



WOLAŃSKI  Lider
Ewaluacji
2014

OCENA PROGRAMU POMOCY
PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ
PROJEKTÓW W ZAKRESIE
TRANSPORTU
INTERMODALNEGO

W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO
INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO NA LATA 2014-2020

ZAŁĄCZNIK 6. PODSUMOWANIE WARSZTATU II

WRZESIEŃ 2021



dr Michał Wolański
Paulina Kozłowska

WSPÓŁPRACA:
Michał Babicki
Jakub Kaczorowski



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności





SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	3
2. Lokalizacja terminala intermodalnego	4
3. Zakres projektu intermodalnego	8
4. Dyskusja podsumowująca	11

1. WPROWADZENIE

W warsztacie ewaluacyjnym wzięło udział 8 uczestników, w tym przedstawiciele następujących instytucji:

- Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej;
- Ministerstwa Infrastruktury;
- Urzędu Transportu Kolejowego;
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- Fundacji Pro Kolej;
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Wydział Projektów Intermodalnych).

Potrzeba realizacji warsztatu podsumowującego została zgłoszona przez samych uczestników na warsztacie zorganizowanym w Etapie 1 badania. Taka sugestia została przekazana Zamawiającemu i umieszczona w Raporcie częściowym I jako rekomendacja metodyczna. Wśród dodatkowych sugerowanych uczestników wskazano m.in. Ministerstwo Infrastruktury i główne instytucje odpowiedzialne za transport drogowy.

Podsumowujący warsztat ewaluacyjny miał na celu przedyskutowanie wybranych rekomendacji w gronie ekspertów przy wykorzystaniu metod pracy warsztatowej. Spotkanie zostało podzielone na dwie części, z których każda dotyczyła wybranej rekomendacji wymagającej opinii ekspertów. Obie rekomendacje miały charakter operacyjny, dlatego postanowiono skonsultować je w ramach warsztatu, a nie późniejszego panelu ekspertów.

Poddane konsultacji rekomendacje zostały wybrane z uwagi na szereg czynników. Jednocześnie były to:

- rekomendacje formułowane bezpośrednio przez beneficjentów lub przez zespół badawczy na podstawie wniosków z wywiadów indywidualnych;
- rekomendacje formułowane jako odpowiedzi na wyzwania zidentyfikowane w trakcie pierwszego warsztatu przez jego uczestników.

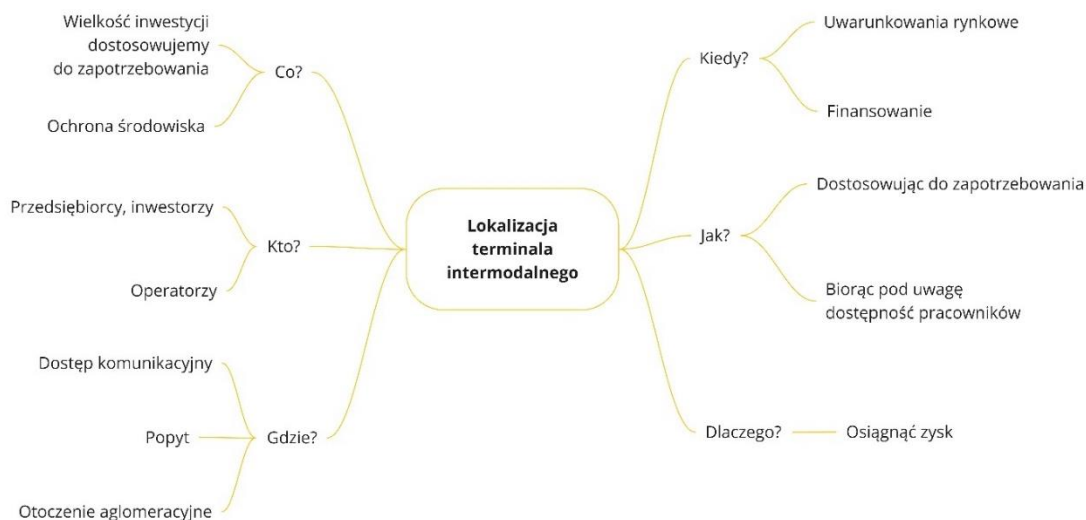
Podczas wprowadzającej części warsztatu uczestnicy zostali zapoznani z agendą warsztatu, jego celem i umiejscowieniem w procesie badawczym, oraz zaznajomieni z narzędziem Miro, w którym przygotowano warsztat. W dalszej kolejności uczestnicy zostali poproszeni o wykonanie prostych, powiązanych tematycznie zadań, które miały przygotować pole do dyskusji na zadany temat. Każdy z tematów otwierało zadanie wprowadzające, porządkujące dotychczasową wiedzę i spostrzeżenia w formie tzw. mapy myśli.

