

Bartosz Mazur

Wsparcie unijne dla szybkich kolei metropolitalnych w okresie budżetowym 2007–2013

Istotnym warunkiem rozwoju polskich aglomeracji jest sprawny system transportowy. Do obsługi dużych potoków pasażerskich między sąsiadującymi miastami najlepiej nadaje się transport szynowy. W Polsce odczuwa się dotkliwy brak sprawnych połączeń kolejowych do obsługi ruchu aglomeracyjnego. Szansą na zmianę tego niekorzystnego obrazu jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”, w którym uwzględniono realizację projektów z zakresu szybkich kolei miejskich. Jednak by tę szansę wykorzystać, konieczne jest zmodyfikowanie niejasnych zapisów PO „IIŚ” w taki sposób, by przystawały one do rzeczywistości.

Istota wsparcia unijnego

Istotne znaczenie w budżecie Unii Europejskiej mają środki Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Środki te są dzielone na poszczególne kraje, choć to, czy w ostateczności trafią do podmiotów danego kraju zależy od skuteczności ich wykorzystania. Tym samym widać, że nawet na poziomie unijnym nie ma czegoś takiego, jak środki zagwarantowane – jeśli w kraju, dla którego jest przeznaczone wsparcie, nie znajdzie się odpowiednia ilość i wartość projektów, to część środków po prostu przepada.

Każdy kraj zobowiązany jest do przedstawienia koncepcji wykorzystania środków unijnych. Koncepcja ta przybiera formę programów operacyjnych, które precyzują sposób wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Każdy program operacyjny podzielony jest na priorytety, w ramach których występują działania, które mogą się dodatkowo dzielić na poddziałania. Program operacyjny zawiera wiele informacji ogólnych, jak diagnoza, synteza strategii czy analiza SWOT, istotnych z punktu widzenia twórców programu. Z punktu widzenia podmiotów ubiegających się o środki unijne najważniejsze znaczenie mają zapisy szczegółowe.

W części każdego programu ustalonej wyłącznie na poziomie krajowym znajduje się wspomniany podział priorytetów na działania oraz opcjonalnie poddziałania. Do każdego działania lub poddziałania opisane zostają następujące kwestie:

- 1) cel i opis działania,
- 2) typy projektów,
- 3) rodzaje beneficjentów,
- 4) kwestie finansowe,
- 5) spodziewane efekty i wskaźniki.

Te pięć punktów stanowi pewnego rodzaju wytyczne dla każdego zainteresowanego pozyskaniem środków unijnych na swój projekt. Warunkiem uzyskania wsparcia na realizację projektu jest to, aby wpisywał się on w wymienione pięć punktów – dlatego

tak ważne jest wcześniejsze zadbanie o właściwe, merytorycznie uzasadnione zapisy, adekwatne do rzeczywistości.

Jeśli w programie nie znajdzie się zapis umożliwiający na przykład modernizację dworców kolejowych, to z definicji żaden projekt modernizacji dworca kolejowego nie będzie mógł uzyskać wsparcia. Podobnie jeśli w danym działaniu katalog beneficjentów uwzględni wyłącznie samorządy szczebla gminnego, o wsparcie nie będzie mógł ubiegać się powiat, organizacja pozarządowa czy spółka komunalna.

Za układ wszystkich programów operacyjnych, składający się na koncepcję wykorzystania środków unijnych, odpowiadają władze krajowe. Wymogiem unijnym jest, by cały układ charakteryzował się dychotomicznością udzielanego wsparcia, co oznacza, że dla każdego projektu możliwe jest uzyskanie wsparcia z tylko jednego programu, priorytetu i działania. Opisowo ujmując – wsparcie w ramach poszczególnych programów powinno być tak „poszupladkowane”, by każdy zainteresowany trafił do jednej i tylko jednej szupladki. Temu ma właśnie służyć demarkacja między poszczególnymi programami, priorytetami i działaniami.

