

RAPORT KOŃCOWY

Ewaluacja ex-ante projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020



Warszawa, kwiecień 2016 roku



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

Zamawiający

Województwo Kujawsko-Pomorskie
Plac Teatralny 2
87-100 Toruń
Departament Rozwoju Regionalnego



Wykonawca

AGROTEC POLSKA Sp. z o.o.
ul. Dzika 19/23 lok. 55
00-172 Warszawa

Autorzy raportu

Agnieszka Rudolf – Kierownik zespołu badawczego

Michał Marciniak

Marcin Kobzdaj

Krzysztof Jastrzębski

Anna Kornatka-Malinowska

Agnieszka Jońca

Sebastian Pałka

Paweł Pijanowski

Cezary Przybył

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	4
STRESZCZENIE.....	6
1 WPROWADZENIE.....	9
2 OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII	13
3 OPIS WYNIKÓW BADANIA.....	15
3.1 MODUŁ A: Ocena poprawności diagnozy oraz sformułowanego celu, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych	15
3.2 MODUŁ B: Analiza spójności wewnętrznej, w tym ocena czytelności Planu.....	23
3.2.1 Ocena spójności celów, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych	23
3.2.2 Ocena czytelności, przejrzystości i logicznej spójności Planu.....	32
3.3 MODUŁ C: Analiza spójności zewnętrznej	37
3.3.1 Ocena zgodności z celami i kierunkami wyznaczonymi w krajowych dokumentach strategicznych.....	37
3.3.2 Ocena zgodności z celami i kierunkami wyznaczonymi w europejskich dokumentach strategicznych.....	44
3.4 MODUŁ D: Ocena spójności systemu realizacji (wdrażanie i monitoring, plan finansowy).....	46
3.5 MODUŁ E: analiza spójności ze Strategią Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+ oraz Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.....	51
3.5.1 Analiza spójności Planu ze Strategią Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+	51
3.5.2 Analiza spójności Planu z <i>Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020</i>	53
3.6 MODUŁ F: Ocena metod prac nad przygotowaniem projektu Planu	54
3.7 MODUŁ G: Analiza ryzyk i barier wdrożenia i realizacji planu	58
4 WNIOSKI I REKOMENDACJE	66
4.1 Identyfikacja problemów i potrzeb.....	66
4.2 Identyfikacja dobrych przykładów i usprawnień	71
5 ODPOWIEDZI NA POSTAWIONE PYTANIA BADAWCZE	72
6 ZAŁĄCZNIKI	75
6.1 Bibliografia.....	75
6.2 Synteza wyników prognozy oddziaływania na środowisko	76
6.3 Narzędzie badawcze – Scenariusz wywiadu pogłębionego	81
6.4 Diagramy spójności wewnętrznej.....	83
6.5 Diagramy spójności zewnętrznej	88

WYKAZ SKRÓTÓW

ABS	Układ stosowany w pojazdach mechanicznych w celu zapobiegania blokowaniu kół podczas hamowania, jako element układu hamulcowego (niem. Antiblockiersystem; ang. Anti-Lock Braking System)
AGTC	Umowa europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (ang. European Agreement on Important International combined transport lines and related installations)
ASR	System kontroli trakcji (ang. Acceleration slip regulation)
B&R	System rowerowego centrum przesiadkowego (ang. Bike&Ride)
B+R	Badania i rozwój
BRD	Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego
BRT	Wydzielone specjalne bus-pasy (ang. Bus Rapid Transit)
CT	Cel Tematyczny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ESP	Elektroniczny program stabilizacji - układ elektroniczny stabilizujący tor jazdy samochodu podczas pokonywania zakrętu, przejmujący kontrolę nad połączonymi układami ABS i ASR (ang. Electronic Stability Program)
EURO6	Europejski standard emisji spalin dla ciężkich pojazdów samochodowych obowiązujący od 2014 roku
FOG	Indeks stopnia przystępności tekstu
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
IBDM	Instytut Badawczy Dróg i Mostów
IDI	Indywidualny Wywiad Pogłębiony (ang. Individual In-depth Interview)
ITS	Inteligentne Systemy Transportowe (ang. Intelligent Transportation Systems)
K&R	dosł. „Całuj i jedź” - zatoka postojowa dla osób podwożących kogoś pod przystanek (ang. Kiss & Ride)
KE	Komisja Europejska
KPZK 2030	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie
KWRiST	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
Natura 2000	Program sieci obszarów objętych ochroną przyrody na terytorium Unii Europejskiej, wprowadzony w Polsce w 2004 roku
P&R	System parkingowy Parkuj i Jedź (ang. Park&Ride)
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PKP PLK S.A.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Plan	Plan Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020

PLB	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Ignacego Jana Paderewskiego Bydgoszcz (dosł. Port Lotniczy Bydgoszcz)
POIiŚ 2014-2020	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
PPP	Partnerstwo publiczno-prywatne
PROW 2014-2020	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020
RPO WK-P 2007-2013	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013
RPO WK-P 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020
RPS MP	Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze
SA106	Seria autobusów szynowych posiadających długość 24,5 m (jednego standardowego wagonu)
SA123	Seria wagonów sterowniczych stosowanych jako doczepa do szynobusów
SMART	Model oceny systemu wskaźników; S – Specific (Skonkretyzowany), M – Measurable (Mierzalny), A – Achievable (Osiągalny), R – Realistic (Realny), T – Time-bound (Określony w czasie)
SRT	Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)
SRW	Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+
SSRK	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020
SWOT/TOWS	S – Strengths (siły, atuty), W – Weaknesses (słabości), O – Opportunities (szanse, okazje), T – Threats (zagrożenia)
TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa (ang. Trans-European Transport Networks)
UE	Unia Europejska
WDDT	Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej
WITD	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego
WKDT	Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej
WMDT	Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej
ZDW	Zarząd Dróg Wojewódzkich

STRESZCZENIE

Badanie Ewaluacja ex-ante projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 zrealizowane zostało w miesiącach marzec-kwiecień 2016 roku przez Agrotec Polska sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na podstawie umowy nr UM-RR.273.4.029.2016 zawartej w dniu 10 marca 2016 roku. Badanie ewaluacyjne miało charakter badania ex-ante, czyli badania realizowanego przed rozpoczęciem wdrażania programu. Specyfiką tego typu badania jest dokonanie oceny, na ile planowany program jest trafny z punktu widzenia potrzeb beneficjentów czy danego sektora, oraz czy zaprojektowana interwencja jest spójna wewnętrznie w zakresie zaplanowanych celów. Podstawą do badania były przepisy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którymi każdy program rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł musi mieć opracowany raport ewaluacyjny zawierający uprzednią ewaluację realizacji programu.

Celem głównym badania ewaluacyjnego była weryfikacja spójności, trafności, logiki i czytelności zapisów projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 (dalej: Planu). Przy realizacji celów badania oraz jego zakresu tematycznego Wykonawca posłużył się kryteriami ewaluacyjnymi: trafność, skuteczność oraz spójność. Metodologia badania bazowała na zastosowaniu teorii ewaluacji opartej na teorii programu (TBE - ang. *theory based evaluation*). W wyniku takiego podejścia podstawą pracy ewaluatora oceniającego Plan była hipoteza zakładająca, że w danych warunkach podjęcie działań wynikających z projektu interwencji doprowadzi do osiągnięcia założonych skutków. Badanie zrealizowane zostało według modelu partycypacyjnego, rozumianego jako równoległe prowadzenie procesu programowania i ewaluacji. Zadaniem zespołu ewaluacyjnego było wsparcie merytoryczne zespołu przygotowującego Plan oraz przygotowywanie wniosków i rekomendacji, przybierających postać propozycji zmian w zapisach, które w konsekwencji wpłyną na podniesienie jakości Planu.

Analizie poddane zostały poszczególne obszary problemowe, które podzielone zostały na sześć modułów badawczych określonych przez Zamawiającego w SOPZ oraz dodatkowy moduł badawczy zaproponowany przez Wykonawcę na etapie oferty.

Aby zapewnić obiektywizm oraz przedstawić logiczne i wiarygodne wnioski, Wykonawca zastosował uzupełniający się dobór metod i narzędzi zbierania oraz analizy danych, tj. analiza *desk research*, indywidualne wywiady pogłębione z osobami zaangażowanymi w pracę nad Planem, diagramy związków przyczynowo-skutkowych, analizy eksperckie, eksploracja netnograficzna oraz pogłębiona analiza lingwistyczna. Z uwagi na charakter badania – specyfikę ewaluacji ex-ante, szczególne znaczenie miały analizy eksperckie, bazujące na dotychczasowym doświadczeniu ekspertów oraz wynikach analizy danych zastanych.

Badanie potwierdziło wysoką spójność, trafność, logikę i czytelność zapisów Planu. Poniżej zaprezentowano główne wnioski i rekomendacje zidentyfikowane w ramach poszczególnych obszarów badawczych.

Ocena poprawności diagnozy oraz sformułowanego celu, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych

Przedstawiona w Planie diagnoza szczegółowo opisuje problematykę województwa kujawsko-pomorskiego, a analiza SWOT odzwierciedla wszystkie występujące szanse i zagrożenia; w szczególności mające kluczowe znaczenie dla rozwoju infrastruktury kolejowej i drogowej województwa. Lista szans i zagrożeń jest kompletna biorąc pod uwagę uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne funkcjonowania systemu transportowego w województwie kujawsko-pomorskim, a także dostępne opracowania z zakresu polityki transportowej szczebla krajowego i regionalnego.

Zidentyfikowane czynniki negatywnego oddziaływania na układ komunikacyjny w pełni odzwierciedlają sytuację, gdzie odwrót od transportu szynowego połączony ze zwiększającym się popytem na przewozy drogowe, z coraz bardziej unowocześnianą infrastrukturą drogową i jednocześnie zwiększającym się

wskaźnikiem motoryzacji będą powodować w dłuższej perspektywie kongestię na tym elemencie sieci transportowej. Wszystkie wymienione w SWOT zagrożenia utrudniają realizację idei zrównoważonego rozwoju transportu. Na powyższe tendencje można wpłynąć poprzez zmianę organizacji transportu publicznego. Nowoczesny, wygodny i komfortowy tabor wraz z dostosowaną siatką połączeń i zintegrowanymi węzłami przesiadkowymi oraz konkurencyjną polityką taryfową ma szansę stać się atrakcyjną alternatywą dla mieszkańców całego województwa. Wszystkie inwestycje przewidziane w Planie na lata 2014-2020 dążyć będą do zapewnienia spójności transportowej. Występuje ścisły związek planowanych działań ze zdiagnozowanymi szansami i zagrożeniami.

Ocena spójności celów, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych

Zaplanowane przedsięwzięcia bezpośrednio odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby i przekładają się wprost na produkty oraz przyczyniają się do osiągania założonych rezultatów i celów. Na skuteczność realizowanych przedsięwzięć oraz ich trwałość będą miały wpływ czynniki zewnętrzne, tj. koszty utrzymania i finansowanie w przyszłości. Przyjęte w Planie założenia odpowiadają na potrzeby w zakresie spójności komunikacji transportowej, zarówno te wskazane w Planie, jak i te zidentyfikowane w innych dokumentach planistycznych (RPO WK-P 2014-2020, SRT, SRW).

Ocena czytelności, przejrzystości i logicznej spójności dokumentu

Przedmiotem oceny była ocena czytelności, przejrzystości i logicznej spójności dokumentu zgodnie z zasadą *Open Government*. W trakcie badania zwrócono uwagę na to, że autorzy dokumentu zapewnili przejrzystość i logiczną spójność dokumentu, dzięki czemu odbiorca może prześledzić cały proces przyczynowo - skutkowy. Świadczy o tym zarówno pozytywna ocena koherencji (spójność globalna) jak i kohezji (spójność gramatyczna, strukturalna). Nieznacznie gorzej oceniono jednak czytelność dokumentu mając na uwadze przeciętnych odbiorców (mieszkańców). Obszar tematyczny oraz strategiczny charakter dokumentu nie pozwala jednak na opracowanie tego dokumentu w znacznie prostszym języku (niespecjalistycznym), czego można byłoby oczekiwać po dokumentach planistycznych opracowanych przez Urząd Marszałkowski. Można co prawda stosować jeszcze krótsze zdania (zwiększając przystępność i przejrzystość), ale trudno byłoby dodatkowo uprościć zastosowane słownictwo. Rekomendowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest zatem umieszczenie - na początku dokumentu - streszczenia w języku niespecjalistycznym.

Ocena spójności zewnętrznej

Plan pozostaje spójny z założeniami dokumentów zewnętrznych na poziomie krajowym i regionalnym. Nie ma konieczności wprowadzania zmian do treści Planu, które miałyby poprawić powiązania Planu z dokumentami nadrzędnymi. Powiązanie celów Planu z założeniami dokumentów zewnętrznych jest najsilniejsze i najbardziej szczegółowe w odniesieniu przede wszystkim do dokumentów z obszaru transportu: *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.*

Na poziomie dokumentów europejskich Plan pozostaje spójny z założeniami Strategii Europa 2020, a także *Białej Księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*. Każde ze zidentyfikowanych w Planie przedsięwzięć inwestycyjnych, a także ogólne założenia i cele są zgodne z ogólnymi i szczegółowymi ustaleniami Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+. Realizacja założeń Planu przybliży województwo do wizji określonej w SRW. Plan pozostaje również spójny z założeniami RPO WK-P 2014-2020, co potwierdza operacyjność Planu jako narzędzia wdrażania RPO WK-P 2014-2020.

Ocena spójności systemu realizacji (wdrażanie i monitoring, plan finansowy)

Poziom szczegółowości opisu systemu monitorowania w wystarczającym stopniu odpowiada zaplanowanemu celowi głównemu Planu, tj. poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego. Świadczy o tym analiza SMART systemu wskaźników, która wykazała bezpośrednie powiązanie przedsięwzięć z wybranymi do analizy miernikami. Przedmiotem oceny ewaluatora była również kompletność wskaźników, przyporządkowanie, uzasadnienie merytoryczne, spójność wewnętrzna oraz zewnętrzna, jak również realność wartości docelowych. Analizy z zastosowaniem powyższych kryteriów pozwoliły ocenić, iż zaproponowane wskaźniki zarówno produktu, jak i rezultatu spełniają poddane analizie kryteria. System monitorowania Planu pozwoli na poprawną i trafną obserwację zmian. Wskaźniki są szczegółowo opisane i powiązane z konkretnymi problemami oraz są prosto skonstruowane. Bezpośrednio odzwierciedlają przyjęte do realizacji przedsięwzięcia. Są bowiem w większości (poza jednym obszarem – przedsięwzięcia kolejowe, który wymaga przeformułowania) konkretne, mierzalne, dostępne i realistyczne. Pozytywnie oceniono zaproponowany system wdrażania Planu, który przewiduje wprowadzenie rozwiązań naprawczych.

Ocena metod prac nad przygotowaniem projektu Planu

Zakres koniecznych uzgodnień w zakresie obowiązku konsultacji społecznych Planu i Prognozy OOŚ wynikających z przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju został zrealizowany. Wybrany model pracy nad Planem poprzez powierzenie jego opracowania przez Zespół ds. Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej zapewnił wysoki stopień skuteczności pracy nad dokumentem. Przeprowadzone konsultacje społeczne pozwoliły na wprowadzenie użytecznych i efektywnych elementów do Planu pozwalających zapewnić lepsze dostosowanie planowanych inwestycji do potrzeb regionu. Zaplanowane inwestycje transportowe odpowiadają na rzeczywiste oczekiwania mieszkańców, zapewniając jednocześnie konieczność modernizacji i remontu użytkowanych dróg. Pozytywnie oceniono rozszerzenie katalogu kryteriów wyboru projektów transportowych opracowanych na poziomie centralnym o dodatkowe kryteria regionalne uwzględniające w szczególności stan nawierzchni drogi. Analizy poczynione w ramach badania pozwoliły na wskazanie szeregu dobrych praktyk i usprawnień, tj. zakupu środków transportu autobusowego i przekazanie następnie operatorom, z którymi zawierane będą umowy na świadczenie usług publicznych na terenie województwa, uwzględnienie PPP oraz podział środków na drogi lokalne i wojewódzkie w ramach pięciu tzw. miast prezydenckich regionu.