2. LOKALIZACJA TERMINAŁA INTERMODALNEGO

Pierwszą z konsultowanych rekomendacji była propozycja promowania konkretnych lokalizacji terminali intermodalnych.

Jak wspomniano wcześniej, na początku każdej części warsztatu uczestnicy przygotowywali mapę myśli dotyczących danego tematu (por. Rysunek 1) według schematu 5W+H¹. Wśród uczestników nie było jednomyślności w stosunku do czynników lokalizacji terminala intermodalnego. Podczas gdy niektórzy postawili na kwestie dostępności komunikacyjnej, otoczenia aglomeracyjnego czy bliskości rynków pracy, inni wskazywali zapotrzebowanie na usługi przeładunkowe. Mimo to wszyscy zgodnie podkreślali, że decyzja o budowie terminala intermodalnego jest decyzją biznesową, uzależnioną od uwarunkowań rynkowych i możliwości finansowania, a podstawowym celem jego działalności jest osiągnięcie zysku.

Rysunek 1. Mapa myśli dotycząca lokalizacji terminala intermodalnego



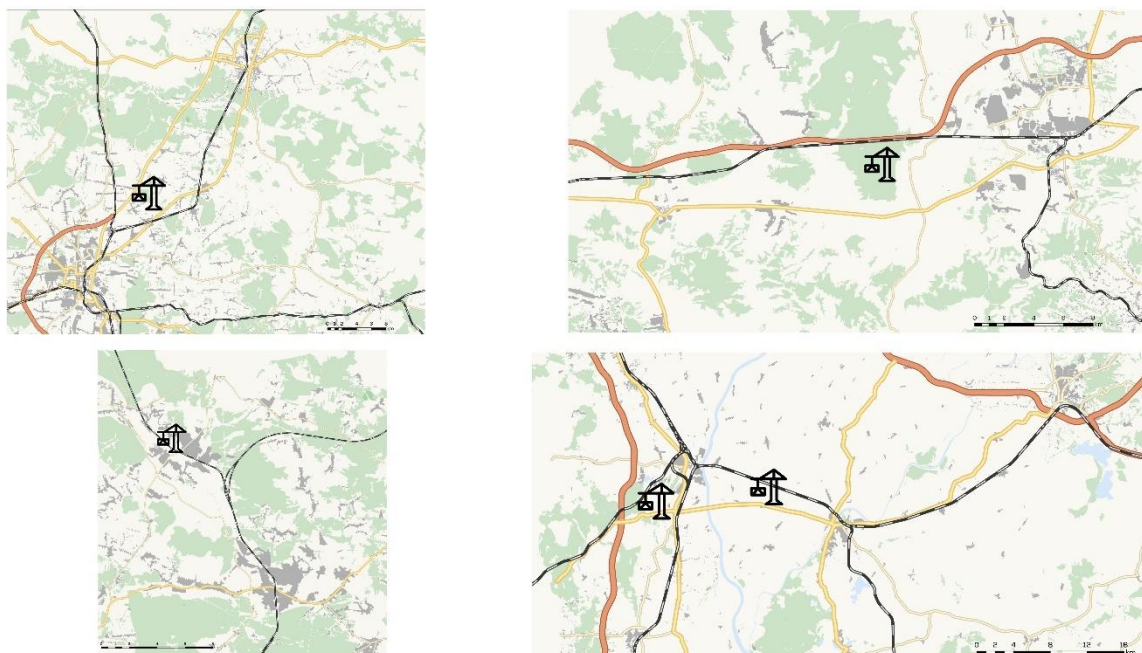
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników warsztatu.

