

GRZEGORZ KRAWCZYK

mgr, Uniwersytet Ekonomiczny
w Katowicach, Katedra Transportu,
ul. 1 Maja 47, 40-228 Katowice,
tel. 32 257 7536, e-mail: grzegorz.
krawczyk@ue.katowice.pl

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE ROZWOJEM TRANSPORTU ZBIOROWEGO W POLSCE¹

Streszczenie. Zarządzanie strategiczne jest procesem powszechnie wykorzystywanym w celu podniesienia konkurencyjności organizacji oraz realizacji długookresowych celów. Podejście to wykorzystują także instytucje publiczne do programowania rozwoju w wymiarze regionalnym. Ze względu na złożoność społeczno-gospodarczych uwarunkowań rozwoju regionalnego konieczne jest podejście systemowe, uwzględniające wielorakie czynniki kształtujące konkurencyjność. System transportowy, w tym także transport zbiorowy, wpisuje się w tę grupę i także wymaga uwzględnienia w procesie zarządzania strategicznego.

W artykule przeprowadzono analizę trzech rodzajów dokumentów strategicznych: regionalnych strategii rozwojowych, strategii transportowych oraz planów rozwoju transportu publicznego. Szczególną uwagę skoncentrowano na dwóch pierwszych grupach. W strategiach można wyróżnić dwie zasadnicze części: diagnostyczną (powiązaną z analizą strategiczną) oraz projekcyjną (postulatywną). Kierując się tym układem, starano się zbadać intensywność i jakość odwołań dotyczących systemu transportu zbiorowego. Porównano liczebności poszczególnych odwołań na poziomie analizy SWOT oraz dokonano subiektywnej oceny (rangowania) pod względem szczególowości wskazanych celów i zamierzeń. Przedstawiono także uwarunkowania tworzenia planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem procesu konsultacji społecznych.

W toku badań wskazano na marginalizowanie problematyki transportu zbiorowego na poziomie regionalnych strategii rozwoju, zarówno na etapie diagnozy, jak również w procesie ustalania zamierzeń priorytetowych. Na poziomie strategii transportowych, których uchwalenie jest fakultatywne (w odróżnieniu od strategii rozwojowych) konkretyzacja działań jest istotnie wyższa. W artykule wskazano błędy i uchybienia występujące w procesie strategicznego zarządzania rozwojem transportu zbiorowego, jednak fakt uwzględnienia tej tematyki w najważniejszych dokumentach planistycznych oceniono jako zjawisko pozytywne.

Słowa kluczowe: transport zbiorowy, strategia, planowanie

Wprowadzenie

System transportowy jest istotnym czynnikiem regionalnego rozwoju ekonomicznego, szczególnie ze względu na jego antycypacyjność względem koniunktury gospodarczej. W procesie kształtowania konkurencyjności regionów, w układzie krajowym, a coraz częściej także międzynarodowym, całościowe ujęcie programowania rozwoju będzie istotne. Dobrze zorganizowany transport zbiorowy należy do grupy czynników wpływających na atrakcyjność i podniesienie pozycji konkurencyjnej regionów, w szczególności silnie zurbanizowanych, stąd przeświadczenie o konieczności uwzględnienia tego obszaru działalności władz publicznych w procesie zarządzania strategicznego.

Proces długofalowego programowania rozwoju systemu transportowego wykorzystuje narzędzia i metodologię zarządzania strategicznego. Główny nacisk położony jest na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej, opartej na implementacji systemowych rozwiązań, poprawiających efektywność transportu w regionie. Prowadzenie polityki transportowej w sposób „holistyczny”, z uwzględnieniem zbyt wielu priorytetów, nie będzie wywierało pozytywnego wpływu na gospodarkę województwa. W procesie tym fundamentalną rolę odgrywa szczegółowa analiza obecnego stanu funkcjonowania, połączona z identyfikacją szans i zagrożeń, stanowiąca podstawę dla procesu planowania strategicznego.

W obecnie funkcjonujących uwarunkowaniach prawnych wyróżnia się trzy główne instrumenty uwzględniające problematykę transportu zbiorowego w kontekście strategicznym: regionalne strategie rozwoju, strategie transportowe oraz plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Analizie poddano zapisy szesnastu strategii regionalnych (obligatoryjnie tworzonych przez samorządy województw), sześciu strategii transportowych oraz przepisy dotyczące tworzenia planów transportowych.

