

MODEL ZARZĄDZANIA WE WROCŁAWSKIM OBSZARZE METROPOLITARNYM NA PRZYKŁADZIE PARK & RIDE

Instytucja odpowiedzialna:	Instytut Rozwoju Terytorialnego ul. Swidnicka 12/16 Wroclaw 50-068 Ilona Szarapo telefon/fax +48 71 374 95 29 ilona.szarapo@irt.wroc.pl
Numer rezultatu:	4.3.9
Nazwa rezultatu:	Elaboration of a new model management model in the field of transport



Informacje o programie CENTRAL EUROPE

PROGRAM DLA EUROPY ŚRODKOWEJ to program Unii Europejskiej, który zachęca kraje Europy Środkowej do współpracy w celu poprawy innowacyjności, dostępności i środowiska oraz do zwiększenia konkurencyjności i atrakcyjności ich miast i regionów.

Program przeznacza środki w wysokości 231 mln € na finansowanie projektów z zakresu współpracy ponadnarodowej z udziałem organizacji publicznych i prywatnych z Austrii, Czech, Niemiec, Węgier, Włoch, Polski, Słowacji i Słowenii.

Finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i trwa od 2007 do 2013 roku.

Kontakt:

Instytut Rozwoju Terytorialnego
ul. Swidnicka 12/16 Wrocław 50-068
www.irt.wroc.pl
phone/fax +48 (0) 71 374 95 29

mgr inż. Przemysław Malczewski
p.o. Dyrektor / act. Director
przemyslaw.malczewski@irt.wroc.pl
Dr arch. Magdalena Belof
Zastępca Dyrektora/ Vice Director
magdalena.belof@irt.wroc.pl

mgr inż. Ilona Szarapo
Koordynator projektu/ Coordinator of the project
ilona.szarapo@irt.wroc.pl

mgr Piotr Drzewiński
Autor opracowania

Danuta Malicka
Opracowanie komputerowe

SPIS TREŚCI

1	Wprowadzenie	5
2	Formy współpracy	5
3	Liczba gmin i układ przestrzenny.....	8
4	Interesariusze	9
5	Executive summary	11

1 Wprowadzenie

Wśród usług zapewnianych przez samorzady lokalne występują tzw. publiczne usługi sieciowe, które ze względu na charakter i realny zasięg rzadko organizowane są niezależnie przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Przykładami takich usług są choćby gospodarka odpadami czy transport publiczny.

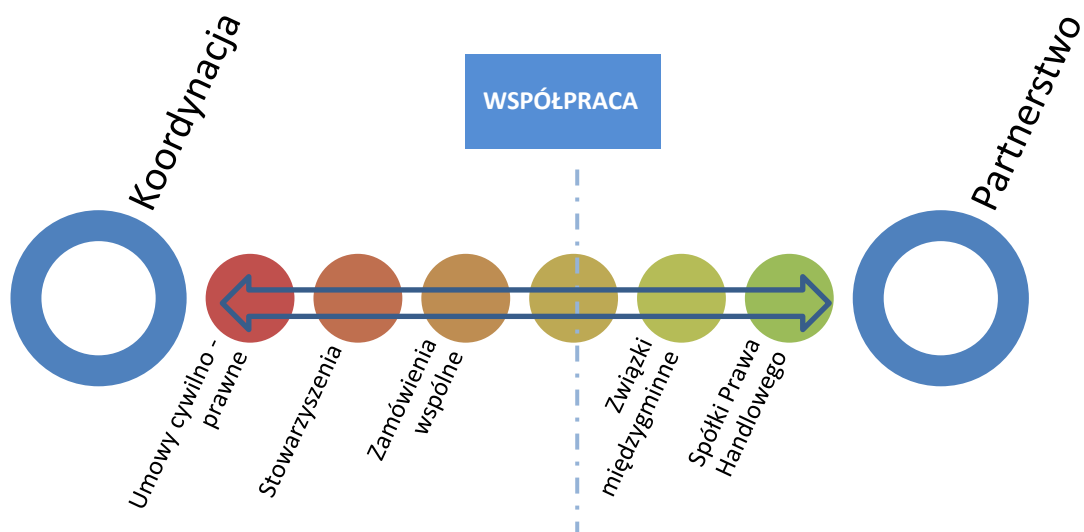
Efektywne zarządzanie takimi usługami wymaga sprawnej współpracy przynajmniej kilku podmiotów publicznych. Rozpatrując tę współpracę, należy uwzględnić przynajmniej dwie płaszczyzny możliwych rozstrzygnięć, od których uzależniony jest model zarządczy. Pierwszy dotyczy aspektu prawnego, a ściślej organizacyjnych form współpracy, drugi – liczby i układu przestrzennego gmin biorących udział w tworzeniu systemu.

