

SKUTKI DOFINANSOWANIA ZINTEGROWANYCH WĘZŁÓW PRZESIADKOWYCH NA TERENIE AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

DATA PRZESŁANIA: 16.01.2018, DATA AKCEPTACJI: 18.06.2018, KODY JEL: R41, R42

Mikołaj Tomaszuk

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
mikolaj.tomaszuk@amu.edu.pl

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest rozwiązanie problemu badawczego – jakie mogą być dziś skutki dofinansowania budowy lub przebudowy zintegrowanych węzłów przesiadkowych na terenie aglomeracji poznańskiej. Na podstawie postawionych pytań autor przedstawia dane pozwalające na sformułowanie wniosków podsumowania ważnego etapu inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych z punktu widzenia wdrożenia kolei aglomeracyjnej funkcjonującej pod nazwą Poznańskiej Kolei Metropolitalnej.

SŁOWA KLUCZOWE

Poznańska Kolej Metropolitalna, Zintegrowane Węzły Przesiadkowe, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WSTĘP

Alokacja środków europejskich w Polsce w latach 2013–2020 odbywa się zgodnie z wynegocjowanymi priorytetami inwestycyjnymi podzielonymi na centralne i regionalne programy operacyjne. Negocjacje obszarów priorytetowych, które zostały objęte dofinansowaniem, poprzedzono rzetelną diagnozą potrzeb kraju i poszczególnych województw. Co do zasady, metodologia rozdziału środków w stosunku do poprzednich ram finansowych Unii Europejskiej (UE) nie uległa zmianie. Odnosi się jednak wrażenie, że ze względu na doświadczenia Polski wynikające z realizacji pierwszych dwóch wieloletnich budżetów wspólnoty, przygotowania do wdrożenia nowych funduszy i instrumentów europejskich były na zdecydowanie wyższym poziomie. W odniesieniu do priorytetów polityki regionalnej, a także obszarów miejskich, diagnozy potrzeb dokonał zespół opracowujący Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Ponadto każdy z samorządów wojewódzkich, dokonując ewaluacji alokacji z lat 2007–2013, przygotował i podjął nowelizację swoich strategii rozwoju. Przyjęta w trzecim kwartale 2015 roku Krajowa Polityka Miejska 2023 (s. 6) za swój cel przewodni wskazała takie planowanie rozwoju miast,

które za pomocą zintegrowanego podejścia zaspokoi potrzebę postrzegania terytoriów przez pryzmat ich obszarów funkcjonalnych, a nie granic administracyjnych.

Celem artykułu jest rozwiązanie problemu badawczego – jakie mogą być dziś skutki dofinansowania budowy lub przebudowy zintegrowanych węzłów przesiadkowych na terenie aglomeracji poznańskiej. Autor stawia następujące pytania badawcze:

1. Czy dofinansowane w efekcie rozstrzygniętych konkursów lokalizacje zintegrowanych węzłów przesiadkowych są zgodne z tymi wskazanymi w Master Planie dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej i we wcześniejszych opracowaniach eksperckich?
2. Czy zachowano spójność między kryteriami służącymi do wskazania tych lokalizacji a kryteriami służącymi do przyznania dofinansowania na ich budowę lub przebudowę?
3. Czy infrastruktura i środki trwałe, powstałe dzięki inwestycjom sfinansowanym ze środków Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), przyczynią się do realizacji wskaźników strategii ZIT, podniosą konkurencyjność transportu publicznego, a także czy są spójne z celami sformułowanymi w Krajowej Polityce Miejskiej 2023?

DIAGNOZA POTRZEB W ZAKRESIE TRANSPORTU I MOBILNOŚCI W KRAJOWEJ POLITYCE MIEJSKIEJ 2023

W drugiej połowie 2015 roku rząd przyjął Krajową Politykę Miejską 2023. Na podstawie przeprowadzonej diagnozy potrzeb miast i regionów autorzy opracowania uzupełnili tymi wynikami wcześniej przyjęte dokumenty programujące kierunki i cele rekomendowane do dofinansowania ze środków krajowych i/lub unijnych. W pkt. 4.3 wskazano na uwarunkowania i wyzwania dla krajowej oraz regionalnej polityki transportowej. Zauważono konieczność podjęcia takich działań inwestycyjnych i organizacyjnych, które zwiększą przyjazną dla środowiska mobilność mieszkańców. Aktualne wyzwania, z jakimi poradzić sobie musi nowa polityka transportowa w układzie obszarów funkcjonalnych miast, to m.in. gwałtowny wzrost zmotoryzowania, nasilenie ruchu ulicznego, zatłoczenie ulic, blokowanie tras komunikacji miejskiej oraz kłopoty z dostępnością miejsc parkingowych. Skutkami pośrednimi tych problemów są: pogorszenie jakości środowiska życia człowieka i środowiska naturalnego, degradacja przestrzeni miejskiej oraz gorsza jakość życia mieszkańców związana z ilością czasu poświęcanego na odbywanie podróży. Nadto w polskiej rzeczywistości chaotyczny rozwój przestrzenny miast, zazwyczaj powiązany z procesami niekontrolowanej suburbanizacji, spowodował uzależnienie mieszkańców od korzystania z samochodu osobowego jako głównego środka pozwalającego na zaspokojenie codziennych potrzeb transportowych. Tendencje te na przykładzie aglomeracji poznańskiej ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Udział poszczególnych środków transportu w dziennych podróżach poznaniaków, mieszkańców powiatu poznańskiego i średnia w przeliczeniu dla aglomeracji poznańskiej

Środek transportu	Poznań	Powiat poznański	Aglomeracja poznańska
Samochód osobowy	38,7%	65,6%	49,7%
Transport publiczny – komunikacja miejska	42,8%	12,3%	30,4%
Transport publiczny – kolej	0,1%	1,7%	0,8%
Samochód + transport publiczny	0,4%	1,1%	0,6%
Rower	4%	5,3%	4,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Thiem i in., 2014, s. 84).

