

# SPECYFIKA MONITORINGU ASPEKTU TRANSPORTOWEGO W MONITORINGU JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM

*W artykule omówione zostały kompetencje i zadania samorządu lokalnego w zakresie transportu. Ponadto przedstawiono podstawowe informacje na temat monitoringu, w tym w szczególności monitoringu usług publicznych. Te dwie części są tłem do przedstawienia bardziej szczegółowo możliwości monitorowania aspektu transportowego na szczeblu lokalnym. Ponadto omówiono specyfikę monitoringu aspektu transportowego. W znacznej części wnioski zawarte w tej części artykułu wynikają z doświadczeń we wdrażaniu monitoringu jakości usług publicznych w kilku gminach Polski. W efekcie mogą być one przydatne przy wdrażaniu monitoringu aspektu transportowego w innych samorządach lokalnych. Monitoring, w tym także monitoring aspektu transportowego może być cennym narzędziem, musi być jednak dobrze przygotowany – w przeciwnym razie nakłady czasowe i finansowe jakie zostaną poświęcone na jego realizację będą stratą.*

## WSTĘP

Monitoring staje się zagadnieniem coraz bardziej rozpowszechnionym w Polsce. Coraz więcej samorządów lokalnych wyraża nim swoje zainteresowanie, a część z nich podejmuje się wdrożenia systemu monitoringu jakości usług publicznych.

Częścią monitoringu jakości usług publicznych jest aspekt transportowy. Jednak na tle innych aspektów wchodzących w skład systemu monitoringu jakości usług publicznych nie jest on najłatwiejszy. Wynika to z licznych uwarunkowań i zmian kompetencji samorządu w tym zakresie, a przede wszystkim samej specyfiki pomiaru tego aspektu. Niemniej jednak dobrze prowadzony monitoring aspektu transportowego w monitoringu jakości usług publicznych jest dodatkową szansą na poprawę lokalnych dróg i lokalnego transportu zbiorowego, a nade wszystko szansą na poprawę jakości życia mieszkańców.

## 1. ASPEKT TRANSPORTOWY NA SZCZEBLU LOKALNYM

### 1.1. Podstawowe uwarunkowania ustawowe

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 wymienia zakres zadań własnych gminy [38]. Wśród nich są między innymi sprawy:

- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- lokalnego transportu zbiorowego (przy czym zgodnie z art. 7 ust. 1a ustawy przepisu nie stosuje się do gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego).

Przy czym jest to katalog otwarty. W efekcie gmina może realizować także inne, nie wymienione w ustawie zadania. Natomiast zadania wymienione w ustawie stanowią niejako zasadniczą część jej działalności.

W ustawie o samorządzie powiatowym nie występuje określenie zadania własne [36]. Niemniej jednak ustawa w art. 4, ust. 1 precyzuje, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie między innymi transportu zbiorowego i dróg publicznych (przy czym zgodnie z art. 4 ust. 1a ustawy przepisu w zakresie transportu zbiorowego nie

stosuje się do powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego). Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym ustawy mogą określać inne zadania powiatu [36].

Sposób określenia zadań powiatu jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości. Powiat realizuje tylko zadania o charakterze ponadgminnym, przez co można uznać powiaty jako jednostki uzupełniające gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca w art. 4 ust. 6 Ustawy o samorządzie powiatowym wyraźnie podkreśla autonomię zadań gminy od zadań powiatu poprzez stwierdzenie, iż zadania powiatu nie mogą w żaden sposób naruszać zakresu działania gminy [36].

### 1.2. Szczegółowe uwarunkowania ustawowe

Zasady i sposób wykonywania zadań przez samorząd lokalny unormowane są na ogół w odrębnych aktach prawnych. Spośród nich wymienić należy w zakresie dróg i transportu zbiorowego zwłaszcza następujące ustawy:

- Ustawę o drogach publicznych [33];
- Ustawa o autostradach płatnych [35];
- Ustawa – Prawo o ruchu drogowym [31];
- Ustawa – Prawo przewozowe [27];
- Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym [28];
- Ustawa z dnia o transporcie drogowym [37];
- Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej [30];
- Ustawa o gospodarce komunalnej [32].

W mniejszym stopniu kwestie związane z transportem w odniesieniu do samorządu lokalnego unormowane są w Ustawie – Prawo ochrony środowiska [34] oraz Ustawie o ochronie przyrody [29].

Ponadto kwestie związane z transportem w odniesieniu do samorządu lokalnego regulują szczegółowo rozporządzenia – np. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy [24].

### 1.3. Uwarunkowania funkcjonalne

Aspekt transportowy w działalności samorządu lokalnego – budowa i utrzymanie lokalnych dróg, ulic, mostów, placów oraz utrzymanie lokalnego transportu zbiorowego, stanowi w budżetach gmin i powiatów istotną część. Konieczność racjonalnego gospodarowania tymi środkami, a także realizowanie licznych celów – ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, nakłania samorządy do formu-

lowania w miarę możliwości spójnej polityki w zakresie transportu [por. 10].