W drugim kroku uczestnicy warsztatu zostali poproszeni o podjęcie decyzji o lokalizacji terminala intermodalnego na wybranym fragmencie mapy komunikacyjnej Polski. Mapa przedstawiała wyłącznie sieci dróg i linii kolejowych na uproszczonym podkładzie, bez wskazywania miejscowości i innych punktów orientacyjnych. Była to tzw. decyzja spontaniczna. W decyzjach spontanicznych uczestnicy kierowali się głównie dostępnością komunikacyjną terminali, zarówno w odniesieniu do linii kolejowych, jak i dróg. Nie zawsze wybierano lokalizację terminala przy drodze szybkiego ruchu, a w przypadku linii kolejowych – preferowano węzły kolejowe względem pojedynczych szlaków. Stosunkowo dużo uwagi poświęcono lokalizacji terminali w odniesieniu do sieci osadniczej. Z jednej strony podkreślano atut, jakim jest bliskość otoczenia aglomeracyjnego (co przekłada się na dostępność wykwalifikowanych pracowników oraz generatory ruchu w postaci zakładów przemysłu lekkiego i *high-tech*). Z drugiej strony, w przypadku konieczności dokonania wyboru pomiędzy mniejszym i większym miastem, decydowano się na lokalizację terminala w otoczeniu mniejszego miasta z uwagi na dostępność i ceny gruntów, uciążliwość funkcjonowania terminala dla otoczenia czy obciążenie istniejącej infrastruktury (por. Rysunek 2).

¹ What? Who? Where? When? Why? How?, czyli co, kto, gdzie, kiedy, dlaczego i jak.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

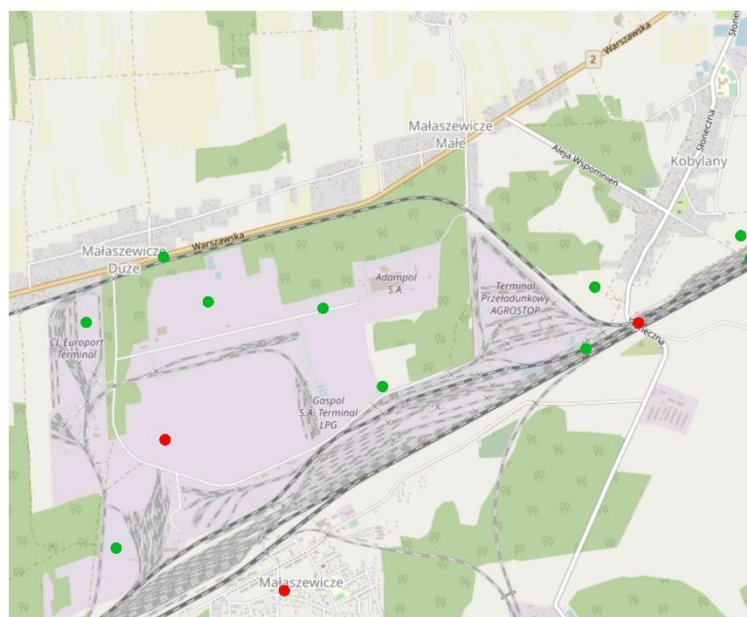
Rysunek 2. Samodzielna lokalizacja terminala intermodalnego - przykłady



Źródło: opracowanie własne.

Kolejne zadanie w tym temacie dotyczyło skomentowania pozytywnych i negatywnych aspektów lokalizacji istniejących terminali intermodalnych za pomocą przeniesionych na mapę kropek (dla aspektów pozytywnych – kropek zielonych, dla negatywnych – czerwonych). Uczestnicy zostali poproszeni o ocenę trzech studiów przypadku – budowanego w obecnej perspektywie finansowej suchego portu w Dunikowie, czterech terminali w Rejonie Przeładunkowym Małaszewicze (por. Rysunek 3) oraz terminala w Kątach Wrocławskich.

Rysunek 3. Ocena lokalizacji istniejących terminali - przykład



Źródło: opracowanie własne.

