

KRYSIUK Cezary¹
BANAK Michał²
NOWACKI Gabriel³

Problemy mobilności miast w Unii Europejskiej

WSTĘP

Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich. W miastach pojawiają się problemy i znajdowane są rozwiązania. Panuje w nich sprzyjający klimat dla rozwoju nauki, technologii, kultury, innowacji, twórczości indywidualnej i kreatywności zbiorowej oraz dla przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu.

Jednak miasta są również miejscami, w których kumulują się takie problemy, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo. To wszystko również wiąże się z komunikacją, która w polskich miastach ma przed sobą wiele wyzwań nie tylko wiążących się z brakiem infrastruktury technicznej, ale i organizacyjnej.

W karcie lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju [4], ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast w państwach członkowskich Unii Europejskiej, uznali miasta każdej wielkości, które ewoluowały z biegiem historii, za cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe.

Mając na celu ich ochronę, wzmocnienie i dalszy rozwój miast, zdecydowanie poparli strategię zrównoważonego rozwoju UE w oparciu o program działania z Lille, prawo miejskie z Rotterdamu oraz porozumienie z Bristolu.

Należy przy tym równocześnie i w takim samym stopniu uwzględnić wszystkie wymiary rozwoju zrównoważonego, tj. dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko. Jednocześnie powinno się zwrócić uwagę na aspekty kulturowe i zdrowotne, a przy tym także na zdolności instytucjonalne państw członkowskich.

1. ZRÓWNOWAŻONA MOBILNOŚĆ MIAST

W polityce miejskiej Unii Europejskiej coraz większą rolę pełni zrównoważona mobilność. Stanowi ona element nowej wizji miasta europejskiego, jako ośrodka innowacji i wzrostu gospodarczego, kluczowego dla osiągnięcia długofalowych celów rozwojowych UE [1].

Uwagę w dokumentach UE zwraca się też na szlaki komunikacyjne łączące poszczególne miasta, przy czym dzielone są one na dwie grupy: dobrze skomunikowanych, w tym transportem lotniczym i kolejną, miast zachodnioeuropejskich i stolic państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz mniejszych miast środkowoeuropejskich, charakteryzujących się słabą jakością połączeń. Docelowo połączenia, szczególnie tej drugiej grupy, powinny zostać poprawione w sposób zrównoważony (np. poprzez rozbudowę linii kolejowych, w tym dużej prędkości) [3].

Pomimo wspomnianego wyżej odniesienia do roli połączeń międzyregionalnych i międzynarodowych, za zasadnicze wyzwanie rozwojowe stojące przed miastami uznano zrównoważoną mobilność. Zrównoważona mobilność ma charakter behawioralny. Definiuje się ją jako schemat zachowań komunikacyjnych użytkowników systemu transportu oraz przestrzeni, uwarunkowany strukturą przestrzenną i strukturą transportu, charakteryzujący się zmniejszeniem długości tras podróży, przy równoczesnym zmniejszeniu dominacji (a przynajmniej utrzymaniu *status quo*) indywidualnego ruchu zmotoryzowanego nad komunikacją zbiorową i ruchem niezmotoryzowanym. System transportowy funkcjonując w warunkach zrównoważonej mobilności umożliwia utrzymanie harmonii miasta z otoczeniem, zarówno w aspekcie środowiska naturalnego, jak i cywilizacyjnego (kulturowego).

¹ Instytut Transportu Samochodowego, Jagiellońska 80, 03-301 Warszawa. Tel. +48 2243 85 149, Faks +48 22 43 85 401, cezary.krzyuk@its.waw.pl

² Szkoła Główna Handlowa, Niepodległości 162, 02-554 Warszawa. Tel. +48 22 564 60 00, Faks +48 22 849 53 12, michal.banak@sggw.waw.pl

³ Wojskowa Akademia Techniczna, Wydział Cybernetyki/Instytut Organizacji i Zarządzania, 00-908 Warszawa, ul. Gen. S. Kaliskiego 2, Tel. 48 22 22 68397 02, Fax. 28 22 683 75 98, gnowacki@wat.edu.pl

Zrównoważenie mobilności stanowi jeden z elementów poprawy ładu przestrzennego i wizerunku miasta. Pozwala też wykreować dobrej jakości przestrzeń publiczną oraz zmniejszyć zróżnicowanie między jednostkami strukturalnymi miasta, przez co pośrednio pełni również rolę umożliwiającą ograniczanie negatywnych zjawisk społecznych (segregacja przestrzenna, wykluczenie etc.).

Zrównoważenie mobilności ma zatrzymać tendencję do hipermobilności, czyli narastającego wydłużania się podróży w ciągu doby wywołanego nieoptymalną strukturą przestrzenną (rozlewanie się miast, oddzielenie miejsc pracy od dzielnic mieszkaniowych) i powszechnością indywidualnej komunikacji samochodowej. Skutkami hipermobilności są nieefektywne wykorzystanie samochodów prywatnych, objawiające się kongestią, oraz degradacja przestrzeni publicznych [7].