Powyższe dane ilustrują skutki procesu suburbanizacji odnoszące się do mobilności miejskiej i aglomeracyjnej. Niepokojące tendencje są widoczne przede wszystkim w danych dotyczących mieszkańców powiatu poznańskiego, których podstawowymi środkami transportu pozwalającymi na zaspokojenie ich codziennych potrzeb transportowych są samochody osobowe lub komunikacja miejska (Tomaszyk, 2016, s. 546). Postulowany przez specjalistów rozwój mobilności miejskiej w kierunku pasażerskiego transportu intermodalnego (Szołtysek, 2011, s. 147) stanowi strategiczny cel przyświecający decyzjom inwestycyjnym w infrastrukturę transportu publicznego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (MOF) miasta Poznania oraz decyzjom politycznym przekładającym się na organizację i zarząd nad siecią połączeń komunikacji aglomeracyjnej. Wyzwaniem jest podniesienie niskiego wskaźnika deklarujących korzystanie z transportu publicznego jako podstawowego lub uzupełniającego środka służącego do zaspokojenia potrzeb transportowych (patrz tab. 1). Rację ma również Jeremi Rychlewski (2017, s. 3), pisząc o tym, że potrzeba zmian dotyczy z jednej strony poprawy jakości usług przewozowych, z drugiej zaś ograniczania uciążliwości transportu oraz potrzeb transportowych przy zachowaniu dobrej dostępności poszczególnych celów podróży dla mieszkańców.

Wśród przyczyn aktualnych problemów transportowych polskich aglomeracji autorzy Krajowej Polityki Miejskiej 2023 (2015, s. 37) widzą brak integracji poszczególnych elementów systemu publicznego transportu zbiorowego czy też nienadążanie za zmieniającymi się potrzebami w zakresie kierunków i częstotliwości odbywanych podróży. Wskazują na pożądany kierunek działań inwestycyjnych, których celem ma być włączenie różnych środków transportu w jeden spójny system komunikacyjny miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. Postuluje się szeroką integrację funkcjonalną w postaci organizacji multimodalnych węzłów przesiadkowych, zapewnienie łatwego dostępu do infrastruktury przystankowej, integrację taryfowo-biletową, budowę parkingów P+R (parkuj i jedź) oraz lepszą synchronizację rozkładów jazdy komunikacji miejskiej z aglomeracyjną i regionalną pasażerską komunikacją kolejową¹ (Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, s. 40 i nast.).

¹ W tym kontekście autorzy używają określenia „odniesienie komunikacji miejskiej do komunikacji kolejowej”.

DIAGNOZA POTRZEB INWESTYCYJNYCH W INFRASTRUKTURĘ TRANSPORTOWĄ NA OBSZARZE AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

Finansowanie budowy, przebudowy lub rozbudowy infrastruktury wspomagającej transport publiczny oraz jego integracja z transportem indywidualnym są możliwe dzięki alokacji środków europejskich na poziomie obszarów funkcjonalnych miast. Aktualne zasady wydawania środków z budżetu UE umożliwiają przeprowadzanie konkursów na dofinansowanie na podstawie nieznanego dotąd mechanizmu ZIT. Instytucje pośredniczące w alokacji środków zostały zobligowane do opracowania, uzgodnienia i przyjęcia dokumentu diagnozującego i programującego w perspektywie śródkresowej rozwój obszarów funkcjonalnych. W aglomeracji poznańskiej jednostką wdrażającą ZIT jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań². W przyjętej przez członków stowarzyszenia strategii ZIT na omawianym obszarze zdiagnozowano następujące niedobory w sieci transportu publicznego:

- niedostateczny poziom rozwoju infrastruktury transportowej, zwłaszcza w zakresie rozwiązań niskoemisyjnych oraz stopnia zintegrowania różnych środków komunikacji publicznej,
- nieoptymalny zakres integracji pasażerskiego transportu kolejowego z innymi formami transportu publicznego i indywidualnego,
- niezadowalający w stosunku do potrzeb poziom spójności sieci drogowej oraz powiązań z istniejącymi drogami szybkiego ruchu,
- niewystarczający poziom rozwinięcia sieci ścieżek rowerowych oraz niedostatecznie efektywna ich integracja na poziomie metropolitalnym,
- niewystarczający poziom inwestycji mających na celu zmniejszenie poziomu emisji, zatłoczenia i hałasu (Strategia ZIT, 2015).

Kierunkiem rozwoju aglomeracji w tym kontekście ma być m.in.:

- rozwój infrastruktury transportowej z preferencją dla niskoemisyjnej i zintegrowanej komunikacji publicznej,
- wzrost integracji sieci kolejowej z innymi formami transportu publicznego i indywidualnego,
- zwiększenie spójności sieci drogowej wraz z powiązaniem z nowo zbudowanymi drogami szybkiego ruchu,
- rozbudowa siatki ścieżek rowerowych oraz zwiększenie ich integracji w skali całej metropolii, a także ograniczenie emisji, zatłoczenia i hałasu (Strategia ZIT, 2015).