Wśród pozytywnych aspektów wskazywano, zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami, dostęp do dróg i linii kolejowych, obecność bezkolizyjnych węzłów i przejazdów, bliskość generatorów ruchu czy dostępność gruntów pod rozbudowę. Częściej niż w poprzednim zadaniu zwracano jednak uwagę na lokalną specyfikę położenia danego terminala, w szczególności przy wskazywaniu negatywnych aspektów położenia. Chodzi m.in. o niedrożność dróg lokalnych, ryzyka związane z działaniem przejazdów kolejowych w poziomie jezdni czy konieczność funkcjonowania w pobliżu terenów chronionych (co wpływa na możliwość ewentualnej rozbudowy terminala).

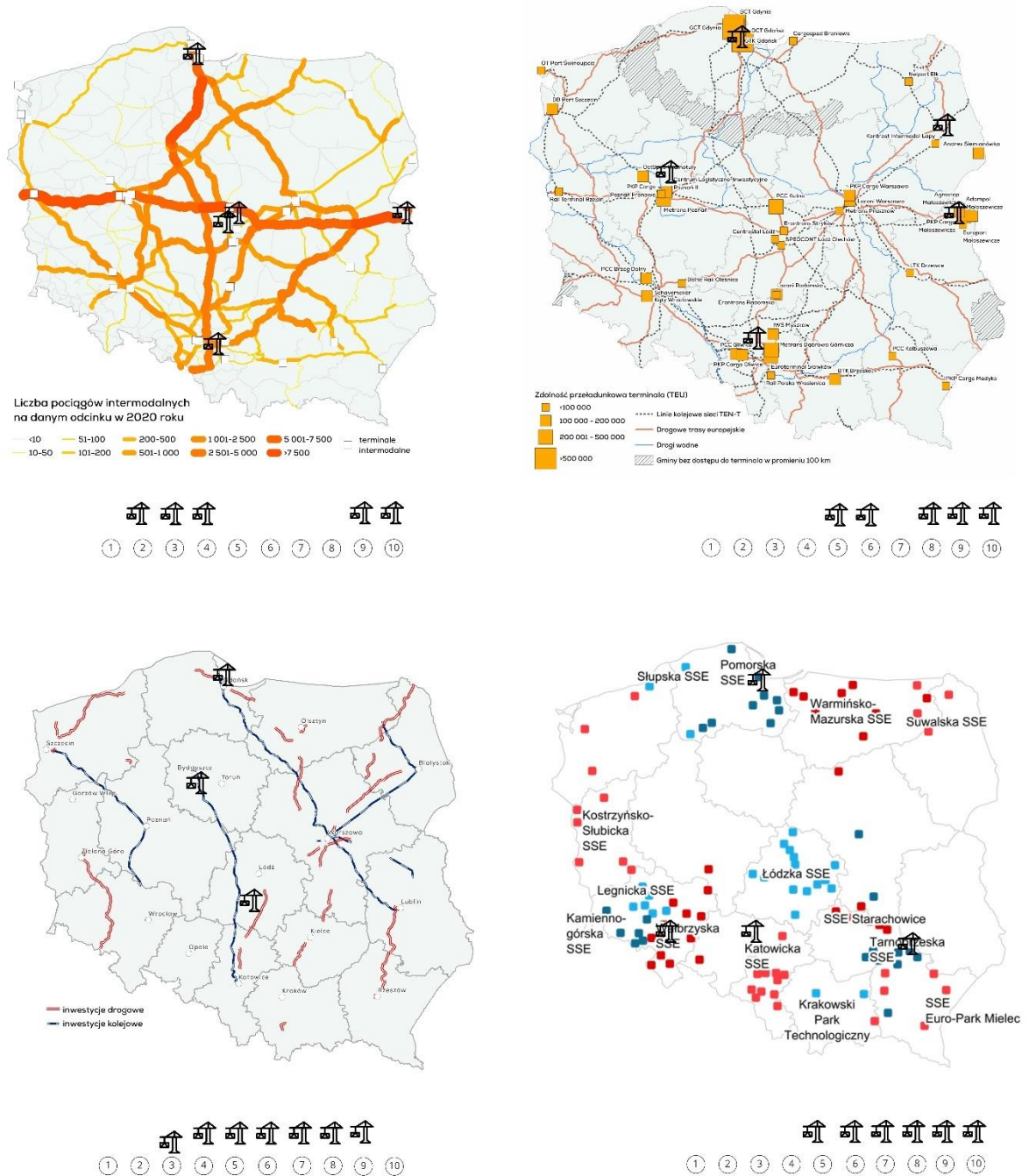
Ostatnie zadanie obejmowało lokalizację terminali w skali makro. Była to tzw. decyzja wspomagana, ponieważ podejmowano ją po dyskusji dotyczącej podstawowych czynników oraz dodatkowych, pozytywnych i negatywnych aspektów, a punktem wyjścia do lokalizacji była mapa Polski przedstawiająca pojedynczy czynnik lokalizacyjny. Na każdej z map uczestnicy podejmowali próbę umieszczenia terminala, a następnie uzasadnienia swojej decyzji. Wspomniane mapy przedstawiały m.in.:

- maksymalną dozwoloną prędkość pociągów towarowych (stan aktualny);
- linie kolejowe sieci TEN-T (stan aktualny);
- drogowe trasy europejskie (stan aktualny);
- realizowane w perspektywie finansowej 2014-2020 inwestycje drogowe i kolejowe o znaczeniu transgranicznym;
- specjalne strefy ekonomiczne (stan aktualny);
- obciążenie sieci kolejowej ruchem pociągów intermodalnych w 2020 r.;
- sieć istniejących terminali intermodalnych (stan aktualny);
- lokalizację terminali objętych dofinansowaniem w perspektywie finansowej 2014-2020.

Jak można wnioskować na podstawie wyników tego zadania, uczestnicy również nie byli zgodni co do lokalizacji terminali intermodalnych w konkretnych warunkach. Stosunkowo często przewijały się lokalizacje w pobliżu istniejących terminali, np. w Trójmieście, w okolicach Poznania, w Polsce centralnej, na Górnym Śląsku oraz w Małaszewiczach. Jednak w przypadku nietypowych, nieomawianych wcześniej czynników lokalizacyjnych, wśród typowanych lokalizacji pojawiały się nowe (por. Rysunek 4). Można wymienić wśród nich np. potencjalne terminale wzdłuż tzw. magistrali węglowej, w pobliżu specjalnych stref ekonomicznych w południowej Polsce (np. Tarnobrzaska SSE) czy dodatkowe terminale w północno-wschodniej Polsce. Potwierdza to hipotezę, że decyzje przedsiębiorców podejmowane są w oparciu o szereg czynników (również innych niż transportowe) oraz że mogą być stymulowane przez dodatkowe wskazówki udzielane w ramach programów wsparcia.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Rysunek 4. Lokalizacja terminali w skali makro - przykład



Kolory kwadracików na mapie specjalnych stref ekonomicznych (tj. ostatniej na rysunku) ilustrują zasięg poszczególnych SSE (tam, gdzie się przenikają). Przykładowo Tarnobrzaska SSE znajduje się również na obszarze województwa mazowieckiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatu.

3. ZAKRES PROJEKTU INTERMODALNEGO

Drugą z rekomendacji była ta dotycząca włączenia dodatkowych elementów w zakres projektu intermodalnego finansowanego ze środków unijnych.

Podobnie jak w przypadku pierwszej części warsztatu, druga część również rozpoczęła się od uzupełnienia tzw. mapy myśli. Tym razem celem było zebranie wszystkich skojarzeń związanych z zakresem projektu (por. Rysunek 5).

Rysunek 5. Mapa myśli dotycząca zakresu projektu intermodalnego (pisownia oryginalna)



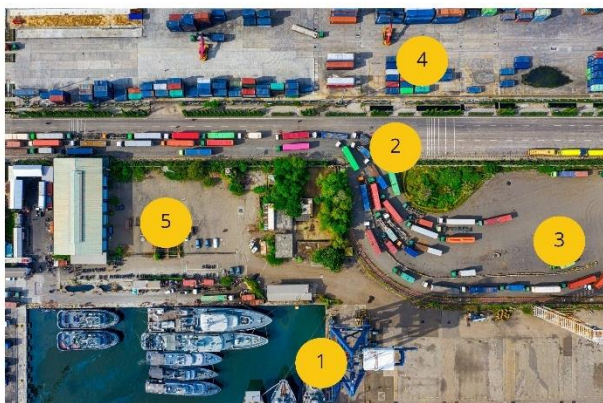
Źródło: opracowanie własne.