Zapisy projektu Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”

Struktura PO „IIŚ”

Jednym z programów operacyjnych, przygotowywanych przez stronę polską jako element koncepcji wykorzystania unijnego wsparcia jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”. Obecnie opublikowana została wersja piąta projektu tego programu [1]. Zakres tematyczny PO „IIŚ” jest bardzo szeroki – obejmuje on wsparcie dla wielu różnych sektorów. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że priorytety I-V dotyczą ochrony środowiska, priorytety VI-IX zawierają wsparcie dla transportu, sektor energetyki zainteresowany będzie zapisami priorytetów X i XI. Priorytet XII obejmuje kulturę, XIII – ratownictwo medyczne, zaś ostatni, XIV priorytet stanowi pomoc techniczna, czyli środki przeznaczone dla instytucji obsługujących program.

Z punktu widzenia szybkich kolei metropolitalnych najistotniejsze znaczenie mają zapisy priorytetu VII Transport przyjazny środowisku, a konkretnie działania 7.3. Transport miejski w obszarach metropolitalnych. Tam bowiem przewidziano wsparcie dla tego typu projektów. Dlatego też warto bliżej przyjrzeć się możliwościom i warunkom uzyskania wsparcia unijnego na projekty związane z tworzeniem w aglomeracjach sprawnych, szybkich połączeń kolejowych.

Działanie 7.3

Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”

Wsparcie aglomeracyjnych połączeń kolejowych możliwe zostało ujęte w priorytecie VII w działaniu 7.3 Transport miejski w obsza-

rach metropolitalnych. Głównym celem priorytetu (obejmującego też inne działania) jest zwiększenie udziału ekologicznych gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków [1, s. 62], który następnie został rozwinięty w wiele celów szczegółowych.

Układ treści działania 7.3 standardowo zawiera cel i opis działania oraz wszystkie informacje ukierunkowujące przewidziane wsparcie. Warto natomiast bliżej przyjrzeć się treści merytorycznej zapisów programu. Wydaje się to szczególnie istotne z punktu widzenia wsparcia dla szybkich kolei miejskich, jako elementu systemu transportowego na styku komunikacji miejskiej i transportu kolejowego.

Zgodnie z zapisami w latach 2007–2013 beneficjenci będą mogli uzyskać wsparcie unijne w ramach działania 7.3 PO „liŚ” na następujące typy projektów [1, s. 155–156].

1. Adaptacja, budowa, przebudowa, rozbudowa sieci: szynowych, trolejbusowych:
 - budowa, przebudowa, rozbudowa układu torowego na trasach, pętlach, bocznicach oraz zajezdniach;
 - adaptacja sieci kolejowej do potrzeb miejskiego transportu publicznego;
 - budowa, przebudowa, rozbudowa linii metra;
 - budowa, przebudowa, rozbudowa sieci energetycznej i podstacji trakcyjnych tramwajowych, trolejbusowych;
 - wyposażenie dróg, ulic, torowisk w obiekty inżynieryjne i niezbędne urządzenia drogowe służące bezpieczeństwu ruchu pojazdów transportu publicznego;
 - wyposażenie dróg, ulic, w infrastrukturę służącą obsłudze transportu publicznego (np. zatoczki, podjazdy, zjazdy) oraz pasażerów (np. przystanki, wysepki);
 - zakup taboru szynowego;
 - zakup taboru trolejbusowego.
2. Budowa, przebudowa, rozbudowa przystanków, stacji i węzłów przesiadkowych – zintegrowanych z różnymi rodzajami systemów transportu, w tym:
 - systemy parkingów dla samochodów „Parkuj i jedź” (Park&Ride) oraz dla rowerów (Bike&Ride) przy krańcowych przystankach komunikacji zbiorowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą służącą obsłudze pasażerów.
3. Projekty z zakresu telematiki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego:
 - systemy sygnalizacji akustycznej;
 - systemy sygnalizacji świetlnej wzbudzonej przez autobusy, trolejbusy, tramwaje (sygnalizacja akomodacyjna);
 - systemy dystrybucji i identyfikacji biletów;
 - systemy nawigacji satelitarnej do usprawnienia ruchu i zwiększenie bezpieczeństwa transportu publicznego;
 - systemy informacji dla podróżnych – elektroniczne tablice informacyjne, w tym systemy on-line;
 - systemy monitorowania bezpieczeństwa montowane na przystankach, peronach, stacjach, węzłach przesiadkowych, parkingach oraz w taborze.