Szczególnie trudnym elementem aspektu transportowego w działalności samorządu lokalnego, a przy tym istotnym dla mieszkańców, jest funkcjonowanie transportu zbiorowego. Jego specyfika, konieczność realizowania celów zwłaszcza społecznych i ekologicznych są przyczynami, z powodu których transport zbiorowy poddany jest sterowaniu ze strony władz publicznych. W efekcie skutkuje to podejmowaniem ingerencji w mechanizmy rynku.

Odpowiedzialność za organizowanie i regulowanie gminnego transportu zbiorowego ponoszą gminy, natomiast odpowiedzialność za organizowanie i regulowanie transportu zbiorowego pomiędzy gminami ponoszą powiaty. Prowadzi to do pewnego nakładania się kompetencji z racji tego, że połączenie międzygminne pełnią w prawie każdym przypadku równocześnie rolę połączeń wewnątrzgminnych. Sytuacja ta komplikuje się jeszcze bardziej na obszarach aglomeracji. W efekcie stosuje się tam dwa rozwiązania:

- powierza się świadczenie usług komunikacyjnych jednej gminie poprzez zawarcie porozumienia komunalnego i partycypację poszczególnych gmin w kosztach z nim związanych;
- tworzy się związki metropolitalne przejmujące kompetencje w zakresie organizacji transportu zbiorowego.

W powyższym kontekście istotne jest też to, że wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [39] i powołaniem samorządów gminnych, stały się one odpowiedzialne za zapewnienie usług lokalnego transportu zbiorowego. W celu poprawy jakości tego transportu, a także zwiększeniu efektywności ekonomicznej sukcesywnie oddzielano więc funkcję organizatora (regulatora) od funkcji przewozowej (realizacyjnej). W efekcie powoływano w miastach zarządy komunikacji miejskiej jako jej organizatorów w imieniu władz publicznych. Ważnym elementem tych zmian było dążenie do wprowadzenia konkurencji w działalności przewozowej.

## 2. MONITORING JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH

### 2.1. Specyfika monitoringu

Mniej więcej do lat 80-tych XX w. w Polsce słowo monitoring było kojarzone prawie wyłącznie z dwoma dziedzinami – edukacją i ochroną środowiska. Jednak sytuacja od tego czasu mocno się zmieniła, a monitoring zaczął być coraz częściej wykorzystywany także w innych dziedzinach. Korzystać z niego zaczęła też administracja publiczna [11]. Wynika to z:

1. Wzrostu świadomości lokalnych elit co do ich roli w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Można to próbować powiązać z próbą części polskich samorządów wyjścia z tradycyjnego administrowania sektorem publicznym (Public Administration) i podążanie za nowymi procesami zachodzącymi w najbardziej rozwiniętych krajach, czyli za New Public Management mającym za punkt odniesienia działalność samorządu rynek i konkurencyjność oraz za New Public Governance stawiające w centrum społeczeństwo obywatelskie pojmowane jako sieć organizacji i powiązań społecznych [20; 21].
2. Rosnących potrzeb administracji publicznej – przede wszystkim związanych z uzyskiwaniem w sposób ciągły i kompleksowy obrazu sytuacji na ich terenie oraz informacji na temat realizowanych przez nie polityk, interwencji itd. [18].
3. Przyjęcia Polski do Unii Europejskiej co miało przełomowe znaczenie dla przyspieszenia implementacji monitoringu w realiach polskiej administracji publicznej [por. 8; 23; 40] i niejako wymusiło rozwój tego typu badań, ale też umożliwiło relatywnie łatwe pozyskiwanie środków finansowych na ich przeprowadzanie [18].

Przy szerokim znaczeniowo ujęciu monitoring możemy pojmować jako ogólnie rozumiany proces regularnego gromadzenia i analizy danych (jakościowych i ilościowych), jak również jako systematyczne pomiary określonych zjawisk, przeprowadzane przez z góry określony czas, najczęściej w ściśle ustalonych przedziałach czasowych oraz według dokładnie określonych metod i obejmujące określony przedmiot badań [5].

Aktualnie monitoring jest powszechnie traktowany jako narzędzie niezbędne do prawidłowego zarządzania rozwojem oraz skutecznego rozpoznawania stanu i zmian zachodzących w przestrzeni geograficznej i sferach aktywności człowieka [9].

Szczególnym rodzajem monitoringu jest monitoring jakości usług publicznych. Jest on w szczególności dedykowany do stosowania przez samorządy. Może być przez nie wykorzystywany jako narzędzie [17]:

- do ponoszenia jakości życia mieszkańców danej jednostki samorządowej [por. 2; 14; 15; 22];
- usprawniania funkcjonowania poszczególnych instytucji samorządu – czyli do poprawy zarządzania [por. 26];
- cywilizowanie dyskursu społecznego – co przyczynia się też do ugruntowywania demokracji [por. 21].