Kluczową częścią projektu budowy sieci transportu użyteczności publicznej aglomeracji poznańskiej mają być inwestycje w punkty przesiadkowe integrujące różne formy transportu indywidualnego z komunikacją kolejową i/lub tramwajową. Zintegrowane węzły przesiadkowe (ZWP) mają spełniać swe ustawowe kryteria, czyli być „miejscem umożliwiającym dogodną zmianę środka transportu wyposażonym w niezbędną dla obsługi podróży infrastrukturę, w szczególności miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów, systemy informacyjne umożliwiające zapoznanie się zwłaszcza z rozkładem jazdy, linią komunikacyjną lub siecią komunikacyjną” (Ustawa, 2010). Autorzy Strategii ZIT prognozują, iż

² Więcej: <http://www.zit.metropoliapoznan.pl/> (28.12.2017).

skutkami zrealizowanych inwestycji będą: zwiększenie liczby miejsc parkingowych w obiektach P+R, poprawa dostępności komunikacji publicznej dla mieszkańców MOF miasta Poznania oraz skrócenie czasu dojazdu komunikacją publiczną do pracy, szkół i placówek usługowych. Ponadto mają nadzieję, że w długookresowej perspektywie skutkiem dofinansowania budowy ZWP będzie zmiana zachowań komunikacyjnych mieszkańców Poznania i okolic (zmiana kultury mobilności) polegająca na rezygnacji z indywidualnego transportu samochodowego na rzecz transportu zbiorowego jako podstawowego środka przemieszczania się w obrębie aglomeracji.

Z kolei zespół pracowników Centrum Badań Metropolitalnych UAM w opracowanej w 2016 roku Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań (Mikuła, Kaczmarek, 2016, s. 136), w części poświęconej organizacji transportu publicznego, kreśli wizję budowy sprawnej i efektywnej sieci transportu publicznego, która zapewni realizację potrzeb mieszkańców związanych z mobilnością, a także będzie konkurencyjna względem innych form transportu i przyjazna dla środowiska przyrodniczego. W dokumencie tym zakłada się konieczność inwestycji w rozwój centrów przesiadkowych w pobliżu stacji kolei metropolitalnej lub pętli tramwajowych wyposażonych w bezpieczne parkingi. Nie jest to nowy postulat, lecz podnoszony już wcześniej przez środowisko poznańskiego oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji. Rozwiązaniem części problemów transportowych aglomeracji poznańskiej jest oparcie jej rozwoju na sieci kolejowej, a w Poznaniu na sieci tramwajowej (Rychlewski, 2017, s. 3). Budowa lub modernizacja już istniejącej infrastruktury ma pozwolić na korzystanie z podróży łączonych i przyczynić się do minimalizacji negatywnych skutków niekontrolowanego rozwoju przestrzennego całej aglomeracji (Mikuła, Kaczmarek, 2016, s. 137). Oparcie systemu transportu pasażerskiego na sieci kolejowej jest koniecznym czynnikiem metropolizacji, czyli osiągnięcia przez aglomerację poznańską odpowiedniej do jej liczby ludności, lokalizacji i potencjału gospodarczego rangi w gospodarczej strukturze UE (Rychlewski, 2011, s. 198–211). Warto jednak zwrócić uwagę, że same inwestycje w infrastrukturę transportową nie wystarczą, by zmienić kulturę mobilności mieszkańców. Ważnymi elementami atrakcyjnej oferty przewozowej są również: wspólna taryfa przewozowa, spójny rozkład jazdy, spójny z transportem lokalnym system informacji pasażerskiej, pewność usług przewozów aglomeracyjnych (Tomaszyk, 2016, s. 552), skomunikowanie gminnego transportu autobusowego z kursami pociągów oraz inne czynniki mające wpływ na jakość oferowanej usługi przewozowej (Tomaszyk, 2017).

Dokumentem programującym budowę Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (PKM) jest przyjęty w 2017 roku Master Plan dla PKM³. Koncepcja ta była kształtowana tak, aby można było uruchomić system bez inwestycji w infrastrukturę kolejową. Inwestycje te są jednak potrzebne dla zapewnienia odpowiedniego standardu systemu i zachęcenia większej liczby mieszkańców do korzystania z kolei (Rychlewski, 2017, s. 12). W zasadach porządkujących implementację planu w kontekście węzłów przesiadkowych zapisano, że

[...] gminy, na terenie których znajdują się stacje i przystanki kolejowe, na których zatrzymywać się będą pociągi PKM, przejmą odpowiedzialność za modernizację i utrzymanie punktów przesiadkowych. [...] podejmą rozmowy z dotychczasowymi właścicielami w celu przejęcia na własność wybranych nieruchomości służących funkcjom komunikacji publicznej, w tym

³ Więcej o projekcie zob. Master Plan (2018).

budynków stacyjnych⁴; [...] Wraz z uruchamianiem połączeń PKM na poszczególnych liniach gminy będą organizować zsynchronizowany dowóz pasażerów do węzłów przesiadkowych oraz będą ograniczać połączenia autobusowe konkurencyjne do PKM (Zasady PKM, 2015).

Autorzy dokumentu na podstawie przeprowadzonych badań wskazali docelowe lokalizacje węzłów przesiadkowych, dokonując ich hierarchizacji.

Na społeczne uwarunkowania rozwoju kolei metropolitalnej zwracają uwagę Radosław Bul i Tomasz Kaczmarek. Autorzy ci wnioskują, iż z punktu widzenia obszaru funkcjonalnego miasta Poznania

istotne jest [...] szukanie alternatywy, pozwalającej ograniczyć negatywne skutki rozwoju motoryzacji, a także poprawić dostępność głównego miasta. Taką alternatywą jest oparcie systemu transportowego na istniejącej i projektowanej sieci kolejowej. Aglomeracja poznańska dysponuje dużym potencjałem w tym zakresie. W Poznaniu zbiega się 9 linii kolejowych, które z wielu względów, zarówno organizacyjnych, jak i technicznych, są jak dotąd tylko w ograniczonym zakresie wykorzystane w lokalnych przewozach pasażerskich. Z uwagi na istniejącą infrastrukturę, transport kolejowy może stać się konkurencyjny dla transportu samochodowego na obszarze aglomeracji poznańskiej i całego poznańskiego obszaru metropolitalnego, obejmującego powiat poznański i powiaty ościenne (Bul, Kaczmarek, 2014, s. 8; Bul, 2017).

