

ANDRZEJ MISZCZUK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

POLITYKA KOMUNALNA JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA ATRAKCYJNOŚCI MIASTA

Abstract: City Engineering Policy as the Instrument of Developing City Attractiveness.

The aim of the paper is to define city engineering policy and to indicate the ability of its influence on increasing the city attractiveness for investors, citizens, and tourists. Investors are interested in participating in ownership enterprises which supply public services. Very important for the citizens is the quality of life, connected with city engineering system, for tourists – efficient city transportation and historical engineering buildings.

Key words: Attractiveness, city, city engineering policy.

Wstęp

Polityka komunalna jest mało popularnym i nie zawsze precyzyjnie używanym terminem. Ginsbert-Gebert definiował ją jako dyscyplinę naukową, która łączy w sobie elementy stanu gospodarki komunalnej oraz programowania jej rozwoju. Jej przedmiotem jest badanie warunków bytowych ludności oraz poszukiwanie środków ich poprawy przez odpowiednie kształtowanie zabudowy i zagospodarowania miast oraz osiedli wiejskich [Ginsbert-Gebert 1984, s. 15]. Takie ujęcie jest niewątpliwie zawężające, gdyż ogranicza charakter aplikacyjny polityki komunalnej oraz sprowadza jej przedmiot tylko do poprawy warunków życia. Ze względu na powiązania z gospodarką komunalną konieczne jest wyjaśnienie zakresu także i tego drugiego terminu. Zdaniem Broszkiewicza gospodarka komunalna jest najważniejszą i najbardziej rozbudowaną dziedziną gospodarki miejskiej, obsługującą jej pozostałe dziedziny, tj.: gospodarkę mieszkaniową, gospodarkę lokalową, gospodarkę terenami miejskimi i gospodarkę obiektami użyteczności publicznej [Broszkiewicz 1997, s. 31-32]. Grzymała podkreśla jej utożsamienie ze sferą użyteczności publicznej, a jej zakres przedmiotowy definiuje jako bieżące i stałe zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w zakresie [Grzymała 2011, s. 14-17]:

- zaopatrzenia w wodę, odprowadzanie ścieków bytowych oraz ich oczyszczanie;
- usuwania odpadów stałych i ciekłych oraz utrzymanie czystości ulic i placów;

- kształtowania i utrzymania zieleni;
- zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gazową;
- organizowania komunikacji miejskiej oraz utrzymania infrastruktury drogowej;
- innych (np. utrzymywanie cmentarzy).

Politykę komunalną należy jednak w większym stopniu powiązać z polityką miejską, rozumianą jako celową działalnością władz lokalnych, prowadzoną we współpracy z innymi podmiotami realizującymi swoje cele i zaspokajającymi swoje potrzeby na terenie miasta [Grochowski 2005, s. 72]. Jej celem jest wzmocnienie podstaw rozwojowych miasta, poprawa warunków życia jego użytkowników oraz wzrost sprawności funkcjonowania gospodarki miejskiej, w tym także jej komponentu komunalnego. Polityka miejska jest przedmiotem zarządzania wielopodmiotowego, w ramach którego obserwowany jest ostatnio wzrost zaangażowania władz centralnych, które przybiera formę tzw. krajowej polityki miejskiej [*Założenia...* 2012].

Uwzględniając powyższe rozważania, można – zdaniem autora – zdefiniować *politykę komunalną* jako dyscyplinę naukową oraz sferę działalności praktycznej, będącą częścią polityki miejskiej, związaną z dostarczaniem w sposób bieżący i nieprzerwany publicznych usług materialnych, której celem jest wzmacnianie podstaw rozwojowych jednostki osadniczej, przy jednoczesnej poprawie warunków życia ludności w niej zamieszkującej.

Celem opracowania jest ukazanie, w jaki sposób tak zdefiniowana polityka komunalna, prowadzona przez władze samorządowe może przyczynić się do wzmacniania atrakcyjności miasta, z punktu widzenia interesów: inwestorów, mieszkańców oraz turystów. Atrakcyjność została potraktowana – w nawiązaniu do rozważań Klasika [2008, s. 50-51] – jako model składający się z czterech komponentów, tj.: przestrzeni, ludzi, infrastruktury i rodzajów działalności, przy czym autor ma świadomość, że czynnik infrastrukturalny, zwłaszcza pojmowany dość tradycyjnie nie jest w tym względzie najważniejszy¹. Polityka komunalna może także dostarczać innowacyjnych rozwiązań i stymulować szeroko rozumiany rozwój miast, dlatego też warto poddać ją analizom.

