

Kamil Zieliński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZARZĄDZANIE TRANSPORTEM W REGIONIE – REGIONALNY SYSTEM TRANSPORTOWY

Streszczenie: Jednym z podstawowych elementów polityki transportowej, zarządzania strategicznego transportem oraz infrastrukturą transportową na poziomie regionu jest projektowanie systemów transportowych. Zdefiniowanie potrzeb mieszkańców, przedsiębiorstw i instytucji w zakresie transportu, a także analiza kompetencji w zakresie zarządzania infrastrukturą liniową i punktową w regionie są podstawową determinantą projektowania systemu. Autor w artykule definiuje czynniki wpływające na rozwój transportu w regionie, a także zwraca uwagę na potrzebę oddolnej budowy systemów transportowych oraz na problem ustalenia kompetencji zarządczych w zakresie transportu intraregionalnego.

1. Wstęp

Zarządzanie transportem zarówno towarów, jak i osób na poziomie regionalnym ma na celu przede wszystkim poprawę efektywności obsługiwanych operacji transportowych, jak również zapewnienie spójności regionalnego systemu transportowego, a także jego sprawne powiązanie z systemem krajowym i transeuropejskim. Usprawnienie powiązań transportowych między najważniejszymi ośrodkami aktywności gospodarczej (w tym turystycznej) oraz ośrodkami koncentracji ludności w regionie może istotnie wpłynąć na gospodarkę regionu oraz poziom jego konkurencyjności. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie problematyki zarządzania transportem na szczeblu regionalnym oraz zdefiniowanie elementów składowych regionalnego systemu transportowego, a także czynników, które na ten system wpływają. Autor w niniejszym artykule przez termin „region” określa województwo w myśl Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Strategiczne zarządzanie regionem winno uwzględniać złożoność jego struktury podmiotowej, tym bardziej iż w relacji władza publiczna regionu – podmioty niepubliczne, jak również w relacji między podmiotami władzy publicznej (województwo–powiat–gmina) nie występuje typowe podporządkowanie hierarchiczne, a każde z nich realizuje zadania własne. Zarówno przedmiotowa, jak i podmiotowa złożoność strategicznego zarządzania regionem powoduje, iż zarówno w sferze planowania, jak i w sferze realizacji planów i funkcjonowania niezbędne staje się ko-rzystanie z różnego rodzaju rozwiązań metodycznych i proceduralnych. Ponadto

owe rozwiązania powinny różnicować treść strategii, planów oraz sposobów ich realizacji, nie naruszając przy tym kompetencji działających w regionie pozostałych organów władzy publicznej [Pyszkowski 2003, s. 2].

W większości polskich województw sieć powiązań transportowych zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych nie odpowiada rzeczywistym potrzebom transportowym i wymaga modyfikacji pod kątem organizacyjnym i infrastrukturalnym. Zdegradowana nawierzchnia, niedrożne przepusty drogowe, brak odwodnień przydrożnych, udrożeń melioracyjnych na rzekach, naruszona konstrukcja mostów, wiaduktów drogowych i kolejowych, zdewaluowana i niedorozwinięta infrastruktura punktowa to tylko niektóre z problemów, które determinują konieczność ingerencji zarządczej władz w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania transportu. Autor w niniejszym artykule skupia się głównie na transporcie ludzi i towarów w zakresie kompetencji władz lokalnych i regionalnych, by zobrazować istotę problemu.

2. Elementy regionalnego systemu transportowego

L. Bertalanffy określa system jako: „zbiór elementów pozostających we wzajemnych relacjach” [Kubicki, Kuriata 2000, s. 16]. R. Gibson, oprócz wzajemnych relacji, kładzie nacisk na celowość jego funkcjonowania: „system to zintegrowana całość oddziałujących wzajemnie powiązanych elementów, przeznaczona do wspólnego wypełniania zadanej wcześniej funkcji” [Kubicki, Kuriata 2000, s.17]. Tu warto zauważyć, iż funkcja systemu jest „zadana”, występuje zatem podmiot, który ma wpływ na ów system. Definiując system transportowy, A. Piskozub przywołuje definicję F. Tomali: „system transportowy jest zbiorem przedmiotów (sieć drogowa, masy komunikacyjne, inwestycje transportowe, procesy przewozowe wszystkich gałęzi transportu), łącznie ze związkami istniejącymi między tymi przedmiotami, jak również pomiędzy ich atrybutami, które wykorzystuje polityka transportowa, będąca ogniwem spajającym system transportowy, przy pomocy prowadzonej przez siebie koordynacji” [Piskozub 1977, s. 9]. Definicja ta obejmuje kompleksowo podmioty funkcjonujące w systemie oraz zachodzące między nimi relacje, natomiast celem polityki transportowej jest integracja i spajanie tego systemu.