Analiza ryzyk i barier wdrożenia i realizacji Planu

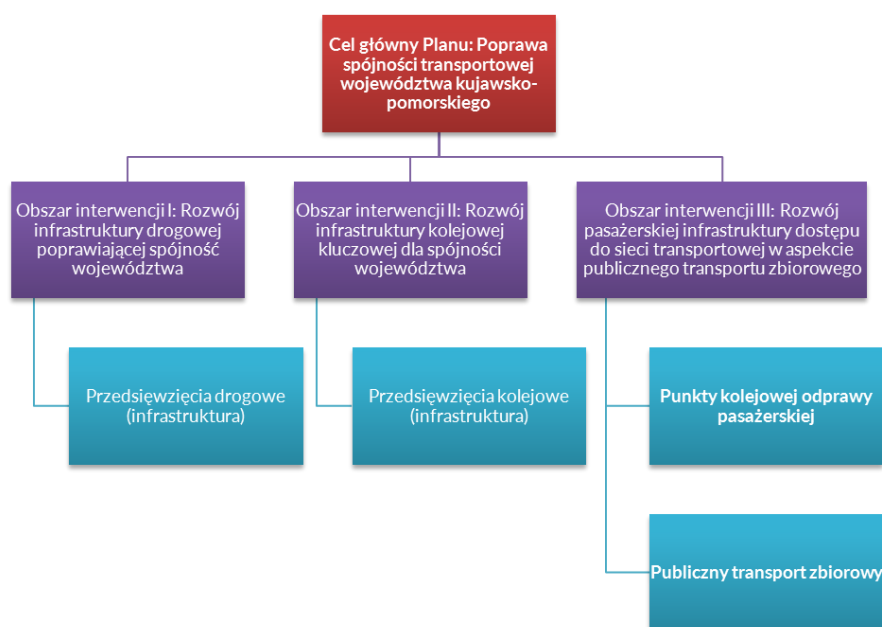
Wyniki przeprowadzonego badania pozwalają stwierdzić, że system organizacji i wdrożenia Planu został zaprojektowany w sposób pozwalający na poprawną realizację zadań. Natura Planu powodowała wystąpienie ryzyk wewnętrznych na etapie przygotowania projektu Planu mających charakter operacyjny i funkcjonalny. W tej sytuacji Zarząd Województwa podjął słuszne działania wyprzedzające wystąpienie negatywnych skutków ryzyka. Przy pracy nad projektem Planu oparto się na wiedzy fachowej ekspertów wewnętrznych odpowiadających za obszar transportu publicznego w urzędzie marszałkowskim i jednostek samorządowych oraz zachowano otwartość na wnioski zgłaszane podczas konsultacji społecznych. Zidentyfikowane ryzyka i bariery na etapie wdrożenia i realizacji Planu mają przede wszystkim charakter wewnętrzny i odnoszą się do wyzwań organizacyjnych w zarządzaniu Planem oraz związanych z pozyskaniem danych na potrzeby monitoringu i sprawozdawczości. Jednocześnie, wdrożenie zaproponowanych w raporcie przez ewaluatora zaleceń przyczyni się do wzrostu skuteczności i efektywności wdrożenia Planu.

1 WPROWADZENIE

Niniejsze badanie ewaluacyjne poświęcone jest ocenie ex-ante projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020.

Przedmiot badania, tj. Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 jest podstawowym narzędziem realizacji Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ (SRW) w zakresie spójności przestrzennej i dostępności komunikacyjnej regionu. Opracowanie Planu stanowi jeden z tzw. warunków ex ante¹, od wypełnienia którego uzależnione jest rozpoczęcie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P 2014-2020) w obszarze Celu Tematycznego 7 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej. Warunek ten związany jest z przygotowaniem kompleksowego planu w zakresie inwestycji transportowych, które poprawiają łączność z bazową siecią TEN-T. Plan jest dokumentem odnoszącym się do wielu płaszczyzn funkcjonowania sieci transportowej w skali regionalnej: obejmuje drogi wojewódzkie i lokalne, wraz z relacjami do sieci krajowej oraz sieci TEN-T, linie kolejowe i punkty kolejowej odprawy pasażerskiej oraz tabor autobusowy.

Rysunek 1 Cele i przedsięwzięcia Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020



Źródło: opracowanie własne

Przyjęcie i realizacja ustaleń Planu przyczyni się do poprawy stanu dróg w województwie kujawsko-pomorskim oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, co wpłynie na poprawę warunków jazdy. Plan realizuje również cele polityki zrównoważonego rozwoju poprzez zwiększenie atrakcyjności regionu oraz zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia środowiska. W Planie wskazano także na cel promowania zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej². Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, każdy program rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł (całkowita kwota na realizację projektów wynikających z

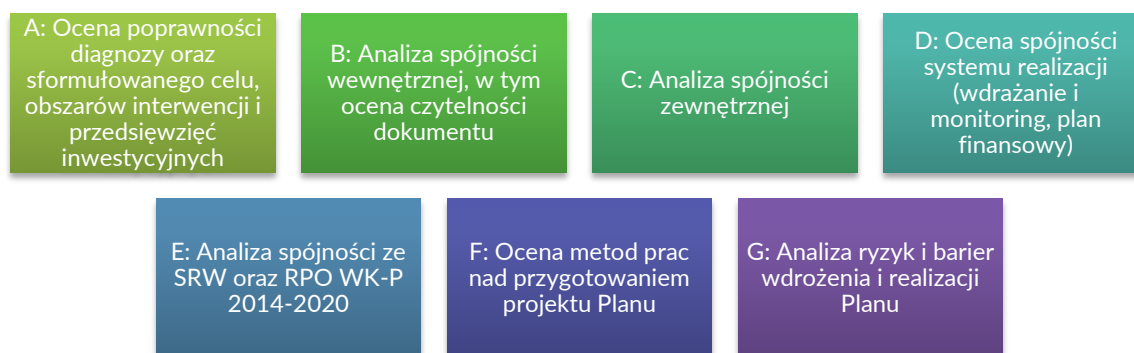
¹ Zobacz: załącznik 4. do Umowy Partnerstwa, Stan spełnienia przez Polskę warunkowości ex-ante dla funduszy Europejskich 2014-2020.

² Zobacz więcej: Informacja dla Radnych Województwa Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego dnia 15 lutego 2016 r. Województwo Kujawsko-pomorskie, Stan prac nad Kujawsko-pomorskim planem spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020, Stan na dzień 27 stycznia 2016 r.

Planu wynosi 242 321 269 EUR) musi mieć opracowany raport ewaluacyjny zawierający uprzednią ewaluację realizacji programu (ewaluację ex-ante). Według Komisji Europejskiej, ewaluacja ex-ante jest interaktywnym procesem mającym na celu przedstawienie ocen i rekomendacji eksperckich, niezależnych od instytucji osób zaangażowanych w proces planowania, programowania i tworzenia polityk. Jej podstawowym zadaniem jest zbadanie jakości programu³, aby wspomagać odbiorców w podejmowaniu decyzji⁴, dostarczając informacji, które wpłyną na poprawę przyszłych interwencji⁵. Zadaniem ewaluacji ex-ante jest zatem dokonanie oceny, na ile planowany program jest trafny z punktu widzenia potrzeb beneficjentów czy danego sektora, oraz czy zaprojektowana interwencja jest spójna wewnętrznie w zakresie zaplanowanych celów⁶. Ma służyć poprawie skuteczności i efektywności przygotowywanego programu.

Celem głównym niniejszego badania ewaluacyjnego jest weryfikacja spójności, trafności, logiki i czytelności zapisów projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, realizacja celu głównego została osiągnięta poprzez badanie następujących składowych (modułów badawczych):



Punktem wyjścia dla opracowania logiki Planu są potrzeby w zakresie spójności komunikacji drogowej i kolejowej. Zostały one szczegółowo opisane w **diagnozie**, a następnie podsumowane w **analizie SWOT**. Kolejnym istotnym elementem Planu jest określenie jego **podstawowego celu**, a następnie 3 **obszarów interwencji**. Elementem Planu jest strategia odzwierciedlona w **nakładach finansowych** przeznaczonych na realizację działań. Działania zaplanowane do realizacji zostały opisane w podziale na 4 **kategorie przedsięwzięć**. Ich implementacja szczegółowo przedstawiona została w **fiskach projektowych** podzielonych na 3 kategorie tematyczne. Przyjęte działania przełożą się na konkretne **produkty**. Osiągnięcie **efektów długoterminowych** będzie natomiast nie tylko konsekwencją przyjętej interwencji, lecz również innych **czynników** związanych z **systemem wdrażania i monitoringu**, a także kontekstem (czynnikami zewnętrznymi). Logika została odzwierciedlona na poniższym diagramie.

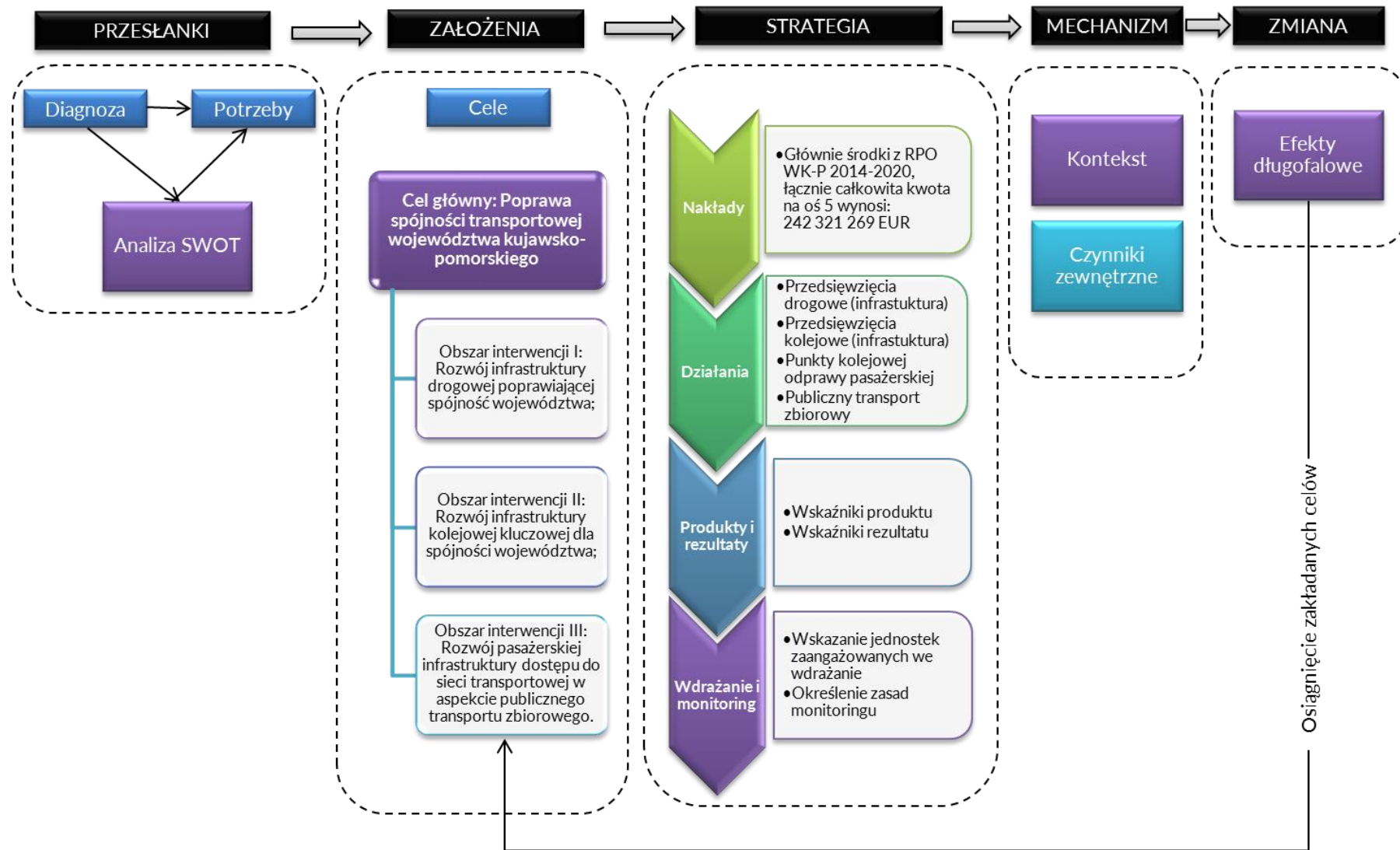
³ Paddock S.C., *Evaluation w: International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*, Westview Press 2005 Davidson E.J., *Evaluation methodology basics, the nuts and bolts of sound evaluation*, Sage Publications, 1998.

⁴ Stufflebeam D.L., *Evaluation Models, New Directions for Evaluation*, No 89, 2001.

⁵ Weiss C.H., *Theory-Based Evaluation Past, Present, and Future, New Directions for Evaluation*, 1997.

⁶ Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Warszawa 2003.

Rysunek 2 Logika kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej

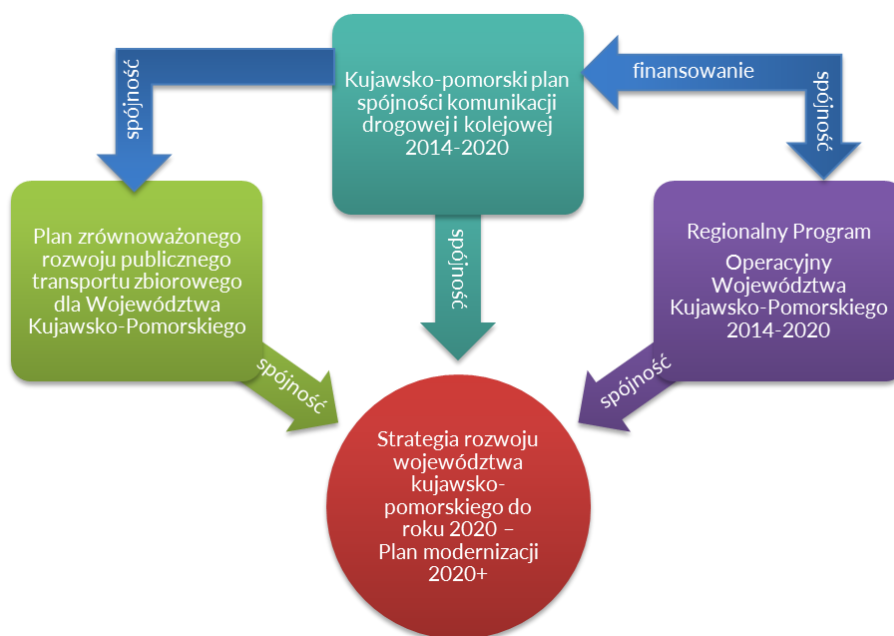


Źródło: opracowanie własne

Poszczególne elementy logiki Planu były punktem wyjścia dla prowadzenia ewaluacji ex-ante. Zidentyfikowane i opisane zostały powiązania przyczynowo-skutkowe między tymi elementami. Oceniona została nie tylko trafność tych powiązań, ale również kompletność, tj. identyfikacja, czy wszystkie opisane w Planie potrzeby i problemy mają swoje przełożenie na zaplanowane działania, a w dalszej kolejności produkty i rezultaty. Również wszelkie możliwe czynniki oddziałujące na skuteczność Planu, a także kontekst zostały opisane w niniejszym raporcie.

Plan jest bezpośrednio powiązany z *Planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego* przyjętym uchwałą nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2014 r. Założenia obu tych dokumentów wynikają bezpośrednio z kierunków rozwoju regionu i z założeń planistycznych wskazanych w *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*. Plan ma charakter operacyjny - ma jednocześnie służyć wdrożeniu Osi Priorytetowej 5. RPO WK-P 2014-2020. Powiązania między wymienionymi dokumentami regionalnymi pokazuje schemat poniżej.

Rysunek 3 Powiązania Planu z regionalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi



Źródło: opracowanie własne

Spośród dokumentów krajowych cele szczegółowe Planu są zbieżne z zasadniczymi celami zawartymi w *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*. W zakresie inwestycji kolejowych Plan realizować ma zadania inwestycyjne uzupełniające inwestycje planowane do sfinansowania ze środków krajowych wskazane w *Krajowym Planie Kolejowym do 2032 roku*. Naturalnym rozwiązaniem jest wyłączenie z zakresu przedmiotowego Planu inwestycji lotniczych i wodnych, gdyż ten zakres działań transportowych nie będzie finansowany ze środków RPO WK-P 2014-2020.

2 OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII

Z uwagi na specyfikę ewaluacji ex-ante szczególne znaczenie miały analizy eksperckie, bazujące na dotychczasowym doświadczeniu ekspertów oraz wynikach analizy danych zastanych. Metody pozyskiwania danych pierwotnych miały w ramach badania znaczenie uzupełniające.