Elementami zrównoważonej mobilności, w ujęciu dokumentów europejskich, są tani i energooszczędny transport publiczny, przyjazne otoczenie dla ruchu pieszego i rowerowego, dobre powiązanie lokalnych sieci komunikacyjnych z sieciami wyższych poziomów, rozplanowanie sieci podmiejskich w kontekście racjonalnego zagospodarowania i rozwoju przestrzennego oraz węzły komunikacyjne powiązane z obiektami infrastruktury społecznej i lokalizacjami przedsiębiorstw.

2. PLANY MOBILNOŚCI W MIASTACH

W polityce transportowej Unii Europejskiej coraz większą uwagę przykładana się do kwestii transportu w miastach. Nowym narzędziem, jakie ma zostać wprowadzone w celu polepszenia warunków życia ludności miejskiej oraz poprawy działania miejskich systemów transportowych, jest plan mobilności. Koncepcja tego, jak powinien wyglądać plan mobilności została przedstawiona w aneksie do komunikatu Komisji Europejskiej z 17 grudnia 2013 r. [9].

Zasadniczym celem stawianym przed planem jest poprawa dostępności obszaru miejskiego, jak też zapewnienie najwyższej jakości mobilności i transportu, z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, zarówno w samym mieście (tj. w ruchu wewnątrzmijskim), jak też przy dojeździe do miasta i tranzycie przez miasto (ustawodawca zastrzega, że plan powinien dotyczyć tzw. „funkcjonującego miasta” i jego peryferii, a nie jednostki administracyjnej).

Docelowy miejski system transportowy powinien charakteryzować się dostępnością i spełniać podstawowe potrzeby wszystkich użytkowników co do ich mobilności, równoważyć i zaspokajać różnego rodzaju zapotrzebowania na mobilność i usługi transportowe zarówno mieszkańców, jak i firm przemysłowych i usługowych. Miejski system transportowy przedstawiony w planie mobilności powinien też pełnić funkcję kierunkową, tj. wskazywać ścieżkę pozwalającą na odpowiednio wyważony rozwój oraz integrację różnych gałęzi transportu, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Zapisy planu mają umożliwiać zoptymalizowanie wydajności i opłacalności oraz poprawić zagospodarowanie przestrzeni w mieście i wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Nie mniej ważne ma być oddziaływanie planu na sferę życia społecznego, szczególnie w odniesieniu do standardów życia mieszkańców, w tym poprawy bezpieczeństwa ruchu i ograniczenia efektów zewnętrznych transportu. Z szerszej perspektywy należy zauważyć, że docelowy miejski system transportowy ma służyć poprawie całego europejskiego systemu transportowego, a w określonych przypadkach również transeuropejskich sieci transportowych [9].

Plany powinny być sporządzane w oparciu o dokonane oceny obecnego oraz prognozowanego działania miejskiego systemu transportowego, jak też scenariusze odniesienia. Jako dokument strategiczny plan powinien zawierać określenie wskaźników skuteczności jego realizacji z perspektywy poszczególnych elementów, na które ma wpłynąć (np. dostępności usług transportowych, bezpieczeństwa, użytkowania gruntów itp.). Niezbędne jest też wskazanie obszarów o szczególnie niskiej skuteczności działania systemu transportowego w odniesieniu do poszczególnych przyjętych perspektyw czasowych.

W zakresie oczekiwanej zawartości planu ustawodawca upatruje możliwości realizacji, w ramach przygotowywanych planów, pryncypiów polityki miejskiej UE. Kluczowym elementem jest tu „wyważony rozwój wszystkich rodzajów transportu” [9]. W planie znajdować się powinny następujące zagadnienia:

- transport publiczny, w tym strategia mająca na celu poprawę dostępności, bezpieczeństwa i jakości usług oraz ściślejsze powiązanie infrastruktury, taboru i usług;
- transport niezmotoryzowany, ujęty w formie oceny stanu istniejącego oraz planu uatrakcyjnienia oraz zwiększenia bezpieczeństwa poruszania się pieszo i rowerem; dokonane analizy powinny prowadzić do poprawy infrastruktury dla tych podsystemów, w tym również niepowiązanej z istniejącą infrastrukturą dla ruchu samochodowego; postuluje się również uwzględnianie wykorzystania środków innych niż infrastrukturalne;
- intermodalność, wyrażająca się w większej integracji podsystemów transportu, dzięki której transport będzie sprawniejszy i multimodalny;
- bezpieczeństwo ruchu drogowego w miastach, ze wskazaniem działań, które pozwolą zwiększyć bezpieczeństwo w obszarach uznanych za szczególnie niebezpieczne;
- płynny i spowolniony transport drogowy, przy czym plan określić powinien środki, dzięki którym zoptymalizowane zostanie wykorzystanie istniejącej infrastruktury przy równoczesnej analizie możliwości przejścia przestrzeni zajmowanej przez infrastrukturę transportu samochodowego przez inne podsystemy transportowe lub na rzecz powiększenia przestrzeni publicznych;
- logistyka miejska pozwalająca na łatwiejsze dostarczanie towarów przy zmniejszeniu efektów zewnętrznych;
- zarządzanie mobilnością, w tym wpojenie mieszkańcom nowych wzorców mobilności;
- systemy ITS, mające umożliwić wdrażanie oraz kontrolowanie i ocenę poszczególnych środków wdrażanych w ramach realizacji planu.