1. Polityka komunalna a atrakcyjność miasta dla inwestorów

Polityka komunalna prowadzona przez władze miejskie może przyczyniać się do podnoszenia atrakcyjności miasta dla inwestorów w sposób tradycyjny, ale nadal aktualny, polegający na:

¹ Potwierdzają to m.in. badania Crescenzi i Rodriguez-Pose. Zbadali oni wpływ infrastruktury transportowej na rozwój regionów w Unii Europejskiej. Wnioski, jakie wyciągnęli na podstawie badań sprowadzają się do stwierdzenia, że zmienna, jaką jest wyposażenie w infrastrukturę transportową w niewielkim stopniu wyjaśnia poziom rozwoju regionalnego. Znacznie ważniejsze okazały się:

- odpowiedni kapitał społeczny,
- wysoka zdolność innowacyjna w samym regionie, jak i obszarze go otaczającym,
- zdolność przyciągania migrantów.

Por.: Crescenzi, Rodriguez-Pose [2012, s. 487-513].

- unikaniu infrastrukturalnych progów rozwojowych miasta²,
- tworzeniu infrastrukturalnych korzyści zewnętrznych.

Progi rozwojowe powstają w sytuacji, gdy rozwój infrastruktury komunalnej nie nadąża za zapotrzebowaniem na jej usługi ze strony podmiotów gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza sieci energetycznej, wodno-kanalizacyjnej czy drogowej, które stanowią podstawowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych. Polityka komunalna musi być ściśle skorelowana ze strategią rozwoju miasta. Warto przy tym wspomnieć, że ze względu na techniczną niepodzielność (bryłowość) urządzeń infrastruktury komunalnej, jej rozwój odbywa się z reguły w sposób skokowy. Deficyty infrastruktury komunalnej mogą objawiać się w przypadku urządzeń centralnych lub sieciowych albo jednych i drugich. Analizując skalę rozwoju infrastruktury komunalnej należy przeanalizować perspektywy podstaw rozwojowych miasta, uwzględniając m.in. cykle życiowe produktów wytwarzanych w mieście czy też powtarzające się cykle koniunkturalne. Ze względu na kapitałochłonność infrastruktury komunalnej w procesie jej rozwoju należy uwzględnić tworzenie pewnej rezerwy mocy, ale też nie dopuszczać do powstania nadmiernych rezerw, gdyż koszty jej eksploatacji mogą być wówczas nieuzasadnienie duże.

Rozwój infrastruktury komunalnej dostarcza tzw. korzyści urbanizacji, przyczyniając się do obniżenia kosztów inwestycji³. W warunkach gospodarki opartej na wiedzy funkcjonowanie infrastruktury komunalnej jest warunkiem koniecznym, ale oczywiście niewystarczającym do budowania konkurencyjności miasta. Natomiast odpowiednia polityka komunalna może sprawić, że rozwój infrastruktury komunalnej może stać się impulsem rozwoju przedsiębiorczości i napływu kapitału zewnętrznego.

Zgodnie z *Ustawą z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.) gmina może świadczyć usługi komunalne:

- 1) samodzielnie w formie zakładu budżetowego,
- 2) za pośrednictwem jednoosobowych spółek kapitałowych gminy,
- 3) za pośrednictwem spółek kapitałowych z udziałem gminy,
- 4) wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań.

W pierwszym przypadku realizowany jest model oparty na jednoczesnym występowaniu samorządu terytorialnego w roli organizatora i wykonawcy usługi komunalnej, przy wyraźnej dominacji tej drugiej funkcji. Oznacza to prymat celów operacyjnych nad strategicznymi w polityce komunalnej. Jednocześnie wykonywanie usług komunalnych przez obciążony wieloma wadami zakład budżetowy jest dodatkowym argumentem na rzecz słabości takiego rozwiązania. Zakład budżetowy nie przystaje bowiem do warunków gospodarki rynkowej. Jediną jego zaletą jest zapewnienie całkowitej kontroli samorządu terytorialnego nad jego działalnością. Wad jest natomiast znacznie więcej. Do najważniejszych z nich należą: brak osobowości prawnej,

² Szerzej na temat teorii progów rozwoju miast por.: [Malisz 1981].

³ Szerzej na temat teoretycznych podstaw powstawania korzyści zewnętrznych por.: [Dawkins 2003, s. 131-172].

konieczność wyposażenia go w majątek trwały i finansowania wszelkich inwestycji przez organ powołujący, brak pełnej kalkulacji kosztów (nie są dokonywane odpisy amortyzacyjne), co skutkuje zaniżonymi opłatami za usługi komunalne oraz zawyżonym wynikiem finansowym, obciążanym dodatkowo zobowiązaniami podatkowymi. Tego typu anachroniczny podmiot nie jest w stanie konkurować z innymi podmiotami, typowymi dla gospodarki rynkowej, takimi jak spółki prawa handlowego, zatem wybór zakładu budżetowego oznacza monopolizację usług komunalnych, niezależnie od rzeczywistego charakteru rynku, co w praktyce zamyka możliwości inwestowania kapitału prywatnego. Dość optymistyczna jest jednak tendencja zmian występowania zakładów budżetowych – ich liczba w latach 2001-2011 zmalała o ponad połowę (tab. 1).