Proponowany katalog beneficjentów (czyli podmiotów, które potencjalnie mogą się ubiegać o dofinansowanie) obejmuje następujące kategorie [1, s. 156]:

- gminy, miasta na prawach powiatu lub działające w ich imieniu jednostki organizacyjne;
- związki, porozumienia jednostek samorządu terytorialnego;
- podmioty wykonujące usługi publiczne na zlecenie gminy/powiatu grodzkiego/związku międzygminnego – w których więk-

szość udziałów lub akcji posiada gmina, powiat grodzki, związek międzygminny/Skarb Państwa – na podstawie aktualnej umowy dotyczącej świadczenia usług z zakresu transportu publicznego.

Proponowane zapisy rodzą wiele wątpliwości, które wypunktowano w dalszej części.

Wątpliwości zapisów projektu PO „liŚ”

Typy projektów

Szczytny cel opisywanego działania, tj. zwiększenie udziału ekologicznego transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych, budzi niestety również pewne wątpliwości, rodzące się w wyniku dokładnej analizy zapisów.

Bez wątplenia błędem jest ujęcie w zapisach trzech odrębnych typów projektów. Z formalnego punktu widzenia beneficjent, chcący zakupić tabor szybkiej kolei do obsługi aglomeracji i równocześnie wyposażyć perony w informację wizualną powinien złożyć dwa odrębne wnioski (sic!), ponieważ w działaniu nie przewidziano projektów, w skład których wchodzi elementy różnych wymienionych typów. Dlatego właśnie poważnym brakiem jest brak zapisu pozwalającego łączyć typy projektów. Zapis taki byłby znacznie bardziej pożądany niż odrębne traktowanie typów projektów wymienionych w punkcie 2. i 3. Wskazane jest, by zamiast obecnej listy typów projektów ująć zagadnienia wymienione w punktach 2. i 3. jedynie jako realizowane w ramach projektów typu 1.

Warto podkreślić, że faktycznie nie należy się nawet spodziewać realizacji projektów typu 2. i 3. z racji ich wartości i znaczenia. Nie chodzi tu bynajmniej o pomijanie znaczenia płynności ruchu pojazdów – po prostu mając zdefiniowaną minimalną wartość projektu w wysokości 25 mln euro [1, s. 156] władze samorządowe prawdopodobnie zdecydują się na realizację projektów kompleksowych, obejmujących całość transportu zbiorowego, natomiast odejdą od cząstkowych wniosków.

Nie można też pomijać ujęcia projektów telematycznych z zakresu wsparcia transportu zbiorowego w działaniu 8.3 PO „liŚ”. W sytuacji niedoprecyzowania jednoznacznych definicji używanych pojęć pojawia się problem braku kryteriów delimitacji udzielanego wsparcia. Tym samym projekty *stricto* telematyczne i tak mogłyby uzyskać wsparcie, w ramach innego działania i priorytetu [1, s. 160–161].