Plany mobilności powinny być przygotowywane w korelacji z innymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi na danym obszarze, a dotyczącymi zagadnień takich jak np. użytkowanie gruntów i gospodarka przestrzenna, usługi społeczne, energia, zdrowie itp. Dokument powinien również podlegać konsultacjom społecznym.

Prace nad planami w ujęciu modelowym podzielono na cztery etapy: przygotowanie, wyznaczenie celów, opracowanie dokumentu i wdrażanie[6]. W pierwszym etapie konieczne jest określenie potencjału własnego jednostki do kreowania mobilności w mieście (w tym określenie dostępnych środków, interesariuszy, ram czasowych), zdefiniowanie procesu powstawania i zasięgu planu (w tym działań poza obligatoryjnym zakresem obowiązków jednostki, działań na rzecz włączenia mieszkańców i planu tych działań) oraz analiza problemów i stworzenie scenariuszy rozwoju sytuacji w zakresie mobilności. Etap drugi zakłada stworzenie wspólnej dla wszystkich interesariuszy wizji mobilności, określenie celów i priorytetów oraz efektywnych pakietów działań, do czego wykorzystywane są doświadczenia innych miast oraz analiza stosunku efektów zastosowania danego rozwiązania do jego kosztów.

Dalszym etapem prac jest uzgodnienie podziału odpowiedzialności oraz rozdział funduszy [1] (w tym przygotowanie planu finansowego i planu działań), jak też zaplanowanie i wyznaczenie zasad prowadzenia monitoringu i ewaluacji planu. Po sprawdzeniu jakości dokumentu jest on przekazywany organom stanowiącym władz miasta do przyjęcia. Na tym etapie procedury podkreślana jest konieczność przypisania planowi podmiotu będącego jego właścicielem. W następstwie uchwalenia planu na samorządzie miejskim spoczywa obowiązek jego wdrożenia, z włączeniem w ten proces lokalnej społeczności, jak też kontrolowania realizacji celów planu. W ramach działań, które można określić jako zarządzanie wdrażaniem, władze miasta powinny dokonywać aktualizacji planu oraz oceny przyjętych celów i rozwiązań w zmieniającej się sytuacji, jak też identyfikować nowe problemy stojące przed miastem w zakresie mobilności, aby na tej podstawie móc formułować kolejne plany w dalszej perspektywie czasowej.

W praktyce wdrażanie planu mobilności w formie zgodnej z wspomnianą wyżej regulacją ma miejsce dopiero w kilku miastach i jest bardzo wczesnym etapem. W gronie miast-pionierów znajduje się Gdynia. Na początku 2014 r. zainicjowano prace nad planem. Obecnie zebrano niezbędne do oceny sytuacji bieżącej, budowy scenariuszy, identyfikacji priorytetów czy też budowy planu działań. W celu identyfikacji problemów oraz wyznaczenia priorytetów i celów działań organizowane są spotkania z grupami interesariuszy (m.in. przedstawicielami sektora transportu, edukacji, przedsiębiorcami). Zorganizowane zostało również spotkanie informacyjne dla mieszkańców,

a ponadto stworzona została strona internetowa służąca komunikacji z mieszkańcami w ramach opracowywania SUMP⁴.

W dalszych częściach niniejszego rozdziału przybliżone zostaną niektóre narzędzia, zarówno organizacyjne, jak i techniczne, które pozwalają miastom zarządzać mobilnością i transportem, kształtując zwyczaje komunikacyjne mieszkańców i w ten sposób przybliżające opisane miasta ku wzorcowi miast rozwijających się zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3. ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE - INTEGRACJA KOMUNIKACJI PUBLICZNEJ

Działania organizacyjne w zakresie mobilności miejskiej swój najpełniejszy wyraz znajdują w integracji komunikacji miejskiej, gdy bez tworzenia nowej infrastruktury, a jedynie na drodze budowania wspólnych struktur organizacyjnych lub rozwiązań prawnych kształtowana jest nowa jakość usług i poprawiany dostęp do nich, co przyczynia się do wzrostu atrakcyjności komunikacji publicznej i jako takie stanowi element działań prowadzących do zmiany zwyczajów komunikacyjnych mieszkańców.