5

2 Formy współpracy

Zasadnicze znaczenie ma forma zinstytucjonalizowania współpracy, tj. wybór formy prawnej i zakresu współpracy. Wpływa to bowiem na proces jej organizowania oraz potencjalną efektywność.

Dla zdefiniowania współpracy określono model, w którym na jednym jego krańcu znajdują się działania koordynacyjne, a na drugim partnerstwo. Koordynacja koncentruje się na harmonizacji i ujednolicaniu działań poszczególnych podmiotów. Umożliwia podmiotom łatwo podjąć, ale również porzucić współpracę. Partnerstwo natomiast związane jest ze znacznie wyższym poziomem zinstytucjonalizowania, najczęściej wymagającym podpisania formalnej deklaracji. Partnerzy podejmują przy tym wspólne ryzyko wynikające z zainicjowanych działań. Jest to forma bardziej złożona, wymagająca znacznie więcej czasu i zasobów. W tym wypadku pojawia się odrębny podmiot (tzw. agent), powołany dla realizacji części zadań w imieniu współpracujących podmiotów. Forma ta jest trudniejsza w tworzeniu, ale bardziej efektywna w prowadzeniu działań i osiąganiu rezultatów.



W modelu zaproponowano zinstytucjonalizowane formy współpracy (występujące w polskim systemie prawnym), które wydają się być uzasadnione w przypadku realizacji działań w obszarach funkcjonalnych. Formy współpracy zostały opisane z punktu widzenia możliwości budowy systemu Park&Ride dla Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego.

Umowy cywilno-prawne

• Gminy mogą współpracować na podstawie umów cywilno-prawnych (np. listy intencyjne, umowy o współpracy, porozumienia). W takich wypadkach występują jako podmioty prawne (strony), podejmujące zobowiązanie. Tego typu porozumienia dotyczyć mogą tylko wybranych kwestii, a egzekwowanie postanowień jest długie i skomplikowane (tylko przed sądem). W kontekście Park&Ride umowy zawierane przez poszczególne gminy mogłyby służyć koordynacji działań związanych z organizacją systemu. Poszczególne gminy mogą się w ten sposób umawiać np. co do wytycznych związanych z organizacją parkingów lub wspólnego systemu identyfikacji wizualnej. Jednocześnie, wszystkie działania związane z pozyskaniem terenu, jego budową i późniejsze zarządzanie leżałoby po stronie konkretnych gmin.

Stowarzyszenia

• Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że, w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855). Również w tym przypadku większość kwestii związanych z tworzeniem systemu przypadałoby poszczególnym gminom. Stowarzyszenie funkcjonowałoby jako forum, na którym uzgadniano by pojawiające się kwestie oraz jako koordynator monitorujący działania gmin w zakresie systemu. Mogłoby także wydawać zalecenia czy propozycje realizowane następnie przez gminy.