Należy zauważyć, że sama infrastruktura transportowa nie jest wystarczającym warunkiem do zmiany zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Nietrafione lokalizacje ZWP, ich niefunkcjonalność, brak integracji przestrzennej z otaczającymi stacje i przystanki obszarem aglomeracji, brak zintegrowanej oferty przewozowej różnych przewoźników, w tym spółki Koleje Wielkopolskie, brak synchronizacji rozkładów jazdy i niedopasowany do potrzeb pasażerskich układ połączeń są czynnikami, które obniżą atrakcyjność aglomeracyjnego transportu publicznego jako alternatywnej formy przemieszczania. Stąd warunkiem koniecznym powodzenia przedsięwzięcia polegającego na budowie ZWP i uruchomienia PKM jest wola współpracy jednostek samorządu terytorialnego, przewoźników, spółek skarbu gminy i województwa oraz Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości dworcowych i infrastruktury kolejowej.

ALOKACJA ŚRODKÓW NA WSPIERANIE STRATEGII NISKOEMISYJNYCH, W TYM MOBILNOŚCI MIEJSKIEJ W RAMACH ZIT DLA MOF MIASTA POZNANIA

Instytucją pośredniczącą w wyborze środków europejskich zapewnionych w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2013–2020 (WRPO) jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Realizacja zadania polegającego na wyłonieniu w trybie konkursowym projektów na dofinansowanie budowy lub przebudowy infrastruktury ZWP odbywała się w ramach poddziałania 3.3.3. „Wspieranie strategii niskoemisyjnych, w tym mobilności miejskiej w ramach ZIT dla MOF Poznania” (WRPO, 2013). Dotychczas ogłoszono pięć naborów wniosków. Władze stowarzyszenia, decydując o wyborze projektów w trybie konkursowym, zrezygnowały z opcji jednego konkursu na projekt systemowo rozwiązujący zdefiniowane w dokumentach programo-

⁴ Kwestia własności nieruchomości, na której ma powstać ZWP, jest zasadniczym i dotąd nierozwiązanym problemem, który może opóźnić lub pozbawić dofinansowania wyłonionych w trybie konkursowym lokalizacji.

wych problemy. Tabela 2 przedstawia zbiorcze zestawienie ogłoszonych naborów, wybranych do realizacji projektów i lokalizacje ZWP. Tabela 3 ilustruje wymogi, jakim sprostać muszą węzły integracji i przystanki zintegrowane. W tabeli 4 zaś porównano zdiagnozowane w 2014 roku dla PKM efekty jej wprowadzenia ze złożonymi wnioskami o dofinansowanie.

W tabeli 2 wskazano gminy, które najczęściej składały wnioski o dofinansowanie i były w tym zadaniu najbardziej skuteczne. Jednak miarą tej skuteczności nie jest zlokalizowanie węzła we wcześniej projektowanej lokalizacji, lecz poza jej zasięgiem lub nie przy infrastrukturze kolejowej albo tramwajowej. Przykładem takich inwestycji są wnioski o dofinansowanie składane przez gminy: Tarnowo Podgórne, Kleszczewo, Śrem. Z kolei przykładem gminy, która w ramach prowadzonych naborów składała wniosek o dofinansowanie, a go nie otrzymała, jest gmina Komorniki, która leży wzdłuż trasy kolejowej z Poznania w kierunku Wolsztyna. W projektowanej sieci połączeń realizowanych w ramach PKM zakłada się zwiększenie częstotliwości kursów pociągów relacji Grodzisk Wielkopolski–Wągrowiec (linia S3). Ponadto istniejące stacje kolejowe w Wirach, Szreniawie i Rosnówku są zlokalizowane na obszarach charakteryzujących się wysoką presją migracyjną i inwestycyjną, co stanowi o ich potencjale uzasadniającym dofinansowanie budowy ZWP. Opierając się na tak sformułowanym kryterium oceny złożonych wniosków, brak tych lokalizacji można uznać za błąd. Należy jednak wspomnieć, że gmina ta we współpracy z miastem Poznaniem i powiatem poznańskim będzie beneficjentem pozakonkursowego rozdania środków na przebudowę układu torowo-drogowego w rejonie ul. Grunwaldzkiej na granicy Poznania i Komornik. Przebudowa ta pozwoli na uruchomienie bezkolizyjnego przejazdu tunelem pod trasą kolejową Poznań–Berlin. Opinie ekspertów na temat zasadności tej inwestycji z punktu widzenia promocji transportu publicznego są jednak podzielone.

Zdecydowanie ważniejszym kryterium analizy danych tabeli 2 jest porównanie proponowanych w Master Planie dla PKM lokalizacji ZWP i przystanków zintegrowanych z tymi, które otrzymały dofinansowanie. Zaznaczone na szaro gminy uzyskały dofinansowanie na budowę lub przebudowę infrastruktury przydworcowej związanej ze zmianą funkcji dotychczasowych dworców kolejowych na węzły przesiadkowe czy też przystanki zintegrowane. Uzasadnieniem dla tych lokalizacji są nie tylko skutecznie napisane wnioski o dofinansowanie (z użyciem słów kluczowych), lecz przede wszystkim merytoryczne opracowania wcześniej zleconych ekspertyz potwierdzających aktualne i przyszłe potoki pasażerskie na tych węzłach. Kursywą zaznaczono te gminy, które uzyskały dofinansowanie na większą liczbę węzłów niż proponowano w Master Planie dla PKM.