Poniżej wskazano schemat logiki wykonywania poszczególnych metod badawczych i analitycznych, przedstawiono, które metody badawcze i wnioski z nich płynące prowadzą do realizacji kolejnych metod badawczych. Schemat dodatkowo wskazuje logiczną kolejność wykonywania poszczególnych metod badawczych.

Rysunek 4 Logika i powiązanie przyjętych metod badawczych



Źródło: Opracowanie własne

Przedmiotem **desk research** był przede wszystkim projekt Planu. Ponadto, analizą objęto dokumenty strategiczne na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim, a także opracowania naukowe i raporty z dotychczasowych badań w obszarze transportu. Wykorzystano również ogólnodostępne dane statystyczne⁷.

Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z osobami zaangażowanymi w przygotowanie Planu: przedstawicielem Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Departamentu Inwestycji i Infrastruktury Drogowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Transportu Publicznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy oraz przedstawicielem Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

Diagramy związków przyczynowo-skutkowych zostały wykorzystane w dwojaki sposób: do zobrazowania powiązań poszczególnych elementów logiki Planu, tj. potrzebami, produktami i rezultatami, z uwzględnieniem czynników zewnętrznych oraz do zobrazowania spójności zewnętrznej Planu – z najważniejszymi dokumentami na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim.

Na każdym etapie ewaluacji ex-ante członkowie Zespołu badawczego wykorzystywali swoją **wiedzę ekspercką**, szczególnie na potrzeby konstruowania wniosków z badania oraz rekomendacji.

⁷ Bibliografia stanowi załącznik 6.1 do raportu.

Eksploracja netnograficzna była kluczowa dla odpowiedzenia na pytania badawcze w ramach modułu F: Ocena metod prac nad przygotowaniem projektu Planu i służyła ocenie postrzegania Planu przez użytkowników internetu. Założono bowiem, iż życie społeczne w coraz większym stopniu nabiera cyfrowego charakteru i znaczna część komunikacji związanej z Planem mogła odbywać się w cyberprzestrzeni. Pominięcie tego środowiska mogło spowodować utratę informacji na temat znacznej części opinii publicznej, a także opinii beneficjentów i potencjalnych beneficjentów. W ramach badania została przeprowadzona całościowa kwerenda Internetu pod kątem obecności treści oraz pod kątem miejsc związanych z Planem za pomocą związków słów kluczowych. Zbadane zostały strony samorządów oraz wszystkie zidentyfikowane fora dyskusyjne i grupy. Ponadto, przeanalizowano wpisy pod artykułami dotyczącymi Planu w internetowych portalach lokalnych wydawnictw oraz informacje zamieszczone na stronach internetowych radnych województwa oraz radnych miast.

Zastosowanie **pogłębionej analizy lingwistycznej** było uzasadnione z punktu widzenia realizacji Modułu B: *Analiza spójności wewnętrznej, w tym ocena czytelności dokumentu*. Zastosowana metoda uzupełniona poprzez analizę ekspercką w zakresie oceny przejrzystości i logicznej spójności pozwoliła na pełną odpowiedź na pytanie badawcze - W jakim stopniu została zapewniona czytelność, przejrzystość i logiczna spójność dokumentu mając na uwadze przeciętnego odbiorcę. Wykorzystano m.in. analizę z wykorzystaniem indeksu czytelności FOG, który ma na celu określenie stopnia przystępności tekstu (mówi o tym, czy tekst jest trudny, czy łatwy), a także analizę proporcji między rzeczownikami a czasownikami użytymi w tekście (co również świadczy o przystępności dokumentu - w łatwych tekstach rzeczowników jest mniej, za to czasowników - więcej).

3 OPIS WYNIKÓW BADANIA

3.1 MODUŁ A: Ocena poprawności diagnozy oraz sformułowanego celu, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytania badawcze:

- Czy poprawnie i trafnie zostały zidentyfikowane szanse i zagrożenia w analizie SWOT?
- W jakim stopniu zidentyfikowane w analizie SWOT problemy i potencjały znalazły odzwierciedlenie w zaproponowanych w projekcie Planu obszarach interwencji?

Przedstawiona w Planie diagnoza szczegółowo opisuje problematykę województwa kujawsko-pomorskiego, która pod wieloma względami jest podobna do tendencji w Polsce, ale jednocześnie wskazuje wyjątkowe atuty tego regionu. W analizie SWOT zidentyfikowano w sposób należyty wszystkie czynniki oddziałujące na komunikację drogową i kolejową regionu. Na podstawie ogólnodostępnych materiałów i dokumentów, m.in. strategii rozwoju i planów transportowych opracowywanych dla regionu czy też kraju, można stwierdzić, iż analiza odzwierciedla wszystkie występujące szanse i zagrożenia; w szczególności mające kluczowe znaczenie dla rozwoju infrastruktury kolejowej i drogowej województwa. Poniżej zaprezentowano uzasadnienie słuszności konkretnych argumentów wymienionych w analizie oraz uwagi.

Tabela 1 Analiza SWOT Planu – szanse i zagrożenia

SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none">• Zmiana organizacji transportu publicznego w celu poprawy jego atrakcyjności dla mieszkańców województwa – dotyczy to zarówno siatki połączeń, jak i polityki taryfowej;• Wzrost potencjału funkcji regionalnych Bydgoszczy i Torunia (wzrost potencjału instytucji usług publicznych i komercyjnych, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym), skutkujący wzrostem regularnych ciężarów dośrodkowych na terenie województwa;• Poprawa sytuacji gospodarczej województwa skutkującej tworzeniem nowych miejsc pracy i wzrostem potrzeb w zakresie dojazdów do pracy;• Rewitalizacja lokalnych punktów kolejowej odprawy pasażerskiej przez samorządy lokalne;• Wzrost krajowych inwestycji transportowych na terenie województwa o wysokich parametrach przepustowości oraz poprawa dostępności województwa w relacjach międzyregionalnych, zwiększająca pośrednio atrakcyjność transportu w ujęciu wewnątrzregionalnym;• Rozwój turystyki i tranzytu w europejskiej przestrzeni gospodarczej, rozwój przedsiębiorczości w zakresie intermodalnego transportu ładunkowego;• Dokończenie budowy/przebudowy podstawowych ciągów transportowych, na których prace rozpoczęto w poprzedniej perspektywie finansowej;• Poprawa płynności jazdy na ciągach komunikacyjnych;• Podniesienie do bardzo dobrego i dobrego stanu istniejące sieci dróg publicznych.	<ul style="list-style-type: none">• Dalsze obniżanie popytu na transport publiczny będące skutkiem braku jego atrakcyjności dla ludności (braku możliwości pełnienia przez transport publiczny funkcji społeczno-gospodarczych na satysfakcjonującym poziomie);• Ograniczone zdolności finansowe samorządów do organizacji transportu publicznego w formie zapewniającej jego atrakcyjność;• Niewystarczające środki na inwestycje drogowe w województwie;• Rosnąca liczba użytkowników dróg;• Ograniczone możliwości finansowe na inwestycje w sektorze drogownictwa;• Zagrożenia płynące ze zmiany przepisów, jak również brak spójności w dokumentach planistycznych różnych szczebli związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych;• Niewystarczająca kontrola pojazdów ciężarowych przekraczających dopuszczalny nacisk na oś;• Zwiększający się popyt na przewozy drogowe.

Źródło: Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 (projekt z dnia 17 lutego 2016 r.)

Duże znaczenie dla regionu ma **rozwój dwóch dominujących w nim ośrodków miejskich, jakimi są Bydgoszcz i Toruń**. Pełniona przez nie rola głównych generatorów ruchu systemu transportowego ma niewątpliwie wpływ na kształtowanie się popytu i podaży rynku usług przewozowych wykraczających poza granice województwa. Świadczą o tym informacje i dane zawarte w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁸. Miasta Bydgoszcz i Toruń są nadal w trakcie rozwoju i mogą wciąż zwiększać swój potencjał funkcji społeczno-gospodarczych, który przełoży się na wzrostu Produktu Miejskiego Brutto (ang. *gross metropolitan product, gross regional product*)⁹ tworząc kapitał do finansowania transportu publicznego. Atrakcyjność ośrodków stołecznych w konsekwencji będzie skutkowałą tworzeniem nowych miejsc pracy – co oznacza wzrost regularnych ciężarów dośrodkowych w kujawsko-pomorskim, tworząc popyt na przewozy aglomeracyjne i regionalne.

Istotnym aspektem jest również **rozwój turystyki** wynikający z uwarunkowań przyrodniczych województwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż w świetle prognoz demograficznych i postępującego starzenia się ludności Polski i sąsiednich krajów UE szczególnie sektor turystyki zdrowotnej (medycyny estetycznej, rehabilitacyjnej, *wellness*, odnowy biologicznej), wykorzystujący walory klimatyczne i krajobrazowe regionu nabierać będzie większego znaczenia. Spowoduje to wzrost zapotrzebowania na usługi transportu publicznego, gdyż głównymi użytkownikami będą osoby o ograniczonej zdolności ruchowej, niebędące w stanie prowadzić własnego środka lokomocji. Pociągnie to też za sobą intensyfikację ruchu pasażerskiego na głównych ciągach komunikacyjnych międzyregionalnych.

Przełomowym faktem stała się obecność autostrad i dróg szybkiego ruchu w regionie (budowa autostrady A1¹⁰), umożliwiająca postulowaną powszechnie; także i w tym dokumencie **poprawę płynności jazdy na ciągach komunikacyjnych**.

Wreszcie istotnym czynnikiem jest **wzrost krajowych inwestycji transportowych** na terenie województwa oraz **poprawa jego dostępności w relacjach międzyregionalnych**, gdyż działania te dostosowują układ komunikacyjny do standardów unijnych, dążąc do spójności z europejskim systemem transportu.

Z tym ostatnim czynnikiem wiąże się **rewitalizacja lokalnych punktów kolejowej odprawy pasażerskiej** przez samorządy lokalne (umożliwia to ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹¹), co wraz z infrastrukturą liniową zapewnia płynne i niezakłócone funkcjonowanie sektora kolejowego.

Zagrożenie **obniżania popytu na transport zbiorowy**, które jest skutkiem jego nieatrakcyjności dla pasażerów, jest bardzo realne, szczególnie gdy stale **wzrasta współczynnik motoryzacji społeczeństwa** polskiego. Trend ten pokazują aktualne badania natężenia ruchu wskazujące, że w 2010 roku ruch pojazdów na drogach krajowych zwiększył się o 22%¹² w stosunku do 2005 roku. Należy zauważyć, że

⁸ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uchwała nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2014 r. Dziennik Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz, dnia 8 października 2014 r. Poz. 2766

⁹ PMB - miernik poziomu gospodarczego miasta. Podobnie jak produkt krajowy brutto, PMB jest definiowany jako wartość rynkowa wszystkich wyprodukowanych dóbr i usług w danym mieście, oraz w określonym okresie.

¹⁰ Autostrada A1 łączy województwo z systemem autostrad i zapewnia dostępność z pozostałych regionów kraju i Europy a także zapewnia dostęp do zespołu portów Gdańsk - Gdynia oraz centralnych i południowych województw.

¹¹ Dz.U. 2000 Nr 84 poz. 948 z późn. zm.

¹² Synteza wyników GPR 2010 – mgr inż. Krzysztof Opoczyński, Transprojekt-Warszawa Sp. z o.o.

wzrost wskaźnika motoryzacji w kraju i tym samym w województwie kujawsko-pomorskim trwa od momentu zmian ustrojowych, a szczególnie od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej¹³.

Brak podjęcia zdecydowanych kroków modernizacji przewozów publicznych, a jednocześnie polepszanie sieci komfortowych dróg publicznych spowoduje przeniesienie się niemal wszystkich ludzi do samochodów prywatnych, tak jak miało to miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Systematycznie i rytmicznie prowadzone przedsięwzięcia budowy i modernizacji dróg kołowych, przy jednoczesnym braku przyspieszenia w realizacji inwestycji mających na celu modernizację i rehabilitację infrastruktury kolejowej oraz taboru kolejowego mogą utrwać ten trend. Wiąże się z tym ostatnie wymienione w analizie SWOT zagrożenie, tj. **zwiększający się popyt na przewozy drogowe**.

Istotnym czynnikiem w kształtowaniu sieci transportowej jest **zjawisko eksurbanizacji**, czyli rozlewania się miast (ang. „urban sprawl”), powodujące zmniejszanie się gęstości zaludnienia, rozproszenie lokalizacji obiektów społeczno-gospodarczych i osadniczych¹⁴ i znaczne zwiększenie codziennie pokonywanego dystansu w dojazdach praca – dom. W konsekwencji spowoduje to znaczne zwiększenie odległości pokonywanych przez tabor transportu publicznego, co podniesie znacząco koszty organizacji transportu. Przy jednoczesnym obniżeniu popytu obniży się rentowność przewozów i faktem jest, że będzie trudno ze strony samorządów wygospodarować dodatkowe środki na polepszanie ich atrakcyjności.

Autorzy Planu dostrzegają pierwotne i wtórne problemy, wynikające z rozproszenia celów i źródeł podróży, przedstawiając odpowiadające im interwencje. Zmniejszająca się liczba mieszkańców najbardziej widoczna jest w miastach stołecznych oraz we Włocławku, Grudziądzu i powiecie radziejewskim¹⁵ - odpowiedzią na to zjawisko jest rozwój aglomeracyjnego transportu zbiorowego, który może być również instrumentem ożywienia gospodarczego.

Zidentyfikowane czynniki negatywnego oddziaływania na układ komunikacyjny w pełni odzwierciedlają sytuację, gdzie odwrót od transportu szynowego połączony z wzrastającym zainteresowaniem coraz bardziej unowocześnianą infrastrukturą drogową i jednocześnie zwiększającym się wskaźnikiem motoryzacji będą powodować w dłuższej perspektywie kongestię na tym elemencie sieci transportowej. Wszystkie te zagrożenia utrudniają realizację idei zrównoważonego rozwoju transportu.

Jednocześnie, idąc wzorem państw zachodnich i skandynawskich¹⁶, można wpłynąć na powyższe tendencje poprzez **zmianę organizacji transportu publicznego**. Nowoczesny, wygodny i komfortowy tabor wraz z dostosowaną siatką połączeń i zintegrowanymi węzłami przesiadkowymi oraz konkurencyjną polityką taryfową ma szansę stać się atrakcyjną alternatywą dla mieszkańców całego województwa. Niestety nie jest to łatwe zadanie, bo transport zbiorowy żeby wygrać z prywatnym samochodem musi dawać niebagatelną korzyść dla pasażerów, np. szybki czas dojazdu, bardzo tani bilet lub być bardzo komfortowy – **należy wykreować modę na przewozy publiczne**.

Poza drogami wojewódzkimi, GDDKiA **zaplanowała i już realizuje ogromne przedsięwzięcia drogowe o wysokich parametrach przepustowości**, które pozwolą na skrócenie czasu dojazdu z wielu obszarów województwa, zarówno Polski jak i Europy, co zdecydowanie zwiększy dostępność kujawsko-

¹³ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uchwała nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2014 r. Dziennik Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz, dnia 8 października 2014 r. Poz. 2766.

¹⁴ Urban sprawl in Europe The ignored challenge – European Environment Agency, Report No 10/2006.

¹⁵ Źródło: opracowano w Kujawsko-Pomorskim Biurze Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku na podstawie danych GUS.

¹⁶ Miasto w ruchu - Przewodnik po dobrych praktykach w organizowaniu transportu miejskiego – Jacek Wesołowski, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.

pomorskiego. Gęsta siatka projektowanych dróg ekspresowych S5 i S10 oraz istniejąca autostrada A1 stworzą bardzo atrakcyjne warunki dla prowadzenia działalności gospodarczych i nowych inwestycji w regionie. Jednocześnie dokończenie rozpoczętych w poprzedniej perspektywie finansowej modernizacji podstawowych ciągów transportowych stworzy spójną sieć drogową, zapewniając płynny, komfortowy i bezpieczny dojazd nie tylko do miast stołecznych, jak również do miast powiatowych i mniejszych miejscowości, dając województwu duży potencjał rozwoju.