Zamówienia wspólne

• Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych wspólne prowadzenie postępowania przetargowego polega na wyznaczeniu przez zainteresowanych zamawiających, spośród własnego grona, zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Następuje to w drodze zgodnego i dobrowolnego porozumienia stron, przyjmując zwykle postać dwu- lub wielostronnej umowy cywilno-prawnej. Co więcej, z powodu braku ustawowego zakazu, można założyć, że wyznaczony zamawiający może przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia także wyłącznie na rzecz i w imieniu innych zamawiających – wówczas pełni wyłącznie funkcję usługodawczą. W takim wypadku gminy mogą, po uzgodnieniu warunków przetargu, wyznaczyć ze swojego grona zamawiającego lub zlecić to np. powołanemu stowarzyszeniu. Przetarg może dotyczyć zarówno budowy jak i późniejszej obsługi parkingów. Pozyskanie terenu pod inwestycje dalej leżałoby po stronie gmin.

Związki międzygminne, spółki prawa handlowego

• W oparciu o Ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1998 Nr 162, poz. 1126) gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w drodze uchwały rad zainteresowanych gmin, mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64. ust 1.). Są to wyodrębnione pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmioty, których główny cel stanowi realizacja wskazanych zadań publicznych. Oznacza to, że gminy tworząc taki związek, mogą przekazać mu całość zadań związanych z systemem Park&Ride. Związek może przeprowadzić cały proces, łącznie z pozyskaniem terenu pod parking, co w przypadku pakietowych negocjacji z PKP wydaje się być korzystne. Zbliżoną alternatywą jest powołanie przez gminy spółki prawa handlowego (gminy jako założyciele i akcjonariusze), jednak podmioty te muszą się same finansować.

Powyższe formy współpracy można również traktować jako kolejne stadia rozwoju kooperacji. Pomyślna realizacja konkretnego etapu wzmacnia zaufanie między partnerami i sprzyja intensyfikacji współpracy.

Wskazane opcje współpracy jednostek samorządu terytorialnego mają swoje korzystne i mniej korzystne strony. Oceny dokonano z punktu widzenia wpływu na funkcjonowanie systemu Park & Ride.

Zaletą **umów cywilno-prawnych** jest niewątpliwie to, że stosunkowo łatwo je zawrzeć umawiającym się podmiotom, a później także dostosować je do zmieniających się warunków. Jednocześnie ich prostota to zarazem pewna wada. Łatwe zawiązanie współpracy wiąże się także z prostym jej rozwiązaniem (tzw. efekt drzwi obrotowych). W przypadku większej grupy umawiających się podmiotów nie udaje się zbudować atmosfery współpracy i stabilizacji, gdyż nigdy nie wiadomo, czy jedna z umawiających się stron nie wycofa się. W praktyce, w dłuższej perspektywie czasowej poważnie ogranicza to możliwość prowadzenia projektów wymagających zainwestowania znacznych środków finansowych.

Plusem istnienia **stowarzyszeń** jest to, iż posiadają osobowość prawną i mogą wykonywać część zadań gminy. Mają możliwość bieżącej koordynacji współpracy pomiędzy różnymi jednostkami. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. W doktrynie konsekwentnie wskazuje się, iż „stowarzyszenia gmin nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych”. Oznacza to, iż większość zadań związanych z systemem P & R gminy musiałyby wykonywać samodzielnie.

Niewątpliwie pozytywną stroną **zamówień wspólnych** jest fakt, iż mogą wydatnie przyczynić się do obniżenia jednostkowych kosztów ponoszonych przez gminy w trakcie tworzenia systemu. Stanowią one także względnie proste rozwiązanie, a co więcej, mogą być wiązane z innymi formami współpracy, takimi jak stowarzyszenia czy związki międzygminne. Minusem jest to, że – podobnie jak w przypadku umów – nie powstaje żaden trzeci podmiot (agent), który mógłby koordynować działania poszczególnych gmin, nadając całemu systemowi większą spójność i efektywność. Innym problemem jest, że postępowania w ramach zamówień publicznych wiążą się z ryzykiem znacznego wydłużenia procesu w przypadku stosowania przez podmioty uczestniczące możliwości odwołania.