Analiza danych z powyższego zestawienia wskazuje na istotne rozbieżności między opracowaniami ekspertów, na podstawie których wyznaczono docelowe punkty integracji, z tymi, które w wyniku postępowania konkursowego zostaną zbudowane lub przebudowane. Ponadto wnioski złożone przez gminy, które otrzymały dofinansowanie na lokalizacje węzłów lub przystanków zintegrowanych niepołożonych przy linii kolejowej bądź tramwajowej, są przykładem odstępstwa od leżącej u podstaw myślenia o systemie aglomeracyjnej komunikacji publicznej koncepcji PKM. Co prawda lokalizacje te znajdują się na terenie gmin będących członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań, jednak obecnie nie mają one czynnego połączenia kolejowego z którąkolwiek z linii kolei aglomeracyjnej. Są położone w zasięgu koncepcji przebiegu linii S7 (Kaczmarek, Mięka, 2010).

Tabela 2. Zestawienie ogłoszonych konkursów oraz proponowanych lokalizacji z lokalizacjami, które uzyskały wsparcie finansowe

Gmina	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie/otrzymanie dofinansowania					Rodzaje i lokalizacje węzłów i przystanków wg koncepcji zintegrowanego transportu publicznego			Wybrane lokalizacje
	Nabór 1	Nabór 2	Nabór 3	Nabór 4	Nabór 5	Przystanki zintegrowane	Węzły przystankowe znaczenia lokalnego	Węzły przystankowe znaczenia regionalnego	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>Poznań</u>	1/tak	1	1/tak	1/tak	2/1 tak	Dębiec, Franowo*, Garbary, Strzeszyn, Hetmańska*, Nowowiejskiego*	Górczyn Zawady	Wschód	PST Szymanowskiego rondo Staroleka, rondo Rataje, św. Michała, Górczyn, Strzeszyn
<u>Czerwonak</u>	4	4/tak		1	1	Bolechowo, Czerwonak, Owińska	-	-	Czerwonak, Czerwonak Osiedle, Owińska, Bolechowo
<u>Śrem</u>				1/tak		-	-	-	Śrem <small>poza PKM</small>
<u>Skoki</u>	1/tak	1		1	1	Skoki, Sława Wilkp.	-	-	Skoki
<u>Szamotuły</u>	1/tak			1/tak	1	Pamiętkowo	-	Szamotuły	Szamotuły, Baborówko, Pamiętkowo
<u>Rokietnica</u>		1		1/tak		-	Rokietnica	-	Rokietnica
<u>Mosina</u>			1	1/tak		-	Mosina	-	Mosina, Drużyna Poznańska, Ilówiec
<u>Swarzędz</u>	1	1/tak	1	1	1/tak	Kobylnica	Swarzędz	-	Swarzędz, Kobylnica, Paczkowo, Garby
<u>Kleszczewo</u>				1	1/tak	-	-	-	Kleszczewo, Tulce <small>poza PKM</small>
<u>Komorniki</u>				1	2	-	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Puszczykowo	1/tak			1/tak		Puszczykowo, Puszczykówko	-	-	Puszczykowo, Puszczykówko
Oborniki	1/tak		1/tak		1	Oborniki Wlkp. Miasto	Oborniki Wlkp.	-	Oborniki Wlkp. Miasto, Wargowo
Pobiedziska	1/tak	1	1			-	Pobiedziska	-	Biskupice, Pobiedziska, Letnisko, Pobiedziska
Środa Wlkp.	1/tak					-	Środa Wlkp.	-	Środa Wlkp.
Kostrzyn	1/tak				1	-	Kostrzyn Wlkp.	-	Kostrzyn Wlkp.
Murowana Goślina	1/tak					-	Murowana Goślina	-	Murowana Goślina
Suchy Las	1/tak	1/tak				Złotniki	-	-	Złotniki, Gołczewo, Chludowo
Czempiń	1/tak					-	Czempiń	-	Czempiń
Dopiewo		1/tak				Dopiewo, Pałędzie	-	-	Pałędzie, Dopiewo
Kórnik		1/tak			1	-	-	-	Kórnik
Luboń			1/tak			-	Luboń	-	Luboń
Buk					1/tak	Buk	-	-	Buk
Stęszew					1/tak	Stęszew	-	-	Stęszew
Tarnowo Podgórne		1/tak	1/tak			-	-	-	Sady, Przeźmierowo, Lusowo, Ceraadz Kościelny, Tarnowo Podgórne, Kokoszczyń

Anotacja: ■ gminy, które otrzymały dofinansowanie na wszystkie proponowane węzły i przystanki; Suchy Las – oznaczenie gmin, które otrzymały dofinansowanie na niektóre z projektowanych węzłów i przystanków; Suchy Las – oznaczenie gmin, które otrzymały dofinansowanie na budowę więcej niż prognozowano węzłów zintegrowanych; Kleszczewo – oznaczenie gmin, na terenie których nie proponowano lokalizacji węzłów, a które otrzymały wsparcie.

* Planowane węzły.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz: (S. Ciesiołka, komunikacja osobista, 12.01.2018; Koncepcja, 2014).

Z kolei uzyskanie dofinansowania na większą liczbę lokalizacji ZWP w gminie niż wynikałoby to z diagnozy potrzeb PKM może dowodzić tego, że nad merytorycznym uzasadnieniem lokalizacji zwyciężyła pragmatyka polityczna i chęć wykazania się przez władarzy gmin wysokim wskaźnikiem uzyskania dofinansowania ze środków UE na inwestycje w gminie. Skutkiem takich działań jest powstanie pseudowęzłów przesiadkowych, których funkcjonalność już dziś może się wydawać wątpliwa, m.in. ze względu na ich zbyt gęstą lokalizację na danym obszarze. Konieczność zatrzymywania się pociągów PKM na każdym z tych przystanków będzie skutkowałą dłuższym czasem dojazdu do Poznania, co w efekcie nie będzie alternatywą względem dojazdu samochodem. Ponadto trzeba zauważyć, iż dofinansowanie większej od zakładanej na danym odcinku liczby węzłów doprowadziło do tego, że niektóre gminy nie mogły otrzymać wsparcia z uwagi na ograniczone w tym działaniu środki WRPO.