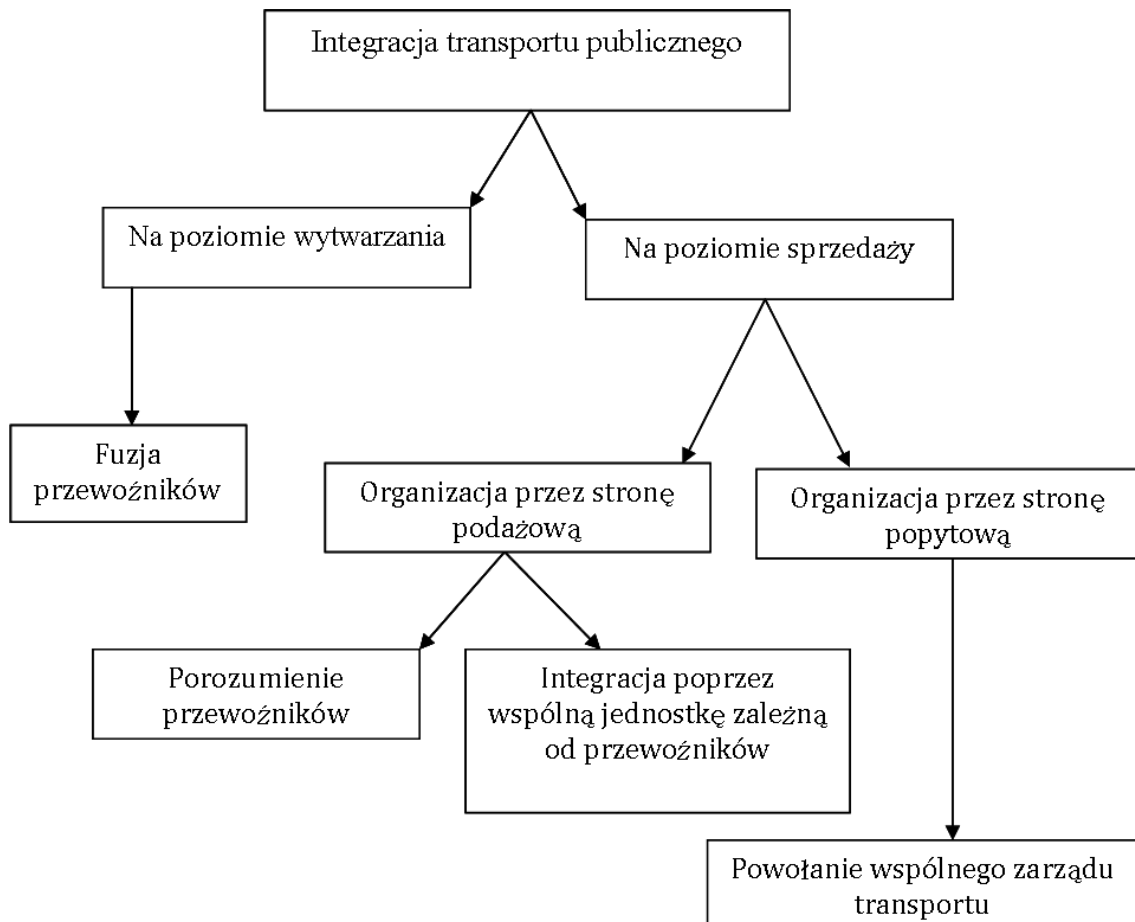
W przypadku obszarów metropolitalnych lub aglomeracji o charakterze policentrycznym w komunikacji publicznej coraz większego znaczenia nabiera kwestia jej integracji. Integracja może przybierać różne formy i mieć zakres zależny od lokalnych potrzeb – począwszy od wspólnego tworzenia rozkładów jazdy, celem stworzenia dogodnych dla pasażerów skomunikowań, poprzez koordynację układu linii poszczególnych przewoźników, ujednoczenie systemu informacji, standardów obsługi pasażera, uwspólnienie elementów infrastruktury (np. przystanków), integrację taryfowo-biletową (wspólny bilet), po stworzenie jednolitego dla całego obszaru zarządu transportu publicznego. Zasadniczymi celami działań integracyjnych są: poprawa atrakcyjności komunikacji publicznej w obrębie całego obszaru objętego integracją, wzmocnienie jej pozycji konkurencyjnej wobec indywidualnego transportu samochodowego, umożliwienie prowadzenia efektywnej polityki transportowej przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w działaniach integracyjnych, jak też optymalizacja kosztów ponoszonych w metropolii na komunikację miejską[8].