Druga forma świadczenia usług komunalnych – za pomocą jednoosobowych spółek samorządu terytorialnego – ma przewagę nad modelem opartym na zakładach budżetowych. Spółka taka dysponuje częścią majątku komunalnego, ale mając osobowość prawną w całości odpowiada za swoje zobowiązania. Prowadzi pełną kalkulację kosztów. Następuje rozdzielenie funkcji w zakresie organizacji usług komunalnych (gmina) i ich realizacji (jednoosobowa spółka gminy). Wówczas w polityce komunalnej można skoncentrować się na problemach rozwoju infrastruktury. Ważną kwestią bieżącą polityki komunalnej, ale mającą długookresowe skutki jest natomiast polityka taryfowa. Decyzje w sprawie większości opłat za usługi komunalne podejmuje rada gminy, która może scedować to uprawnienie na jej organ wykonawczy. W polityce kształtowania opłat konieczne jest uwzględnienie nie tylko ich aspektu społecznego, ale także wymiaru ekonomicznego, co oznacza, że muszą one pokrywać koszty świadczenia usługi i zapewniać określony zysk. Jest to bardzo istotne dla ewentualnych przekształceń własnościowych spółki komunalnej przez udział inwestorów prywatnych. Sprawdzonym sposobem jest opracowanie algorytmu wyliczania opłat i ich ewentualnej waloryzacji (np. wskaźnikiem inflacji).

Funkcjonowanie jednoosobowych spółek gminy nie musi oznaczać monopolizowania rynku usług komunalnych. Przykładowo w autobusowej komunikacji miej-

Tabela 1

Zmiany liczby podmiotów w sektorze komunalnym w latach 2001-2011

Wyszczególnienie	2001		2011		Dynamika zmian liczby podmiotów 2001=100,0
	w liczbach bezwzględnych	w %	w liczbach bezwzględnych	w %	
Zakłady budżetowe	1 629	44,1	795	22,7	48,8
Spółki z o.o.	1 815	49,2	2 312	66,0	127,4
Spółki akcyjne	248	6,7	397	11,3	160,0
Razem	3 692	100,0	3 504	100,0	94,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSP.

skiej możliwy jest model – coraz bardziej popularny w dużych miastach w Polsce – oparty na jednym regulatorze (organizatorze) rynku i wielu realizatorach usług (przewoźnikach) o różnym statusie prawnym, wśród których znajduje się jednoosobowa spółka gminy. Gmina ogłasza przetarg na obsługę linii w drodze zamówień publicznych, wybierając najkorzystniejsze oferty przewoźników, w ten sposób zachęcając do aktywności podmioty prywatne. Warto jednak podkreślić, że model, w którym gmina zamawia usługi i w przetargu startuje jednoosobowa spółka gminy nie w pełni respektuje trzy z siedmiu zasad, na których oparty jest system zamówień publicznych w Polsce [Ustawa... 2004]. Chodzi o zasady: uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz bezstronności i obiektywizmu. Sytuacja ta wynika z istoty jednoosobowej spółki gminy, w której zgromadzenie wspólników (w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością) lub walne zgromadzenie (w spółce akcyjnej) stanowi jednoosobowy organ wykonawczy gminy (w przypadku miast jest to: burmistrz lub prezydent). Ponadto, jednoosobowa spółka (podobnie jak jednoosobowa spółka Skarbu Państwa) obarczona jest wadami polegającymi na: upolitycznieniu jej organów, tj. rady nadzorczej i zarządu oraz presji na utrzymywanie przerostów zatrudnienia, czemu sprzyja ważna pozycja związków zawodowych, co jednocześnie przekłada się na jej stan finansowy. Mając poczucie bezpieczeństwa nie musi wykazywać się zbytnią innowacyjnością, a ewentualny jej ciężar może dzielić z władzami miasta. W przypadku rynku usług komunalnych, w ramach którego nie muszą – z przyczyn technicznych – funkcjonować monopole, sytuacja i tak jest lepsza w porównaniu m.in. z rynkiem usług wodociągowo-kanalizacyjnych czy ciepłowniczych.