Przy czym wykorzystanie monitoringu jakości usług publicznych do podniesienia jakości życia mieszkańców należy uznać za nadrzędny względem dwóch pozostałych [17].

### 2.2. Modelowanie monitoringu

Na politykę samorządów terytorialnych, w tym także na świadczone przez nie usługi publiczne, można spojrzeć przez pryzmat wielu modeli koncepcyjnych. Są to chociażby [16; 19]:

- program rozwoju instytucjonalnego PRI [7],
- adaptacyjny cykl podejmowania decyzji OODA (Observe, Orient, Decide, Act) [1],
- cykl Deminga PDCA (Plan-Do-Check-Act) [3].

Odnosząc ostatni z wymienionych modeli do polskich realiów zarządzania rozwojem, wyróżniamy cztery następujące po sobie grupy działań opartych na sekwencyjności podejmowanych działań w układzie Zaplanuj-Wykonaj-Sprawdź-Działaj [5]:

1. Planowanie – czyli ustanawianie polityk rozwoju, określanie celów, priorytetów, procedur oraz warunków ich operacjonalizacji.
2. Wykonanie – bazujące na podejmowaniu działań zmierzających do wdrażania i realizacji założeń polityki.
3. Sprawdzanie – polegające na bieżącym monitoringu i kontroli prowadzonych działań (nakierowanych na osiągnięcie zdefiniowanych celów, itd.) oraz bieżące sprawdzenie warunków prowadzenia tych działań.
4. Utrzymanie lub poprawianie – polegające na utrzymaniu funkcjonowania procedur jeśli stwierdzono ich poprawne działanie lub wdrażanie działań naprawczych, korygujących, itp. w oparciu o dane uzyskane z procedur monitoringu i oceny wraz z dostosowywaniem założeń strategii do nowych uwarunkowań ich realizacji.

W świetle przedstawionego modelu monitoring jakości usług publicznych sytuuje się zasadniczo w zakresie etapu trzeciego, zaś jego istotnym rozwinięciem jest szeroko rozumiana ewaluacja realizowanych przez samorząd działań, która z kolei mieści się w etapach trzecim i w znacznej części czwartym [por. 13; 19].

### 2.3. Zasady sprawnego monitoringu jakości usług publicznych

Aby monitoring jakości usług publicznych działał efektywnie musi funkcjonować według przyjętych zasad. Powinny być one ponadto akceptowane przez jego uczestników. Jest to warunek

podstawowy, bez którego trudne jest wypełnienie zasadniczego celu monitoringu jakości usług publicznych, jakim jest poprawa jakości tych usług i w efekcie poprawa jakości życia mieszkańców i przyjezdnych.

Można wyróżnić następujące zasady sprawnego monitoringu jakości usług publicznych [4]:

1. **Zaufanie.**  
Ułatwia kontakty pomiędzy uczestnikami monitoringu – stają się one częstsze, swobodniejsze i bardziej szczerze. Nikt nie musi obawiać się, że otwarte i precyzyjne przedstawienie problemów i dylematów może zostać źle odebrane.
2. **Otwartość na uczestników.**  
System monitoringu powinien być otwarty na każdego, kto chce w nim uczestniczyć pod warunkiem przestrzegania jego zasad i wzięcia na siebie części odpowiedzialności za jego funkcjonowanie. Pozwala to na włączenie do systemu osób i organizacji działających w sferach objętych monitoringiem – i w efekcie wykorzystanie ich informacji i wiedzy.
3. **Partnerstwo.**  
Dzięki niemu korzysta się z lepszych zasobów, ponieważ lepiej można dopasować kompetencje różnych uczestników monitoringu. Ponadto dochodzi do bardziej równomiernego rozłożenia nakładów – zwłaszcza pracy. Dodatkowo partnerstwo chroni najsłabszych uczestników, ponieważ decyduje siła argumentów, a nie argument siły.
4. **Sieciowość.**  
Polega na zadaniowej współpracy w różnych konfiguracjach osób i instytucji. Dzięki temu ludzie o bardzo różnych doświadczeniach, informacjach i wiedzy współpracują ze sobą. Powinno to skutkować szybszym i bardziej trafnym rozpoznaniem problemów oraz wyłonieniem skutecznych rekomendacji służących ich zażegnaniu.
5. **Przejrzystość.**  
Intencje, działania i efekty prac w ramach monitoringu nie powinny być tajemnicą dla jakichkolwiek uczestników monitoringu. Przejrzystość buduje kulturę zaufania i otwartości.
6. **Różnorodność.**  
Dzięki niej na badane zjawiska mogą spojrzeć osoby o różnych doświadczeniach i kompetencjach zawodowych, o odmiennych punktach widzenia i odniesienia. Umożliwia to dokonanie pełniejszej diagnozy i wypracowanie lepszych rozwiązań.
7. **Elastyczność.**  
Monitoring powinien być otwarty na zmiany. Jeżeli np. zmienia się dostępność danych, zmieniają się uwarunkowania rozwoju, zauważane są nowe problemy, to sam monitoring także powinien się zmieniać. Kurczowe trzymanie się wcześniej przyjętych rozwiązań prowadzi do tego, że całe narzędzie staje się nieefektywne.
8. **Kreatywność i spontaniczność.**  
Pozwala wyjść poza utarte schematy i dostrzec pomijane do tej pory zależności. Warto więc tworzyć warunki do tego, by tak się stało np. poprzez odformalizowanie etapu debaty nad wynikami monitoringu.
9. **Ukierunkowanie na dobro wspólne.**  
Monitoring nie może być ukierunkowany na realizację interesów najsilniejszych instytucji lub grup. Dobro wspólne powinno być poszukiwane na drodze otwartej debaty i wynikać z wzajemnego porozumienia.
10. **Otwarcie na świat.**  
Każda gmina i powiat jest powiązana z otoczeniem. Na ich rozwój wpływają liczne uwarunkowania zewnętrzne. Monitoring powinien uwzględniać te czynniki – i dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji zewnętrznej.