Związek międzygminny umożliwia przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi, którego głównym celem ma być realizowanie tych zadań. Związek ma zatem *ex definitione* charakter zadaniowy. Wyodrębnienie pewnej kategorii zadań i przekazanie jej związkowi służy niewątpliwie profesjonalizacji i koordynowaniu ich realizacji na obszarze wykraczającym poza jednostkę podziału administracyjnego. Za jedną z najważniejszych zalet współpracy w ramach związku należy uznać osiąganie większej jednolitości w realizacji zadań publicznych na terenie wszystkich gmin (powiatów) wchodzących w skład związku. Co więcej, związek może posiadać kompetencje do podejmowania działań w formie władczej, zarówno w zakresie kompetencji prawotwórczych jak i kompetencji do wydawania aktów indywidualnych (decyzji administracyjnych). Kompetencje tego rodzaju nie mogą natomiast być cedowane w ramach spółek prawa handlowego. Powyższe argumenty wskazują, że związki międzygminne wydają się być najlepszą formą współpracy międzygminnej przy tworzeniu P&R. Niewątpliwą wadą tej formy współpracy jest konieczność spełnienia sformalizowanej i długotrwałej procedury w procesie tworzenia struktury związku. Proces kształtowania związku ma charakter wieloetapowy. W praktyce samorządowej wskazuje się na duże trudności w zorganizowaniu związku, a przede wszystkim w osiągnięciu politycznego porozumienia między jego uczestnikami, zarówno co do zasadniczych, jak i wtórnych kwestii. Powstanie takiego podmiotu wymaga więc zazwyczaj długiej tradycji współpracy i dużego poziomu zaufania pomiędzy gminami. Zbliżoną do związków międzygminnych alternatywę

stanowi **powoływanie przez gminy spółek prawa handlowego** (gminy jako założyciele i akcjonariusze), jednak – jak już zostało to wspomniane – podmioty te po powołaniu muszą same się finansować, nie mają także kompetencji władczych względem poszczególnych gmin.

3 Liczba gmin i układ przestrzenny

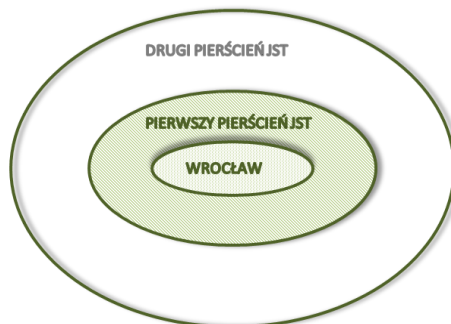
8

W przypadku obszarów funkcjonalnych, gdzie wiele procesów społeczno-gospodarczych determinuje te same efekty na terenie wielu jednostek administracyjnych, liczba i układ przestrzenny współpracujących podmiotów są ważnymi czynnikami. W tym kontekście, w obszarze metropolitalnym Wrocławia wskazać można trzy grupy podmiotów: (1) miasto centralne (Wrocław), (2) gminy bezpośrednio z nim sąsiadujące (tzw. pierwszy pierścień) i (3) gminy oddalone od Wrocławia (tzw. drugi pierścień).

Należy założyć, że do sprawnego działania systemu Park&Ride niezbędny jest udział przynajmniej kilku gmin, natomiast prawdopodobnie nie jest możliwe przyłączenie się do niego wszystkich jednostek wchodzących w skład obszaru WROM. W związku z tym można wskazać trzy najbardziej realne warianty współpracy w układzie przestrzennym, przy czym każdy można rozpatrywać w dwóch przypadkach – z udziałem Wrocławia lub bez. Oczywiście ze względu na fakt, że ruch obsługiwany przez system Park & Ride kieruje się do miasta centralnego, brak Wrocławia w systemie może poważnie ograniczać jego spójność.