Kategorie beneficjentów

Obecnie proponowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (jako koordynatora prac nad programami operacyjnymi) zapis PO „liŚ” jest w zakresie katalogu beneficjentów niepełny. Przedstawiona wcześniej lista nie obejmuje samorządu województwa, który z mocy prawa zajmuje się „szybkimi kolejami miejskimi” – ustawa o transporcie kolejowym [2] precyzuje tylko jeden rodzaj przewozów pasażerskich, tj. przewozy regionalne i można domniemywać, że połączenia aglomeracyjne należą do tej grupy, choć oczywiście jej nie wyczerpują. Oczywiście celem działania nie jest wspieranie przewozów regionalnych, lecz aglomeracyjnych, natomiast nie stanowi to przesłanki, by eliminować samorząd województwa z kategorii beneficjentów, gdyż jest on tutaj w pewien sposób „naturalnym” wnioskodawcą. Aktywność samorządu województwa w zakresie połączeń aglomeracyjnych nie wynika wyłącznie z faktu organizowania kolei w regionie, lecz może

być poparta nawet udziałem własnościowym w konkretnych podmiotach (np. Szybka Kolej Miejska w Trójmieście).

Krótką listą beneficjentów nie wychodzi też naprzeciw potrzebie uwzględnienia potencjalnych zmian w sektorze transportu zbiorowego i jego otoczenia. Nie można wykluczyć wzrostu znaczenia podmiotów działających w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym do tego stopnia, że grupa ta stanie się poważnym graczem na rynku transportowym i okołotransportowym (np. w zakresie zagospodarowania przestrzeni dworcowych) i wsparcie tego rodzaju podmiotów będzie z punktu widzenia celów działania jak najbardziej wskazane.

Wyznaczenie obszarów metropolitalnych

Ostatnia kwestia dyskusyjna to oznaczenie obszarów metropolitalnych, których dotyczyć ma wsparcie. Projekt PO „liŚ” wymienia jedynie enumeratywnie dziewięć obszarów metropolitalnych, jednak zapisy te pozostają bardzo mgliste.

W myśl zapisów projektu PO „liŚ” środki mają być przeznaczone na realizację projektów w dziewięciu obszarach metropolitalnych. Problemem pozostaje natomiast niedoprecyzowanie kryterium przestrzennego – wymienione z nazwy obszary nie są w ogóle określone pod względem granic. Poważnym problemem jest też konieczność (bądź jej brak), by projekt obejmował całość zdefiniowanego obszaru metropolitalnego. Szczególnie wyraźnie zarysowuje się to w odniesieniu do szybkich kolei aglomeracyjnych, które z definicji mają stanowić osie transportowe, a więc nie będą docierać wszędzie.

Warto przytoczyć raport ekspercki na zlecenie Komisji Europejskiej, w którym stwierdzono, że to właśnie w kompetencjach władz centralnych (czyli w tym przypadku ministra rozwoju regionalnego, ewentualnie w konsultacji z ministrem transportu) należy po pierwsze delimitacja obszaru metropolitalnego, a po wtóre – konkretne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie planu transportowego [3, s. 12]. Niestety, mimo licznych prac urbanistów i planistów przestrzennych (np. KPZK PAN) władze koordynujące powstawanie programów nie wykorzystują ich do zdefiniowania obszarów metropolitalnych i ich granic. Można tę sytuację składować następująco: twórcy projektu programu wskazują jako wytyczne dokument, którego zapisów sami nie wypełniają.

Propozycje zmian

Skuteczność Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” zależy od stopnia dostosowania jego zapisów do realiów gospodarowania sektorów, do których ma być kierowane wsparcie w ramach poszczególnych działań. W przypadku działania 7.3, obejmującego transport metropolitalny, pożądane (o ile nie konieczne) jest dokonanie wielu zmian.

Pierwszą, w zasadzie oczywistą zmianą, jest przeredagowanie typów projektów z „szybkich kolei miejskich” na „szybkie koleje metropolitalne (lub aglomeracyjne)”. Ta teoretycznie jedynie kosmetyczna zmiana jest bardzo istotna dla rozumienia programu – obecny zapis sugeruje, że kolej będąca przedmiotem wsparcia ma być „miejska”, czyli w domyśle stanowić własność miasta. Tymczasem stan prawny przewozów kolejowych jest na tyle niejasny i na tyle zmienny, że nie warto na szczeblu programu operacyjnego blokować sobie możliwości ubiegania się o pomoc unijną nazbyt sztywnymi zapisami.