Co ciekawe, oprócz elementów wchodzących w skład zakresu projektu, takich jak sprzęt przeładunkowy, parkingi, infrastruktura czy place składowe, uczestnicy umieścili na schemacie również mnóstwo elementów kształtujących ten zakres projektu (w większości z lewej strony schematu). Należą do nich między innymi położenie, przewidywane przeładunki czy potoki ładunków oraz dalsze możliwości rozwoju (np. rozbudowy o kolejne grunty, powiększenia bazy zróżnicowanych klientów).

Następnie każdy z uczestników ocenił przypisane mu zdjęcie terminala intermodalnego poprzez wskazanie pięciu najważniejszych elementów dla funkcjonowania tego terminala (por. Rysunek 6). Na tej podstawie wypisywano również potencjalne jego wady i zalety. Wśród najważniejszych przewijały się przede wszystkim: dostęp do transportu wodnego (transport morski lub śródlądowy), transport kolejowy (jako główną wadę niektórych terminali wskazywano brak bocznicy) czy dogodne połączenie dróg lokalnych. Jedynie w nielicznych przypadkach odwoływano się do ułożenia placów składowych, rodzaju i wydajności sprzętu, wielkości powierzchni magazynowych czy dostępności terenów pod rozbudowę.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Rysunek 6. Omówienie zdjęć terminali intermodalnych – przykład

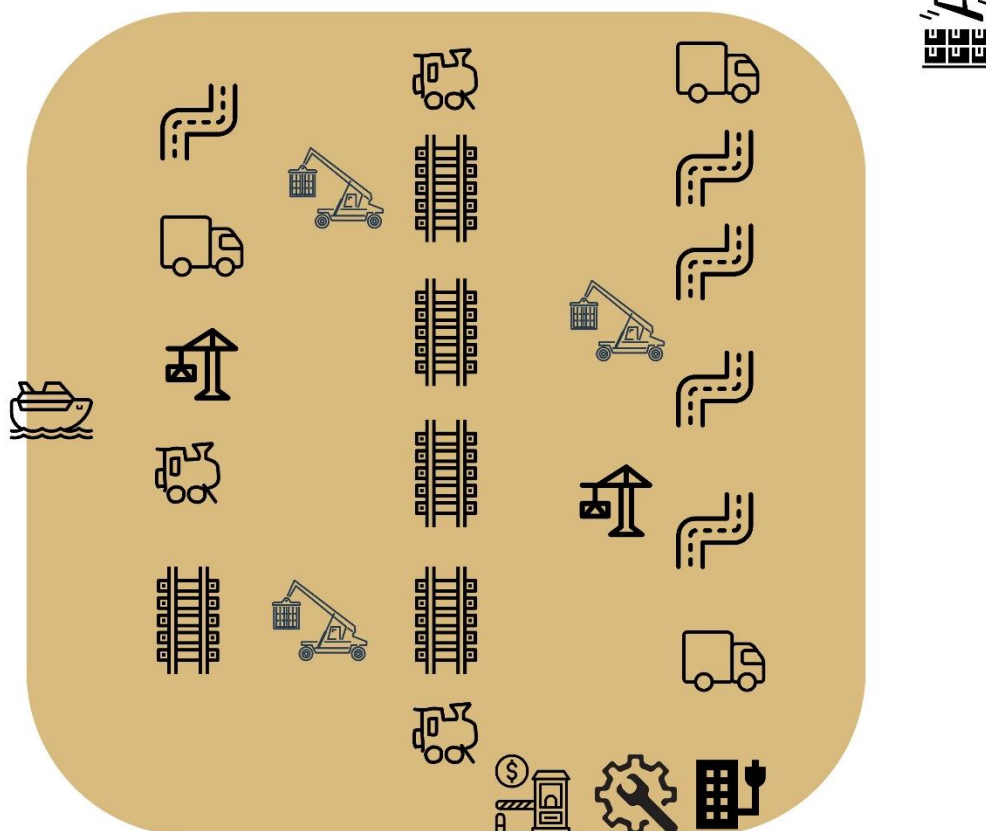


Zalety	Wady
dostęp do żeglugi	brak dostępu do torów kolejowych
dostęp do drogi	brak możliwości rozbudowy ze względu na wielkość infrastruktury przeładunkowej
duży plac manewrowy	mało miejsca od strony portu
duży plac magazynowy	
parking	

Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatu.