### 3. ASPEKT TRANSPORTOWY W PROPOZYCJI MONITORINGU JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM

#### 3.1. Założenia monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym

Propozycja monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym, do której odwołuje się niniejsze opracowanie ma swoje źródło w wynikach projektu „Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia” zrealizowanego w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową [4]. Propozycja ta jest próbą udoskonalenia tego narzędzia. Bazuje na zdobytych w trakcie trwania projektu doświadczeniach, ale też podjętych już po zakończeniu projektu wdrożeniach monitoringu w samorządzie lokalnym.

Monitoring nie może być celem samym w sobie. Jest i musi pozostać jedynie narzędziem do realizacji innych celów. Stąd istotne jest wdrażanie monitoringu w następujących etapach [4]:

1. Identyfikacja potrzeb, celów i zakresu monitoringu.
2. Projektowanie systemu.
3. Decyzja o wdrożeniu systemu.
4. Gromadzenie danych i obliczenie wskaźników.
5. Raportowanie wyników.
6. Upowszechnianie wyników.
7. Debata.
8. Rekomendacje dla programowania rozwoju.

Pamiętać należy, że znaczna część etapów jest powtarzana wraz z każdym pomiarem – zazwyczaj co rok. Wynika to z tego, że wdrożenie monitoringu ma sens jedynie przy założeniu jego kontynuacji w dłuższym okresie.

Podstawowym elementem każdego systemu monitoringu jest opracowanie wskaźników. Opierają się one na czterech źródłach informacji:

- danych statystycznych,
- danych ewidencyjnych,
- danych ankietowych,
- danych z pomiaru bezpośredniego.

Przy czym najmniejsze zastosowanie mają wskaźniki opierające się na danych z pomiaru bezpośredniego. Wynika to z tego, że sprawnie i trwale działający monitoring musi się cechować niskimi nakładami sił i środków. Musi więc być możliwy do realizowania przy małym nakładzie pracy i mało kosztować. Natomiast pomiar bezpośredni często wymaga albo dużych nakładów pracy, albo dużych nakładów finansowych.

Konieczność ułatwienia wdrożenia monitoringu, zwiększenia jego użyteczności i usprawnienia późniejszego diagnozowania determinuje konieczność grupowania wskaźników. Stąd zaproponowano dwupoziomowe grupowanie wskaźników. Pierwszy poziom tworzy sześć obszarów usług publicznych samorządu lokalnego, które uznano za fundamentalne (Administracja, Edukacja i Wychowanie, Gospodarka Komunalna, Kultura i Wypoczynek, Pomoc i Opieka, Środowisko). W ramach każdego z nich wyodrębniono podobszary, do których przypisano poszczególne wskaźniki.

Dwupoziomowa i zarazem modułowa struktura pozwala na elastyczny dobór przez samorząd wskaźników w zależności od tego, czy jego celem jest ogólne monitorowanie jakości usług publicznych, czy też monitorowanie wybranego aspektu.

Opracowany system wskaźników zawiera tzw. wskaźniki główne (pojedyncze i zbiorcze) oraz wskaźniki wariantowe. Użycie trzech rodzajów wskaźników ma na celu uczynienie wyboru wskaźników przez samorząd łatwiejszym i jednocześnie bardziej kompleksowym.