W podobnym tonie odnieść się można do katalogu beneficjentów. Racjonalne wydaje się uzupełnienie obecnej listy o samorządy województw, a także podmioty utworzone w oparciu o przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Odnośnie samorządów szczebla regionalnego – ich pomijanie jest wręcz niezrozumiałe, ponieważ zgodnie z obecnie obowiązującym prawem ogół przewozów na terenie województw leży w gestii właśnie samorządu województwa! Trudno ocenić, na ile sytuacja ta ulegnie zmianie i co mogłoby stać się kryterium wydzielenia dalszych typów przewozów w ustawie o transporcie kolejowym, jednak nawet mając na uwadze przyszłe zmiany nonsensem jest eliminowanie potencjalnych dzisiejszych rzeczywistych beneficjentów. Podobnie jest z podmiotami partnerstwa publiczno-prywatnego – to, że w chwili obecnej podmioty takie nie są obecne na rynku transportu zbiorowego bynajmniej nie oznacza, że w przeciągu programowanego okresu budżetowego 2007–2013 nie zajdą takie zmiany, że celowe okaże się objęcie wsparciem właśnie tej grupy podmiotów.

Rozsądne byłoby także wyeliminowanie realizowanych odrębnie projektów typu 2. i 3., ponieważ w istocie wsparcie dotyczyć powinno przede wszystkim kompleksowych, kreujących rzeczywistość nową jakość w ośrodkach wzrostu, „namacalnie” poprawiających jakość transportu zbiorowego. Obrazowo to opisując – od nowoczesnego tramwaju zatrzymującego się co chwila na światłach gorszy jest tylko... stary, zdezelowany tramwaj na trasie z w pełni zintegrowaną, wzbudzaną sygnalizacją. Dlatego właśnie już na etapie programu należy wyraźnie zakreślić krąg potencjalnych projektów jedynie do tych, których oddziaływanie pozwoli wyraźnie poprawić konkurencyjność transportu zbiorowego w aglomeracjach. Nie chodzi tu o eliminację projektów z zakresu centrów przesiadkowych i telematyki, lecz ich włączenie w duże projekty, obejmujące znacznie istotniejsze inwestycje infrastrukturalne i taborowe. Dzięki zmianie wykluczono by formalnie projekty o niewielkim znaczeniu, na przykład wyłącznie telematyczne, zaś promowane byłyby inwestycje kompleksowe. Już na etapie projektu PO „liŚ” należy zadać sobie pytanie czy jest sens instalować nowoczesne urządzenia w starym taborze, czy też budować centra przesiadkowe przy linii kolejowej, po której pociągi poruszają się z niewielką prędkością.

Oczywiście konieczna jest też korekta redakcyjna, by uniknąć takich lapsusów, jak np. lokalizowanie parkingów buforowych wyłącznie przy końcowych stacjach i przystankach.

Poziom dofinansowania projektów

Zapisy projektu PO „liŚ” w sferze poziomu dofinansowania projektów z zakresu transportu zbiorowego są wyjątkowo niejednoznaczne. Indykatywną tabelę finansową PO „liŚ” w odniesieniu do działania 7.3. przedstawiono w tabeli 1.

Przytaczanie porównań wielkości środków przeznaczonych na różne działania i priorytety PO „liŚ” wykracza poza zakres artykułu, oczywiście natomiast jest, że dla każdego środowiska branżowego środki dla niego przeznaczone są zbyt małe i transport zbiorowy nie jest tu żadnym wyjątkiem. Ostateczna decyzja o alokacji środków wynikać będzie z konsultacji społeczno-gospodarczych, których efekt zależeć będzie od zaangażowania poszczególnych środowisk w forsowanie korzystnych dla siebie zapisów.

