planach obserwuje się brak procedur wdrażania, co wiąże się z dużym prawdopodobieństwem niepowodzenia realizacji. Widoczne jest także, co już wcześniej podkreślano, że ZPRT są to dokumenty „konieczne”, które musiały powstać w gminach, aby móc aplikować o środki zewnętrzne na infrastrukturę transportu. Grantodawca wymagał powstania tych dokumentów, jednak warunkiem, który należało spełnić było samo istnienie tych dokumentów, natomiast w ocenie wniosku nie brano pod uwagę ich jakości, a zatem w skrajnych przypadkach mogły to być dokumenty sporządzone nierzetelnie. Odpowiedzialność w takim przypadku biorą na siebie zarząd i rada gminy, które taki dokument przyjmują.

W polityce transportowej gmin występuje wiele podmiotów odpowiedzialnych za transport. Oczywiście jest, że zarząd gminy, a w szczególności radni nie muszą być specjalistami w tym zakresie. Gmina zatrudnia jednak specjalistów w zarządach dróg, komunikacji, w przedsiębiorstwach i wydziałach komunikacji. Te organy/podmioty powinny brać czynny udział w kształtowaniu polityki transportowej w danej gminie. Gminy mają (powinny mieć) zatem w swoich

szeregach kadrowych osoby, które mogą ocenić zawartość zleczanych do sporządzenia na zewnątrz dokumentów. Zdiagnozowano kolejny problem związany z faktem, iż bardzo często nazwa dokumentu jest oderwana od rzeczywistej zawartości merytorycznej opracowania, a co za tym idzie, od rzeczywistości. Traktowanie procesu rozwoju czy integracji transportu przez pryzmat uzyskania bądź nie dofinansowania na realizację ułamkowej inwestycji wpływa bardziej na de-regulację niż spójność systemu. Obecnie, gdy w większości gmin w Polsce funkcjonują/obowiązują ZPRT warto zweryfikować ich założenia, tak aby stanowiły element polityki transportowej gmin, ponieważ są to dokumenty przyjęte przez rady gmin, a okres, na który zostały sporządzone (zazwyczaj do 2013/2015 r.) jeszcze trwa. W innym przypadku będą funkcjonować jako „martwe założenia” do zakończenia czasu ich obowiązywania.

## **INTEGRATED PUBLIC TRANSPORT DEVELOPMENT PLANS – – A COMPARATIVE ANALYSIS OF DOCUMENTS IN SELECTED CITIES**

### **Summary**

The main goal of this article is to verify the functioning in practice the policy of public transport development in selected cities in Poland, through the strategic documents such as Integrated Public Transport Development Plan. The author carried out comparative analysis of documents for the selected cities in Poland, referring them to the present functioning and organization of public transport in these cities. These documents should indicate ways to integrate the various modes of transport, define measures of efficiency of the realization of transport services and the organization and functioning of public transport in cities. Moreover, they should function as strategic assumptions for the individual cities. It is important, from the point of view of the author, to examine the basic assumptions as well as the measures of efficiency of transport functioning which are based on the above plans and consequently the answer to the question- Are Integrated Public Transport Development Plans real determinant of transport policy in Polish cities?