Potrzeba transportowa ma charakter wtórny, ponieważ przyczyną powstawania potrzeb transportowych jest m.in. zróżnicowane przestrzennie rozmieszczenie bogactw naturalnych, produkcji materialnej, działalności naukowej, kulturalnej, rekreacyjnej czy osadnictwa ludności [Tomanek 2004, s. 27]. W ramach regionalnego systemu transportowego wyróżniamy następujące gałęzie: transport drogowy, kolejowy, powietrzny, wodny (morski i śródlądowy), a także przesyłowy (np. wodociągi, kanalizacja, gaz). Tu warto nadmienić, iż poszczególne gałęzie są często wycinkiem czy elementem składowym krajowego systemu, które są jedynie zarządzane z poziomu regionalnego czy lokalnego. Zatem w skali makro można by je nazwać podsystemem.

Zintegrowany zespół gałęzi, elementów infrastruktury liniowej i punktowej, podmiotów korzystających oraz zachodzących między nimi relacji w obrębie danego regionu możemy nazwać regionalnym systemem transportowym, którego elementem integrującym jest polityka transportowa, w myśl przywołanej wyżej definicji F. Tomali.

Na rozwój transportu w regionie oprócz władz województwa mają także wpływ władze Unii Europejskiej, krajowe, samorzady powiatowe oraz gminne. Zatem na poziomie regionu polityka transportowa odpowiedzialna jest za transport intraregionalny, by zaspokoić potrzeby wewnątrz regionu (lokalne i regionalne), a także interregionalny, zaspokajając potrzeby ponadregionalne, krajowe czy międzynarodowe.

Analizując efektywność funkcjonowania regionalnego systemu transportowego, należałoby ją rozpatrywać w aspektach:

- gospodarczym,
- społecznym,
- funkcjonalnym,
- przestrzennym,
- ekologicznym.

Ustalając priorytety działań w zakresie projektowania i zarządzania systemem transportowym w regionie, należałoby je oprzeć na: strategii europejskiej i krajowej, zdefiniowanych potrzebach mieszkańców, przedsiębiorstw i instytucji w zakresie transportu, a także należałoby przeprowadzić analizę stanu infrastruktury oraz ustalić i uporządkować kompetencje w zakresie zarządzania infrastrukturą liniową i punktową.

Jednym z kluczowych elementów determinujących rozwój transportu w regionie są:

- lokalizacja i rozwój lotnisk regionalnych,
- optymalizacja regionalnych przewozów pasażerskich (drogowych i kolejowych),
- intermodalność połączeń – efektywne łączenie gałęzi,
- odbudowa i naprawa zdewaluowanej infrastruktury liniowej i punktowej,
- rozwój infrastruktury usprawniającej i udrażniającej komunikację, m.in. obwodnice miast,
- lokalizacja centrów logistycznych w regionie.

Wszystkie te elementy synergicznie wpływają pozytywnie na rozwój regionu, jednak w przypadku znacznych zaniedbań mogą one także znacznie ograniczać możliwości rozwojowe.

3. Kompetencje i obowiązki władz samorządowych

W zakresie transportu władze samorządowe mają m.in. następujące obowiązki:

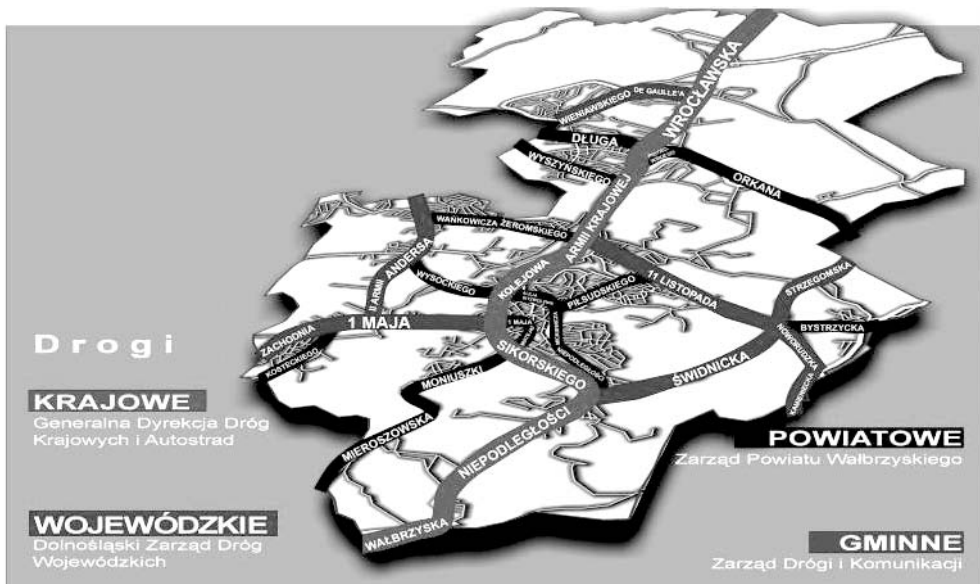
- planowanie budowy i rozwoju sieci transportowej,

- skomunikowanie sieci transportowej,
- zapewnienie sprawnego funkcjonowania sieci transportowej,
- zapewnienie bezpieczeństwa,
- ochrona środowiska naturalnego.

Problem kompetencji zarządczych w zakresie transportu najwyraźniej widoczny jest na podstawie transportu drogowego przez pryzmat gmin. Kompetencje te są zazwyczaj podzielone między zarządców:

- dróg krajowych,
- dróg wojewódzkich,
- dróg powiatowych,
- dróg gminnych.

Rysunek 1 obrazuje podział kompetencji zarządców dróg na przykładzie gminy Wałbrzych. W tym przypadku istotnym problemem jest brak koordynacji zarządców poszczególnych dróg. Na przykład w jednym ciągu biegną drogi wojewódzka, gminna i powiatowa. Na drodze gminnej, która stanowi środkowy odcinek całego ciągu, prowadzone są roboty drogowe związane z naprawą nawierzchni zleconą przez gminę, natomiast pozostali zarządcy nie mają tych pozostałych odcinków w swoim planie inwestycyjnym. Zatem po zakończeniu gminnej inwestycji, jadąc jednym ciągiem drogi, mamy kilkukilometrowy odcinek drogi z nową nawierzchnią, natomiast po przejechaniu skrzyżowania możemy stwierdzić, że stan nawierzchni się diametralnie pogarsza. To w ujęciu łącznym stwarza negatywny obraz, zaburzając tym samym ład przestrzenny, a w opinii nieświadomych tego faktu mieszkańców podaje w wątpliwość racjonalną politykę władz gminy.



Rys. 1. Podział dróg na terenie gminy Wałbrzych

Źródło: strona internetowa www.um.walbrzych.pl, dostępna w dniu 30.06.2009 r.

Sieci dróg przeplatają się wzajemnie, a za tym także kompetencje zarządców dróg, i bardzo często rodzą się sytuacje konfliktowe odnośnie do odpowiedzialności za poszczególne elementy infrastruktury. Sytuacja jeszcze bardziej się komplikuje na mostach i wiaduktach kolejowych, gdzie podbudowa należy często do kolei, natomiast sama nawierzchnia do jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę opinie mieszkańców, należy stwierdzić, że znakomita ich większość przypisuje danej gminie wszystkie drogi znajdujące się w jej obrębie i tak np.: w przypadku uszkodzenia pojazdu na skutek złej nawierzchni pojawia się problem poszukiwania zarządcy i dochodzenia swoich roszczeń. Istotne jest więc pytanie, czy faktycznie zarząd nad infrastrukturą drogową w obrębie danej jednostki samorządu terytorialnego nie powinien leżeć w gestii tej jednostki, w ramach granic której ta infrastruktura się znajduje? W transporcie kolejowym natomiast głównym zarządcą jest PKP, które przez długi okres były jedynym „gospodarującym” zasobem infrastruktury liniowej i punktowej kolei. W dobie przemian restrukturyzacyjnych obserwujemy wzrost udziału prywatnych podmiotów, prowadzących działalność na infrastrukturze kolejowej. Jednakże wieloletni okres braku inwestycji spowodował znaczne zacofanie rozwojowe tej gałęzi transportu, w większości na rzecz transportu samochodowego. Brak wsparcia rządowego na rzecz poprawy tego stanu, a szczególnie brak przepisów dotyczących intermodalności połączeń, nie przyczynia się do poprawy tej sytuacji.