Pośród czynników warunkujących skuteczną realizację Planu i trwałość interwencji wskazać należy również **niewystarczającą kontrolę rzeczywistej wagi samochodów ciężarowych** skutkującą przyzwoleniem na poruszanie się przeladowanych pojazdów, a w konsekwencji dużą nierentowność nakładów finansowych na budowę i utrzymanie dróg. Z obliczeń Instytutu Badawczego Dróg i Mostów wynika, że co trzecia ciężarówka poruszająca się po polskich drogach jest przeciążona, a przejazd jednego samochodu ciężarowego o nacisku 20 ton na oś (dopuszczalne jest 11,5 tony na oś) zużywa nawierzchnię w takim samym stopniu, co przejazd 2,5 miliona samochodów osobowych. W praktyce oznacza to, że drogi często wymagają remontu już po 3 latach użytkowania, zamiast przewidywanych 10 czy 20 lat. Zdemastrowane drogi są niebezpieczne i niekomfortowe dla kierujących i obniżają potencjał transportowy województwa. Występujący jednocześnie wzrost natężenia ruchu pojazdów i obniżanie się stan nawierzchni dróg powoduje przyspieszoną degradację i bardzo wysoką wartość odtworzeniową. Aby przerwać tzw. „błędne koło”, konieczna jest stała ochrona dróg, gdzie trzeba współpracować z Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego, celem karania przeciążonych pojazdów i monitorowanie tegoż zjawiska. Chroniąc drogi można także wymagać lepszej jakości modernizacji dróg, np. wymagając dłuższych okresów gwarancyjnych od Wykonawców.

Zdefiniowane w dokumencie obszary interwencji są pochodną przeprowadzonej analizy SWOT. Na podstawie określonych wcześniej szans i zagrożeń, jak również mocnych i słabych stron wyznaczono cel Planu oraz trzy obszary interwencji.

W celu zbadania, czy wszystkie trzy obszary interwencji w pełni odpowiadają potrzebom wynikającym z analizy SWOT, posłużono się zestawieniem czynników oddziaływania na system transportowy województwa ustalonych w tej analizie, ze sformułowanymi w dokumencie obszarami interwencji.

Obszar interwencji I: Rozwój infrastruktury drogowej poprawiającej spójność województwa

Wymienione w obszarze interwencji I: *Rozwój infrastruktury drogowej poprawiającej spójność województwa* inwestycje umożliwią sprawne przemieszczanie się użytkowników dróg w komunikacji międzyregionalnej, w tym lepszy dostęp do Wybrzeża. Są to niewątpliwie ważne przedsięwzięcia, zgodne z przywoływanym w Planie Dokumentem Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)¹⁷, a zatem dokumentem strategicznym ujmującym najważniejsze dla kraju elementy infrastruktury komunikacyjnej. Określa on cele operacyjne do realizacji w perspektywie 2014-2020 w obszarze transportu drogowego, kolejowego, morskiego i wodnego śródlądowego przy wykorzystaniu środków funduszy UE. Większość z tych działań zawiera się w ciągach komunikacyjnych, znajdujących się na potraktowanej priorytetowo liście projektów drogowych (droga S5, odcinek Nowe Marzy – Bydgoszcz; droga S5, odcinek Bydgoszcz – Poznań; droga S10, odcinek Toruń – Bydgoszcz; droga S10, odcinek Płońsk – Toruń; droga S10, odcinek Bydgoszcz – Piła).

Wskazane działania pokrywają się też z najważniejszymi postulowanymi inwestycjami z zakresu infrastruktury drogowej na lata 2014-2020 wyszczególnionymi w *Planie zrównoważonego rozwoju*

¹⁷ Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁸. Dokument ten określa ogólne założenia i ramy organizacyjne funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego do roku 2025, realizującego wojewódzkie przewozy pasażerskie w regionie oraz główne cele i kierunki jego rozwoju. Wśród zadań inwestycyjnych znalazły się: budowa drogi ekspresowej S5 – odcinki: Nowe Marzy – Bydgoszcz, Bydgoszcz – Żnin, Żnin – granica województwa; budowa obwodnicy Brodnicy w ciągu DK15; budowa obwodnicy Inowrocławia w ciągu DK 15 (etap I); budowa drogi S10 Szczecin (A6) – Piła – Bydgoszcz – Toruń – Płońsk (S7) - odcinki: od granicy województwa Wielkopolskiego do Bydgoszczy, od Bydgoszczy do Torunia, od Torunia do granicy województwa kujawsko-pomorskiego; przebudowa drogi DW241 z budową obwodnic w Więcborku, Mroczy i Kcyni.

Dla planowanych projektów drogowych zasadniczym celem jest **zakończenie budowy sieci autostrad**, stworzenie spójnej sieci dróg ekspresowych, usunięcie wąskich gardeł w istniejącej sieci oraz zaawansowanie budowy sieci bazowej i kompleksowej TEN-T. W szczególności autorzy Planu wskazują na autostradę A1, DK 5 (planowana droga ekspresowa S5), DK 10 (planowana droga ekspresowa S10), drogi krajowe nr: 91 (dawniej DK 1), 15, 16, 25, 62, 55 oraz dwie drogi wojewódzkie nr 240 i 270 jako odpowiadające za dostępność zewnętrzną województwa, natomiast spójność wewnętrzną województwa zapewniać mają drogi krajowe nr: 80, 56 i 67 oraz sieć dróg wojewódzkich.

Współpraca władz województwa z GDDKiA przy realizacji obwodnic wzdłuż dróg krajowych oraz lobbowanie w celu jak najszybszego wybudowania dróg ekspresowych S5 i S10 w konsekwencji **podniesie standard i atrakcyjność korytarzy TEN-T w województwie kujawsko-pomorskim**. Wdrażane inwestycje, o wysokich parametrach przepustowości, zdecydowanie poprawią dostępność województwa w relacjach międzyregionalnych oraz międzynarodowych. Sieć drogowa oferująca szybki, płynny dojazd i dostosowanie do przewozu dużych ładunków towarowych zapewni potencjał rozwoju gospodarczego regionu¹⁹.

Wykorzystanie szansy **modernizacji podstawowych ciągów transportowych** (prace rozpoczęte w poprzedniej perspektywie finansowania) jest prawidłowo i kompleksowo zaplanowane poprzez szereg inwestycji drogowych w całym województwie. Ponadto w przemyślany sposób dobrano hierarchię zadań do realizacji przez uwzględnienie czterech kryteriów, odpowiednio z wagami: 35%: natężenie ruchu jako kryterium ważności szlaku drogowego; 30%: funkcja drogi jako kryterium wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy; 25%: kontynuacja ciągu jako kryterium spójności sieci, dostępności i poprawa BRD oraz 10%: gotowość projektu do realizacji. Ogólna spójność transportowa kujawsko-pomorskiego, nie tylko Bydgoszczy i Torunia, uwzględnia także mniejsze ośrodki powiatowe. Tworzenie sieci dróg wojewódzkich uzupełniających sieć dróg krajowych i korytarzy TEN-T jest odzwierciedleniem potrzeb szybkiego przemieszczania się z rzadko rozmieszczonego osadnictwa do ośrodków społeczno-gospodarczych.

Niestety, obecnie w kujawsko-pomorskim jest bardzo wiele wypadków, szczególnie tych o dużej ciężkości, spowodowanych w dużej mierze przez przydrożne przeszkody²⁰ – najczęściej drzewa. Tym samym dostosowanie dróg do odpowiednich standardów uwzględniających Audyty Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego będzie miała bardzo pozytywny **wpływ na komfort**

¹⁸ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uchwała nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2014 r. Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz, dnia 8 października 2014 r. Poz. 2766

¹⁹ The Influence of Highways on Rural Economic Development: Evidence from North Carolina – Conaway B. Haskins III, University of North Carolina.

²⁰ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2014 r. – Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

i **bezpieczeństwo** przemieszczania się samochodami, a eliminacja tzw. „Lokalnych Ograniczeń Przepustowości” **poprawi płynność ruchu oraz zredukuje niepotrzebne straty czasu przejazdu.**

Godne pochwały jest również ukierunkowanie Planu na realizację postawionych celów transportowych poprzez dofinansowanie **przebudowy dróg powiatowych i gminnych**²¹ oraz współfinansowanie z GDDKiA ważnych dla regionu połączeń transportowych. Podejście funkcjonalne, a nie własnościowe, jest zorientowane na zdolność swobodnego dostępu do infrastruktury transportowej i realizację potrzeb społecznych i gospodarczych w obszarze całego województwa.

Nowatorskie i innowacyjne może być zastosowanie formuły **Partnerstwa Publiczno-Prywatnego** (Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowo-Leasingowo-Kapitałowy) w zakresie utrzymania dróg wojewódzkich. Realizacja tego zamierzenia będzie wykorzystaniem szansy na podniesienie do bardzo dobrego i dobrego stanu istniejącej sieci dróg publicznych. **Dla osiągnięcia najlepszych efektów, rekomenduje się zastosowanie zasad m.in. „Utrzymaj Standard” połączone z wydłużonymi do 10 lat gwarancjami na wykonanie modernizacji drogi wprowadzanymi w GDDKiA.**

Obszar interwencji II: Rozwój infrastruktury kolejowej

Przedsięwzięcia przewidziane w Planie do realizacji w obszarze interwencji II: *Rozwój infrastruktury kolejowej* znajdują się w *Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* i wyszczególnionych w nim ciągach komunikacyjnych, znajdujących się na potraktowanej priorytetowo liście projektów kolejowych o znaczeniu krajowym²².

Biorąc pod uwagę zaproponowane w dokumencie **kryteria - położenia, ruchowe i kontynuacji** - oraz planowane inwestycje ze środków krajowych, autorzy Planu ustalili ranking linii kolejowych w regionie, jako zadań priorytetowych. Przyjęte kryteria rankingu są w dużym stopniu zbieżne z kryteriami *Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* (położenia, ruchowe, zwiększenia przepustowości, zwiększenia prędkości, kontynuacji, gotowości projektu do realizacji, oddziaływania projektu na obszary Natura 2000). Zważywszy na charakter analizowanego dokumentu, **dobór kryteriów w nim przyjętych jest odpowiedni.**

Ponadto, wyżej wymienione działania widnieją w wykazie postulowanych strategicznych inwestycji liniowych z zakresu infrastruktury publicznego transportu zbiorowego *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego* z okresem realizacji 2014-2020 (działania w celu dostosowania linii kolejowej nr 18 na odcinku Piła - Nakło n. Notecią - Bydgoszcz - Toruń - Kutno do V=140 km/h, rewitalizacja linii kolejowej nr 207 na odcinku Toruń Wsch. - Chełmża oraz na odcinku Grudziądz - granica województwa, rewitalizacja linii kolejowej nr 208 na odcinku Grudziądz-Laskowice Pomorskie oraz na odcinku Jabłonowo Pomorskie - Grudziądz i dodatkowo przebudowa linii kolejowej nr 27, która znalazła się na dalszej pozycji rankingu).

Dla planowanych projektów kolejowych zasadniczym celem w zakresie inwestycji kolejowych planowanych do realizacji w okresie 2014-2020 będzie **dokończenie prac na głównych odcinkach**, tworzących sieć bazową i kompleksową TEN-T i stanowiących kolejowe korytarze transportowe wg Rozporządzenia nr 1316/201349 oraz usunięcie występujących „wąskich gardeł”.

²¹ Patrz: *Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020*, str. 70: *Inwestycje (...) będą miały przede wszystkim charakter umowy partnerskiej z jednostkami samorządu terytorialnego, która będzie polegała na partycypacji w kosztach inwestycji poprzez: udział finansowy (...); dotyczy: (...) drogi, które po zrealizowaniu inwestycji przejdą w zarządek powiatu/gminy będą wyremontowane na koszt województwa.*

²² Ciągi komunikacyjne znajdujące się na liście projektów kolejowych o znaczeniu krajowym: ciąg C-E-65, projekt Prace na linii kolejowej C-E 65 na odc. Chorzów Batory - Tarnowskie Góry - Karsznice - Inowrocław - Bydgoszcz - Maksymilianowo; ciąg C-E-65, projekt Prace na linii kolejowej C-E 65 na odcinku Bydgoszcz - Tczew; linia nr 18, projekt Prace na linii kolejowej nr 18 na odcinku Kutno - Toruń Główny; linia nr 18, 203, projekt Prace na liniach kolejowych nr 18, 203 na odcinku Bydgoszcz Główna - Piła Główna - Krzyż, etap I: prace na odcinku Bydgoszcz Główna - Piła Główna.

Atutem regionu jest przebieg linii kolejowej nr 131, zaliczanej do międzynarodowego ciągu transportowego oznakowanego jako CE65 AGTC, służącego do kombinowanego przewozu towarów, która analogicznie jak autostrada A1, stanowi oś transportową północnej, środkowej i południowej Europy. Trafnie zatem wskazano linie kolejowe nr 18, 201, 208 i 356 (ciąg komunikacyjny Bydgoszcz – Kcynia – granica województwa) do objęcia planami inwestycyjnymi, gdyż są one styczne do tej magistrali. Modernizacja tych linii **usprawni skomunikowanie z głównymi ośrodkami w kraju i za granicą**. Wpisuje się to w spójność z siecią TEN-T i korytarzami transportowymi oraz ideę zrównoważonego rozwoju transportu.

Obszar interwencji III: Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego

Działania wskazane w Obszarze interwencji III: *Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego* obejmują przede wszystkim **punkty kolejowej odprawy pasażerskiej**:

- proponowane do modernizacji z pozostawieniem w zarządzie PKP lub podmiotów powiązanych;
- proponowane do przekazania samorządom w celu ich modernizacji z pozostawieniem funkcji obsługi ruchu kolejowego jako wiodącej;
- proponowane do przekazania samorządom w celu ich adaptacji na cele niezwiązane z obsługą ruchu kolejowego.

W tym samym obszarze interwencji zawiera się postulowana w dokumencie stopniowa **wymiana autobusów i kolejowych środków transportowych** świadczących wojewódzkie usługi przewozu pasażerów na nowe lub kilkuletnie, spełniające wszystkie zakładane standardy.

Mimo słuszności wyboru autobusów spełniających normy ekologiczne EURO6 i zapewniające najwyższe standardy bezpieczeństwa systemu ABS, ESP i ASR, **rekomenduje się, aby jednostka przygotowująca postępowanie przetargowe uwzględniła najważniejsze kryteria, jakimi są koszty eksploatacji i niezawodność** – to przekłada się na końcową cenę biletu dla pasażera. Alternatywnie można postawić nacisk na inny aspekt taboru – wysoki komfort i wygodę wnętrza autobusów lub bardzo szybki czas przejazdu. Jednak ostatnie rozwiązanie tzw. „BRT” (ang. *Bus Rapid Transit*) zazwyczaj wymaga wydzielania specjalnych bus-pasów lub zmniejszenia liczby przystanków, co będzie niezgodne z celem głównym komunikacji autobusowej. Jednakże podczas zakupu nowego taboru należy przewidzieć jego długofalowe (np. 20 lat) utrzymanie w odpowiednim standardzie oraz możliwości dostosowywania do oczekiwań pasażerów w przyszłości (sprawdzenie zakresu możliwości modernizacji bez ponownej wymiany taboru).

Działania z Obszaru interwencji III zależą w dużym stopniu od **polityki transportowej prowadzonej przez samorząd lokalny** (wymiana taboru kolejowego i autobusowego, niektóre obiekty dworcowe czy otoczenie stacji).

Bardzo dobrym przykładem wykorzystania szansy, a zarazem interwencją oddziaływującą na potencjalne zagrożenie jest zdecydowana **zmiana organizacji komunikacji zbiorowej – nadanie głównej roli transportowi kolejowemu w wojewódzkich przewozach pasażerskich, a autobusom - roli uzupełniającej**. Postawienie na kolej to dobry wybór, ponieważ długofalowo jest najbardziej ekonomiczny i ekologiczny, zapewnia szybki i komfortowy transport o bardzo przewidywalnym czasie przejazdu w każdym okresie. Autobusy, jako najbardziej elastyczny środek transportu zbiorowego, świetnie będą uzupełniały system transportu. Podniesienie standardu poprzez zakup nowego taboru jest konieczne dla atrakcyjności przewozów publicznych.

Integracja transportu kolejowego i autobusowego jest kluczem do sukcesu i uwzględnienie w Planie niemal 50 zintegrowanych węzłów przesiadkowych jest świetnym rozwiązaniem. Węzły integracyjne pozwalają zdecydowanie skrócić dystans przesiadek pieszych, a dodatkowe usługi w tym miejscu dają

przyjemność i wygodę dla pasażerów. W Planie obrano bardzo przemyślane rozwiązanie podziału węzłów przesiadkowych na 3 klasy dopasowane do funkcji i znaczenia ruchowego. Połączenie węzłów wraz parkingami typu B&R, P&R i K&R to dobry trend zaczerpnięty z krajów lepiej rozwiniętych, pozwalający na bardziej zróżnicowane wykorzystanie bądź lepszą zachętę do wypróbowania transportu kolejowego przez kierowców pojazdów osobowych²³. Przewidzenie rozwiązań z zakresu Inteligentnych Systemów Transportowych zorientowanych na podniesienie jakości obsługi i informowania pasażerów jest postrzegane jako nowoczesne, ale coraz bardziej jest po prostu współczesne – uważane jako podstawowe w pewnych zakresach usług, więc urządzenia ITS są potrzebne, aby dostosować infrastrukturę transportu publicznego do odpowiednich standardów.