Tabela nr 3. Wymogi infrastrukturalne dla węzłów integracyjnych

Węzeł transportowy w centrum miejscowości									
Rodzaj węzła	P&R	B&R	K&R	Odległość między przystankami różnych rodzajów transportu	Zakup biletu na miejscu	Zadaszenie	Miejsca siedzące dla oczekujących przy przystankach	Informacja głosowa	Informacja wizualna
Krajowy	-	dla 2% wsiadających	7 miejsc	150 m	tak	tak	100 miejsc	tak	tak
Regionalny	dla 4% wsiadających	dla 3% wsiadających	4 miejsca	150 m	tak	tak	60 miejsc	tak	tak
Lokalny	dla 5% wsiadających	dla 4% wsiadających	4 miejsca	150 m	tak	tak	40 miejsc	tak	tak
Przystanek zintegrowany	dla 6% wsiadających	dla 6% wsiadających	3 miejsca	100 m	tak/nie	tak	5 miejsc	tak	nie
Przystanek	-	dla 6% wsiadających	2 miejsca	-	nie	tak/nie	5 miejsc	nie	nie
Węzeł transportowy poza centrum miejscowości									
Krajowy	-	dla 3% wsiadających	7 miejsc	100 m	tak	tak	100 miejsc	tak	tak
Regionalny	dla 5% wsiadających	dla 4% wsiadających	4 miejsca	100 m	tak	tak	60 miejsc	tak	tak
Lokalny	dla 6% wsiadających	dla 5% wsiadających	4 miejsca	100 m	tak	tak	40 miejsc	tak	tak
Przystanek zintegrowany	dla 6% wsiadających	dla 8% wsiadających	3 miejsca	100 m	tak/nie	tak	10 miejsc	tak	nie

P&R – Park and Ride; B&R – Bike and Ride, K&R – Kiss and Ride

Źródło: (Koncepcja, 2014).

W tabeli 3 wskazano standardy, jakim sprostać muszą poszczególne kategorie/rangi infrastruktury pozwalające na integrację usług przewozowych w jednym miejscu. Z kolei w tabeli 4 wskazano na opisane w Master Planie dla PKM spodziewane skutki budowy kolei metropolitalnej wraz z porównaniem argumentacji podnoszonej w uzasadnieniach do wniosków ze standardowym wnioskiem o dofinansowanie. Należy mieć na względzie, że budowa infrastruktury

towarzyszącej PKM nie jest finalnym projektem. Na tej podstawie trudno się podjąć ewaluacji całego projektu PKM. Natomiast metodologia wniosków o dofinansowanie wskazywała na to, że aplikujący powinien uzasadnić inwestycję, właśnie wskazując skutki budowy kolei metropolitalnej wykorzystującej nową infrastrukturę. Widoczna rozbieżność między spodziewanymi efektami uruchomienia PKM a argumentacją podnoszoną przez wnioskodawców skutkuje wyborem tych wniosków, które lepiej wpasowały się w kryteria konkursowe (co nie dziwi), ale niekoniecznie znajdowały uzasadnienie merytoryczne we wcześniejszych opracowaniach. Uwagę zwraca również fakt, że ogłaszający konkurs w kryteriach kwalifikujących do dalszej oceny merytorycznej nie podnosił konieczności spełniania wymogów PKM, lecz tylko strategii ZIT. Cztery nowelizacje tego ostatniego dokumentu, nawet z przychylną opinią instytucji zarządzającej oraz Ministerstwa Rozwoju i Finansów, powodowały, iż mogło dojść do rozbieżności między Master Planem dla PKM a lokalizacjami uzyskującymi wsparcie finansowe. Przykładem na potwierdzenie tej tezy jest chociażby wykreślenie zapisu strategii ZIT w wersjach 1 i 1.1 mówiącego o tym, że węzły powinny być zlokalizowane poza II ramą komunikacyjną miasta Poznania⁵. Efektem przegłosowanych przez Radę Metropolii Poznań zmian i uzyskania na nie pozytywnych uzgodnień jest spełnienie kryterium dostępności dla przebudowy ronda Rataje zlokalizowanego w obrębie II ramy komunikacyjnej.

Tabela 4. Porównanie spodziewanych skutków budowy PKM wraz z infrastrukturą towarzyszącą z deklarowanymi we wnioskach efektami, kryteriami konkursowymi oraz ze statystycznym projektem

Spodziewane skutki budowy kolei metropolitalnej na terenie aglomeracji poznańskiej	Argumentacja wnioskodawców w dokumentach konkursowych
1	2
Spółeczeństwo	
skrócenie czasu podróży	x
zmniejszenie kosztów eksploatacji samochodów	
zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia drogowego	x
zwiększenie dostępności do miejsc pracy, szkół, usług, rekreacji i turystyki	x
ograniczenie uciążliwości transportu dla mieszkańców	x
zapewnienie ekonomicznego środka transportu	
zmniejszenie zatłoczenia na drogach	x
podwyższenie komfortu życia mieszkańców	x
zapewnienie taniego i efektywnego transportu	
zwiększenie dostępności transportowej obszaru	x
zwiększenie udziału transportu kolejowego w pracy przewozowej ogółem	x
zmniejszenie emisji spalin	x
zniesienie barier rozwojowych regionu	
zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym poszczególnych obszarów	
zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu	

⁵ „W ramach Projektu możliwe jest dofinansowanie kosztów tworzenia zintegrowanych węzłów przesiadkowych przy istniejących stacjach kolejowych i przystankach położonych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania oraz przy stacjach Czempin i Środa Wielkopolska, które są stacjami granicznymi minimalnego zasięgu Poznańskiej Kolei Metropolitalnej wskazanego w uchwale Rady Projektu Master Plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej z dnia 2 lipca 2015 r., a także przy najważniejszych z punktu widzenia funkcjonowania systemu transportu pętlach lub przystankach tramwajowych, położonych na zewnątrz drugiej ramy komunikacyjnej Poznania” (por. Strategia ZIT, 2015).