Mając świadomość słabości modelu świadczenia usług komunalnych opartego na jednoosobowych spółkach gminy należy rozważyć w ramach przyjętej przez gminę polityki komunalnej dopuszczenie do przekształceń tego typu podmiotów w spółki, w których gmina jest tylko jednym z udziałowców. Taka forma świadczenia usług komunalnych może sprzyjać napływowi kapitału krajowego i zagranicznego. Łatwiej jest znaleźć inwestora większościowego, zwłaszcza w przypadku spółki o dobrej kondycji finansowej. Korzyścią tego typu rozwiązania jest: zwiększenie kapitału spółki, racjonalizacji kosztów świadczenia przez nią usług, a także wniesienie *know-how* przez inwestora prywatnego. Dopuszczenie udziałowca (akcjonariusza) mniejszościowego może być pierwszym etapem restrukturyzacji własnościowej jednoosobowej spółki gminy, której etapem końcowym jest pełna prywatyzacja tego typu podmiotu. Jak już dość dawno zauważył Najnigier [1992, s. 3-10] w przypadku prywatyzacji podmiotów świadczących usługi komunalne należy rozważyć celowość oraz możliwość tego typu działania. Celowość opiera się na zagwarantowaniu:

- nie pogorszenia jakości usług komunalnych,
- ciągłości świadczenia usług w długim czasie,
- dostarczenia usług w tej samej lub niższej cenie (ten aspekt jest łatwy do utrzymania, ponieważ większość opłat za usługi komunalne – jak już wspomniano wcześniej – ustala organ stanowiący lub wykonawczy gminy).

Projekty PPP z udziałem jednostek samorządu terytorialnego
i pomysły na tego typu projekty

Województwa	Projekty PPP		
	liczba	przedmiot	jednostki samorządu
Dolnośląskie	3	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi	m. Wrocław
Kujawsko-Pomorskie	0	–	–
Lubelskie	0	–	–
Lubuskie	0	–	–
Łódzkie	0	–	–
Małopolskie	7	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, gospodarka odpadami, cmentarz	m. Kraków, m. Sucha Beskidzka
Mazowieckie	2	Termomodernizacja, infrastruktura komunikacyjno-drogowa	m.st. Warszawa, gm. Karczew
Opolskie	2	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura kultury	m. Kędzierzyn-Koźle
Podkarpackie	0	–	–
Podlaskie	0	–	–
Pomorskie	6	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura komunikacyjno-drogowa, infrastruktura opieki społecznej, cmentarz, parkingi	m. Gdańsk, m. Sopot, gm. Ustka, gm. Kobylnica
Śląskie	7	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura komunikacyjno-drogowa, termomodernizacja, infrastruktura ochrony zdrowia, centrum kongresowe	m. Katowice, m. Gliwice, m. Dąbrowa Górnicza, gm. Radzionków, gm. Łazy, powiat żywiecki
Świętokrzyskie	1	Infrastruktura sportowo-turystyczna,	gm. Solec Zdrój
Warmińsko-Mazurskie	1	Infrastruktura sportowo-turystyczna	m. Olsztyn
Wielkopolskie	5	Infrastruktura sportowo-turystyczna, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka odpadami	m. Poznań, m. Kalisz
Zachodniopomorskie	0	–	–
Ogółem	34	–	–

Źródło: http://bazappp.gov.pl/project_base/ (data wejścia: 27.03.2013).

Tabela 2

Pomysły PPP		
liczba	przedmiot	jednostki samorządu
4	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, infrastruktura kultury, targowisko	m. Wrocław, m. Jelenia Góra, m. Dzierżoniów
5	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, budownictwo mieszkaniowe	m. Bydgoszcz, m. Toruń, m. Wąbrzeźno
0	–	–
0	–	–
3	Infrastruktura sportowo-turystyczna, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka odpadami komunalnymi	m. Łódź
11	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, budownictwo mieszkaniowe, infrastruktura kultury	m. Kraków
11	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, infrastruktura drogowo-komunikacyjna, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka odpadami, infrastruktura ochrony zdrowia	m.st. Warszawa, m. Płock, m. Radom, m. Mława, samorząd woj. mazowieckiego
3	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura komunikacyjno-drogowa, ciepłownictwo	m. Kędzierzyn-Koźle, gm. Dobrzeń Wielki
8	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura komunikacyjno-drogowa,	m. Krosno, gm. Solina
0	–	–
3	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi	m. Gdańsk, m. Słupsk
12	Infrastruktura sportowo-turystyczna, parkingi, oczyszczalnia ścieków	m. Katowice, m. Bytom, m. Rybnik, m. Dąbrowa Górnicza, m. Żory, gm. Lubliniec, gm. Ornontowice
0	–	–
1	parkingi	m. Olsztyn
5	Infrastruktura sportowo-turystyczna, infrastruktura kultury, infrastruktura ochrony zdrowia	m. Poznań, samorząd woj. wielkopolskiego
0	–	–
66	–	–

Natomiast możliwość prywatyzacji zależy od zainteresowania inwestorów prywatnych spółką komunalną przeznaczoną do prywatyzacji. Uwzględniając jednocześnie oba kryteria, tj. celowość i możliwość, można uzyskać cztery sytuacje modelowe, tj.:

- prywatyzacja jest możliwa i celowa,
- prywatyzacja jest możliwa i niecelowa,
- prywatyzacja jest niemożliwa, ale celowa,
- prywatyzacja jest niemożliwa i niecelowa.