Integracja transportu pasażerskiego na terenie aglomeracji może zachodzić na kilku płaszczyznach: integracji usług przewoźników wyłącznie na obszarze aglomeracji, integracji usług przewoźników o różnym zasięgu działania (lokalnych z regionalnymi, krajowymi lub międzynarodowymi) lub między transportem zbiorowym a indywidualnym[5]. O ile w pierwszym przypadku chodzi o stworzenie jednolitej oferty, dzięki której pasażer może swobodnie korzystać z różnych połączeń płacąc według jednolitej taryfy, to w przypadku drugim integracja zachodzi głównie w trzech obszarach: infrastruktury, systemu informacji i rozkładu jazdy⁵. Infrastruktura powinna umożliwiać dogodne przesiadki i warunki oczekiwania na połączenie środkami transportu o różnym zasięgu, system informacji powinien uwzględniać komplementarność ofert różnych przewoźników, a rozkład jazdy komunikacji miejskiej powinien być skoordynowany z przewozami regionalnymi, krajowymi i międzynarodowymi oraz umożliwiać sprawne realizowanie roli dowozowej, jaką pełni transport miejski względem dworców kolejowych i autobusowych oraz portów lotniczych i morskich. W przypadku integracji z transportem indywidualnym, przy czym nie chodzi tu tylko o transport samochodowy, ale też niezmotoryzowany, należy brać pod uwagę integrację poprzez: wspólną infrastrukturę umożliwiającą łączenie podróży komunikacją publiczną i indywidualnymi środkami transportu (parkingi P+R i B+R w ramach zintegrowanych węzłów przesiadkowych), wspólne usługi umożliwiające łączenie podróży realizowanych w ramach obu podsystemów (np. wypożyczalnie samochodów lub rowerów umożliwiające zwrot wypożyczonego pojazdu w innym miejscu niż nastąpiło wypożyczenie), oferowanie w zintegrowanych węzłach przesiadkowych usług dodatkowych dla właścicieli pojazdów prywatnych (np. serwisu, myjni etc.),

⁴ Szerzej na ten temat: www.mobilnagdunia.pl.

⁵ Nietypowym przykładem integracji transportu publicznego z prywatnym jest wprowadzony pilotażowo w słoweńskim Mariborze zintegrowany bilet komunikacji publicznej i kolejki górskiej – umożliwia on dojazd z centrum miasta linią autobusową do dolnej stacji kolei linowej na górę Pohorje i wjazd kolejką na szczyt. Pozwoliło to ograniczyć uciążliwy ruch samochodowy na trasie Maribor – Pohorje, jak też zmniejszyć problemy związane z niedoborem miejsc parkingowych w rejonie dolnej stacji kolei linowej. Szerzej: S. Toplak, *Integrated ticket solutions. Maribor*, serwis internetowy Eltis, <http://www.eltis.org/discover/case-studies/integrated-ticket-solutions-maribor-slovenia>.

umożliwienie transportu rowerów w środkach komunikacji publicznej, wspólny system informacji z uwzględnieniem bieżącej informacji o warunkach podróży oraz oferty komunikacji miejskiej i wspólny system zarządzania ruchem, przy zapewnieniu priorytetu dla komunikacji publicznej i uchu niezmotoryzowanego. Integracja w komunikacji miejskiej może zachodzić na poziomie sprzedaży lub wytwarzania usług transportowych (rys. 1).



Rys. 1. Modele integracji w komunikacji miejskiej. Źródło: opracowanie własne na podstawie O. Wyszomirski, Integracja transportu miejskiego – ujęcie modelowe, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” nr 3/2007.

Przy integracji na poziomie sprzedaży może być ona organizowana zarówno przez stronę podaźową, jak i popytową. Integracja przygotowana przez stronę podaźową może przybrać dwojaką formę: 1) stworzenia porozumienia transportowego przewoźników lub 2) powołania przez przewoźników instytucji zajmującej się integracją ich działalności (związku transportowego). W pierwszym przypadku konieczne jest określenie przedmiotu porozumienia. Szczególnego znaczenia nabiera, gdy porozumienie prowadzi do integracji taryfowo-biletowej, gdzie konieczne jest ściśle wyznaczenie jej zakresu, zasad sprzedaży usług, badań marketingowych, wzajemnych rozliczeń oraz trybu ich kontroli i nadzoru. Przy porozumieniach taryfowych przewoźników zazwyczaj jeden z nich staje się podmiotem sprzedającym usługi wszystkim uczestników porozumienia, przy czym nie ma on prawa swobodnego zakupu usług, a jedynie sprzedaje usługi, które mu dostarczono i rozdziela przychody między członków porozumienia. W przypadku drugim integracja może przebiegać w dwóch formach. Pierwsza to dokonywany przez, należącą do przewoźników, jednostkę integrującą (prowadzącą sprzedaż biletów i dzielącą przychody) podział rynku w oparciu o ich preferencje, a właściwie o preferencje poszczególnych gmin. Zasadniczym mankamentem takiego rozwiązania, w sferze kształtowania taryf, jest zdeintegrowany sposób uchwalania taryf przez poszczególne gminy, co może prowadzić do różnicowania się taryfy zależnie od obszaru (tj. gminy) i środka transportu.