W artykule wykorzystano część badań oraz fragmentów pracy magisterskiej autora².

System transportu zbiorowego w regionalnych strategiach rozwojowych

Zarządzanie strategiczne jako proces decyzyjny obejmuje: przeprowadzenie analizy strategicznej oraz opracowanie planu strategicznego wraz z jego implementacją³. Stanowi pełny zestaw zobowiązań, decyzji i działań niezbędnych do uzyskania przez organizację przewagi konkurencyjnej⁴. Programowanie rozwoju transportu zbiorowego w związku z jego wpływem na kształtowanie poziomu konkurencyjności ośrodków zurbanizowanych będzie silnie skorelowane z planowaniem rozwoju całego regionu. Podstawowym narzędziem kształtowania rozwoju regionalnego jest strategia przyjęta w formie uchwały przez zarząd województwa. Obowiązek utworzenia i wdrożenia strategii wynika z zapisów Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorzą-

² G. Krawczyk, *Znaczenie strategii w kształtowaniu rozwoju systemów transportowych na przykładzie województwa śląskiego*, praca magisterska w Katedrze Transportu, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2011.

³ J. Penc, *Strategiczny system zarządzania, historyczne myślenie w przyszłości, formułowanie misji i strategii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2001, s. 129.

⁴ M.A. Hitt, R.D. Ireland, R.E. Hoskisson, *Strategic Management: Competitiveness & Globalization, Concepts, South Western Cengage Learning*, New York 2010, s. 6.

dzie wojewódzkim. Zgodnie z art. 11 Ustawy, samorząd województwa, poprzez tworzenie i realizację dokumentów o charakterze strategii, powinien w szczególności mieć na celu pobudzenie świadomości i aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionu, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego oraz zrównoważony rozwój środowiska przyrodniczego. Ustawodawca określa w sposób ogólny strukturę strategii, wyróżniając w niej następujące elementy:

- diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu programowania strategicznego,
- wyznaczenie strategicznych celów polityki rozwoju,
- określenie kierunków działań skorelowanych z osiągnięciem celów nadrzędnych.

W obecnym systemie prawnym polityka regionalna przedstawia się jako strategiczne działanie inicjowane przez rząd, który współdziała z samorządami województw i innymi podmiotami władz samorządowych, mając na celu poprawę konkurencyjności i spójności gospodarczej regionów oraz wyrównanie poziomu rozwoju w skali całego kraju i poszczególnych układów społeczno-ekonomicznych⁵. System transportowy ze względu na swoje znaczenie w wymiarze gospodarczym i społecznym wpisuje się w grupę podstawowych kierunków strategicznego działania instytucji, szczególnie poprzez jego wpływ na kształtowanie poziomu konkurencyjności regionalnej oraz antycypacyjny charakter rozwoju infrastruktury technicznej w stosunku do całej gospodarki narodowej⁶.

Obowiązujące wojewódzkie strategie regionalne nakreślono w perspektywie roku 2020 (trwa proces aktualizacji i wyznaczania perspektywy 2030). Przegląd treści poszczególnych strategii wojewódzkich wskazuje, że dokumenty te przygotowano w oparciu o różne podstawy metodologiczne, co skutkuje m.in. zróżnicowaną terminologią oraz zmiennym podejściem w zakresie precyzji zapisu zadań i działań. W dokumentach akcentowano (z różną intensywnością) problematykę systemu transportowego (w tym także transportu zbiorowego). Zagadnienia rozwoju transportu występują we wszystkich strategiach regionalnych i są zogniskowane na celach dotyczących:

- dostępności transportowej,
- konkurencyjności transportu,
- zrównoważenia transportu⁷.

Ze względu na złożoność tematyczną strategii rozwojowych zrozumiałą jest relatywnie niski udział transportu miejskiego w treści dokumentów. Zasadniczo we wszystkich opracowaniach można wyróżnić część diagnostyczną i pro-

jekcyjną, które są ze sobą połączone poprzez pryzmat przeprowadzonej analizy strategicznej. Dominującą formą jest wykorzystanie analizy SWOT, wyjątek stanowi strategia regionalna województwa małopolskiego, która wykorzystuje inne narzędzia analizy. Poprawnie przeprowadzona analiza SWOT powinna wskazywać brzegowe ograniczenia rozwoju (determinanty niesterowalne), a także obszary potencjalnej interwencji (determinanty sterowalne z punktu widzenia podmiotu strategii)⁸. W celu zbadania intensywności odwołań do problematyki transportu zbiorowego przedstawiono ich liczebny udział w kontekście całości analizy (tabela 1).