Od przyjętych celów i kryteriów polityki komunalnej zależy czy zdecydujemy się na prywatyzację usług w sytuacji pierwszej oraz czy podejmiemy działania, które pozostałe sytuacje doprowadzą do stanu możliwej i celowej prywatyzacji. Rzeczywista skala przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym jest niewielka, bowiem – z danych Ministerstwa Skarbu Państwa dla 2011 r. wynika, że objęto nimi i dokonano prywatyzacji 222 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (9,6% ogółu) oraz 23 spółek akcyjnych (5,8% ogółu).

Prywatyzacja podmiotów komunalnych przyczynia się do konieczności stosowania modelu dostarczania usług komunalnych z wykorzystaniem form cywilnoprawnych. Dodatkowo takie rozwiązanie może wpływać stymulując m.in. rozwój małych i średnich firm w mieście.

W rzeczywistości na rynkach usług komunalnych mogą występować równoległe zróżnicowane sposoby ich organizacji i dostarczania. Najczęściej formy cywilnoprawne są stosowane w autobusowej komunikacji miejskiej, oczyszczaniu ulic i placów, wywozie odpadów komunalnych i utrzymaniu zieleni. Jednoosobowe spółki gminy funkcjonują na ogół w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, ciepłownictwie oraz transporcie miejskim wymagającym dodatkowej infrastruktury (metro, tramwaje, trolejbusy). Przy wyborze konkretnego modelu dostarczania usług komunalnych ważne jest ustalenie priorytetów w tym zakresie. Wydaje się, że nadal nie w pełni doceniana jest możliwość kreowania przedsiębiorczości i innowacyjności przez sektor komunalny, przez większe zaangażowanie sektora prywatnego. Widać to także na przykładzie przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (tab. 2), które pozwala na wykorzystanie kapitału prywatnego w miejsce publicznego oraz korzystnego dla sektora publicznego rozłożenia ryzyka inwestycyjnego [Miszczuk *et al.* 2007, s. 13-137]. Z danych zawartych w bazie projektów PPP, prowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki wynika, że jednostki samorządu terytorialnego są obecnie zaangażowane w 34 projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w 66 pomysłach na takie projekty (tab. 2).

Zwraca uwagę, że w czterech województwach, tj.: lubelskim, lubuskim, podlaskim i zachodniopomorskim nie jest realizowany żaden projekt PPP, a co gorsza nie ma nawet pomysłu na tego typu projekty. Świadczy to o niskiej innowacyjności samorządów z tych województw. Wśród projektów, które są realizowane zwraca uwagę przede wszystkim infrastruktura sportowo-turystyczna oraz parkingi, zdecydowanie rzadziej zarówno wśród projektów, jak i pomysłów pojawiają się inwestycje związane

z systemem zagospodarowania odpadów, oczyszczalniami ścieków czy komunikacją miejską. Relatywnie małe zainteresowanie formułą PPP dla inwestycji związanych z gospodarką komunalną może wynikać z dość dużej łatwości pozyskania środków unijnych na ten cel.

2. Polityka komunalna a atrakcyjność miasta dla mieszkańców

Gospodarka komunalna jest – zgodnie z *Ustawą z 8 marca* [1990] – zadaniem własnym gmin. Nie ma w tym względzie uniwersalnych standardów, które powinny zostać osiągnięte przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że poziom rozwoju usług komunalnych ma istotny wpływ na warunki życia mieszkańców i im są one wyższe tym miejsce zamieszkania jest bardziej atrakcyjne. W polskich miastach poziom wyposażenia w infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną jest ogólnie dobry, bowiem zgodnie z danymi GUS za 2011 r. – 95,4% ogółu mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, 86,7% – z sieci kanalizacyjnej, a 88,4% – z oczyszczalni ścieków. Samorząd gminny nie ma realnego wpływu na rozwój sieci energetycznych i gazowych. W tej sytuacji główną dziedziną kształtowania atrakcyjności miast, zwłaszcza dużych i w warunkach postępującej suburbanizacji staje się komunikacja miejska.