W przypadku innych aspektów integracji (np. w obszarze rozkładów jazdy) nie napotyka w tym modelu ograniczeń [2]. Drugą formą jest kupowanie i sprzedaż usług przez powołaną jednostkę kierującą się rachunkiem ekonomicznym; przewoźnicy w tym modelu konkurują o zlecenia i dzielą się zyskami jednostki integrującej. Integracja na poziomie sprzedaży organizowana przez stronę popytową to stworzenie przez samorzady-klientów firm przewozowych wspólnego zarządu transportu. Kupuje on od przewoźników usługi, a udział w rynku poszczególnych podmiotów zależy od rachunku ekonomicznego i wyników postępowań przetargowych. Wstępnym etapem tworzenia wspólnego zarządu transportu jest stworzenie komunikacyjnego związku komunalnego, na który zostaje przeniesiony obowiązek organizacji lokalnego transportu zbiorowego, jaki ustawowo przypisany jest gminom. Gminy, które nie chcą uczestniczyć w związku, mogą zawierać z nim porozumienia⁶. Model ten uznawany jest za optymalny, jeśli chodzi o integrację przewozów [5]. Integracja na poziomie wytwarzania jest tożsama z poziomą fuzją przewoźników, co może przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności powstałego podmiotu, przy czym nie będzie on konkurował na rynkach lokalnych (tj. poszczególnych gmin), jak łączące się przedsiębiorstwa, ale na rynku ponadlokalnym. Rozwiązanie takie w obecnej sytuacji prawno-instytucjonalnej w Polsce możliwe jest, gdy gminy utworzą związek celowy, a związek powołuje jedno przedsiębiorstwo komunikacyjne. Do uzyskania pełnej integracji przewozów w ramach aglomeracji do przedsiębiorstwa powinny zostać włączone wydzielone jednostki obsługujące ruch kolejowy i autobusowy o zasięgu ponadaglomeracyjnym. W praktyce rozwiązanie to jest trudne w realizacji, a tworzony podmiot stałby się monopolistą, przez co mógłby kształtować ceny na poziomie nieakceptowalnym przez społeczeństwo oraz utrudniać realizację polityki transportowej samorządów [2].

Ze względu na coraz częstsze stosowanie modelu ze wspólnym dla kilku gmin zarządem transportu publicznego należy szerzej opisać uwarunkowania i zasady jego działania. Związek posiada statut, który jest wynikiem ustaleń pomiędzy poszczególnymi gminami zatwierdzonych przez ich rady w drodze uchwały. Gminy delegują na związek część swoich zadań i uprawnień, zachowując jednak prawo do współdecydowania o sposobie, w jaki są one realizowane. Powołanie związku centralizuje proces decyzyjny, gdyż decydują nie poszczególne rady gmin, ale delegowani przedstawiciele gmin.

Działanie komunikacji publicznej w gminach tworzących związek powinno opierać się na separacji funkcji: kształtowania polityki komunikacyjnej w obrębie aglomeracji, prowadzenia przewozów i zarządzania komunikacją publiczną. Kształtowanie polityki komunikacyjnej obejmuje cztery obszary: planowanie rozwoju komunikacji miejskiej, określanie wielkości przewozów, norm jakościowych i ekonomicznych oraz organizację i kontrolę zarządzania transportem publicznym. Kształtowaniem polityki zajmują się organy związku, których kompetencje przedstawione zostały w tabeli 1. Powołanie związku międzygminnego nie jest równoznaczne z pełną integracją transportu publicznego. Jej zakres reguluje statut związku, a warunkowany on jest przez skłonność gmin do przekazywania swoich kompetencji. Na skuteczność i tempo integracji wpływa sposób, w jaki podejmowane są decyzje w zgromadzeniu związku. Z reguły obowiązuje tu zwykła większość głosów, co powodować może tworzenie się wewnątrz zgromadzenia nieformalnych koalicji na rzecz realizacji określonych celów. Może to doprowadzić np. do zdominowania organu przez największe miasta uczestniczące w związku⁷, zmniejszenia sprawności działania związku lub wystąpienia z niego części gmin.