Tabela 1

Liczebność wskazywanych elementów analizy SWOT dot. transportu zbiorowego					
Województwo	Liczba wszystkich elementów	Suma elementów dotyczących systemu transportu	Suma elementów dotyczących transportu zbiorowego	Udział elementów dotyczących systemu transportowego [%]	Udział elementów dotyczących transportu zbiorowego [%]
Dolnośląskie	275	23	1	8,36	0,36
Kujawsko-Pomorskie	78	10	1	12,82	1,28
Lubelskie	232	15	1	6,47	0,43
Lubuskie	116	21	2	18,10	1,72
Łódzkie	156	17	2	10,90	1,28
Małopolskie	brak analizy SWOT				
Mazowieckie	139	20	3	14,39	2,16
Opolskie	138	11	1	7,97	0,72
Podkarpackie	74	10	1	13,51	1,35
Podlaskie	120	9	0	7,50	0,00
Pomorskie	30	3	1	50,00	3,33
Śląskie	108	11	2	10,19	1,85
Świętokrzyskie	137	15	1	10,95	0,73
Warmińsko-Mazurskie	59	7	1	11,86	1,69
Wielkopolskie	91	12	1	13,19	1,10
Zachodnio-pomorskie	171	34	3	19,88	1,75
SUMA (bez woj. małopolskiego)	1924	230	21	11,95	1,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy regionalnych strategii rozwojowych

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że tematyka systemów transportowych stanowi średnio ok. 12% odwołań zawartych w analizie SWOT, co stanowi relatywnie wysoki wynik, biorąc pod uwagę złożoność problematyki rozwoju województwa. Wskazany parametr dla transportu zbiorowego jest istotnie niższy (średnio ok. 1,1%). Zdecydowana większość poruszanych tematów transportowych skoncentrowana jest na kwestiach infrastrukturalnych (budowy i modernizacji), w znikomym zaś stopniu poświęca się uwagę systemowi transportu zbiorowego.

Etap analizy strategicznej jest podstawą dla części postulatycznej. W oparciu o ocenę uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych należy wykreować hierarchiczny i spójny układ celów rozwojowych i przyporządkowanych im działań.

⁵ T.G. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 14.

⁶ M. Mindur, *Efektywny transport czynnikiem wzrostu efektywności gospodarki narodowej*, (w) *Efektywny transport – konkurencyjna gospodarka*, red. M. Michałowska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 44.

⁷ G. Krawczyk, R. Tomanek, *Rozwój systemów transportowych jako priorytet strategii regionalnych w Polsce*, Katowice 2011, maszynopis, s. 3.

⁸ T. Kudlacz, P. Lityński, *Analiza pięciu strategii regionalnych województw Polski Zachodniej i problemów stykowych pomiędzy województwami Polski Zachodniej z innymi regionami*, dokument elektroniczny, s. 11.

W celu oceny i porównania zamierzeń strategicznych w zakresie transportu dokonano ich zestawienia w układzie gałęziowym oraz poszczególnych podsystemów, takich jak: transport zbiorowy, węzły multimodalne i centra logistyczne oraz Inteligentne Systemy Transportowe (ITS – określane także systemami telematycznymi). Zróżnicowanie poziomu sprecyzowania zapisów strategii w każdym z wymienionych obszarów skutkowało koniecznością odpowiedniego ich rangowania, opartego na następującej skali ocen: 1 (zapis ogólny), 2 (zarys przedsięwzięcia), 3 (odniesienie zamierzeń strategii do skonkretyzowanych projektów działań). Wyniki analizy przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Ocena stopnia doprecyzowania zamierzeń dotyczących systemu transportowego w regionalnych strategiach rozwoju							
Województwo	Infrastruktura				Centra logistyczne i węzły multimodalne	Transport zbiorowy	Telematyka transportu
	Drogowy	Kolejowy	Lotniczy	Wodny			
Dolnośląskie	1	1	1	1	–	–	–
Kujawsko-Pomorskie	3	2	3	2	–	2	–
Lubelskie	3	3	3	–	2	2	–
Lubuskie	3	2	3	2	2	3	3
Łódzkie	3	2	3	–	1	1	1
Małopolskie	3	2	3	3	1	3	2
Mazowieckie	3	3	3	–	2	3	2
Opolskie	3	2	3	2	1	–	–
Podkarpackie	3	3	3	–	2	2	–
Podlaskie	3	3	3	1	3	3	2
Pomorskie	3	3	3	2	1	2	1
Śląskie	2	1	3	1	1	2	1
Świętokrzyskie	1	1	1	–	–	1	–
Warmińsko-Mazurskie	3	3	3	3	–	2	–
Wielkopolskie	1	1	1	1	1	1	–
Zachodniopomorskie	3	1	1	3	3	1	–
Liczba najwyższych ocen	12	6	12	3	2	4	1