Przewidziane w Planie powiązanie ze sobą dwóch lub więcej rodzajów transportu i stworzenie **koordynacji rozkładów jazdy** (najlepiej dynamicznej synchronizacji) pociągów oraz autobusów z celem nadrzędnym – krótki czas przejazdu łączonego (z przesiadką), daje ogromną synergiczną wartość połączenia szybkości z dostępnością transportu publicznego. Tutaj odpowiedzią jest „Koncepcja 60/90”, która oznacza, że czas dojazdu do miast stołecznych z ośrodków powiatowych nie powinien być dłuższy niż 60 minut, a z pozostałych krótszy niż 90 minut. Realizacja tego założenia da pasażerom oczekiwany poziom obsługi. **Rekomenduje się uzupełnienie Planu o zapis, iż założenia te będą realizowane z położeniem nacisku na maksymalne skrócenie dystansu pieszego podczas przesiadek oraz wdrożenie systemów ITS do dynamicznej koordynacji różnych środków transportu.**

Opisywane w Planie stworzenie atrakcyjnej oferty transportu zbiorowego dla zwiększenia poziomu rozwoju społecznego oraz bardziej ekologicznej alternatywy dla transportu indywidualnego jest ukierunkowane, aby *zmienić podział zadań przewozowych* (ang. *modal split*)²⁴. Sposoby wpływu zwiększenia udziału transportu publicznego w przewozach codziennych są różne. Można zniechęcić do korzystania z samochodów osobowych poprzez opłaty za wjazd do centrów miast (rozwiązanie kontrowersyjne) albo wprowadzić strefy płatnego parkowania (niska akceptacja społeczna). Ale można także zachęcić do korzystania z transportu publicznego zapewniającego wysoki standard, tj. szybkie, wygodne i tanie przewozy. W Polsce nadal kluczowym kryterium wyboru usług jest ich koszt, chociaż obecnie obserwuje się przesunięcie wagi na inne kryteria, np. na wygodę. Jeżeli polityka taryfowa skieruje się w stronę **bezpłatnego transportu publicznego**, jak uczyniło to już wiele miast na świecie oraz w Polsce (m.in. Bełchatów, Lubin, Mława, Nysa, Żory)²⁵, lub zaoferowanie szybkiego, nowoczesnego i bardzo wygodnego taboru, to szansa na zrównoważony rozwój województwa zapewne będzie wykorzystana.

Podsumowanie

Wszystkie opisane wyżej działania, zaplanowane na lata 2014-2020, **dążyć będą do zapewnienia spójności transportowej**, rozumianej tu jako zdolność swobodnego dostępu realizowaną na całym terytorium województwa, przy czym spójność rozpatrywana jest na trzech płaszczyznach terytorialnych: dostępu do siedziby powiatu, dostępu do jednej lub obydwu siedzib województwa. **Trafnie zidentyfikowano problemy i potencjały systemu transportowego regionu**, wykazując ich odniesienie w poszczególnych obszarach interwencji. Zauważyć należy ścisły związek planowanych działań ze zdiagnozowanymi wcześniej szansami i zagrożeniami w ramach przeprowadzonej analizy SWOT. **Lista szans i zagrożeń jest kompletna**, biorąc pod uwagę uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne funkcjonowania systemu transportowego w województwie kujawsko-pomorskim, a także dostępne opracowania z zakresu polityki transportowej szczebla krajowego i regionalnego.

²³ The effectiveness and Sustainability of Park and Ride – Richard Stacey, RPS Consulting Engineers.

²⁴ Transport – passenger transport demand and modal split – European Environment Agency, SOER 2015.

²⁵ Fare Free Public Transport – <https://farefreepublictransport.com/city/>.

Analiza SWOT zawiera wszystkie niezbędne elementy, jak również **stanowi logiczne i trafne podsumowanie diagnozy** (zawarte w niej stwierdzenia wynikają wprost z wcześniej sporządzonych analiz). Wyróżnia się tu główny problem zapewnienia spójności pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu funkcjonującego w województwie oraz dostępności do sieci komunikacyjnej społeczeństwa zamieszkującego region.

W drugiej części Planu określono cel i obszary interwencji dokumentu, jak również przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące zwłaszcza konkretne elementy infrastrukturalne, wskazane do realizacji. **Zdefiniowano pojęcie spójności transportowej**, którą planuje się osiągnąć oraz główne, podstawowe zasady i założenia do realizacji w każdym z obszarów interwencji, mające tak określoną spójność zapewnić. Konsekwentnie w całym dokumencie utrzymywany jest podział na główne rodzaje transportu (drogowy, kolejowy, zbiorowy), co **czyni go uporządkowanym i czytelnym**.

Scharakteryzowano uwarunkowania prawne, przytaczając konkretne regulacje, które wyznaczają ramy działania dla organizatorów systemu transportowego w województwie. Dokument wzbogaca zamieszczenie **fiszek projektowych**, które zapoznają czytelników ze szczegółami planowanych przedsięwzięć. Szczegółowo scharakteryzowano planowane inwestycje z obszarów interwencji I (rozdział „Przedsięwzięcia drogowe (infrastruktura)”) i II (rozdział „Przedsięwzięcia kolejowe (infrastruktura)”), umiejscawiając projekty w odpowiednich programach operacyjnych oraz określając ich zakres, kwoty i terminy realizacji. Zamieszczono też wskaźniki produktu i rezultatu, jakie mają zostać osiągnięte. Część tę poszerzono o związane z infrastrukturą kolejową działania dotyczące punktów kolejowej odprawy pasażerskiej, wyodrębniając w tym celu rozdział równoważny z dwoma wyżej wymienionymi („Punkty kolejowej odprawy pasażerskiej”).

W obszarze interwencji III (rozdział „Publiczny transport zbiorowy”), co prawda nie wyspecyfikowano konkretnych przedsięwzięć przewidzianych do realizacji, celem zaspokojenia wynikających z diagnozy potrzeb w sposób analogiczny do przedstawionych informacji dotyczących dwóch pierwszych obszarów; jednakże wskazano uwarunkowania prawne, w jakich powinni poruszać się organizatorzy transportu regionalnego powołując się na odpowiednie dokumenty krajowe oraz zaproponowano wskaźniki produktu i rezultatu dla przedsięwzięcia dotyczącego zakupu taboru autobusowego.

3.2 MODUŁ B: Analiza spójności wewnętrznej, w tym ocena czytelności Planu

3.2.1 Ocena spójności celów, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

- *W jakim stopniu cel, obszary interwencji i przedsięwzięcia inwestycyjne są ze sobą spójne?*

Stopień spójności celów, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych został określony poprzez analizę związków przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi elementami logiki Planu: diagnozą, przedsięwzięciami, a także spodziewanymi mierzalnymi efektami Planu, tj. wskaźnikami produktu i rezultatu. Wskazano również czynniki zewnętrzne wpływające na skuteczność i trwałość Planu²⁶. Ze względu na to, iż Plan ma charakter operacyjny i realizuje założenia dokumentów nadrzędnych (RPO WK-P 2014-2020, SRT, SRW), w analizach odniesiono się również do diagnozy problemów i potrzeb wskazanych w tych dokumentach.

²⁶ Wyniki analizy spójności wewnętrznej Planu odzwierciedlone zostały także w formie graficznej - diagramów, które znajdują się w załączniku 6.4 do Raportu.

Przedsięwzięcia drogowe (infrastruktura)

Diagnoza zawarta w **RPO WK-P 2014-2020** wskazuje na zapotrzebowanie w następujących obszarach problemowych związanych z infrastrukturą drogową:

- Potrzeba modernizacji i poprawy stanu technicznego dróg,
- Potrzeba realizacji przeprawy na Wiśle w rejonie Solca Kujawskiego,
- Budowa obwodnic niektórych ośrodków miejskich,
- Konieczność poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- Potrzeba wzmocnienia powiązań komunikacyjnych obszarów zmarginalizowanych z obszarami węzłowymi dla ich włączenia w regionalny układ powiązań transportowych z systemem krajowym i europejskim²⁷.

Kolejnym dokumentem wskazującym na problemy w obszarze transportu jest **Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+**. W dokumencie wskazano na następujące problemy i potrzeby w obszarze transportu drogowego:

- Problemy transportowe największych miast województwa – Bydgoszczy, Torunia, Włocławka, Grudziądz i Inowrocławia,
- Konieczność poprawy stanu technicznego sieci dróg wojewódzkich i powiatowych,
- Konieczność wsparcia infrastruktury transportowej niezbędnej dla rozwoju gospodarczego,
- Konieczność realizacji obwodnic²⁸.

Na słabe elementy infrastruktury drogowej wskazuje również **Strategia Rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)**, gdzie wymieniane są następujące problemy:

- Duży stopień zużycia wielu elementów infrastruktury liniowej i punktowej,
- Nierównomierność regionalnego rozmieszczenia i dostępności sieci,
- Brak spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych,
- Brak ciągłości klasy technicznej połączeń między aglomeracjami,
- Uciążliwość wielu elementów sieci dla mieszkańców i środowiska naturalnego²⁹.

Wyżej wymienione obszary znalazły odzwierciedlenie w diagnozie **Kujawsko-pomorskiego Planu Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020**. Diagnoza pogłębia jednak zagadnienia problemowe wskazując na takie elementy, jak:

- Mniejsza dynamika poprawy wskaźników gęstości sieci infrastruktury w relacji do wzrostu PKB i intensywności przewozów,
- Niewystarczająca sieć połączeń dla celów regularnych dojazdów,
- Niedostateczne parametry funkcjonalne i techniczne sieci drogowej, niewystarczająca ilość remontów przeprowadzanych na bieżąco, niewystarczający poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- Niezadowalający stan techniczny infrastruktury drogowej, w szczególności jej nawierzchni,
- Brak obejść drogowych dla ruchu tranzytowego,
- Niska jakość i przepustowość sieci drogowej niedostosowanej do istniejących potrzeb,
- Słaba kondycja dróg, wynikająca z zanizonych nakładów inwestycyjnych w tym sektorze.

²⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

²⁸ Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

²⁹ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

W celu ograniczenia powyżej wskazanych obszarów problemowych Plan przewiduje realizację **następujących przedsięwzięć w obszarze infrastruktury drogowej:**

- Rozbudowa/przebudowa/modernizacja dróg wojewódzkich, lokalnych oraz wojewódzkich w miastach prezydenckich,
- Rozbudowa odcinków dróg łączących miasta powiatowe z Bydgoszczą i Toruniem,
- Przebudowa przepraw mostowych,
- Budowa obwodnic/obejść miast i miejscowości,
- Budowa węzła autostradowego w Dźwierznie wraz z budową obwodnicy Dźwierzna i Zelgna w ciągu drogi wojewódzkiej nr 551,
- Monitorowanie i ochrona dróg przed degradacją w powiązaniu z systemem preselekcji pojazdów.

Proponowane działania odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby w sposób kompleksowy i wyczerpujący. Efekty będą odnosić się bezpośrednio do odbiorców ostatecznych wsparcia, czyli mieszkańców województwa i osób przebywających na jego terenie. W Planie wskazano **wskaźnik produktu**³⁰ dla zaplanowanych działań:

- Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (km).

Wskaźnik mierzy bezpośrednio produkt zaproponowanego działania. Został tak dobrany, aby był miernikiem adekwatnym do podejmowanych interwencji w ramach danego obszaru, umożliwiającym ocenę postępów wdrażania.

Rezultaty są przewidywanymi wynikami zaplanowanych do realizacji przedsięwzięć, wynikających z zapisów Planu. W Planie zaproponowano następujące **wskaźniki rezultatu:**

- Liczba wypadków drogowych na 100 tys. ludności (szt.),
- Wskaźnik drogowej dostępności transportowej,
- Nośność drogi (kN/oś).

W ramach badania zidentyfikowano czynniki zewnętrzne mające wpływ na skuteczność realizowanych przedsięwzięć oraz ich trwałość:

Czynniki związane z realizacją inwestycji:

- Trudności/opóźnienia mogące się pojawić się na różnych etapach realizacji projektów transportowych: wyboru wykonawcy, współpracy z nim, odbioru prac itd.,
- Prawo zamówień publicznych – trudności w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych i praktycznych, problem z wykluczeniem wykonawców, definiowaniem rażąco niskiej ceny. Zagrożenia płynące ze zmiany przepisów, jak również brak spójności w dokumentach planistycznych różnych szczebli związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych,
- Zmiany klimatu i nasilające się w ostatnim okresie zagrożenie występowania klęsk żywiołowych,
- Przepisy techniczne – powstające projekty powinny spełniać przepisy techniczne, co wymaga kontroli oraz może wywołać opóźnienia na etapie realizacji projektu,
- Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie i z tym związane zmniejszenie współfinansowania realizacji projektów infrastrukturalnych z budżetu UE oraz budżetu inwestorów prywatnych.

³⁰ Szczegółowa ocena wskaźników monitorowania Planu została przedstawiona w rozdziale 3.4 MODUŁ D: Ocena spójności systemu realizacji (wdrażanie i monitoring, plan finansowy).

Czynniki wpływające na dalsze inwestowanie i utrzymanie infrastruktury drogowej:

- Finansowanie budowy dróg w przyszłości – zagrożeniem w przyszłości może być problem z pozyskaniem finansowania na dokończenie rozpoczętych projektów/planów,
- Konieczność zwiększenia środków na utrzymanie – niszczeniu infrastruktury zapobiec może jedynie bieżąca konserwacja i utrzymanie, co wymaga znaczących środków finansowych,
- Wprowadzenie systemu opłat za korzystanie z dróg – wprowadzenie systemu opłat za korzystanie z dróg może nastąpić z opóźnieniem, co negatywnie wpłynie na finansowanie inwestycji drogowych,
- Problem z koordynacją inwestycji dróg lokalnych z innymi inwestycjami drogowymi finansowanymi ze środków budżetowych za pośrednictwem Wojewody i finansowaniem z PROW 2014-2020³¹,
- Nietrwałość efektów modernizacyjnych sieci powodowana przedwczesnym jej niszczeniem,
- Konieczność zapewnienia środków na współfinansowanie projektów po stronie Samorządu Województwa³²,
- Wzrost udziału w kosztach zewnętrznych kosztów oddziaływania transportu na środowisko,
- Niewystarczająca kontrola pojazdów ciężarowych przekraczających dopuszczalny nacisk na oś,
- Rosnąca liczba osób korzystających z indywidualnego transportu zbiorowego.

Przedsięwzięcia kolejowe (infrastruktura)

Diagnoza zawarta w **RPO WK-P 2014-2020** wskazuje na zapotrzebowanie w następujących obszarach problemowych związanych z transportem kolejowym:

- Konieczność poprawy stanu czynnych linii kolejowych,
- Zwiększenie liczby połączeń kolejowych łączących województwo kujawsko-pomorskie z Warszawą, Trójmiastem, Poznaniem i Szczecinem,
- Konieczność rozwoju szybkich połączeń zagranicznych, zwiększenie liczby połączeń z Berlinem,
- Zapewnienie dostępności kolejowej Grudziądz w komunikacji dalekobieżnej (międzyregionalnej),
- Zapewnienie warunków dla mobilności mieszkańców poprzez inwestycje infrastrukturalne na liniach kolejowych znaczenia regionalnego³³.

Kolejnym dokumentem wskazującym na problemy w obszarze transportu jest **Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+**. W dokumencie wskazano na następujące potrzeby w obszarze transportu kolejowego:

- Poprawa dostępności kolejowej województwa w transporcie pasażerskim i towarowym,
- Zapewnienie technicznej możliwości realizacji połączeń pasażerskich z prędkością co najmniej 160 km/h na niektórych liniach kolejowych,
- Zakup nowoczesnego taboru kolejowego dla połączeń regionalnych na liniach zelektryfikowanych³⁴.

Na słabe elementy infrastruktury kolejowej wskazuje **Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)**, gdzie wymieniane są następujące problemy:

³¹ Dane z IDI z przedstawicielem Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-pomorskiego.

³² Dane z IDI z przedstawicielem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

³³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

³⁴ Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, Załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

- Duży stopień zużycia wielu elementów infrastruktury liniowej i punktowej,
- Nierównomierność regionalnego rozmieszczenia i dostępności sieci,
- Brak sieci dostosowanej do dużej szybkości ruchu kolejowego,
- Postępujące pogarszanie się jakości odcinków linii kolejowych,
- Mało efektywne zarządzanie infrastrukturą kolejową przez podmiot zarządzający,
- Uciążliwość wielu elementów sieci dla mieszkańców i środowiska naturalnego³⁵.