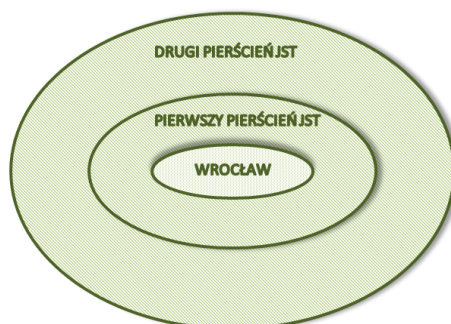
Wariant 1.

W pierwszym wariantie system P&R tworzą gminy bezpośrednio sąsiadujące z Wrocławiem (i opcjonalnie miasto Wrocław). Oznacza to, że współpracuje ze sobą stosunkowo niewielka liczba podmiotów o małym stopniu rozproszenia. Oba czynniki pozytywnie wpływają na efektywność systemu: liczba podmiotów, z którymi trzeba uzgadniać współpracę nie jest duża, a względnie bliskie położenie sprawia, że są one realnie ze sobą powiązane i działają w podobnych warunkach. Wadą tego wariantu jest to, iż nie włącza on do współpracy gmin z drugiego pierścienia, z których zgodnie z badaniami następuje istotny przepływ ludności. To może mieć wpływ na niską skuteczność systemu.



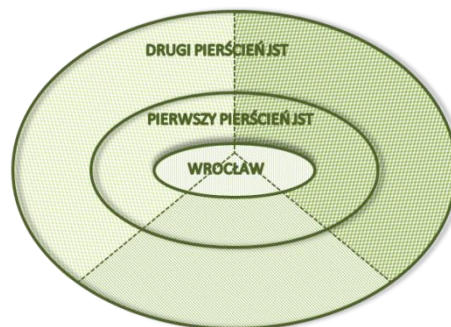
Wariant 2

W drugim wariantie system tworzą zarówno gminy z „pierwszego”, jak i „drugiego pierścienia”. W tym przypadku uniknie się problemu wspomnianego w pierwszym wariantie, jednak jednocześnie zwiększy się liczba zaangażowanych podmiotów i rozproszenie przestrzenne. Oba te czynniki mogą obniżyć efektywność systemu.



Wariant 3

Optymalny wydaje się być wariant trzeci, w którym zakłada się, że współpracują ze sobą gminy z obu pierścieni, lecz zgrupowane w odrębnych obszarach, objętych oddziaływaniem głównych szlaków komunikacyjnych prowadzących do Wrocławia (swoiste „zlewnie” komunikacyjne).



9

Pożądane byłoby, aby w każdym z wariantów Wrocław był aktywnym podmiotem współpracy, dzięki czemu stałby się naturalnym „zworkiem” zapewniającym komplementarność całego systemu.

Podsumowując należy zaznaczyć, iż dążąc do osiągnięcia oczekiwanego rezultatu, ostateczny kształt systemu zarządczego musi uwzględniać obie zarysowane powyżej płaszczyzny: organizacyjno-prawną oraz przestrzenną.

4 Interesariusze

Planując model zarządzania systemem Park & Ride, należy uwzględnić wszystkie podmioty, które mogą wpływać na przedsięwzięcie i/lub pozostają pod wpływem jego działalności, czyli tzw. interesariuszy. Podmioty te mogą wspierać projekt, włączając się lub wspierając go (względnie „nie przeszkadzając”) bądź mogą ograniczać czy też utrudniać działanie systemu. Działania poszczególnych podmiotów zależą w dużej mierze od tego, czy dany system będzie sprzyjał realizacji ich własnych celów (zgodny z ich interesem). W takim kontekście – by zapewnić możliwie jak największą efektywność systemu - należy w pierwszej kolejności „zlokalizować” te podmioty z otoczenia społeczno-ekonomicznego, które mogą na niego silnie oddziaływać. Następnym etapem jest rekonstrukcja ich interesów, powiązana z projektowanym modelem zarządczym w celu przynajmniej ich częściowego uwzględnienia. Bowiem długoterminowa sprawność systemu w dużej mierze wynika od jego zdolności do ukierunkowywania relacji między podmiotami na realizację wspólnych celów.