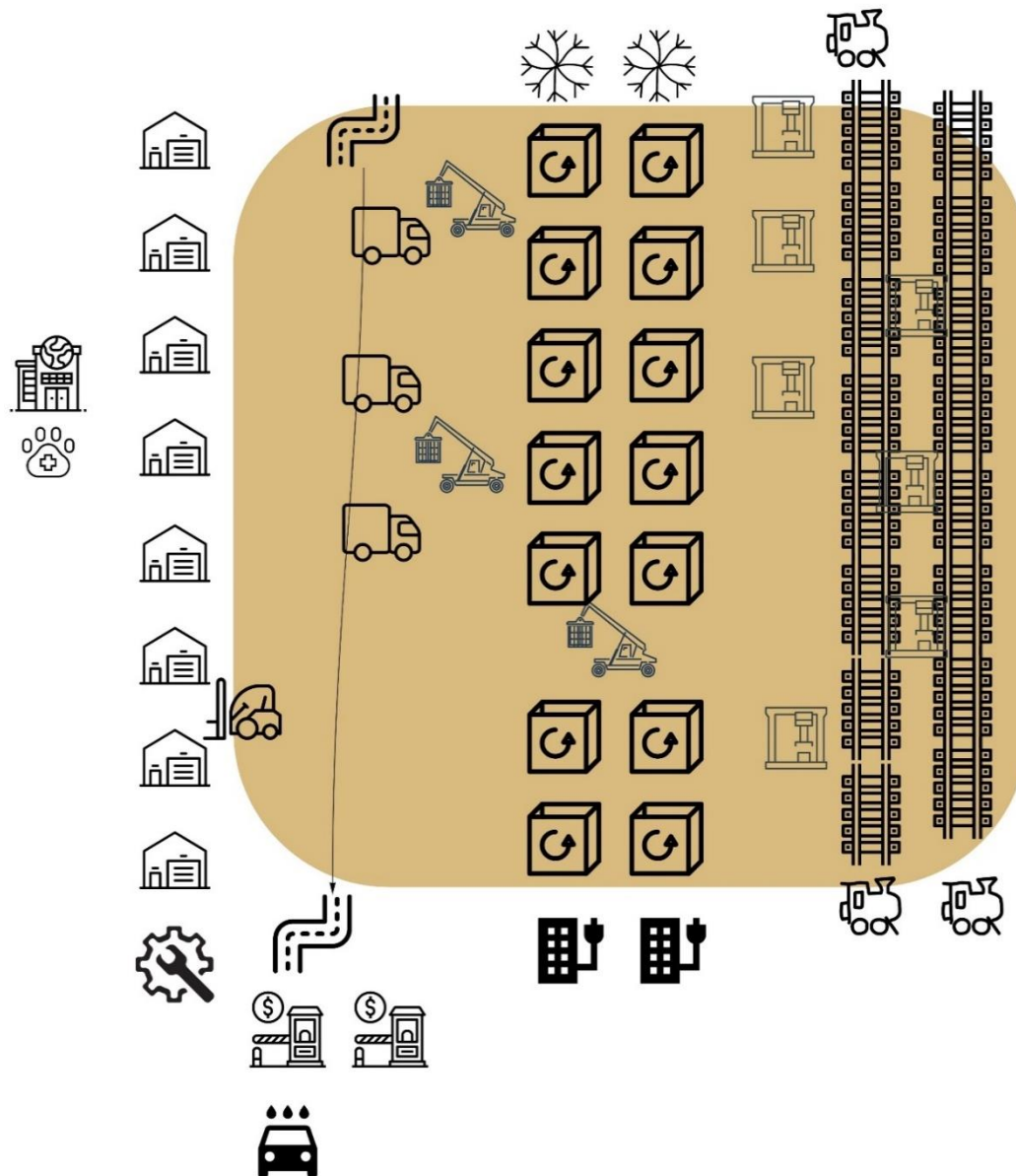
Ostatnie zadanie dotyczące zakresu projektu, a zarazem ostatnie zadanie warsztatu, polegało na samodzielnej budowie terminala z elementów składowych. Uczestnicy podjęli próbę stworzenia terminala idealnego, budując jego schemat we własnym zakresie z wykorzystaniem uproszczonych ikon (por. Rysunek 7 i Rysunek 8).