## 3.2. Założenia monitoringu aspektu transportowego jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym

W prezentowanej w niniejszym opracowaniu propozycji monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym aspekt transportowy mieści się bezpośrednio w następujących podobszarach obszaru „Gospodarka Komunalna” (tab. 1):

- stan ciągów transportowych,
- stan zbiorowego transportu lokalnego.

System bezpośredniego monitoringu aspektu transportowego składa się z 6 wskaźników głównych pojedynczych oraz 14 wskaźników wariantowych do których odsyła 5 wskaźników głównych zbiorczych (tab. 1).

Ponadto aspekt transportowy jest obecny pośrednio w innych elementach systemu monitoringu jakości usług publicznych. Są to następujące podobszary obszaru „Środowisko”:

- hałas,
- stan powietrza atmosferycznego.

Dla każdego wskaźnika przygotowano kartę zawierającą wszystkie informacje służące jego wyliczeniu. Zawarte są w niej informacje porządkowe (nazwa, numer, obszar, podobszar), informacje doprecyzowujące (typ jednostki, opis wskaźnika) i informacje wdrożeniowe (częstotliwość pomiaru, sposób liczenia, opis źródła danych, interpretacja wyniku). Możliwie syntetycznie i przejrzysto prezentuje ona wszystkie niezbędne informacje służące przeprowadzeniu pomiaru danego fragmentu zagadnienia oraz właściwego zinterpretowania uzyskanych wyników.

Cały system monitoringu jakości usług publicznych obejmuje najważniejsze zagadnienia, które można objąć monitoringiem na szczeblu lokalnym. Jednak system monitoringu ma charakter otwarty i każdy samorząd może uzupełnić zaproponowany zestaw o własne wskaźniki. Mogą one po pierwsze obejmować specyficzne i jednocześnie ważne aspekty danego zagadnienia, a po drugie mogą być lepiej dopasowane do konkretnej gminy lub powiatu. W efekcie także aspekt transportowy może zostać samodzielnie uzupełniony przez każdy samorząd prowadzący monitoring jakości usług publicznych.

Przy tym każdy samorząd realizuje monitoring w oparciu o zidentyfikowane potrzeby i wyznaczone cele. W efekcie nie ma zawyczał ani potrzeby, ani uzasadnienia do korzystania z pełnej puli

wskaźników. Wybierane do realizowania pomiarów są tylko te, które mogą skutecznie realizować potrzeby i cele [11].

## 4. DOŚWIADCZENIA Z MONITORINGU ASPEKTU TRANSPORTOWEGO JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM

### 4.1. Rekomendacje do monitoringu aspektu transportowego jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym

Podstawową kwestią nad jaką trzeba się zastanowić przed wprowadzeniem monitoringu jakości usług publicznych, w tym także monitoringu aspektu transportowego, jest co chcemy wiedzieć. Jeżeli jakiś aspekt nas nie interesuje, to nie ma sensu go monitorować. Monitoring powinien być tani – czyli wszędzie gdzie tylko to możliwe należy ograniczać nakłady sił i środków na niego. Niemierzenie aspektów, które nas nie interesują spowoduje też, że monitoring będzie miał duże szanse być efektywny.

Powyższy cel można osiągnąć np. poprzez określenie, które cechy usług publicznych są kluczowe do zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Użytecznym w tym względzie może być analiza istotności i rezultatów usługi [por. 6].

Monitoring aspektu transportowego jakości usług publicznych jest jednym z tych, które powodują najwięcej trudności. Jest to związane przede wszystkim z tym, że szczególnie przydatnymi źródłami informacji są w tym przypadku dane ankietowe i dane z pomiaru bezpośredniego. Jednak oba są albo pracochłonne, albo kosztochłonne. W efekcie trudno jest je na stałe wdrożyć. Niejednokrotnie więc trzeba szukać specyficznych rozwiązań, które pozwoliłyby użyć wskaźników opartych na tych źródłach danych [11].

Czasami zdarza się, że na terenie danej jednostki samorządowej przeprowadzana jest cyklicznie ankieta. Na przykład w Gdańsku jest to badanie w ramach tzw. „barometru opinii mieszkańców na temat wybranych problemów miasta i polityki lokalnej” przeprowadzane rokrocznie od 1996 r. W takiej sytuacji pytania z monitoringu jakości usług publicznych mogą stać się stałym elementem przeprowadzanego badania.