skala ocen: 1 – zapis ogólny, 2 – zarys przedsięwzięcia, 3 – odniesienie zamierzeń strategii do skonkretyzowanych projektów działań, – brak odniesienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Krawczyk, R. Tomanek, Rozwój systemów transportowych jako priorytet strategii regionalnych w Polsce, Katowice 2011, maszynopis, s. 6

Podobnie jak w przypadku analizy SWOT, również na etapie wytyczania celów rozwojowych transport zbiorowy nie stanowi priorytetu, ustępując zagadnieniom infrastrukturalnym. Planowane działania skoncentrowane są na organizacji transportu miejskiego w głównych ośrodkach zurbanizowanych oraz na poprawie dostępności dla osób z ograniczoną sprawnością. Zważywszy, że podmiotem strategii regionalnej jest zarząd województwa, będący odpowiedzialny za organizację i finansowanie transportu regionalnego, niepokojąca jest marginalizacja tej tematyki na poziomie strategicznym.

Transport zbiorowy w strategiach sektorowych

Strategie transportowe stanowią doprecyzowanie zamierzeń zawartych w strategiach rozwojowych, opartych na rozbudowanej diagnozie tego obszaru. Uchwalenie strategii sektorowych jest wyłączone z obowiązku legislacyjnego, jednak

we wszystkich przypadkach przyjęto metodologię zaprezentowaną w Ustawie o samorządzie województwa. Istotnym elementem procesu przygotowania strategii transportu jest odpowiedni dobór interesariuszy, do którego grona można zaliczyć przedstawicieli władz (różnego szczebla), ekspertów, reprezentantów organizacji trzeciego sektora oraz mieszkańców regionu. Przyjęcie dokumentu powinno być poprzedzone rozbudowanym procesem konsultacji społecznych, co pozwoli na odpowiedni dobór priorytetów polityki rozwoju transportu.

Obecnie strategiczne podejście do programowania rozwoju systemu transportowego realizowane jest przez władze pięciu województw:

- kujawsko-pomorskiego, horyzont czasowy strategii: 2006–2015;
- lubuskiego, horyzont czasowy strategii: 2004–2015;
- małopolskiego, horyzont czasowy strategii 2010–2030;
- pomorskiego, horyzont czasowy strategii 2007–2020;
- zachodniopomorskiego, horyzont czasowy strategii 2010–2020.

Powszechnym zjawiskiem przy tworzeniu strategii jest korzystanie z pomocy ekspertów lub zlecenie całego opracowania „na zewnątrz”, firmom doradczym. Proces taki należy ocenić pozytywnie ze względu na obiektywne podejście, zwłaszcza w procesie diagnozy systemu transportu (stanowiącej w pewnym stopniu ocenę dotychczasowej regionalnej polityki transportowej).

Na poziomie strategii transportowych więcej uwagi poświęca się programowaniu rozwoju transportu zbiorowego. Podobnie jak w przypadku strategii rozwojowych, dokonano zestawienia liczebności odwołań dot. transportu zbiorowego na etapie analizy SWOT (tabela 3). Zaprezentowane zestawienie nie uwzględnia jakości zapisów, jednak stanowi próbę zmierzenia intensywności ujęcia tematyki transportu zbiorowego.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że odwołania dot. transportu zbiorowego stanowią około 16,4% wszystkich elementów. Podobnie jak w przypadku strategii regionalnych, priorytetem odznaczają się zagadnienia skoncentrowane na infrastrukturze poszczególnych gałęzi transportu. Rozpatrując liczebność elementów dotyczących transportu zbiorowego pod kątem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych (rys. 1), należy zauważyć, że najczęściej są one wymieniane w kategorii szans (31%). Podmioty tworzące strategię upatrują w rozwoju transportu zbiorowego szansy na zmianę zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Narastające problemy wynikające ze zjawiska kongestii i powiązanych z nią kosztami zewnętrznymi w połączeniu z niską popularnością systemów ITS (praktycznie pomijanych w strategiach transportowych) wymuszają promocję i poprawę jakości transportu zbiorowego, zwłaszcza w kluczowych ośrodkach regionalnych.