W przypadku omawianego systemu należy zwrócić uwagę na kilka podmiotów, które zostały podzielone w dwóch wymiarach: na zewnętrzne i wewnętrzne, jak i na publiczne oraz komercyjne. Za interesariuszy wewnętrznych uznajemy jednostki, które bezpośrednio tworzą system, zaś za zewnętrznych jednostki z otoczenia (przy jednoczesnym założeniu, iż będą one miały wpływ na jego funkcjonowanie). Interesariusze publiczni to jednostki wykonujące zadania publiczne i finansowane ze środków publicznych (nie muszą generować zysków). Interesariusze komercyjni zaś mogą wykonywać zadania publiczne (np. poprzez umowy z publicznymi podmiotami), muszą się jednak same finansować, więc swoją działalność opierają na zasadach wolnorynkowych. Pośród podmiotów wewnętrznych znalazły się same jednostki publiczne.

INTERESARIUSZE

ZEWNĘTRZNI

WEWNĘTRZNI

INSTYTUCJE PUBLICZNE

INSTYTUCJE KOMERCYJNE

- Województwo Dolnośląskie,
- Powiaty z obszaru WrOF

- PKP Polskie Linie Kolejowe;
- PKP Intercity;
- Przewozy Regionalne;
- Koleje Dolnośląskie;
- Przewoźnicy autobusowi;
- Operatorzy parkingów

- Miasto Wrocław
- Gminy sąsiadujące z Wrocławiem (pierwszy pierścień)
- Gminy oddalone od Wrocławia (drugi pierścień)

10

W przypadku interesariuszy wewnętrznych, do tej grupy należą same gminy leżące w granicach Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego. Ze względu na układ przestrzenny i wynikające z tego różnice w interesach, podzielone zostały one na trzy grupy. W pierwszej znalazł się sam Wrocław, który jest ośrodkiem centralnym i głównym generatorem ruchu. W jego interesie mieści się ograniczenie ruchu samochodowego na terenie całego miasta, więc z perspektywy władz miasta system powinien obejmować jak największą liczbę gmin z całego obszaru funkcjonalnego. W interesie Wrocławia leży także taki kształt systemu, by względnie łatwo można go było dopasować do systemu P & R projektowanego przez samo miasto. Wrocław – jako największy podmiot (posiadający najwięcej zasobów) – będzie potencjalnie jednym z najważniejszych interesariuszy.

Gminy z pierwszego kręgu są zainteresowane głównie ograniczeniem ruchu „tranzytowego” czyli generowanego między miastem centralnym a gminami z drugiego kręgu. Poza tym chcą zapewnić możliwie jak najwygodniejsze połączenie komunikacyjne między gminą a Wrocławiem dla swoich mieszkańców. W związku z tym jednostki te zainteresowane będą włączeniem do systemu przede wszystkim tych gmin z drugiego pierścienia, z których generowany jest ruch przez ich teren. Jako że przynajmniej początkowo parkingi będą sytuowane na ich obszarze, będą one zainteresowane stworzeniem systemu umożliwiającego stosunkowo proste pozyskanie terenu pod parkingi.

Gminy z drugiego pierścienia będą starały się dopasować system Park & Ride do potrzeb swoich mieszkańców. Dotyczyć to może głównie lokalizacji parkingów i systemu preferencyjnych opłat. W ich interesie będzie także ograniczenie wysokości dopłat do funkcjonowania całego systemu. Można także zwrócić uwagę, że przypuszczalnie w dłuższej perspektywie, w przypadku powodzenia całej „konstrukcji”, będą się do niej przyłączać kolejne gminy z tego obszaru.