Pewne możliwości obniżenia kosztów pozyskania danych do monitoringu mogą przynieść rozwiązania techniczne. Na przykład jeśli poszczególne pojazdy komunikacji publicznej są śledzone

**Tab. 1. Wskaźniki aspektu transportowego w propozycji monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym.**

P dobszar	Wskaźnik główny	Wskaźnik wariantowy
Stan ciągów transportowych	Jakość i stan nawierzchni dróg	Długość dróg w odpowiednim stanie technicznym
		Długość dróg wymagających remontów i modernizacji do liczby mieszkańców
	Poziom rozwoju ścieżek rowerowych	Długość ścieżek rowerowych
		Długość ścieżek rowerowych na powierzchnię jednostki
		Długość ścieżek rowerowych na ludność jednostki
	Ocena jakości i stanu ciągów komunikacyjnych	Ocena jakości i stanu dróg
		Ocena jakości i stanu ścieżek rowerowych
Ocena jakości i stanu chodników		
Ocena bezpieczeństwa i stanu przejść dla pieszych		
Ocena oświetlenia ulic i chodników	–	
Stan zbiorowego transportu lokalnego	Korzystający ze środków transportu zbiorowego, przemieszczania się rowerem lub pieszo	–
	Punktualność kursowania transportu zbiorowego	Punktualność kursowania transportu zbiorowego (dane ewidencyjne)
		Punktualność kursowania transportu zbiorowego (pomiar bezpośredni)
		Punktualność kursowania transportu zbiorowego (badania ankietowe)
	Częstotliwość kursowania transportu zbiorowego	–
	Stan i czystość pojazdów transportu zbiorowego	–
	Ocena przystanków transportu zbiorowego	Ocena czystości przystanków
		Odsetek przystanków z wiatą
Tabor przystosowany do przewozu osób niepełnosprawnych	–	
Potrzeba wprowadzenia transportu zbiorowego w mieście	–	

przez systemy kontroli ruchu GPS, to bardzo często istnieje możliwość łatwego wygenerowania zbiorczej informacji o ich punktualności. Dzięki temu nie trzeba przeprowadzać ani badania ankietowego, ani pomiaru bezpośredniego [11].

Należy pamiętać, że znaczną część danych dotyczących aspektu transportowego można uzyskać z urzędu gminy, miasta lub powiatu lub z jednostek mu podległych – np. zarządu komunikacji miejskiej albo zarządu dróg i zieleni. Ich pozyskanie jest często bardzo proste, szybkie i tanie ponieważ informacje te albo znajdują się w ewidencji tych podmiotów, albo wyciszają je one dla własnych potrzeb.

Łatwiej też prowadzić monitoring w mniejszych jednostkach – zwłaszcza w niewielkich gminach. Osobą odpowiedzialną za monitoring bardzo często zostaje tam osoba ważna w strukturze lokalnej władzy, np. sekretarz gminy. Ponadto zazwyczaj istnieje duże zainteresowanie monitoringiem ze strony rady gminy, co często przejawia się bezpośrednim zaangażowaniem w prace przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy [por. 17].

#### 4.2. Zagrożenia związane z monitoringiem aspektu transportowego jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym

Jak już wcześniej zaznaczono w monitoringu aspektu transportowego jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym szczególnie przydatnymi źródłami informacji są dane ankietowe i dane z pomiaru bezpośredniego. Oba jednak źródła danych pozyskane nieodpowiednim narzędziem lub w nieodpowiedni sposób mogą nie przedstawiać obiektywnie sytuacji. Złe skonstruowana ankieta, nieodpowiednio przeprowadzona lub przeprowadzona na nieodpowiedniej próbie prawie zawsze będzie skutkować błędnym wynikiem. Pomiar bezpośredni, w którym zbyt dużą rolę odgrywa subiektywna ocena badanego zjawiska również nie zaowocuje właściwym wynikiem.

Wdrożenie monitoringu aspektu transportowego może w skrajnych przypadkach prowadzić do działań nieracjonalnych. Może się to przydarzyć w dwóch sytuacjach:

1. Sformułowano na podstawie uzyskanych wyników monitoringu błędne rekomendacje do działań.
2. Skupiono się na poprawie wartości wskaźnika używanego w monitoringu, zamiast na zdiagnozowaniu sytuacji i podjęciu działań zmierzających do jej poprawy.

W pierwszym przypadku przyczyną może być błąd popełniony w czasie analizy uzyskanych wyników, błąd popełniony w czasie wyciągania wniosków z wyników lub błąd popełniony podczas formułowania rekomendacji do działań. W efekcie podejmowane są działania, które mają niewielkie szanse przyczynić się do poprawy jakości usług publicznych.

W drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której podejmowane są działania służące wyłącznie poprawie konkretnego wskaźnika podczas kolejnego pomiaru w ramach monitoringu. W ten sposób odnotowywana jest poprawa w pomiarze, ale rzeczywista poprawa sytuacji może być niewielka lub być osiągnięta zbyt wielkim kosztem.

Przykładem może być tu częstotliwość kursowania transportu zbiorowego. W sposób oczywisty zwiększająca się częstotliwość będzie zawsze wpływała na wzrost jakości tej usługi publicznej. Jednak granicą tego wzrostu musi być racjonalność ponoszonych w związku z tym kosztów. Nie ma przecież sensu zwiększanie częstotliwości kursowania transportu zbiorowego do poziomu, który znacznie będzie przewyższał popyt na te kursy.