O tym, jaki jest model komunikacji w konkretnym mieście decydują liczne uwarunkowania i czynniki, wśród których wymienia się najczęściej [Rozkwitalska 1994, s. 34-35; Szołtysek 2007, s. 59]:

- wielkość miasta oraz jego usytuowanie w ramach układu osadniczego i wynikające z niego powiązania przestrzenne z innymi miastami oraz strefą podmiejską;
- uwarunkowania społeczno-demograficzne, związane ze strukturą demograficzną ludności, jej aktywnością edukacyjną i zawodową, zamożnością mieszkańców;
- struktura przestrzenna miasta, która może być efektem – popularnego w XX w. – podejścia urbanistycznego związanego ze strefowaniem funkcji wewnątrz miasta, co w efekcie powodowało oddalenie miejsc pracy od miejsc zamieszkania;
- poziom motoryzacji i stopień wykorzystania samochodów.

Wiele z tych uwarunkowań ma charakter obiektywny, co jednak nie zmienia tego, że to władze lokalne przez politykę komunalną nadają ostateczny kształt modelowi transportu miejskiego.

Dynamiczny rozwój miast i postępujący w ślad za nim wzrost potrzeb transportowych ich mieszkańców, przy jednocześnie nieadekwatnym rozwoju systemu komunikacyjnego wywołuje zjawisko kongestii. Polega ono na wzajemnym utrudnianiu ruchu przez pojazdy w związku z istniejącą zależnością między prędkością poruszających się pojazdów a wielkością przepływu w warunkach wyczerpywania się lub przekraczania pojemności systemu transportowego miasta [*ibidem*]. Ponadto, transport w dużych miastach jest jednym z poważniejszych źródeł zanieczysz-

czeń gazowych, głównie przez emisję dwutlenku węgla i tlenków azotu oraz stanowi uciążliwe źródło hałasu.

W miastach Europy Zachodniej ok. 1/3 ruchu miejskiego odbywa się pieszo lub z użyciem rowerów. W tym względzie niechlubnym wyjątkiem są Ateny (tylko 11,8%), a spektakularne osiągnięcia – ze względu na masowy ruch rowerowy – odnotował Amsterdam (51,4%). Jednak podstawowym środkiem transportu są samochody osobowe, którymi odbywa się ok. 50% przewozów pasażerskich, a transportem publicznym – niecałe 20%. Ciekawym przykładem jest Madryt, gdzie oba rodzaje transportu mają porównywalne znaczenie [Kenworthy, Laube 2005, s. 21].

Z kolei w miastach Europy Środkowo-Wschodniej dostrzec można nieco mniejsze znaczenie ruchu pieszego i rowerowego, ale jednocześnie zdecydowaną przewagę transportu publicznego nad prywatnym. Paradoksalnie, niższy poziom rozwoju tych miast w porównaniu z Europą Zachodnią, jest ich szansą, aby nie naśladować miast zachodnioeuropejskich w rozbudowie bardzo kosztownego i nieefektywnego z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego modelu komunikacji miejskiej opartej na transporcie indywidualnym. Zdecydowanie efektywniejszym działaniem zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i ekologicznego jest rozbudowa infrastruktury transportu zbiorowego i poprawa parametrów jej eksploatacji, ale też rozbudowa infrastruktury niezbędnej dla ruchu pieszego i rowerowego.

Najbardziej atrakcyjnym środkiem transportu w dużych miastach jest transport szynowy. Metro funkcjonuje i jest rozbudowywane o II linię w Warszawie, szybki tramwaj – w Poznaniu i Krakowie, szybką kolej miejską – w Warszawie i Trójmieście. Sieć tramwajowa występuje w 13 miastach. Projekt stworzenia transportu tramwajowego realizowany jest w Olsztynie. Sieć trolejbusowa pozostała jedynie w trzech miastach: Lublinie, Gdyni i Tychach, natomiast w pięciu miastach wojewódzkich (Białystok, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów), transport miejski oparty jest wyłącznie na taborze autobusowym. Od 2007 r. widać wyraźnie w polskich miastach korzystne zmiany związane z rozbudową sieci trakcyjnych, wymianą taboru oraz rozwojem ścieżek rowerowych i systemów rowerów miejskich⁴.

Celami polityki komunalnej w zakresie transportu miejskiego są [Bogusławski 2008, s. 269-270]:

- ograniczenie potrzeb transportowych miasta (cel długookresowy);
- racjonalizacja struktury przewozów i kreowanie pożądanых zachowań komunikacyjnych (cel bieżący).