1	2
podwyższenie spójności terytorialnej i atrakcyjności osiedleńczej regionu	
zwiększenie poziomu integracji podsystemów transportowych	x
Organizator przewozów	
poprawa mobilności społeczeństwa lokalnego	x
zwiększony poziom dostępności komunikacyjnej lokalnych obszarów	
poprawa dostępności lokalnych rynków pracy	
poprawa dostępności do ponadlokalnych miejsc pracy	
poprawa dostępności do szkół, urzędów i opieki zdrowotnej	x
zmniejszenie stopy bezrobocia	
zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej obszarów	
większe wpływy z podatków	
Samorządy	
poprawa organizacji przewozów	x
zwiększenie pracy przewozowej w transporcie kolejowym	
efektywniejsze wykorzystanie taboru	
zwiększenie przychodów	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Koncepcja, 2014).

Porównanie w tabeli 4 prognozowanych skutków uruchomienia PKM z argumentacją podnoszoną we wnioskach o dofinansowanie pokazuje ostrożność w argumentacji mającej wpływ na wskaźniki produktu. Część z deklarowanych skutków przyznania dofinansowania będzie możliwa do zbadania po okresie ewaluacji projektów, przewidzianym na koniec 2020 roku.

Rysunek 1 ilustruje wszystkie objęte dofinansowaniem lokalizacje ZWP oraz te, które przeszły pozytywnie ocenę strategiczną w piątym naborze z trzeciego kwartału 2017 roku.

WNIOSKI

Logika efektywnego myślenia projektowego niekiedy uzasadnia przyznanie dofinansowania tylko i wyłącznie chęcią osiągnięcia wysokich wskaźników wydanych środków w ramach priorytetów regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Oceniając skutki przyznania dofinansowania z punktu widzenia formalno-prawnego, trzeba powiedzieć, że środki zostały przyznane zgodnie z celem i przewidzianym trybem. Jednak kierowanie się dysponenta środków publicznych tylko takim kryterium efektywności dofinansowanej inwestycji, bez analizy rzeczywistej potrzeby realizacji inicjatywy projektowej i jej skutków, trwałości oraz zmian dokonujących się w bliższym, jak i w dalszym otoczeniu inwestycji, należy uznać za nieracjonalne. Niezależnie od rangi dokumentu uzasadniającego dofinansowanie inwestycji w ZWP i gremium, przez które był przyjmowany, skutkiem realizacji tych inwestycji ma być zmniejszenie różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym, stymulowanie rozwoju systemu transportu publicznego, zwiększenie dostępności i atrakcyjności osadniczej i gospodarczej również peryferyjnych obszarów aglomeracji oraz obniżenie poziomu emisji CO₂. Stąd przyznanie dofinansowania na budowę lub przebudowę ZWP powinno skutkować podjęciem próby ich integracji przestrzennej i poprawy ich dostępności. Temu ostatniemu celowi służą m.in. inwestycje w infrastrukturę drogową doprowadzającą ruch samochodowy, pieszy czy rowerowy do węzła, budowa lub rozbudowa



Rysunek 1. Lokalizacje ZWP objęte dofinansowaniem ze środków ZIT dla MOF miasta Poznania.

Źródło: (S. Ciesiołka, komunikacja osobista, 12.01.2018).

parkingów, budowa parkingów rowerowych, poprawa bezpieczeństwa na peronach ZWP i inne. Te efekty będą najszybciej widoczne i pozwolą na sprostanie założonym przez ogłaszającego konkurs wskaźnikom produktu, takim jak: zakup niskoemisyjnych autobusów, zakup stojaków rowerowych, przebudowa dróg, budowa ścieżek rowerowych i innych. W rezultacie poprawie ulegnie stan infrastruktury drogowej doprowadzającej ruch samochodowy, rowerowy i pieszy do węzłów. Pasażerowie dojeżdżający do ZWP rowerem zyskają nowe ścieżki rowerowe, a także miejsce do bezpiecznego przechowania roweru. Rozbudowie ulegnie również system roweru miejskiego poza granicami miasta Poznania. Z kolei zakup niskoemisyjnego taboru autobusowego w znaczący sposób zmodernizuje flotę transportową mniejszych przewoźników, podniesie komfort podróży i może, ale tylko w części, przyczyni się do wzrostu popularności transportu publicznego jako podstawowego środka transportu w aglomeracji poznańskiej. Na etapie projektowania inwestycji należy jednak pamiętać, że aby węzły spełniały swoje pozostałe cele, muszą spełniać wskaźniki funkcjonalności (Czubiński, 2017).

Cztery zmiany treści dokumentu stanowiącego podstawę do ogłaszania konkursu i wyboru wniosków o dofinansowanie ZWP w MOF miasta Poznania można uznać za uelastycznienie nowej formuły ZIT i dostosowywanie się do faktycznie występujących potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmuje się, że wcześniejsze opracowania nieprecyzyjnie diagnozowały potrzeby w tym zakresie. Można jednak odnieść wrażenie, że działania te mają na celu znalezienie funduszy na sfinansowanie inwestycji, które powinny być realizowane z innych niż ZIT środków. Tym samym istnieją przesłanki do popełnienia jednego z podstawowych błędów związanych z przyznaniem dofinansowania polegającego na tym, iż dotacja inwestycji może powodować zmianę istoty samej inwestycji (Ofiarski, 2012).