Biorąc pod uwagę transport powietrzny, należy stwierdzić, że na rynku światowym obserwuje się znaczny wzrost liczby wykonywanych połączeń, liczby lotnisk oraz inwestycji w zasoby sprzętowe prywatne i publiczne. Obserwuje się liczne partnerstwa i konsorcja podmiotów z transportem powietrznym związanych.

Problematyka zarządzania systemem transportowym na szczeblu regionalnym jest bardzo złożona i w przypadku dużych inwestycji bardzo ograniczona w zakresie finansowania. Jednakże analizując kompetencje zarządcze oraz ich podział widoczny na przykładzie gmin, trzeba uznać, że nie sprzyja on efektywności funkcjonowania regionalnych i lokalnych systemów transportowych. Nasuwa się więc wniosek, iż projektując czy modyfikując regionalny system transportowy, należałoby go projektować oddolnie, próbując łączyć poszczególne podsystemy gminne i powiatowe w regionalne. Natomiast w kompetencjach zarządczych władz na szczeblu krajowym, w opinii autora, winno znaleźć się przede wszystkim sprawne połączenie komunikacyjne poszczególnych regionów oraz komunikacja międzynarodowa.

Instrumenty w zakresie transportu, którymi dysponują samorządy województw, to m.in.:

- możliwość przygotowania i wdrażania strategii regionalnych,
- możliwość podejmowania działań o charakterze integrującym dla elementów systemów lokalnych, regionalnych oraz krajowego,
- zdolność do wsparcia finansowego wybranych – istotnych z punktu widzenia potrzeb regionu – projektów transportowych,

- formułowanie projektów z zakresu transportu regionalnego, które mogą być finansowane w ramach pomocy z UE [Tomanek 2004, s. 131].

Kluczowe problemy występujące przy budowie infrastruktury zarówno liniowej, jak i punktowej nawet przy współfinansowaniu unijnym opierają się w większości przypadków na:

- braku dokumentacji technicznej,
- braku kompetencji osób w zakresie wiedzy odnośnie do możliwości finansowania zewnętrznego i umiejętności aplikacji o te środki,
- braku środków na wkład własny.

W tym względzie autor widzi istotną rolę władz na szczeblu regionalnym w zakresie pomocy samorządom w budowie i odbudowie lokalnych systemów transportowych. Szczególna rola transportu i jego udział w procesie rozwoju gospodarczego regionu uzasadnia konieczność podejmowania zintegrowanych na szczeblu regionalnym działań.

4. Czynniki wpływające na rozwój transportu w regionie

Planowanie i projektowanie systemów transportowych wymaga wyważenia i pogodzenia elementów czasoprzestrzennych, ekonomicznych oraz społecznie użytecznych. Kluczowe czynniki, które powinien uwzględnić proces decyzyjny w zakresie projektowania systemów transportowych w regionie, to:

- położenie geograficzne,
- bogactwo w zasoby naturalne,
- poziom rozwoju gospodarczego,
- lokalizacja podmiotów uczestniczących w danym układzie transportowym,
- potencjał zasileniowy (produkcyjny, dystrybucyjny),
- potencjał chłonący (zapotrzebowanie podmiotów),
- tendencje zmian odległości przewozów i przejazdów,
- przepustowość sieci transportowej – tras i węzłów,
- mobilność i zamożność mieszkańców.

Biorąc za kryterium transport towarów, należałoby także uwzględnić ilościową, wartościową i jakościową charakterystykę przewożonych dóbr oraz specyfikację środków transportu, którymi najczęściej przewożone są towary.