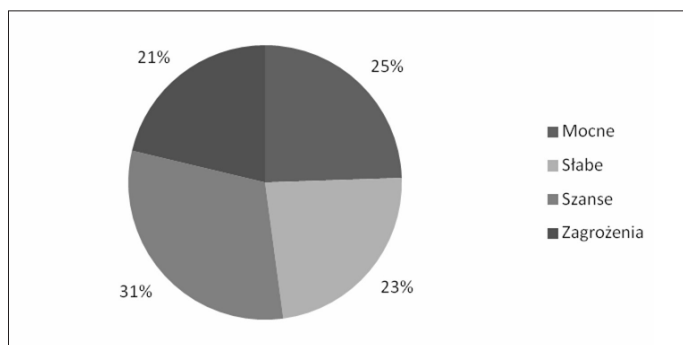
Wyniki przeprowadzonych analiz mają swoje potwierdzenie w strukturze celów rozwoju transportu zbiorowego, które można podzielić na działania w zakresie:

- planowania,
- dostępności,
- integracji.

Tabela 3

Województwo i rodzaj cechy		Drogowy	Kolejowy	Lotniczy	Wodny	Inter-modalny	Transport zbiorowy	Suma
Kujawsko-Pomorskie	Mocne	3	5	3	3	1	7	22
	Słabe	4	9	3	7	6	4	33
	Szanse	4	6	3	5	2	4	24
	Zagrożenia	3	8	1	5	2	4	23
Lubuskie	Mocne	13	5	5	3	0	0	26
	Słabe	15	11	5	6	0	0	37
	Szanse	9	3	3	4	0	0	19
	Zagrożenia	6	4	2	3	0	0	15
Małopolskie	Mocne	5	1	2	1	1	1	11
	Słabe	9	9	1	2	0	0	21
	Szanse	4	6	4	3	1	4	22
	Zagrożenia	5	1	1	0	1	2	10
Pomorskie	Mocne	1	1	2	5	1	2	12
	Słabe	5	3	0	1	1	2	12
	Szanse	3	2	0	1	0	1	7
	Zagrożenia	2	3	0	0	0	1	6
Zachodnio-pomorskie	Mocne	9	8	10	18	3	13	61
	Słabe	10	9	12	18	6	16	71
	Szanse	8	12	18	16	8	20	82
	Zagrożenia	9	8	6	18	4	13	58
Suma		127	114	81	119	37	94	572

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy regionalnych strategii transportowych



Rys. 1. Zestawienie liczebności elementów analizy SWOT dot. transportu zbiorowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy regionalnych strategii transportowych

Istotnym elementem planowania (które znalazło swoje odzwierciedlenie w celach strategii województwa lubuskiego) jest systematyczne gromadzenie i ciągle aktualizowanie informacji dotyczących: potoków pasażerskich, wskaźników napełnień pojazdów, rentowności poszczególnych linii oraz badań marketingowych. Kwestie związane z dostępnością oraz integracją komunikacji zbiorowej są szeroko poruszane we wszystkich dokumentach i stawiane jako fundament konkurencyjności względem transportu indywidualnego. W ich kontekście postuluje się budowę multimodalnych węzłów przesiadkowych, parkingów typu park and ride, dostosowania taboru i infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz rozwój systemów informacji pasażerskiej.

Skuteczność realizacji założeń strategii należy monitorować i oceniać w wyznaczonych odstępach czasu. W procesie tym należy uwzględnić także odpowiednie środki finansowe i organizacyjne, mające za zadanie utrzymanie wyznaczonego kierunku działania i korygowanie ewentualnych odchyłek. Wszelkie propozycje lub wymuszenia modyfikacji powinny być dokładnie rozpatrzone, aby utrzymać wzajemną koordynację

wytyczonych w strategii kierunków rozwoju. Pozwoli to na uniknięcie w długim okresie powstawania wzajemnie sprzecznych inicjatyw⁹. Istotne jest, aby stawiane w dokumentach cele były możliwie precyzyjnie określone i monitorowane za pomocą systemu mierników. Kwestie konstrukcji i doboru wskaźników efektów są jednak bagatelizowane w większości analizowanych dokumentów strategicznych.