Innym przykładem może być wyznaczenie większej ilości ścieżek rowerowych bez zadbania o ich jakość. W efekcie wskaźnik mierzący długość ścieżek rowerowych wzrośnie, chociaż ich użyteczność będzie niewielka.

Zagrożeniem dla osiągnięcia głównego celu monitoringu jakim jest podnoszenie jakości życia mieszkańców może być brak wiedzy uczestników monitoringu w zakresie najlepszych rozwiązań, które tę jakość życia podnoszą. Przykładowo panuje powszechne przekonanie wśród mieszkańców naszego kraju, że najlepszą metodą likwidacji kongestii w miastach jest rozbudowa układu drogowego. Jednak takie działanie doprowadziłoby do radykalnego obniżenia jakości życia czego mamy liczne przykłady wśród miast amerykańskich, europejskich i azjatyckich.

Zagrożeniem może być też brak woli do poświęceń na rzecz dobra wspólnego. Przykładem również może być tutaj likwidacja kongestii w miastach. Aby to osiągnąć potrzeba społecznego kompromisu. Ten kompromis to nie rodzaj umowy, ale raczej przekonania, że przemieszczanie się w mieście może wiązać się z mniejszymi trudnieniami dla wszystkich. Warunkiem jest ograniczenie w pewien sposób swojej pozornej wygody podróżowania, na rzecz dobra wspólnego – przy jednoczesnym zachowaniu zaspokojenia potrzeb przemieszczania się [por. 12; 25].

## PODSUMOWANIE

Monitoring aspektu transportowego w monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym poprzez swoją specyfikę nie jest elementem szczególnie łatwym. Może przysporzyć sporo trudności – zwłaszcza przy wdrażaniu systemu monitoringu. Warto jednak zmierzyć się z nimi ponieważ wdrożenie monitoringu może przynieść szereg pozytywnych rezultatów w zakresie zwiększenia jakości życia mieszkańców. Dodatkowo rezultaty te mają najczęściej działanie długookresowe.

Monitoring musi być jednak przeprowadzany odpowiedzialnie i solidnie. Tylko wtedy jest szansa na skuteczne przeciwdziałanie różnego rodzaju zagrożeniom, które mogą zniweczyć zarówno poniesione nakłady czasowe i finansowe na realizację monitoringu, jak i możliwości poprawy jakości życia mieszkańców.

## BIBLIOGRAFIA

1. Boyd J. R., *The Essence of Winning and Losing*, Atlanta 2010, [http://pogoarchives.org/m/dni/john\\_boyd\\_compendium/essence\\_of\\_winning\\_losing.pdf](http://pogoarchives.org/m/dni/john_boyd_compendium/essence_of_winning_losing.pdf)
2. Bugdol M., *Rola administracji w kształtowaniu jakości życia*, [w:] *Uwarunkowania jakości życia w społeczeństwie informacyjnym*, E. Skrzypek (red.), Zakład Ekonomiki Jakości i Zarządzania Wiedzą UMCS, Lublin 2007, s. 297-303.
3. Bulsuk K. G., *Taking the First Step with the PDCA (Plan-Do-Check-Act) Cycle*, 2009, [www.bulsuk.com/2009/02/taking-first-step-with-pdca.html](http://www.bulsuk.com/2009/02/taking-first-step-with-pdca.html)
4. Czerwińska M., Gajdasz J., Hildebrandt A., Kopeć K., Kupc-Muszyńska B., Michalski T., Nowicki M., Susmarsi P., Tarkowski M., *Jak zaprojektować i wdrożyć system monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia? Podręcznik wdrażania*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014, <http://monitoring.ibngr.pl/wp-content/uploads/2015/02/Jak-zaprojektowac-i-wdrozyc-system.-Podrecznik-wdrazania.pdf>
5. Czocharński J. T., *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*, „Studia KPZK PAN”, t. CXLIX, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2013.
6. Czuba M., *Problemy kształtowania usług komunalnych*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008, s. 111-121.
7. Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, [www.dobrepraktyki.pl/zalaczniki/mierzenie\\_jakosci.pdf](http://www.dobrepraktyki.pl/zalaczniki/mierzenie_jakosci.pdf)