Jednym z przejawów tej polityki jest konieczność strefowania komunikacji miejskiej, przez wydzielenie w miastach [*ibidem*, s. 271-272]:

- strefy 0 – z dominacją ruchu pieszego;
- strefy A (centralnej) – o bardzo dużej koncentracji obiektów – celów podróży i ograniczonej powierzchni dróg i parkingów, w której podstawową rolę odgrywać powi-

⁴ Uruchomiony w Warszawie w 2012 r. system roweru miejskiego Veturilo obejmuje 50 stacji z 2,5 tys. rowerów, z których miesięcznie korzystało ponad 100 tys. osób.

nien ruch pieszy oraz transport zbiorowy, a ruch prywatnych samochodów osobowych powinien być ściśle limitowany (przepustki);

- strefy B (pośredniej) – o średniej koncentracji celów podróży, w której powinien funkcjonować sprawny transport zbiorowy, ale istnieje także potrzeba współdziałania z komunikacją indywidualną;
- strefy C (zewnętrznej) – o małej intensywności zagospodarowania i – na ogół – niewystępowaniem trudności z dostosowaniem przepustowości dróg i parkingów do ruchu samochodów osobowych.

Dla prawidłowego funkcjonowania stref komunikacyjnych, zwłaszcza centralnej i pośredniej konieczne jest podniesienie atrakcyjności transportu publicznego nad transportem indywidualnym, przez [Rozkwitalska 1994, s. 66]:

- zwiększenie prędkości komunikacyjnej,
- poprawę niezawodności funkcjonowania,
- poprawę bezpieczeństwa podróżowania,
- dużą częstotliwość kursowania pojazdów,
- poprawę wygody odbywania podróży,
- zmniejszanie uciążliwości ekologicznej,
- atrakcyjną cenowo opłatę za przejazd.

Potraktowanie poruszania się po mieście w kategoriach podróży multimodalnej, sprawia możliwość wykorzystania kilku modelowych rozwiązań w zakresie kombinowanego wykorzystywania transportu publicznego i indywidualnego. Najbardziej popularnymi z nich, ale niestety dość mało rozpowszechnionymi w polskich miastach, są [Szołtysek 2007, s. 80-83]:

- *park & ride*, polegający na zachęcaniu użytkowników samochodów osobowych do ograniczania poruszania się po mieście, przez możliwość pozostawienia samochodu na parkingu usytuowanym na obrzeżach miast i kontynuowanie podróży środkami komunikacji publicznej⁵;
- *kiss & ride*, dotyczący zwiększania bezpieczeństwa i unikania kongestii związanej z odwożeniem dzieci do szkół, a polegający na dowozie przez rodziców dzieci do specjalnie przygotowanych przystanków, z których są przewożone – kursującymi z dużą częstotliwością – autobusami szkolnymi;
- *bike & ride*, zachęcający do poruszania się po mieście rowerami i zapewniający możliwość zabrania ich do specjalnie przygotowanych w tym celu wagonów metra, autobusów, tramwajów i trolejbusów lub skorzystania z przechowalni rowerów, zlokalizowanych w pobliżu węzłów miejskiej komunikacji publicznej;

⁵ Jedynym miastem polskim, w którym konsekwentnie – na podstawie projektu współfinansowanego ze środków UE - tworzony jest system *park & ride* jest Warszawa. Obecnie funkcjonuje już 12 tego typu parkingów, z tego część piętrowych, zlokalizowanych przy stacjach metra lub szybkiej kolei miejskiej, z których korzystanie jest nieodpłatne przy okazaniu dobowego, 3-dniowego, 30-dniowego, 90-dniowego biletu komunikacji miejskiej lub uprawnienia do bezpłatnego z niej korzystania.

- *car-pooling*, oznaczający uprzywilejowanie ruchu i parkowania samochodów osobowych, w których udostępniane są miejsca innym podróżującym.

3. Polityka komunalna a atrakcyjność miasta dla turystów

Polityka komunalna nie jest oczywiście zasadniczym czynnikiem podnoszącym atrakcyjność miasta dla turystów. Natomiast jej funkcje w tym względzie można sprowadzić do dwóch. Pierwsza polega na zapewnieniu dostępności komunikacją publiczną do obiektów odwiedzanych przez turystów. Aby to osiągnąć – oprócz działań wskazanych w odniesieniu do mieszkańców – konieczne jest stworzenie czytelnego, wielojęzycznego systemu informacji na temat przebiegu tras, taryf opłat, oznaczeń pojazdów oraz systemu informacji wewnątrz pojazdów. Dobrym rozwiązaniem, cenionym przez turystów jest nadawanie nazw przystankom i stacjom komunikacji miejskiej, związanych ze znajdującymi się w ich pobliżu obiektami zwiedzanymi przez turystów.