Wyżej wymienione obszary znalazły odzwierciedlenie w diagnozie **Kujawsko-pomorskiego Planu Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020**. Diagnoza pogłębia jednak zagadnienia problemowe wskazując na:

- Zróżnicowany stan techniczny sieci kolejowej,
- Niezadowalający stan techniczny sieci kolejowej,
- Ograniczenie nakładów na naprawy, co może skutkować zawieszeniem przewozów.

W celu ograniczenia powyżej wskazanych obszarów problemowych Plan przewiduje realizację **następujących przedsięwzięć w obszarze infrastruktury kolejowej**:

- Prace na linii kolejowej nr 208 na odcinku Grudziądz – Tuchola – granica województwa,
- Rewitalizacja linii kolejowej nr 207 na odcinku Toruń Wschodni – Chełmża,
- Rewitalizacja linii kolejowych nr 208 i 33 na odcinku Grudziądz – Brodnica,
- Rewitalizacja kolejowego ciągu komunikacyjnego Bydgoszcz – Kcynia – granica województwa,
- Rewitalizacja linii kolejowej nr 207 Toruń Wschodni – Malbork na odcinku Grudziądz – granica województwa.

Proponowane **działania odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby**. Wskazane działania przyczynią się do poprawy dostępności i stanu technicznego linii kolejowych.

W Planie wskazano **wskaźniki produktu** bezpośrednio odpowiadające zaplanowanym działaniom:

- Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych (km). – po zrealizowaniu projektu zostanie osiągnięty wskaźnik produktu w ilości 54 km linii kolejowej w wybranych lokalizacjach na odcinku przeznaczonym do rewitalizacji.

Wskaźniki mierzą bezpośrednio produkty zaproponowanych działań. Zostały tak dobrane, aby były miernikami adekwatnymi dla przyjętej interwencji oraz umożliwiały ocenę postępów wdrażania.

W Planie zaproponowano następujące **wskaźniki rezultatu** przedsięwzięć kolejowych:

- Zwiększenia prędkości maksymalnej (km/h),
- Zwiększenie przepustowości linii (poc./doba),
- Skrócenia czasu przejazdu (min).

W ramach badania zidentyfikowano czynniki zewnętrzne mające wpływ na skuteczność realizowanych przedsięwzięć oraz ich trwałość:

Czynniki związane z realizacją inwestycji:

- Problem z zachowaniem harmonogramu realizacji prac związanych z budową/modernizacją linii kolejowych – istnieje prawdopodobieństwo opóźnień realizacji prac wynikające z wielu czynników, takich jak problemy z wykonawcą, wybór wykonawcy, odbiór prac,
- Przepisy techniczne – powstające projekty powinny spełniać przepisy techniczne, co wymaga kontroli oraz może wywołać opóźnienia na etapie realizacji projektu,

³⁵ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

- Wieloletnie zaniedbania w infrastrukturze kolejowej mogą mieć wpływ na powstawanie dodatkowych utrudnień przy realizacji projektów,
- Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie i z tym związane zmniejszenie współfinansowania realizacji projektów infrastrukturalnych z budżetu UE oraz budżetu inwestorów prywatnych,
- Wzrost udziału w kosztach zewnętrznych kosztów oddziaływania transportu na środowisko,
- Prawo zamówień publicznych – trudności w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych i praktycznych, problem z wykluczeniem wykonawców, definiowaniem rażąco niskiej ceny.

Czynniki oddziałujące na dalsze inwestowanie i utrzymanie infrastruktury kolejowej:

- Bariery instytucjonalne współpracy z PKP PLK S.A.³⁶,
- Finansowanie modernizacji kolei w przyszłości – zagrożeniem w przyszłości może być problem z pozyskaniem finansowania na dokończenie rozpoczętych projektów/planów,
- Konieczność zwiększenia środków na utrzymanie – niszczeniu infrastruktury zapobiec może jedynie bieżąca konserwacja i utrzymanie, co wymaga znaczących środków finansowych,
- Nietrwałość efektów modernizacyjnych sieci powodowana przedwczesnym jej niszczeniem.

Punkty kolejowej odprawy pasażerskiej

Diagnoza zawarta w **RPO WK-P 2014-2020** wskazuje na zapotrzebowanie w następujących obszarach problemowych związanych z punktami kolejowej odprawy pasażerskiej:

- Konieczność poprawy stanu obiektów dworcowych oraz przystankowych,
- Modernizacja infrastruktury dworcowej oraz zakup jednostek taboru kolejowego dla przewozów regionalnych³⁷.

Kolejnym dokumentem wskazującym na potrzeby w obszarze punktów kolejowej odprawy pasażerskiej jest **Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+**:

- Poprawa infrastruktury stacji i przystanków kolejowych dla zdolności przeładunkowych,
- Poprawa infrastruktury stacji i przystanków kolejowych dla obsługi pasażerskiej oraz rozwój ich zdolności do pełnienia roli węzłów multimodalnych w transporcie pasażerskim³⁸.

Na słabe elementy punktów przesiadkowych kolejowej odprawy wskazuje również **Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)**, gdzie wymieniane są następujące problemy:

- Występowanie wąskich gardel i brakujących ogniw w sieci,
- Słaba integracja międzygałęziowa³⁹.

Wyżej wymienione obszary znalazły odzwierciedlenie w diagnozie **Kujawsko-pomorskiego Planu Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020**. Diagnoza pogłębia jednak zagadnienia problemowe wskazując na:

- Przeciętny, niezadowalający i zły stan punktów odprawy kolejowej,
- Brak toalet na większości obiektów,
- Ograniczoną dostępność obiektów kolejowych dla osób niepełnosprawnych,
- Niewielkie powiązanie stacji kolejowych z pozostałymi gałęziami transportu,
- Brak parkingów samochodowych, w tym strzeżonych przy stacjach kolejowych,

³⁶ Dane z IDI z przedstawicielem Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Transportu Publicznego.

³⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

³⁸ Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

³⁹ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

- Brak miejsc postojowych dla rowerów,
- Konieczność uzupełnienia braków w jakości: oświetlenia peronów, jakości wiat peronowych, rozkładów jazdy⁴⁰.

W celu ograniczenia powyżej wskazanych obszarów problemowych Plan przewiduje realizację **następujących przedsięwzięć w obszarze punktów kolejowej odprawy pasażerskiej:**

- Budowa/przebudowa sieci telekomunikacyjnej (nagłośnienie),
- Budowa systemu monitoringu wraz z zasilaniem,
- Budowa/przebudowa peronu/peronów,
- Przebudowa sieci oświetleniowej,
- Budowa wiat peronowych zadaszonych wraz z siedziskami,
- Budowa wiaty dla rowerów,
- Montaż tablic informacyjnych i piktogramów,
- Budowa parkingu dla samochodów,
- Montaż koszy na śmieci,
- Elementy małej architektury przed/wokół przystanku.

Proponowane **działania odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby**. Wszystkie przewidziane działania mają wpływ na poprawę jakości punktów kolejowej odprawy pasażerskiej. Produkty tych działań będą odnosić się bezpośrednio do realizowanych działań. W Planie wskazano **wskaźniki produktu** dla zaplanowanych działań:

- Liczba zmodernizowanych/zrewitalizowanych punktów kolejowej odprawy pasażerskiej (szt.),
- Liczba zmodernizowanych/wybudowanych parkingów przy punktach kolejowej odprawy pasażerskiej (szt.),
- Liczba zmodernizowanych/wybudowanych wiat rowerowych przy punktach kolejowej odprawy pasażerskiej (szt.).

Wskaźniki mierzą bezpośrednio produkt zaproponowanego działania. Wskaźniki zostały tak dobrane, aby były miernikami adekwatnymi do większości interwencji podejmowanych w ramach danego obszaru, umożliwiającymi ocenę postępów wdrażania.

W Planie zaproponowano następujący **wskaźnik rezultatu**, opisujący przewidziane rezultaty zaplanowanej interwencji:

- Dodatkowa dobowo liczba pasażerów obsłużonych przez zmodernizowany punkt kolejowej odprawy pasażerskiej (pas./doba).

Na realizację wsparcia będą miały wpływ czynniki zewnętrzne oddziaływujące na stan punktów odprawy pasażerskiej, które wyłoniono na podstawie analizy danych zastanych, wywiadów pogłębionych oraz analiz eksperckich.

Czynniki związane z realizacją inwestycji:

- Problem z zachowaniem harmonogramu realizacji prac związanych modernizacją/budową punktów – istnieje prawdopodobieństwo opóźnień realizacji prac wynikające z wielu czynników, takich jak problemy z wykonawcą, wybór wykonawcy, odbiór prac,
- Przepisy techniczne – powstające projekty powinny spełniać przepisy techniczne, co wymaga kontroli oraz może wywołać opóźnienia na etapie realizacji projektu,

⁴⁰ Kujawsko-pomorski Plan Spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020, projekt z dn. 17.02.2016.

- Prawo zamówień publicznych – trudności w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych i praktycznych, problem z wykluczaniem wykonawców, definiowaniem rażąco niskiej ceny,
- Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie i z tym związane zmniejszenie współfinansowania realizacji projektów infrastrukturalnych z budżetu UE oraz budżetu inwestorów prywatnych,
- Konieczność zapewnienia środków na współfinansowanie punktów kolejowej odprawy pasażerskiej po stronie Samorządu Województwa⁴¹.

Czynniki wpływające na dalsze inwestowanie i utrzymanie infrastruktury punktów kolejowej odprawy pasażerskiej:

- Finansowanie remontów punktów w przyszłości – zagrożeniem w przyszłości może być problem z pozyskaniem finansowania na dokończenie rozpoczętych projektów/planów,
- Konieczność zwiększenia środków na utrzymanie – niszczeniu infrastruktury zapobiec może jedynie bieżąca konserwacja i utrzymanie, co wymaga znaczących środków finansowych.

Publiczny transport zbiorowy

Diagnoza zawarta w Regionalnym Programie Operacyjnym 2014-2020 wskazuje na zapotrzebowanie w następujących obszarach problemowych związanych z publicznym transportem zbiorowym:

- Potrzeba rozwoju i integracji systemu zbiorowego transportu oraz modernizacji infrastruktury transportu zbiorowego,
- Wsparcie transportu niskoemisyjnego i zrównoważonego transportu, promowania transportu zbiorowego i publicznego, a także intermodalnego⁴².

Kolejnym dokumentem wskazującym na potrzeby w obszarze transportu zbiorowego jest **Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+**:

- Zapewnienie możliwości dojazdu komunikacją publiczną z każdego z ośrodków powiatowych do jednej (lub obydwu) stolic województwa w maksymalnie 60 minut, a z dowolnej miejscowości na terenie województwa – w maksymalnie 90 minut,
- Uzupelnienie sieci komunikacji transportem autobusowym, który będzie obsługiwać kierunki, gdzie nie jest dostępny transport kolejowy,
- Opracowanie założeń relacji połączeń, założeń rozkładów jazdy,
- Opracowanie założeń polityki taryfowej (w tym systemy biletów zintegrowanych)⁴³.

Wyżej wymienione obszary znalazły odzwierciedlenie w diagnozie **Kujawsko-pomorskiego Planu Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020**. Diagnoza pogłębia jednak zagadnienia problemowe wskazując na:

- Zużyty tabor autobusowy, którego struktura pojemnościowa często nie jest dostosowana do potrzeb transportowych,
- Negatywny wpływ taboru na środowisko poprzez emisję hałasu,
- Niski komfort podróży.

W celu ograniczenia powyżej wskazanych obszarów problemowych Plan przewiduje realizację **następujących przedsięwzięć w obszarze transportu zbiorowego:**

⁴¹ Dane z IDI z przedstawicielem Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Transportu Publicznego.

⁴² Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

⁴³ Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

- Zakup autobusów świadczących wojewódzkie usługi przewozu pasażerów na nowe lub kilkuletnie, spełniające wszystkie zakładane standardy do realizacji publicznego transportu zbiorowego.

Proponowane **działania odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby**. Wszystkie przewidziane działania mają wpływ na poprawę jakości transportu zbiorowego. Produkty tych działań odnoszą się bezpośrednio do zaplanowanych do realizacji przedsięwzięć. W Planie wskazano **wskaźnik produktu** dla zaplanowanych działań odnoszących się do zakupu autobusów:

- Liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym (szt.).

Wskaźnik został tak dobrany, aby był miernikiem adekwatnym do zaplanowanych interwencji, umożliwiającym ocenę postępów wdrażania.

W Planie zaproponowano następujące **wskaźniki rezultatu**, które odzwierciedlają zaplanowane rezultaty przyjętych działań:

- Liczba pasażerokilometrów (tys. km),
- Redukcja emisji spalin po 10 tys. przebiegu pojazdów (%).

W ramach badania zidentyfikowano czynniki zewnętrzne mające wpływ na skuteczność realizowanych przedsięwzięć oraz ich trwałość:

Czynniki związane z realizacją inwestycji:

- Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie i z tym związane zmniejszenie współfinansowania realizacji projektów infrastrukturalnych z budżetu UE oraz budżetu inwestorów prywatnych,
- Konieczność pozyskania ogromnych nakładów finansowych na dalsze inwestycje i utrzymanie taboru, w tym konieczność utrzymania odpowiedniego poziomu emisji spalin.

Czynniki wpływające na utrzymanie i efektywność użytkowania infrastruktury transportu zbiorowego:

- Nietrwałość efektów modernizacyjnych taboru powodowana przedwczesnym jej niszczeniem,
- Wzrastające zatłoczenie dróg miejskich i dróg wlotowych/wylotowych do obszarów zurbanizowanych,
- Drastycznie obniżone standardy techniczne dróg miejskich i obiektów inżynierskich/zły stan techniczny/ oraz innych urządzeń infrastruktury uzbrojenia terenu wbudowanych w pasy drogowe,
- Brak sprawnych systemów sterowania i zarządzania ruchem drogowym,
- Niska konkurencyjności publicznego transportu zbiorowego wobec indywidualnego transportu samochodowego,
- Istotne naruszanie środowiska wskutek nadmiernej emisji spalin i hałasu przez środki transportu, co może wpłynąć na konieczność zastosowania bardziej ekologicznych rozwiązań,
- Konieczność profesjonalnego przygotowania scenariuszy organizacyjnych, technicznych oraz ekonomicznych działań w perspektywie wielu najbliższych lat,
- Potrzeba uzyskania zaufania społeczeństwa przy realizacji przyjętych projektów i efektów, które systematycznie będą zmniejszać uciążliwości transportowe w miastach, chodzi o przekonanie mieszkańców do korzystania z transportu zbiorowego, kosztem udogodnień dla transportu samochodowego,

- Wzrost udziału w kosztach zewnętrznych kosztów oddziaływania transportu na środowisko⁴⁴.

Podsumowanie

Przyjęte w Planie cele odpowiadają na potrzeby w zakresie komunikacji zarówno na te zdiagnozowane na potrzeby ewaluowanego dokumentu, jak i te zidentyfikowane w innych dokumentach strategicznych. Przewidziane do realizacji przedsięwzięcia przekładają się bezpośrednio na produkty oraz rezultaty, które pozwalają zmierzyć założone cele. Na przyjętą interwencję wpływ będą miały czynniki zewnętrzne – zarówno w perspektywie krótkoterminowej (skuteczność realizacji inwestycji), jak też długoterminowej (trwałość i finansowanie w przyszłości).

3.2.2 Ocena czytelności, przejrzystości i logicznej spójności Planu

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

- W jakim stopniu została zapewniona czytelność, przejrzystość i logiczna spójność dokumentu mając na uwadze przeciętnego odbiorcę?

Zapewnienie czytelności, przejrzystości i logicznej spójności dokumentów tworzonych przez organy administracji rządowej i samorządowej wpisuje się w zasady *Open Government* (z ang. otwarty rząd) *Open Government* to koncepcja zmian funkcjonowania instytucji publicznych, których celem jest zwiększanie dostępu do informacji publicznej i innych zasobów informacyjnych będących w posiadaniu instytucji publicznych, jak również działania na rzecz zwiększenia poziomu transparentności administracji publicznej. Rozwój koncepcji otwartego rządu jest ściśle związany z postępowaniem technologicznym, dostępnością cyfrowych narzędzi ułatwiających komunikację oraz usieciowieniem funkcjonowania jednostek i instytucji. Idea otwartego rządu jest także rozwijana w Polsce – zgodnie z przyjętą w 2011 roku *Mapą drogową otwartego rządu*⁴⁵.