Najtrudniejszym polem współpracy w związku komunikacyjnym są kwestie rozliczeń finansowych. Finansowanie związku komunikacyjnego powinno zapewniać środki niezbędne do realizacji celów, jakie postawiono przed zintegrowanym transportem publicznym, a w szczególności pokrywać koszty organizacji transportu, kontraktowania usług, odtwarzania i modernizacji oraz rozwoju infrastruktury i taboru. Integracja, która ma zapewnić odczuwalne dla pasażerów korzyści, wymusza zwiększanie wydatków inwestycyjnych i dofinansowanie eksploatacji, aby możliwe było wprowadzenie bardziej atrakcyjnej taryfy [2].

⁶ Mechanizm ten pozwala rozszerzać obszar działania związku komunalnego bez potrzeby rozbudowy jego struktur.

⁷ Zgromadzenie zasadniczo tworzone jest przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, ale w określonych przypadkach największe miasta mogą mieć w nim więcej niż jednego przedstawiciela.

Tab. 1. Kompetencje organów komunalnego związku komunikacyjnego

Organ	Charakter organu	Kompetencje
Zgromadzenie związku	Stanowiący i kontrolny	<ul style="list-style-type: none"> – wybór i odwoływanie zarządu związku, – wyznaczanie kierunków działania związku, – kontrola zarządu, – powoływanie komisji związku oraz ustalanie ich zakresu działania i składu, – uchwalanie programów rozwoju systemu transportu pasażerskiego, – uchwalanie budżetu oraz planów finansowych i przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej, – udzielanie absolutorium zarządowi, – ustalanie cen i taryf, w tym uchwalanie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, – podejmowanie uchwał w sprawie członkostwa w związku (m.in. przyjmowanie nowych członków), – wnioskowanie do rad gmin o przyjęcie zmian w statucie, – przyjmowanie zasad i terminów oraz ustalanie wysokości stawek, w celu obliczenia składki członkowskiej gmin, – realizowanie kompetencji rad gmin w odniesieniu do zadań zleczanych przez administrację rządową oraz podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia przez związek zadań z zakresu administracji rządowej na podstawie zawieranych w tym celu porozumień, – podejmowanie uchwały o likwidacji związku,
Komisje związku	Opiniodawczo-doradczy	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie działalności zgromadzenia, np. kontrola działalności zarządu i podlegających mu jednostek (w przypadku komisji rewizyjnej),
Zarząd związku	Wykonawczy	<ul style="list-style-type: none"> – gospodarowanie mieniem związku, – opracowanie projektu budżetu, – realizacja budżetu, – pośrednie lub bezpośrednie organizowanie komunikacji miejskiej, – prowadzenie rozliczeń finansowych z gminami-członkami związku,

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Grzelec, *Integracja komunikacji miejskiej w aglomeracjach miejskich*, [w:] O. Wyszomirski (red.), *Gospodarowanie w komunikacji miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 196-197 oraz H. Kołodziejcki, *Integracja transportu miejskiego w aglomeracjach i konurbacjach miejskich*, [w:] O. Wyszomirski (red.), *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 258-259.

Wzajemne rozliczenia mogą opierać się na różnych schematach, dwa najbardziej typowe to: uzależnienie rozliczeń od liczby mieszkańców (może prowadzić do znacznych dysproporcji między gminami-członkami związku, rozwiązanie korzystne tylko w przypadku wąskiego zakresu integracji) oraz uzależnieniu od rzeczywistych różnic pomiędzy przychodami i kosztami funkcjonowania komunikacji w każdej z gmin (umożliwia to gminom indywidualne kształtowanie oferty przewozowej na swoim terenie zależnie od możliwości finansowych, uwarunkowań politycznych, społecznych i preferencji władz gminy) [5].

Podmiotem organizującym i zarządzającym komunikacją publiczną może być bezpośrednio zarząd związku lub powołany przezeń podmiot. Podmiotem⁸ tym może być biuro funkcjonujące w ramach związku lub powołana jednostka organizacyjna przyjmująca formę spółki prawa handlowego, której właścicielami są zrzeszone gminy. Drugie rozwiązanie uchodzi za bardziej korzystne z punktu widzenia zarządzania transportem w aglomeracji, dzięki uniezależnieniu się od nacisków

⁸ Najczęściej spotykanym określeniem tego podmiotu jest aglomeracyjny zarząd transportu (AZT).

politycznych, jak też możliwości stosowania pełnego rachunku ekonomicznego. Zarząd transportu działający w formie spółki powinien działać w oparciu o umowę handlową o zarządzanie transportem zawartą z zarządem związku.

WNIOSKI

Zrównoważona mobilność stanowi element nowej wizji miasta europejskiego, jako ośrodka innowacji i wzrostu gospodarczego. Rozwiązywanie problemów związanych z mobilnością w miastach jest obecnie jednym z najpoważniejszych wyzwań w dziedzinie transportu, które Komisja Europejska traktuje priorytetowo. Ważna rola w tym zakresie przypada zintegrowanym formom komunikacji miejskiej, które mogą różnić się od siebie np. w zakresie ujednoczenia systemu taryfowo-biletowego. W przypadku funkcjonujących ugrupowań integrujących można zaobserwować zróżnicowanie zależne od typu aglomeracji w jakiej dane ugrupowanie funkcjonuje.