Druga funkcja sprowadza się do potraktowania infrastruktury komunalnej, jako obiektów i atrakcji turystycznych. Spektakularnym przykładem tego typu działań jest oferta przewozów zabytkowymi pojazdami komunikacji miejskiej, połączona ze zwiedzaniem miasta. Jest ona m.in. dostępna w Warszawie (zabytkowe tramwaje) i Lublinie (zabytkowy trolejbus).

Bardzo innowacyjnym i na znacznie większą skalę pomysłem jest z kolei utworzenie Muzeum Inżynierii Miejskiej w Krakowie. Powstało w 1998 r. w obiektach najstarszej zajezdni tramwajowej w mieście. Jest obiektem typu eksploratorium, co oznacza, że ma charakter interaktywny i pozwala zwiedzającym na samodzielne poznawanie eksponatów związanych z rozwojem komunikacji miejskiej, elektrowni, gazownictwa i innych dziedzin gospodarki komunalnej. W Muzeum łącznie z Ogrodem Doświadczeń im. S. Lema zlokalizowanych jest ponad 40 interaktywnych stanowisk. Obywają się także zajęcia edukacyjne i lekcje muzealne. Tego typu obiekt odpowiada nowemu paradygmatowi rozwoju turystyki, w którym motywacja turystów określana symbolicznie, jako 3S (słońce, piasek, morze) została zastąpiona przez 3E (edukacja, podniecenie, rozrywka) [Kozak 2009, s. 124].

Zakończenie

Celem opracowania było ukazanie możliwości podnoszenia atrakcyjności miasta dla różnych kategorii jego użytkowników przez aktywną politykę komunalną. W przypadku inwestorów ważne jest otwarcie się władz miasta na przemiany własnościowe podmiotów świadczących usługi komunalne, tworzenie zachęt dla wchodzenia w tę sferę kapitału prywatnego, także przez przedsięwzięcia inwestycyjne w formule PPP oraz przełamanie syndromu dominacji jednoosobowych spółek gminy. Podnoszenie atrakcyjności miasta dla jego mieszkańców dzięki polityce komunalnej, w obecnych warunkach rozwoju polskich miast opiera się na wprowadzaniu

nowoczesnych rozwiązań w zakresie transportu miejskiego. Natomiast niemal zupełnie niedocenianym aspektem polityki komunalnej jest wzmacnianie atrakcyjności miasta przez tworzenie, na bazie historycznych obiektów infrastruktury komunalnej, nowoczesnych produktów turystycznych.

Literatura

- Bogusławski J., 2008, *Cele polityki transportowej miasta*, [w:] *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, O. Wyszomirski (red.). Wyd. Uniw. Gdańskiego, Gdańsk.
- Bogusławski J., 2008a, *Narzędzia polityki transportowej*, [w:] *Transport miejski...*, *op. cit.*
- Broszkiewicz R., 1997, *Podstawy gospodarki miejskiej*. Wyd. AE, Wrocław.
- Crescenzi R., Rodriguez-Pose A., 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*. "Papers in Regional Science", 91, 3.
- Dawkins C. J., 2003, *Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works and Recent Developments*. "Journal of Planning Literature", 18.
- Ginsbert-Gebert A., 1984, *Polityka komunalna*. PWE, Warszawa.
- Grochowski M., 2005, *Polityka miejska a kształtowanie struktury przestrzennej miasta metropolitalnego (przypadek Warszawy)*. „Prace i Studia Geograficzne”, t. 35.
- Grzymała Z., 2011, *Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej*, [w:] *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Z. Grzymała (red.). Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kenworthy J. R., Laube F. B., 2005, *An International Comparative Perspective on Sustainable Transport in European Cities*. "European Spatial Research and Policy", t. 12, nr 1.
- Klasik A., 2008, *Kreatywne i atrakcyjne miasta. Koncepcje i mechanizmy restrukturyzacji aglomeracji miejskich*, [w:] *Kreatywna aglomeracja – potencjały, mechanizmy, aktywności. Podejścia metodologiczne*. Wyd. AE, Katowice.
- Kozak M. W., 2009, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Malisz B., 1981, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*. Wyd. „Arkady”, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Najngier S., 1992, *Prywatyzacja usług i przedsiębiorstw komunalnych w Polsce. Propozycje metody*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk.
- Rozkwitalska C. (red.), 1994, *Komunikacja miejska. Organizacja, zarządzanie i finansowanie*. IGPiK, Warszawa.
- Szołtysek J., 2007, *Podstawy logistyki miejskiej*. Wyd. AE, Katowice.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz.U. z 2004 r., nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.)
Założenia krajowej polityki miejskiej, MRR, Warszawa, 2012.