Przedmiotowy rozdział poświęcony jest właśnie analizie Planu pod kątem jego dostępności dla przeciętnych odbiorców, za których w tym przypadku uznano mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego. Dostępność dla przeciętnego odbiorcy była oceniana pod kątem czytelności, przejrzystości i logicznej spójności dokumentu.

Pogłębiona analiza semiotyczno-lingwistyczna

W celu dokonania oceny czytelności i przejrzystości dokumentu przeprowadzono pogłębioną analizę semiotyczno-lingwistyczną samego Planu oraz (porównawczo) innych materiałów informacyjnych dotyczących komunikacji/infrastruktury drogowej i kolejowej. W tabeli nr 2 przedstawiono podstawowe wskaźniki analizowanych materiałów, np.: średnia długość zdań, % słów uznanych za trudne, średnia długość używanych słów, % trudnych rzeczowników i czasowników. Najważniejszymi wskaźnikami na potrzeby tej analizy są: średnia długość zdań, stosunek liczby rzeczowników do liczby czasowników oraz indeks FOG. Średnia długość zdań jest istotna z punktu widzenia czytelności i możliwości łatwego rozumienia czytanych komunikatów. **Im zdania prostsze (zawierające mniej wyrazów), tym czytelność i przejrzystość z punktu widzenia odbiorcy wzrasta.**

Stosunek liczby rzeczowników do liczby czasowników jest wskaźnikiem mierzącym poziom trudności danego tekstu. Czasowniki i rzeczowniki pojawiają się w każdym tekście, jednak nie w każdym tekście występują w tych samych proporcjach. Trudne teksty mają dużo rzeczowników i mało czasowników. **W łatwych tekstach rzeczowników jest mniej, za to czasowników – więcej.** Czasowniki sprawiają, że teksty przestają być statyczne i zaczynają żyć. Słowa typu być, sprawdzać, działać, realizować itp. budzą

⁴⁴ Transport w miastach – problemy modernizacji, osiągnięcia miast i oceny odbiorców usług transportowych, Franciszek Zych Doradca Grontmij Polska Sp. z o.o., Biuro Projektów Transport Katowice.

⁴⁵ *Mapa drogową otwartego rządu w Polsce*, Warszawa 2012.

w naszej wyobraźni pozytywne skojarzenia z ruchem, ze zmianą, z pulsującym życiem. Rzeczowniki opisują statyczny świat. Rzeczownik użyty w nadmiarze zamienia żywy tekst w techniczny zapis. Wyrazy: byt, cisza, publikacja, gospodarka – same w sobie nie oznaczają zmiany, nie są zanurzone w czasie, nie utworzą wciągającej historii. Teksty bliskie mowie codziennej (dramaty, podręczniki dla cudzoziemców, popularne powieści) mają więcej czasowników i mniej rzeczowników. Skomplikowane teksty prawne mają ogromną liczbę rzeczowników i niewielką czasowników.

Indeks FOG określa **stopień przystępności tekstu**. Jest on liczony według następującego wzoru:

$$FOG = 0,4 \left(\frac{\text{liczba słów}}{\text{liczba zdań}} + 100 \left(\frac{\text{liczba słów długich}}{\text{liczba słów}} \right) \right)$$

Jego wartość oznacza liczbę lat edukacji potrzebnych do zrozumienia tekstu. Indeks ten może przyjmować następujące wartości:

- 1-6, co oznacza język bardzo prosty, rozumiały już dla uczniów szkoły podstawowej,
- 7-9, co oznacza język prosty, rozumiały już dla uczniów gimnazjum,
- 10 – 12, co oznacza język dość prosty, rozumiały już dla uczniów liceum,
- 13 – 15, co oznacza język dość trudny, rozumiały dla studentów studiów licencjackich,
- 16 – 17, co oznacza język trudny, rozumiały dla studentów studiów magisterskich,
- 18 i więcej, co oznacza język bardzo trudny, rozumiały dla magistrów i osób z wyższym wykształceniem.

Analizie przede wszystkim poddano *Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej* w 3 wariantach (analiza całego dokumentu, analiza dokumentu bez rozdziału VIII (fizyki projektowe), analiza wyłącznie rozdziału VIII). Tego typu podział wynika z faktu, że rozdział VIII zawiera wyłącznie tabelaryczne załączniki, w których stosowane komunikaty różnić się mogą od reszty dokumentu (w formie narracyjnej/opisowej). Pozostałe analizowane materiały (pozycje D – H w poniższej tabeli) dotyczą podobnych kwestii merytorycznych, jednakże są to materiały czysto informacyjne (artykuły, komunikaty) – ich analiza miała stanowić wyłącznie tło dla analizy Planu.

Tabela 2 Ocena czytelności i przejrzystości Planu w porównaniu z innymi dokumentami

Materiał	Liczba zdań	Liczba słów	Średnio słów w zdaniu	% słów "trudnych"	Średnia liczba sylab w słowie	Stosunek liczby rzeczowników do czasowników	% rzeczowników trudnych	% czasowników trudnych	Indeks FOG
Plan - cały ⁴⁶	2512	40980	16	5%	2,58	7,42	8%	1%	13,93
Plan – bez rozdz. VIII ⁴⁷	1446	27739	19	6%	2,56	5,96	8%	1%	14,73
Plan – tylko rozdz. VIII ⁴⁸	1066	13241	12	5%	2,63	13,33	9%	1%	13,10
O drogach na konwencie ⁴⁹	29	623	21	4%	2,65	6,58	10%	1%	16,75
Wkrótce koniec prac nad Planem ⁵⁰	12	250	21	4%	2,71	5,0	10%	1%	17,29
Miliard złotych na kolej ⁵¹	22	468	21	3%	2,44	5,06	4%	0%	13,81
Kujawsko-Pomorskie: ZDW ⁵²	25	376	15	4%	2,53	5,06	6%	1%	12,08
206 milionów euro na przedsięwzięcia ⁵³	18	404	22	4%	2,72	6,65	11%	1%	17,99

Źródło: opracowanie własne

⁴⁶ Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej - cały dokument (bez tabel, wykresów, tytułów i podpisów pod tabelami i wykresami)

⁴⁷ Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej - bez rozdziału VIII Fiszki projektowe

⁴⁸ Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej - tylko załączniki z rozdziału VIII dokumentu

⁴⁹ „O drogach na konwencie” <http://www.zdw-bydgoszcz.pl/2012/270-o-drogach-na-konwencie.html> (data dostępu 21.03.2016)

⁵⁰ „Wkrótce koniec prac nad planem spójności komunikacji drogowej i kolejowej.” <http://radioemka.pl/article/2016/02/25/wkrotce-koniec-prac-nad-planem-spojnosci-komunikacji-drogowej-i-kolejowej> (data dostępu 21.03.2016)

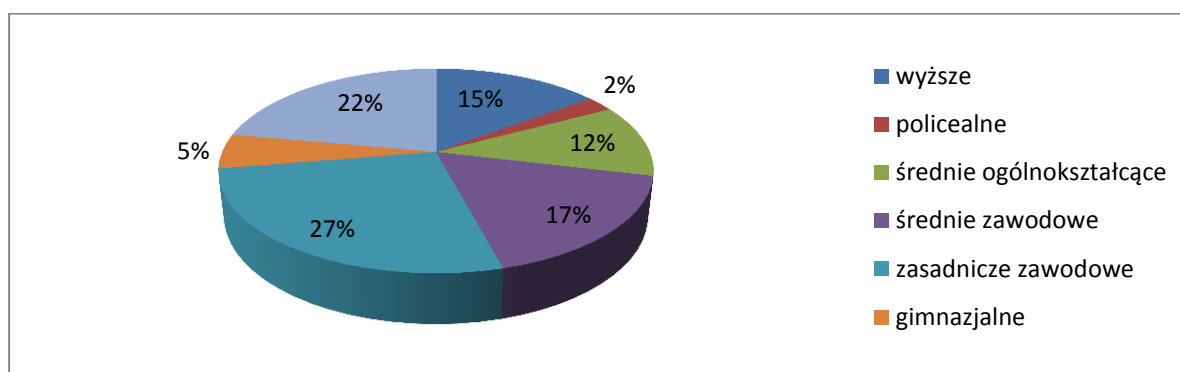
⁵¹ „Miliard złotych na kolej w województwie kujawsko-pomorskim” <http://www.plk-sa.pl/biuro-prasowe/informacje-prasowe/miliard-zlotych-na-kolej-w-wojewodztwie-kujawsko-pomorskim-2485/> (data dostępu 21.03.2016)

⁵² „Kujawsko-Pomorskie: ZDW wprowadza elektroniczny system ewidencji dróg” <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/kujawskopomorskie-zdw-wprowadza-elektroniczny-system-ewidencji-drog-51361.html> (data dostępu 21.03.2016)

⁵³ „206 milionów euro na przedsięwzięcia w dziedzinie infrastruktury drogowej i kolejowej” <http://mojakruszwica.pl/index.php/polityka-i-samorzad/1474-206-milionow-euro-na-przedswiezecia-w-dziedzinie-infrastruktury-drogowej-i-kolejowej> (data dostępu 21.03.2016)

Porównując Plan z innymi materiałami można powiedzieć, że cechuje go podobny poziom czytelności, przejrzystości i możliwości rozumienia. W niektórych obszarach wskaźniki Planu jako całości osiągają lepsze wartości niż materiałów porównawczych (np. używane zdania są krótsze, tekst jest tak samo lub bardziej przystępny). Takie wyniki badanego dokumentu w odniesieniu do pozostałych materiałów nie dziwią, zważywszy na fakt, że zakres tematyczny wszystkich dokumentów i materiałów jest zbliżony – dotyczy zagadnień infrastrukturalnych i związanych z funduszami unijnymi. Taka ocena nie oznacza jednak wprost, że Plan można uznać za dokument łatwy, czytelny, zrozumiały i przejrzysty. Ponad 7-krotna przewaga liczby rzeczowników nad czasownikami oznacza, że język dokumentu może być trudny w odbiorze dla przeciętnego odbiorcy. Dodatkowo wartość indeksu FOG wskazuje, że dokument może być bez większych problemów rozumiany dopiero przez osoby z wykształceniem co najmniej wyższym I stopnia (licencjat). Mając to na uwadze, warto powyższe wyniki przeanalizować pod kątem struktury wykształcenia mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego.

Rysunek 5 Wykształcenie mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: Narodowy Spis Powszechny 2011

Przedstawione na wykresie dane wskazują, że jedynie niecałe 17% (posiadających wykształcenie wyższe i policealne) mieszkańców regionu jest w stanie bez większych trudności zrozumieć czytany dokument. Warto zaznaczyć, że gdyby udało się obniżyć wartość indeksu o około 3 punkty, byłby on niemal w pełni zrozumiały dla niemal ¼ mieszkańców województwa. **Zdaniem ewaluatora badany dokument można jednak uznać za wystarczająco czytelny i przejrzysty mając na uwadze powyżej zaprezentowane wyniki.** Trzeba mieć bowiem na uwadze, że jest to dokument pełniący rolę formalnego dokumentu strategicznego, który ma spełniać określone cele i nawiązywać do innych dokumentów strategicznych – trudno byłoby posługiwać się w tym przypadku językiem prostym, nieformalnym (np. stosowanym w artykułach prasowych). Proponowanym rozwiązaniem, które pozwoliłoby w prosty sposób dotrzeć z przekazem do szerokiego grona odbiorców, jest stworzenie nieformalnego streszczenia Planu, dla którego indeks FOG wynosiłby nie więcej niż 10. Streszczenie takie mogłoby być elementem składowym Planu.

Analiza przejrzystości i logicznej spójności dokumentu

Analiza przejrzystości i logicznej spójności dokumentu polegała na ocenie dwóch wymiarów: koherencji⁵⁴ i kohezji⁵⁵.

⁵⁴ Koherencja to tzw. spójność globalna, jest efektem połączenia wszystkich znaczeń w komunikacie z wiedzą o świecie odbiorców.

⁵⁵ Kohezja to spójność osiągana na poziomie gramatyki (fleksji, słowotwórstwa, składni), struktury tekstu (wylczenia, frazy, zwroty).

Wymiar koherencji

Analizując Plan w zakresie spójności globalnej zwracano uwagę na takie elementy jak: obecność motta/głównej myśli przewodniej dokumentu; styl pierwszego zdania dokumentu (które powinno trafiać w samo sedno poruszanego tematu); obecność lejtymotywu (zdania często przywoływanego w tekście) lub słów kluczy; stosowanie tytułów i śródtytułów; stosowanie tematykacji tekstu (zachowanie spójnego podziału zawartości dokumentu); stosowanie logicznego układu dokumentu (od diagnozy stanu po planowane założenia i cele); stosowanie wydzielonych graficznie akapitów.

Zważywszy na wymienione elementy można ocenić, że badany dokument jest **spójny globalnie**. Brak jest co prawda motta, które mogłoby być swoistym wyznacznikiem głównej myśli autorów tworzących Plan, jednakże cały dokument posiada główną myśl (lejtymotywu) oraz powtarzane słowa klucze. Istotne jest bowiem to, że dotyczy on wąskiego i wydzielonego tematycznie obszaru, przez co nie jest trudnością zastosowanie tego typu rozwiązań.

Dobrze należy ocenić też pierwsze zdanie Wstępu: *Skuteczne działanie w konkurencyjnym środowisku wymaga nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewagi społeczno-ekonomicznej regionu, umożliwiającej poprawę efektywności gospodarowania oraz podnoszenia poziomu jakości życia*. W zdaniu tym odbiorca dowiaduje się o celach (poprawa efektywności gospodarowania, podnoszenie poziomu jakości życia) oraz narzędziach do nich prowadzących (nieustanny rozwój potencjału, budowanie przewagi regionu). W kolejnych zaś zdaniach (w tym samym akapicie) autorzy dookreślają obszar, któremu dokument będzie poświęcony (dostępność zewnętrzna i wewnętrzna regionu, infrastruktura transportowo-komunikacyjna). Kłopotem może być jednak długość formułowanych zdań, które utrudniają szybkie zrozumienie sensu wypowiedzi (konieczne może okazać się kilkukrotne przeczytanie zdania, by je w pełni zrozumieć).

Pozytywnie należy ocenić także podział dokumentu. Zawiera on bowiem rozdziały i podrozdziały. Każdy rozdział podzielony jest śródtytułami, a cały dokument składa się z wyraźnie wydzielonych akapitów. Również układ dokumentu zachowuje dość logiczną ciągłość przyczynowo-skutkową: rozpoczyna się od szczegółowej diagnozy (zakończony podsumowaniem w formie SWOT) obszaru tematycznego, następnie przedstawiona jest spójność całego dokumentu z innymi dokumentami, w kolejnych rozdziałach prezentowane są szczegółowe założenia strategiczne, kwestie związane z wdrażaniem i monitoringiem Planu.

Wymiar kohezji

Plan można uznać za dokument w znacznym stopniu spójny gramatycznie i strukturalnie. Świadczą o tym takie elementy jak:

- Właściwe stosowanie wskaźników zespolenia (ich celem jest łączenie zdań w płynną całość) w postaci: spójników (ale, i, lub, jednak, natomiast), zaimków (to, tego, które) oraz fraz (na przykład, przy tym);
- Właściwe stosowanie narracji w 3 osobie liczby pojedynczej i bezosobowych form czasowników – uzyskano dzięki temu poczucie obiektywizmu i naukowości;
- Właściwe stosowanie czasów: teraźniejszego do części diagnostycznej/opisującej stan obecny oraz przyszłego dla części dotyczącej założeń, celów Planu;

Zabrakło z kolei takich elementów jak:

- Wyrażeń i zwrotów wyliczających, które łączą w całość zdania, akapity i większe partie tekstu (można przyjąć; wypada założyć; z jednej strony; z drugiej strony; po pierwsze; po drugie; na zakończenie).

Brakuje również takich elementów, jak zwrotów akcentujących nadawcę (według naszej opinii; uważam, że; wydaje mi się itp.) oraz zwrotów skierowanych do odbiorców (wyobraźmy sobie; przypuśćmy; rozważmy; zastanówmy się). Ich brak można jednak tłumaczyć tym, że dokument ma formę bezosobową (o czym wspomniano wcześniej) i przybiera formę dokumentu obiektywnego i naukowego.