Plany transportowe jako instrumenty zarządzania strategicznego

Dokumentem strategicznym, odnoszącym się bezpośrednio do zarządzania transportem zbiorowym, jest plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Koncepcję dokumentu wprowadza Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, a jego uszczegółowienie w zakresie struktury i treści zawarte zostało w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Podstawowym, ogólnym celem tworzenia planu transportowego jest zdecydowana poprawa jakości systemu transportowego, opartego o zasady zrównoważonego rozwoju. Do jego osiągnięcia mają przyczynić się cele szczegółowe:

- poprawa dostępności transportowej,
- zwiększenie wydajności systemu transportowego i jego integracja,
- wspieranie konkurencyjności danego obszaru,
- poprawa bezpieczeństwa osobistego użytkowników transportu oraz ograniczenie generowanych kosztów zewnętrznych¹⁰.

W celu uniknięcia rozbieżności działań ustawodawca dokonuje hierarchizacji tworzonych dokumentów, co jest tożsame z akademicką wykładnią zarządzania strategicznego. Zgodnie z art. 11. przy projektowaniu planu transportowego przez marszałka województwa uwzględnia się plan opracowany przez ministra właściwego do spraw transportu, podobna zależność występuje na niższych szczeblach administracji.

Ustawa przewiduje trzyletni okres na przygotowanie planu transportowego, który w momencie uchwalenia stanowić będzie akt prawa miejscowego. Sporządzenie i przyjęcie dokumentu stanowi warunek konieczny dla możliwości zawierania umów o świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego¹¹. Okres planowania uzależniony jest od:

- rodzaju transportu zbiorowego,
- sposobu kontraktowania usług,
- inwestycji infrastrukturalnych¹².

⁹ J.P. Rodrigue, C. Comtois, B. Slack, *The geography transport systems*, Routledge, New York 2009, s. 297.

¹⁰ A. Brzeziński, M. Roszkowski, *Plan transportowy – proces przygotowania, cel i zakres w ocenie ekspertów*, Konferencja Naukowo-Techniczna SITK RP Oddział w Warszawie, *Plan Transportowy w Ustawie o Publicznym Transporcie Zbiorowym*, Warszawa 25 listopad 2009 r., s. 31–32.

¹¹ T. Dyr., *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Technika Transportu Szynowego”, 2011, nr 1–2, s. 18–19.

¹² K. Grzelec, O. Wyszomirski, *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla gmin i związków międzygminnych*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2011, s. 9.

Przed uchwaleniem plan transportowy powinien zostać przedstawiony do konsultacji społecznych. Często praktyką ze strony organizacji trzeciego sektora jest reprezentowanie w tym procesie niszowych, wąskich grup interesów. W konsekwencji częstokroć ten etap jest postrzegany przez przedstawicieli sektora I jako uciążliwy i pozbawiony konstruktywnych wniosków. Dodatkowo często zarzuca się organizacjom pozarządowym marginalizowanie uwarunkowań finansowych, szczególnie istotnych w zakresie funkcjonowania transportu zbiorowego. Niejednokrotnie brak podstawowej wiedzy z zakresu kosztów i krótkowzroczność organizacji powoduje, że proponowane na etapie konsultacji inicjatywy są z góry niemożliwe do zrealizowania¹³.

Zapisy dotyczące treści planu transportowego nie są jednoznaczne i dają podmiotom realizującym proces przygotowania dokumentu dużą swobodę, głównie w zakresie diagnozy systemu. Obecnie nie jest w pełni realizowany postulat hierarchiczności opracowań – dostępne są już plany dla niektórych gmin i związków międzygminnych przy jednoczesnym braku planów na szczeblu wojewódzkim (znacznie bardziej rozbudowanych). Ewentualne rozbieżności będą wymagały przeprowadzenia aktualizacji planów niższego szczebla. Przykłady przyjmowania zróżnicowanej metodologii i zakresu diagnozy są widoczne na poziomie specyfikacji oraz ceny rozstrzygniętych przetargów (śląskie – ok. 1 200 tys. zł, podlaskie – niecałe 360 tys.). Proces oceny planów transportowych będzie można przeprowadzić dopiero w kilkuletniej perspektywie.