Rysunek 7. Samodzielna budowa terminala – przykład I



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatu.

Rysunek 8. Samodzielna budowa terminala - przykład II



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatu.

Przedstawione podejścia uczestników różniły się kilkoma elementami. Główną różnicę stanowiła obecność przestrzeni magazynowej czy miejsc rozformowania kontenerów w terminalu. Zdaniem znacznej większości uczestników takie elementy nie są niezbędne do funkcjonowania terminala. Położenie w centrum logistycznym stanowi naturalnie jego dodatkowy atut. Jednak takie usługi mają charakter dodatkowy i są świadczone często przez odrębne podmioty, które obsługują transport drogowy. Natomiast transport intermodalny oznacza przewóz zamkniętej jednostki ładunkowej w ramach kilku gałęzi transportu, bez jej otwarcia. Elementy centrum logistycznego mogą wchodzić w zakres projektu, jednak nie powinny być objęte dofinansowaniem unijnym, które ma na celu wspieranie transportu kolejowego. Inną różnicą w podejściu uczestników było ewentualne uwzględnianie elementów związanych z bardziej kompleksowymi usługami – chłodni, stanowisk kontroli weterynaryjnej, hali napraw czy przyłączy elektrycznych.

4. DYSKUSJA PODSUMOWUJĄCA

Po każdej z części warsztatu przeprowadzona została dyskusja podsumowująca.

LOKALIZACJA TERMINALA INTERMODALNEGO

Główny wątek przewijający się w dyskusji to przede wszystkim dodatkowy czynnik lokalizacyjny, o którym nie wspomniano w trakcie realizacji zadań, czyli planowane inwestycje w sieć transportową. Jako przykład przywołano Centralny Port Komunikacyjny i związane z nim inwestycje kolejowe i drogowe. W oparciu o mapę korytarzy kolejowych, w których prowadzone mają być inwestycje (por. Rysunek 9), stwierdzono, że wcześniejsze decyzje lokalizacyjne uczestników były zgodne z planami inwestycyjnymi dotyczącymi CPK. Słusznie lokalizowano nowe terminale na osi wschód-zachód, w okolicach Poznania i Łodzi (w obliczu odciążenia Nowego Jedwabnego Szlaku), na Górnym Śląsku czy przy alternatywnych przebiegach szlaku północ-południe do trójmiejskich portów.

Rysunek 9. Korytarze kolejowe CPK



Źródło: opracowanie własne.



Finalnie podkreślono słuszność pomysłu premiowania (np. poprzez kryteria oceny projektów przy finansowaniu unijnym) lokalizacji nowych terminali intermodalnych w niewykorzystanych do tej pory lokalizacjach. W dyskusji dotyczącej kryteriów oceny projektów wyjaśniono, że niektóre kryteria (np. ponadregionalność, zgodność ze strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego czy komplementarność) były stosowane w ocenie we wszystkich działaniach transportowych, dlatego wyzwaniem jest ich modyfikacja wyłącznie dla obszaru transportu intermodalnego.

Dodatkowo stwierdzono zgodność takiego pomysłu z prowadzonymi aktualnie przymiarkami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej do wdrożenia takiego rozwiązania w odniesieniu do Polski Wschodniej.

ZAKRES PROJEKTU INTERMODALNEGO

Krótką dyskusja podsumowująca część warsztatu dotyczącą zakresu projektu intermodalnego doprowadziła do wniosku, że finansowanie dodatkowych elementów (np. magazynów czy miejsc dla rozformowania kontenerów) nie jest możliwe ani zasadne w aktualnej perspektywie finansowej. Również przymiarki do określenia zakresu finansowania w perspektywie 2021+ wskazują na nikłe możliwości finansowania tego typu elementów. W większym stopniu nacisk powinien zostać położony na infrastrukturę dostępową, w tym bocznicę kolejową. Natomiast kwestia dostępności magazynów w okolicy nowo powstającego terminala może stanowić ważny czynnik lokalizacyjny.