Natomiast warto zaakcentować bardzo wyraźną rozbieżność w zapisach PO „liŚ”, stawiającą całą przytoczoną tabelę alokacji pod olbrzymim znakiem zapytania. Półtora miliarda euro na sie-

Wyciąg z Indykatywnej tabeli finansowej projektu Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”

Lata	Środki ogółem	Środki publiczne			Środki prywatne		
		ogółem (środki UE+ + współfinansowanie krajowe)	wkład wspólnotowy (Fundusz Spójności)	krajowy wkład publiczny			
				ogółem		budżet jednostek samorządu terytorialnego	inne
2007	155,1	136,4	115,9	20,5	19,6	0,9	18,7
2008	181,8	159,8	135,8	24,0	23,0	1,0	22,0
2009	208,4	183,2	155,8	27,5	26,3	1,1	25,2
2010	226,7	199,3	169,4	29,9	28,7	1,2	27,4
2011	253,1	222,5	189,1	33,4	32,0	1,4	30,6
2012	278,0	244,4	207,7	36,7	35,1	1,5	33,6
2013	302,7	266,1	226,2	39,9	38,3	1,7	36,6
2007–2013	1605,8	1411,8	1200,0	211,8	203,0	8,8	194,0

Źr.: [1, s. 179, 186]

dem lat brzmi bardzo medialnie, jednak w tekście programu znajdujemy zapis o tym, że wkład unijny (o ile nie ulegnie zmianie dla projektów objętych pomocą publiczną) wynosić ma jedynie 50%! Która zatem informacja jest prawdziwa – procentowy poziom dofinansowania, podany na s. 156, czy podana tabela finansowa zakładająca zgoła inne proporcje finansowania?

Wnioski

Wsparcie dla transportu zbiorowego w obszarach metropolitalnych z poziomu programu szczebla centralnego uznać należy za zrozumiałe i poniekąd oczywiste (choć ciśnie się pytanie o równowagę międzygałęziową między ogromnym wsparciem dla dróg a znacznie skromniejszym – dla transportu alternatywnego). Środki przeznaczone na komunikację publiczną w aglomeracjach są przejawem roli, jakie pełnią aglomeracje w kraju, będąc swoistymi biegunami wzrostu. By jednak w pełni wykorzystać unijne środki i uzyskać maksimum efektów w przyszłości, konieczne staje się na chwilę obecną ujęcie takich zapisów, które nie staną się barierą w absorpcji pomocy.

Nadmierna elastyczność w zapisach programu może spowodować „rozlewanie się” wsparcia i brak widocznych efektów, jednak przeregulowanie może rodzić znacznie gorsze konsekwencje. Dlatego właśnie tak ważna jest przejrzystość procedur programowych (w odniesieniu do wszystkich programów tworzących Narodową Strategię Spójności), by uniknąć sytuacji, o której wspominał prezes SKM w Trójmieście, który chcąc w latach 2004–2006

uzyskać wsparcie ze środków na transport aglomeracyjny został odesłany do instytucji rozdzielających środki na transport kolejowy („bo przecież SKM to jest transport kolejowy”), natomiast w rozmowach tamże zasugerowano wnioski o środki na transport aglomeracyjny („w końcu SKM jeździ po aglomeracji, już sama nazwa wskazuje, że jest miejska”) [na podst. 4].



Literatura

- [1] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” – Narodowa Strategia Spójności 2007–2013*. Projekt nr 5. Warszawa, 21. czerwca 2006 r. (http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A314C431-A988-4D0D-B17B-1437C4A37E9D/20731/PO_IS_NR5_090606.pdf, czerwiec 2006 r.)
- [2] Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789, z późn. zm.
- [3] Wolfram M.: *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans – Final Report*. Ruprecht Consult, Cologne, 17.12.2004 r. (http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/final_report050128.pdf, kwiecień 2006 r.).
- [4] Wypowiedź M. Segienia, prezesa PKP SKM Trójmiasto Sp. z o.o. podczas konferencji „Kolej i rynek” w ramach cyklu „Zintegrowana Sieć Infrastrukturalna w Polsce”. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 23.05.2005 r.