Podsumowanie

W celu zapewnienia długofalowego rozwoju oraz poprawy konkurencyjności regionu wykorzystuje się elementy zarządzania strategicznego. Fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia wymienionego efektu ma systemowe ujęcie rozwoju całej gospodarki oraz jej poszczególnych składowych. Jednym z istotnych czynników wpływających na gospodarkę regionu jest system transportowy. Sprawny system transportu zbiorowego będzie szczególnie istotny dla rozwoju aglomeracji i ośrodków miejskich oraz zapewnienia przewozów pasażerskich w ujęciu regionalnym.

Na etapie programowania rozwoju regionalnego mającego zastosowanie w strategiach wojewódzkich, uwzględnia się postulaty w zakresie rozwoju systemu transportowego (postrzeganego głównie w wymiarze infrastrukturalnym). Marginalizuje się jednak na tym szczeblu implikacje w zakresie sprawnie funkcjonującego transportu zbiorowego. Więcej uwagi tej problematyce poświęca się w dokumentach sektorowych – regionalnych strategiach rozwoju transportu. Stwierdza się, że podmioty strategii rozpatrują temat transportu zbiorowego w kategorii szans, podkreślając konieczność promocji, zwiększenia dostępności oraz in-

tegracji. Stawiane cele w wielu przypadkach charakteryzują się dużym poziomem ogólności. Słabą stroną analizowanych dokumentów jest etap monitoringu, który opiera się na niesystemowym i niemiarodajnym doborze wskaźników realizacji zamierzeń. Problem stanowi także niedostateczne określenie perspektywy finansowej i rezerwacji odpowiednich środków budżetowych.

Nowym typem dokumentów realizujących podejście strategiczne, zogniskowane na problematyce transportu zbiorowego, są plany transportowe. Na obecnym etapie trudno porównać opracowania, a badanie rezultatów przyjętych działań powinno zostać przeprowadzone dopiero w perspektywie kilkuletniej.

Pomimo wielu zarzutów należy pozytywnie ocenić uwzględnienie tematyki transportu zbiorowego w procesie zarządzania strategicznego na obszarze regionalnym. Zaletą takiego podejścia będzie kreowanie rozwoju transportu zbiorowego w sposób systematyczny i spójny. Biorąc pod uwagę horyzont czasowy stosowania takiego podejścia, jest to okres stosunkowo krótki (strategie regionalne uchwalone zostały w roku 2005, pozostałe dokumenty później). Warto na tym etapie podkreślić konieczność doprecyzowania metodologii sporządzanych dokumentów oraz poświęcenia większej uwagi na kwestie finansowania działań.

Literatura

1. Penc J., *Strategiczny system zarządzania, historyczne myślenie w przyszłości, formułowanie misji i strategii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2001.
2. Hitt M.A., Ireland R.D., Hoskisson R.E., *Strategic Management: Competitiveness & Globalization, Concepts*, South Western Cengage Learning, New York 2010.
3. Grosse T.G., *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
4. *Efektowny transport – konkurencyjna gospodarka*, red. M. Michałowska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
5. Krawczyk G., Tomanek R., *Rozwój systemów transportowych jako priorytet strategii regionalnych w Polsce*, maszynopis, Katowice 2011.
6. Kudłacz T., Lityński P., *Analiza pięciu strategii regionalnych województw Polski Zachodniej i problemów stykowych pomiędzy województwami Polski Zachodniej z innymi regionami*, dokument elektroniczny.
7. Rodrigue J.P., Comtois C., Slack B., *The geography transport systems*, Rutledge, New York 2009.
8. Brzeziński A., Roszkowski M., *Plan Transportowy – proces przygotowania, cel i zakres w ocenie ekspertów*, Konferencja Naukowo-Techniczna SITK RP Oddział w Warszawie, Plan Transportowy w Ustawie o Publicznym Transporcie Zbiorowym, Warszawa 25 listopad 2009 r.
9. Dyr T., *Mocne i słabe strony ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Technika Transportu Szybowego”, 2011, nr 1–2.
10. Grzelec K., Wyszomirski O., *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla gmin i związków międzygminnych*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa 2011.

¹³ Wnioski z debaty nt. *Trzeci sektor w transporcie. Ocena możliwości wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych w kreowaniu i realizacji polityki transportowej*, Konferencja Naukowa Katedry Transportu Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach oraz Komitetu Transportu Polskiej Akademii Nauk, *Aktywność organizacji pozarządowych jako interesariuszy polityki transportowej*, Katowice 3–4 grudnia 2012 r.