W aglomeracji monocentrycznej o bardzo silnym ośrodku dominującym, takim jak Warszawa, komunikacja obsługiwana jest przez podmiot podlegający głównemu miastu, którego pozycja pozwala m.in. dyktować stawki za przejazdy i wielkość dopłat od innych obsługiwanych samorządów, natomiast gminy ościenne we własnym zakresie mogą tworzyć linie komunikacyjne o charakterze wyłącznie uzupełniającym wobec głównego przewoźnika (Łomianki, Żąbki).

Dominacja jednego podmiotu pozwala jednakże na utrzymywanie czytelnych i jednolitych taryf, jak też wzmacnia pozycję negocjacyjną wobec innych podmiotów z rynku przewozów wewnątrz aglomeracji (jak ma to miejsce w przypadku ZTM Warszawa, Kolei Mazowieckich i Warszawskiej Kolei Dojazdowej).

W przypadku aglomeracji kilku podobnych wielkościowo ośrodków, jak np. aglomeracji trójmiejskiej, powstać może system równoległych taryf: zintegrowana taryfa na obszarze całego związku komunikacyjnego i odrębne taryfy poszczególnych przewoźników w miastach tworzących aglomerację lub u przewoźników o zasięgu regionalnym bądź ogólnokrajowym. Sytuacja taka występuje na terenie funkcjonowania Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej, gdzie funkcjonuje zintegrowana taryfa Związku oraz taryfy przewoźników miejskich z Gdańska, Gdyni i Wejherowa oraz przewoźników kolejowych (Przewozy Regionalne i PKP SKM w Trójmieście). System taryfowy Związku sam w sobie jest wysoce skomplikowany i zależy m.in. od wybranych przez pasażerów środków lokomocji i liczby przewoźników, z pomocą których podróżny chce się poruszać. W połączeniu z taryfami pojedynczych przewoźników powstaje bardzo rozbudowana mozaika cenników, co sprawia, że system jako całość może być postrzegany jako nieprzyjazny użytkownikowi.

Streszczenie

W artykule omówiono problemy dotyczące mobilności miast w Unii Europejskiej. Zrównoważona mobilność stanowi element nowej wizji miasta europejskiego, jako ośrodka innowacji i wzrostu gospodarczego, kluczowego dla osiągnięcia długofalowych celów rozwojowych. Ponadto omówiono stan mobilności w miastach europejskich, plany dotyczące przyszłości mobilności oraz rozwiązania organizacyjne - integrację komunikacji publicznej.

Słowa kluczowe: mobilność miast, integracja, innowacja, wzrost gospodarczy.

Problems of mobility cities in the European Union

Abstract

The paper presents problems of mobility cities in the European Union. Integrated mobility is an element of new vision of the European city as a center of innovation and economic growth – key to gain long-term development objectives. Furthermore there were stressed problems refer to state of mobility cities and future plans of mobility and organizational resolutions – integrated public transport.

Keywords: mobility cities, integration, innovation, economic growth.

BIBLIOGRAFIA

1. Durant T., An introduction to the SUMP approach, prezentacja wygłoszona podczas konferencji Plany zrównoważonej mobilności miejskiej – szansa dla samorządów w Płocku dnia 1 października 2014 r.
2. Grzelec K., Integracja komunikacji miejskiej w aglomeracjach miejskich, [w:] O. Wyszomirski (red.), Gospodarowanie w komunikacji miejskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 192.
3. Hahn J., Przedmowa, [w:] Miasta przyszłości - Wyzwania, wizje, perspektywy, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
4. KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.
5. Kołodziejcki H., Integracja transportu miejskiego w aglomeracjach i konurbacjach miejskich, [w:] O. Wyszomirski (red.), Transport miejski. Ekonomika i organizacja, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 248.
6. Majewski P., Rozwijanie dynamicznego SUMP w Gdyni, prezentacja wygłoszona podczas konferencji Plany zrównoważonej mobilności miejskiej – szansa dla samorządów w Płocku dnia 1 października 2014 r.
7. Rudnicki A., Zrównoważona mobilność a rozwój przestrzenny miasta, „Czasopismo Techniczne” seria „Architektura”, zeszyt 3/2010, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2010.
8. Wyszomirski O., Integracja transportu miejskiego – ujęcie modelowe, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” nr 3/2007, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, wersja elektroniczna (dostęp 15.03.2014 r.).
9. Załącznik Koncepcja dotycząca planów mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach”, COM(2013) 913 final, Bruksela, 17.12.2013 r.