8. *Guidance document on monitoring and evaluation. The programming period 2014–2020*, European Commission, Bruxelles 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)
9. Jacoby Ch., *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung. Einführung in Begriffswelt, rechtliche Anforderungen, fachliche Herausforderungen und ausgewählte Ansätze*, [w:] Ch. Jacoby (red.), *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung, Arbeitsmaterial der ARL*, Nr 350, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2009, s. 1-24.
10. Kondrakiewicz T., *Komunikacja zbiorowa w polityce jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 328-343.
11. Kopec K., *Aspekt transportowy w monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 12, s. 1799-1804.
12. Kopec K., *Kształtowanie systemu transportowego miasta w celu osiągnięcia wysokiej jakości życia mieszkańców*, „Autobusy – Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 12, s. 665-669.
13. Kopec K., Michalski T., *Monitoring jakości usług publicznych samorządów. Przykład z województwa pomorskiego*, [w:] W. Szymańska (red.), *Elementy rozwoju społecznego regionów nadmorskich*, seria: Regony Nadmorskie, nr 22, Wydawnictwo Bernardinum, Gdańsk-Pelplin 2014, s. 46-59.
14. Kusterka-Jefmańska M., *Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym*, [w:] J. Potocki, J. Ładysz (red.), *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 367, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 170-177.
15. Kusterka-Jefmańska M., *Pomiar jakości życia na poziomie lokalnym – wybrane doświadczenia europejskie i doświadczenia polskich samorządów*, [w:] T. Borys, P. Rogala (red.), *Orientacja na wyniki – modele, metody i dobre praktyki*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 264, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 230-239.
16. Michalski T., Kopec K., *Doświadczenia z wdrażania monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym (przykład z województwa pomorskiego)*, [w:] S. Sitek (red.), „Stare i nowe” problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej, Zeszyt 5, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Oddział Katowicki, Sosnowiec 2013, s. 47-59.
17. Michalski T., Kopec K., *Monitoring jakości usług publicznych narzędziem podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich*, [w:] M. Biczkowski, R. Rudnicki (red.), *Społeczno-ekonomiczny wymiar innowacyjności na obszarach wiejskich*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXXIII, Warszawa 2016, s. 115-123.
18. Michalski T., Kopec K., *Monitoring jakości usług publicznych samorządów szczebla lokalnego narzędziem podnoszenia spójności społecznej*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2015, Rok 19, Nr 4/2015, tom I, s. 139-150.
19. Michalski T., Kopec K., *Monitoring usług publicznych jako narzędzie podnoszenia jakości usług świadczonych przez samorząd terytorialny szczebla lokalnego*, „Pieniądże i Więź” 2014, rok XVII, nr 2 (63), s. 149-161.
20. Михальські Т., Коpecь К., *Моніторинг якості публічних послуг органів місцевого самоврядування: польський досвід*, „Публічне управління: теорія та практика” 2014, т. 4, с. 17-24.
21. Michalski T., *Propozycja systemu monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Ciok, K. Janc (red.), *Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej*, T. 2, seria: Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 33/2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2014, s. 93-103.
22. Rogala P., Kusterka-Jefmańska M., Chojecka J., Koch-Mitka J., *Opis koncepcji, metodyki oraz narzędzi badań wskaźników jakości życia i wskaźników jakości usług publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Krakowa i Poznania*, Kraków-Poznań 2012, <https://www.bip.krakow.pl/plik.php?zid=98139&wer=0&new=t&mode=shw>
23. Rokicki B., *System monitorowania i ewaluacji polityki spójności w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2011, Nr 3, s. 87-104.
24. *Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy* (Dz.U. 2012 poz. 451 z późn. zm.).
25. Szoltysek J., *Kreowanie mobilności mieszkańców miast*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
26. Topolska-Ciuruś K., 2011, *Raport z pogłębionej diagnozy i analizy problemów*, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Katowice, <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=87>
27. *Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe* (Dz.U. 1984 nr 53 poz. 272 z późn. zm.).
28. *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym* (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 z późn. zm.).
29. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.).
30. *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807 z późn. zm.).
31. *Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602 z późn. zm.).
32. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).
33. *Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz.U. 1985 nr 14 poz. 60 z późn. zm.).
34. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).
35. *Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych* (Dz.U. 1994 nr 127 poz. 627 z późn. zm.).
36. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
37. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371 z późn. zm.).
38. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
39. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
40. *Zarządzanie i kontrola Funduszu Spójności. Ogólny podręcznik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

## The specifics of monitoring the transport aspect in the monitoring of the quality of public services at the local level

*The paper discussed the powers and tasks of the local government regarding transport. In addition, basic information on monitoring, including the monitoring of public services, were presented. These two parts are the background to a more detailed presentation of the transport aspect of the possibilities of monitoring at the local level. Furthermore, the specifics of monitoring the transport aspect were discussed. To a great extent the conclusions in this part of the article come from experience in the implementation of the monitoring of the quality of public services in several Polish municipalities. As a result, they may be useful in the implementation of the monitoring of the transport aspect by other local government. Monitoring, including the monitoring of the transport aspect can be a valuable tool; however, it must be well prepared, otherwise time and financial outlays devoted to its implementation will be a waste.*

Autor:

mgr **Krzysztof Kopec** – Uniwersytet Gdański, Wydział Oceanografii i Geografii, Instytut Geografii, Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego, [krzysztof.kopec@ug.edu.pl](mailto:krzysztof.kopec@ug.edu.pl)