W sektorze transportu cele określone przez Unię Europejską obejmują przede wszystkim [Liberadzki, Mindur 2007, s. 564]:

- zapewnienie spójności przestrzennej przez rozbudowę odcinków transeuropejskich sieci transportowych na terenie danego państwa,
- zagospodarowanie transportowe granic w celu ułatwienia ich przekraczania,
- aktywizację gospodarczo-społeczną regionów przez rozwój infrastruktury transportowej,
- zmniejszenie negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Dla państwa członkowskiego UE, jakim jest Polska, która dodatkowo jest jednym z największych beneficjentów UE, konieczność integracji wewnętrznej lokalnych i regionalnych systemów transportowych idzie w parze z koniecznością integracji zewnętrznej. Rynek europejski nieustannie ewoluuje w kierunku liberalizacji przepisów i zasad konkurencji wewnątrzgałęziowej i międzygałęziowej. W zakresie transportu działania te zmierzają w kierunku poprawy efektywności realizacji zadań. Zatem narodowa polityka transportowa winna skupiać się na:

- rozwoju transportu spełniającego oczekiwania i potrzeby popytowe gospodarki,
- wzroście bezpieczeństwa, komfortu podróży i niezawodności,
- zwiększeniu dostępności przestrzennej i ekonomicznej transportu,
- wzroście udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem,
- ograniczaniu negatywnego wpływu na środowisko naturalne,
- wspieraniu przewozów intermodalnych.

Uwzględniając to, władze na szczeblu zarówno krajowym, jak i regionalnym winny ustalić priorytety osiągania ww. celów na podstawie możliwych do uzyskania efektów w danym okresie. Na poziomie regionalnym czy lokalnym będą to wąskie gardła, których eliminacja da względnie duży efekt. Przykładem takich działań mogą być np. obwodnice miast, budowa lub rozbudowa przejść granicznych w regionach przygranicznych, budowa bezkolizyjnych skrzyżowań, synchronizacja przejazdów, poprawa oznaczeń itp. [Liberadzki, Mindur 2007, s. 15].

5. Zakończenie

Na każdym poziomie zarządzania transportem jako podstawową barierę rozwoju podnosi się brak środków na realizację inwestycji. W niniejszym artykule autor zwrócił uwagę, iż kolejnym istotnym problemem jest dezintegracja systemów transportowych oraz nakładanie się kompetencji zarządców w granicach danego obszaru. W porównaniu z innymi krajami europejskimi Polska ma gęstą sieć zarówno drogową, jak i kolejową, problemem jest natomiast jakość i stan techniczny infrastruktury, w dużej mierze spowodowany wieloletnim brakiem inwestycji, a także brakiem kompleksowości inwestycji oraz realizacji planów. Powyższy stan dzieli Polskę na regiony względnie rozwinięte pod względem transportu oraz peryferyjne. Istotne jest, by na poziomie regionalnym i lokalnym eliminowane były wąskie gardła, przy wsparciu rządowym, realizując spójnie narodową politykę transportową. Transport na poziomie regionalnym ma bezpośredni wpływ na warunki życia mieszkańców, sposoby ich przemieszczania się czy prowadzenie przez nich działalności gospodarczej, a także bezpośrednio wpływa na integrację i spójność regionu. Dlatego tak istotne jest realne planowanie, racjonalne zarządzanie oraz konsekwentne realizowanie zamierzeń i planów.

Literatura

- Kubicki J., Kuriata A., *Problemy logistyczne w modelowaniu systemów transportowych*, WKŁ, Warszawa 2000.
- Liberadzki B., Mindur L., *Polityka transportowa państwa – podstawowe założenia*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa–Radom 2007.
- Liberadzki B., Mindur L., *Przedsięwzięcia integracyjne w polskim transporcie*, [w:] *Procesy integracyjne wybranych systemów transportowych*, M. Michałowska (red.), AE, Katowice 2007.
- Piskozub A. (red.), *Galęzie transportu w zintegrowanym systemie transportowym*, WKŁ, Warszawa 1977.
- Pyszkowski A., *Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy.htm, Warszawa 2003.
- Tomanek R., *Funkcjonowanie transportu*, AE, Katowice 2004.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998 nr 91 z późn. zm.

MANAGEMENT OF REGIONAL TRANSPORTATION – REGIONAL TRANSPORTATION SYSTEM

Summary: Transportation planning system is one of the basic components of transport policy, transport strategic management and regional transport infrastructure. Defining transport needs of citizens, companies and institutions and management competence analysis in terms of linear and nodal infrastructure are the fundamental determinants of system planning.

In the article, the author defines factors affecting the development of regional transport. Moreover, he highlights the need of indicative construction of transportation systems and the problem of determining management competence in terms of intraregional transport.