Skutkiem decyzji o konkursowym trybie wyłaniania projektów objętych dofinansowaniem zgłaszanych przez poszczególne gminy było doprowadzenie do niepotrzebnej konkurencji gmin i ich władarzy o te środki. Z założenia strategia i budżet ZIT miały wzmocnić współpracę międzygminną, tak niezbędną przy współdziałaniu podczas tworzenia systemu kolei aglomeracyjnej.

Kształtowanie się kolei metropolitalnej jest procesem ewolucyjnym wymagającym zsynchronizowanych działań na wielu płaszczyznach. Wśród nich wymienić można m.in.: poprawę przepustowości sieci kolejowej, uruchomienie nowych połączeń kolejowych, integrację przestrzenną stacji i przystanków, inwestycję w infrastrukturę kolejową i drogową. Dzięki środkom finansowym dysponowanym na podstawie mechanizmu ZIT częściowo poprawiła się integracja przestrzenna stacji i przystanków na terenie MOF miasta Poznania.

LITERATURA

- Bul, R. (2017). Węzły przesiadkowe jako główny element zintegrowanego systemu transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej. *Transport Miejski i Regionalny*, 9, 11–19.
- Bul, R., Kaczmarek, T. (2014). *Spoleczne uwarunkowania rozwoju kolei metropolitalnej w aglomeracji poznańskiej*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Czubiński, R. (2017). *Jak mierzyć funkcjonalność węzłów przesiadkowych?* Pobrane z: <http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/jak-mierzyc-funkcjonalnosc-wezlow-przesiadkowych-56552.html> (10.02.2018).
- Koncepcja (2014). *Koncepcja zintegrowanego transportu publicznego w oparciu o linie poznańskiego węzła kolejowego. Plan operacyjny wdrożenia opracowanej koncepcji zintegrowanego transportu publicznego w oparciu o linie kolejowe PWK*. Warszawa: WYG Consulting.
- Koncepcja 2030 (2011). Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. M.P. 2012, poz. 252.
- Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015). Pobrane z: https://www.muir.gov.pl/media/8282/Krajowa_Polityka_Miejska_projekt_27_08_2015.pdf (20.11.2017).
- Master Plan (2018). Master Plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitarnej. Pobrane z: http://www.kolej.metropoliapoznan.pl/strona_glowna (20.11.2017).
- Mikuła, Ł., Kaczmarek, T. (2016). *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*. Poznań: Centrum Badań Metropolitalnych UAM.
- Ofiarski, Z. (2012). Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Eteł, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian* (s. 276–288). Białystok: Temida2.
- Rychlewski, J. (2011). Kolej metropolitalna w strategii rozwoju metropolii poznańskiej. W: A. Krych (red.), *Nowoczesny transport publiczny w obszarach zurbanizowanych* (s. 198–211). Poznań: Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Rychlewski, J. (2017). *Rola planowanej Poznańskiej Kolei Metropolitalnej*. Poznań: Stowarzyszenie Metropolia Poznań (materiały konferencyjne).

- Strategia ZIT (2015). Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Poznania. Pobrane z: <http://www.zit.metropoliapoznan.pl/zit-dla-miejskiego-obszaru-funkcjonalnego-poznania/strategia-zit> (12.12.2016).
- Szołtysek, J. (2011). *Kreowanie mobilności mieszkańców miast*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Thiem, J., Mikołajczyk, M., Maćkowiak, A., Kempa, B., Popławski, M., Thiem, J. (2014). *Badania i opracowanie planu transportowego aglomeracji poznańskiej*. Poznań: Biuro Inżynierii Transportu, Millward Brown.
- Tomaszyk, M. (2016). Zabezpieczenie potrzeb komunikacyjnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze Aglomeracji Poznańskiej – organizacja, zarządzanie, inwestycje, propozycje zmian. W: J. Konieczny, R. Kamprowski (red.), *Bezpieczne miasto w zagrożeniach środowiskowych. Ochrona ludności i ratownictwo* (s. 539–560). Inowrocław–Poznań: Oficyna Wydawnicza Garmond.
- Tomaszyk, M. (2017). Wybrane elementy polityki jakości komunikacji publicznej w aglomeracji poznańskiej na przykładzie standardów Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu. *Polityka i Społeczeństwo*, 3 (15), 32–56.
- Ustawa (2010). Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.
- WRPO (2013). Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2013–2020. Pobrane z: <http://wrpo.wielkopolskie.pl/> (20.10.2017).
- Zasady PKM (2015). Zasady Poznańskiej Kolei Metropolitalnej. Pobrane z: <http://www.kolej.metropoliapoznan.pl/zasady-poznanskiej-kolei> (20.11.2017).

THE EFFECTS OF GRANTING FINANCING FROM APPROPRIATIONS OF INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS FOR CONSTRUCTION AND MODERNIZATION OF INTEGRATED TRANSFER NODES IN THE POZNAŃ AGGLOMERATION

SUMMARY

The article presents, how to solve the research problem: what are the effects of co-financing construction or reconstruction of integrated transfer nodes in the Poznań Agglomeration. Based on the research questions, author shows data allowing to formulate conclusions regarding the effects of building an important element of infrastructure accompanying the superior project of the Poznań Metropolitan Railway.

KEYWORDS

Poznań Metropolitan Railway, Integrated Transfer Nodes, Integrated Territorial Investments

Translated by Mikołaj Tomaszuk