Do interesariuszy zewnętrznych, będących instytucjami publicznymi zostało zaliczone województwo dolnośląskie i powiaty z obszaru WrOF. Ich obszar działania nie pokrywa się dokładnie z obszarem funkcjonalnym, co pozwala przypuszczać, iż będą one zainteresowane integracją systemu P & R z innymi systemami komunikacji zbiorowej. Powiatom będzie zależało na włączeniu do niego gmin spoza WrOF, zaś samorząd województwa będzie rozpatrywał go w kontekście całego regionu. Ponadto samorząd Dolnego Śląska posiada własnego przewoźnika (Koleje Dolnośląskie), w związku z czym może próbować skorelować trasy połączeń z głównymi węzłami przesiadkowymi, jakimi mogą się stać parkingi P & R.

Drugą grupą interesariuszy zewnętrznych są instytucje komercyjne. W ich podstawowym interesie jest prowadzenie działalności gospodarczej poprzez świadczenie różnego typu usług. W przypadku PKP Polskie Linie Kolejowe ich główny cel stanowi korzystne rozporządzanie majątkiem w postaci terenów, jak i obiektów przy stacjach kolejowych. Mogą one zarówno chcieć sprzedać bądź przekazać te nieruchomości. Dążeniem przewoźników jest – co oczywiste – zwiększenie liczby obsługiwanych podróżnych. Do tego może się przysłużyć sprawnie działający system P & R. Kwestiami wymagającymi jednak uzgodnienia i wdrożenia są dopasowany do potrzeb rozkład jazdy, sprawnie funkcjonująca komunikacja publiczna we Wrocławiu czy też stworzenie atrakcyjnej oferty biletowej. Ostatnią grupą interesariuszy komercyjnych są operatorzy parkingów, czyli podmioty, które prowadziłyby parkingi na zlecenie gmin. W ich przypadku główny cel stanowi maksymalizacja zysków głównie w postaci opłat za parking, jak i dopłat do miejsc parkingowych z budżetu gmin.

Zapewnienie sprawności systemu wymaga, by przynajmniej częściowo zaspokoić interesy większości z wymienionych podmiotów. Oczywiście, w pierwszym kroku dotyczy to interesariuszy wewnętrznych, gdyż jest to warunek *sine qua non* samego powstania systemu.

Na koniec warto zwrócić uwagę, iż – poza omówionymi powyżej „twardymi” elementami budującymi system P & R – są także te „miękkie”. Po pierwsze - istnienie świadomości potrzeby współpracy podmiotów publicznych funkcjonujących w ramach obszaru metropolitalnego. Bez takiego głęboko zakorzenionego przeświadczenia o nieuchronności współpracy dla rozwiązywania wspólnych problemów nie można sobie *de facto* wyobrazić sprawnie funkcjonującego systemu. Drugi element to zaufanie między partnerami, bowiem każda z form współpracy pozostaje na pewnym poziomie ogólności, a wszystkiego nie da się uregulować w postaci zapisów prawnych. Wysoki poziom zaufania między partnerami przyczynia się do większej elastyczności i sprawności prowadzonych przez nich działań. Ostatnim elementem, o którym warto wspomnieć, jest przywództwo na poziomie JST oraz personalnym – wśród decydentów powinien znaleźć się przynajmniej jeden inicjator, który koordynował będzie cały projekt. Przywódca, lider to dla danej grupy źródło energii potrzebnej do podejmowania inicjatywy i wdrażania planów.

5 Executive summary

The Park & Ride is an example of the so-called public network service requiring the involvement and cooperation of many stakeholders. As part of the project, a list of the most important institutions, which should strive to establish permanent cooperation, was drawn up. While analysing the permissible forms of cooperation, two aspects affecting the management system were taken into consideration. The first concerns legal issues, in particular organizational forms of cooperation, while the second pertains to spatial arrangement. As for legal aspects, five forms of cooperation were analysed, which time may take more and more formalized form.

The chart above shows the most realistic variants (spatial distribution) of the cooperation development.

In order to achieve the desired objective, final form of the management system must take into account both aspects indicated above, that is, legal and spatial aspect.