Podsumowanie

Odpowiadając na postawione w rozdziale pytanie badawcze, w jakim stopniu została zapewniona czytelność, przejrzystość i logiczna spójność dokumentu, mając na uwadze przeciętnego odbiorcę trzeba zwrócić uwagę na dwa osobne obszary analiz: czytelność i przejrzystość (rozumiane jako możliwość rozumienia, przystępność tekstu) oraz logiczną spójność (zarówno na poziomie generalnym jak i gramatycznym i struktury tekstu). Autorzy dokumentu zapewnili przejrzystość i logiczną spójność dokumentu, dzięki czemu odbiorca może prześledzić cały proces przyczynowo-skutkowy. Nieznacznie gorzej należy ocenić jednak czytelność dokumentu mając na uwadze przeciętnych odbiorców (mieszkańców). Zdaniem ewaluatora specyficzny obszar tematyczny oraz strategiczny charakter dokumentu nie pozwala jednak na stworzenie kompletnego dokumentu w znacznie prostszym języku. Można co prawda stosować jeszcze krótsze zdania (zwiększając przystępność i przejrzystość), ale trudno byłoby zastąpić zastosowane słownictwo jeszcze prostszym językiem. **Rekomendowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest umieszczenie - na początku dokumentu - streszczenia w języku niespecjalistycznym.**

3.3 MODUŁ C: Analiza spójności zewnętrznej

Wprowadzenie

W Kujawsko-pomorskim planie spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 znajduje się rozdział III. Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi, w którym przedstawiono powiązania między założeniami Planu a następującymi dokumentami:

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020,
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+,
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W Planie nie wyjaśniono, dlaczego wybrano do porównania właśnie te a nie inne dokumenty. Można zakładać, że był to wybór celowy obejmujący dokumenty wskazujące uwarunkowania rozwoju strategicznego regionu. W takim jednak przypadku problematyczne jest wprowadzenie do opisu powiązań jednego z programów operacyjnych krajowych (PROW 2014-2020) i pominięcie pozostałych. Rekomenduje się uzupełnienie rozdziału III o wstęp uzasadniający ten dobór.

3.3.1 Ocena zgodności z celami i kierunkami wyznaczonymi w krajowych dokumentach strategicznych

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

- W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami wyznaczonymi w krajowych dokumentach strategicznych?

W ramach tego modułu została oceniona zgodność celów Projektu z krajowymi dokumentami strategicznymi:

- o Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030,
- o Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020,
- o Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020,
- o Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku),
- o Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020,
- o Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020,
- o Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko. Perspektywa 2020 r.,
- o Strategia Sprawne państwo 2020,
- o Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020,
- o Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022,
- o Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020,
- o Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020,
- o Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.),
- o Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. Warszawa 2015,
- o Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- o Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2008.

Szczegółowa analiza tych powiązań znajduje się w załączniku do Raportu w postaci matrycy oraz, dla wybranych, kluczowych dokumentów, w postaci diagramów związków przyczynowo-skutkowych⁵⁶. Podsumowaniem analiz jest poniższy schemat przedstawiający w czterostopniowej skali siłę powiązania Planu z dokumentami poddanymi analizie. Siła powiązania wynika ze stopnia szczegółowości, w jakim ujęto w dokumentach zewnętrznych kwestie spójności transportowej. Wysoki poziom szczegółowości oznacza, że spójność Planu z dokumentem zewnętrznym można oceniać nie tylko pod względem celów, ale też szczegółowych założeń, przedsięwzięć i wskaźników. Średni stopień szczegółowości oznacza, że kwestie spójności komunikacji transportowej są jednym z wielu obszarów poruszanych w dokumencie zewnętrznym, a spójność Planu można oceniać na poziomie ogólnych celów. Niskie powiązania zachodzą z dokumentami, które mają ogólny, wieloaspektowy i długoterminowy charakter. Brak powiązań występuje w odniesieniu do dokumentów, w których kwestie spójności transportowej nie są w ogóle poruszane.

⁵⁶ Diagramy przygotowano dla dokumentów: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa

Rysunek 6 Stopień powiązania celów Planu z celami strategicznych dokumentów krajowych

Powiązania na wysokim stopniu szczegółowości	Powiązania na średnim stopniu szczegółowości	Powiązania na ogólnym poziomie	Brak powiązania
<ul style="list-style-type: none">•Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)•Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)•Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.•Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020•Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030	<ul style="list-style-type: none">•Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020•Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku•Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030	<ul style="list-style-type: none">•Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020•Strategia. Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.•Strategia. Sprawne państwo 2020•Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020	<ul style="list-style-type: none">•Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020•Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020•Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020•Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP

Źródło: Opracowanie własne

Powiązanie celów Planu z założeniami dokumentów zewnętrznych jest najsilniejsze i najbardziej szczegółowe w odniesieniu przede wszystkim do dokumentów z obszaru transportu: *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.*

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)

Spójność Planu z celami *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* (SRT) została opisana w Planie w rozdziale III. *Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi*. SRT to średniookresowy dokument planistyczny realizujący ideę zintegrowanego systemu strategii rozwoju kraju w aspekcie transportu, który wskazuje cele oraz kierunki rozwoju transportu tak, aby etapowo do 2030 r. możliwe było osiągnięcie celów założonych w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

Zapisy Planu nawiązują bezpośrednio do celów strategicznych SRT:

1. Stworzenie zintegrowanego systemu transportowego,
2. Stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych.

Na niższym poziomie Plan realizuje założenia następujących celów szczegółowych SRT:

1. Stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej,
2. Poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym,
3. Bezpieczeństwo i niezawodność,
4. Ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Priorytety SRT również w sposób bezpośredni znajdują odzwierciedlenie w założeniach Planu. Między innymi SRT odnosi się do sieci szkieletowej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, która jest

uznana jako kluczowa w Planie i dlatego objęta wsparciem. W skład transeuropejskiej sieci transportowej na terenie województwa wchodzi sieć bazowa: autostrada A1 oraz linia kolejowa nr 131 (Chorzów Batory – Tczew) - w zakresie linii kolejowych towarowych, przeznaczonych do rozbudowy oraz sieć kompleksowa: planowane do realizacji drogi ekspresowe: S5, S10 i S16, linie kolejowe nr 131 (Chorzów Batory– Tczew), 201 (Nowa Wieś Wielka – Gdynia Port) i 353 (Poznań Wschód– Skandawa) w zakresie transportu pasażerskiego oraz Port Lotniczy w Bydgoszczy i terminal kolejowo-drogowy w Bydgoszczy. Naturalnym rozwiązaniem jest wyłączenie z zakresu przedmiotowego Planu inwestycji lotniczych i wodnych gdyż ten zakres działań transportowych nie będzie finansowany ze środków RPO WK-P 2014-2020. Występuje spójność wskaźników obu dokumentów. Realizacja wskaźników określonych w Planie będzie wpływać na zmianę wskaźników SRT, takich jak:

- Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (wskaźnik celu głównego SRT),
- Długość dróg ekspresowych (km).

W celu zwiększenia spójności Planu z SRT pod względem zastosowanych wskaźników, można rozważyć wprowadzenie do systemu monitorowania Planu wskaźników mierzących wdrażanie SRT, tj. Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 90 min. względem miast wojewódzkich (%), Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 min. względem miast wojewódzkich (%) oraz Liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich (szt.).

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) to średniookresowy dokument, określający najważniejsze zadania w zakresie infrastruktury drogowej. Dotyczy zarówno nowych inwestycji, jak również utrzymania właściwego stanu technicznego istniejącej sieci drogowej. Realizacja Planu przybliży w skali województwa osiągnięcie celów szczegółowych Programu:

- 1) Zwiększenie spójności sieci dróg krajowych (kontynuacja istniejących odcinków, budowa węzłów),
- 2) Wzmocnienie efektywności transportu drogowego (skrócenie średniego czasu przejazdów),
- 3) Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar).

Cele Planu oraz założenia Programu są komplementarne, gdyż w ramach Planu przewidziane są inwestycje w drogi wojewódzkie, a Program dotyczy dróg krajowych⁵⁷. Całościowo inwestycje (choć Plan w sposób pośredni) przyczynią się do realizacji celu głównego Programu, którym jest budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP PLK S. A.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. jest to dokument wykonawczy wobec Strategii Rozwoju Kraju 2020 i Strategii Rozwoju Transportu do 2020 w obszarze infrastruktury kolejowej. Program odnosi się do inwestycji na liniach kolejowych, obejmuje wszystkie inwestycje planowane do realizacji przez PKP PLK S.A. do roku 2023. Między innymi na liście podstawowej w Programie znalazły się inwestycje kolejowe wymienione w Planie. Tym samym zapisy Programu znalazły silne odzwierciedlenie w Planie, którego założenia dotyczące przedsięwzięć kolejowych (infrastruktura) są spójne z celami szczegółowymi Programu 1. Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego i 2. Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania

⁵⁷ Wg Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) w województwie kujawsko-pomorskim będą realizowane zadania inwestycyjne zarówno z listy podstawowej, tj. budowa drogi S5 Bydgoszcz – Mielno, Nowe Marzy-Bydgoszcz, budowa obwodnicy Brodnicy i Inowrocławia DK 15, jak i rezerwowej – budowa obwodnicy Inowrocławia (łącznik), budowa obwodnicy Sępólna Krajeńskiego i Kamienia Krajeńskiego.

transportu kolejowego, a założenia dotyczące punktów kolejowej odprawy pasażerskiej są powiązane przede wszystkim z celem szczegółowym 3. *Poprawa jakości w przewozach pasażerskich i towarowych*. Oba dokumenty mają tożsamy wskaźnik mierzący produkty interwencji – długość przebudowanych linii kolejowych oraz wskaźniki rezultatu - skrócenie czasów przejazdów, a także podniesienie przepustowości linii.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020

Plan jest **komplementarny** w wysokim stopniu z *Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* (POLiŚ 2014-2020). Zgodnie z linią demarkacyjną, na poziomie krajowym możliwe jest finansowanie inwestycji w drogi znajdujące się w sieci TEN-T, w tym inwestycje na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu na tych drogach. Projekty te finansowane będą ze środków Funduszu Spójności i zostały uwzględnione w POLiŚ 2014-2020 w osi priorytetowej III. W POLiŚ 2014-2020 inwestycje drogowe przewidziano także w ramach osi IV, której działania stanowią uzupełniającą część wobec inwestycji przewidzianych w ramach osi III i realizują określony w niej cel, z uwzględnieniem dostępności drogowej ośrodków miejskich i ich odciążenia od ruchu drogowego. Na poziomie regionalnym inwestycje mogą uwzględniać drogi wojewódzkie oraz pozostałe, zgodnie z kontraktem terytorialnym i być finansowane ze środków EFRR.

W obszarze infrastruktury kolejowej POLiŚ 2014-2020 koncentruje interwencje na uzupełnianiu luk na głównych liniach (magistralach) kolejowych w TEN-T oraz finansowaniu inwestycji dotyczących modernizacji infrastruktury dworców i przystanków kolejowych oraz infrastruktury obsługi podróżnych (ze środków Funduszu Spójności). Natomiast Plan jest ukierunkowany na inwestycje w sieci kolejowe i infrastrukturę dworcową poza siecią TEN-T o znaczeniu regionalnym (ze środków EFRR).

W obszarze publicznego transportu zbiorowego w POLiŚ 2014-2020 przewidziano realizację strategii ZIT dla 13 miast wojewódzkich, które swoim zakresem obejmują inwestycje w niskoemisyjny transport, natomiast w Planie przewidziano zakup autobusów świadczących wojewódzkie usługi przewozu pasażerów.

Powyższa analiza pokazuje, iż zakresy obu dokumentów są rozłączne, dlatego też wdrożenie Planu nie będzie miało bezpośredniego przełożenia na osiąganie celów szczegółowych POLiŚ 2014-2020 (np. lepszy stan połączeń drogowych w sieci TEN-T w Polsce, lepszy stan połączeń kolejowych pomiędzy głównymi miastami Polski, większe wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego), natomiast realizacja jego założeń przyczyni się do osiągnięcia celu głównego POLiŚ 2014-2020, który brzmi: *Wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej*.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Zidentyfikowano silne powiązanie pomiędzy zapisami Planu, a *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030), która jest najważniejszym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego Polski. W dokumencie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do 2030 roku, określono cele i kierunki polityki przestrzennej, a także wskazano zasady, według których działalność człowieka powinna być realizowana w przestrzeni. Zapisy KPZK 2030 wielokrotnie dotyczą tematyki sieci transportowej kraju.

Przedsięwzięcia Planu są spójne z celami KPZK 2030:

- Cel 2. *Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów* (szczególnie w zakresie tworzenia warunków zapewniających spójność

funkcjonalną głównych miast z obszarami je otaczającymi i zwiększenia dostępności transportowej wewnątrz regionów),

- Cel 3. *Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej* (KPZK 2030 kładzie nacisk na poprawę dostępności wewnętrznej i zewnętrznej kraju, przynoszącej wartość dodaną w postaci zapewnienia spójności systemu transportowego, realizowanego w warunkach zrównoważonego rozwoju).

Zastosowanie kontekstowych mierników osiągnięcia celów KPZK 2030 nie pozwala na ich zastosowanie w Planie⁵⁸.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020

Średni stopień powiązania Planu występuje ze *Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020* (SSRK), która jest rozwinięciem idei zawartych w strategii długookresowej, a jednocześnie daje podstawy do 9 krajowych strategii zintegrowanych (branżowych). Najważniejszym jej założeniem jest wspieranie wymiaru terytorialnego w zakresie polityki rozwoju, polegające na zindywidualizowanym podejściu do różnych obszarów Polski i określaniu ich specyficznych problemów i potencjałów.

Dwa obszary interwencji Planu - *Rozwój infrastruktury drogowej poprawiającej spójność województwa* oraz *Rozwój infrastruktury kolejowej poprawiającej spójność województwa* są bezpośrednio powiązane i zgodne z zapisami SSRK w zakresie celu 7. *Zwiększenie efektywności transportu*, priorytet 7.2. *Modernizacja i rozbudowa połączeń transportowych*. Natomiast obszar III Planu - *Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego*, jest spójny z priorytetem 7.3. SSRK *Udrożnienie obszarów miejskich*.

Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku

Średnie powiązanie celów Planu oceniono również w przypadku *Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*. Jest to dokument o charakterze strategicznym, dotyczący wyłącznie sektora kolejowego. Ze względu na różnice poziomu szczegółowości obydwu dokumentów powiązanie występuje w tym przypadku w średnim stopniu. Master Plan określa kierunki działań, stawiane wobec organów administracji publicznej oraz uczestników rynku kolejowego w Polsce, wyznacza nowe ramy dla długofalowego programowania i planowania rozwoju sektora kolejowego oraz nakreśla zasadnicze kierunki działania w sektorze, definiując tym samym ogólną krajową politykę kolejową. Zapisy Planu dotyczące infrastruktury kolejowej są powiązane z celem strategicznym Master Planu - *Zapewnienie konkurencyjności kolei w relacji do innych gałęzi transportu w najbardziej rozwojowych segmentach rynku; priorytetem - wzrost efektywności systemu kolejowego, w wyniku jego przebudowy, uwzględniającej standardy techniczne dla interoperacyjności kolei oraz standardy środowiskowe*.

Natomiast pomiędzy przedsięwzięciem inwestycyjnym Planu – punkty kolejowej odprawy pasażerskiej zachodzi spójność z celami strategicznymi Master Planu:

- zapewnienie konkurencyjności kolei w relacji do innych gałęzi transportu w najbardziej rozwojowych segmentach rynku;
- zapewnienie warunków do podnoszenia jakości obsługi klientów przez przewoźników kolejowych;

oraz z priorytetami Master Planu:

⁵⁸ Na przykład mierniki KPZK 2030 dla celu 3. *Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej*: wskaźnik wzajemnej dziennej dostępności największych polskich miast, wzajemna dzienna dostępność do głównych ośrodków miejskich, dostępność wewnętrzna obszarów.

- usprawnienie przewozów pasażerów i ładunków w korytarzach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T);
- wzrost efektywności systemu kolejowego, w wyniku jego przebudowy, uwzględniającej standardy techniczne dla interoperacyjności kolei oraz standardy środowiskowe;
- poprawa dostępności transportowej zarówno w przewozach pasażerów, jak i ładunków;
- wzrost możliwości przewozów koleją na obszarach aglomeracji miejskich, w tym integracja różnych gałęzi transportu, zmniejszenie zatłoczenia sieci dróg w aglomeracjach;
- poprawa standardów obsługi pasażerów na dworcach, stacjach i przystankach osobowych, w tym dostosowanie dla potrzeb osób z ograniczoną zdolnością poruszania się;
- stworzenie warunków do efektywnego prowadzenia zarówno ruchu pasażerskiego, jak i towarowego.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030

W przypadku Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030 kwestie spójności transportowej opisano w celu 9. *Zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego*. Pod względem założeń dotyczących transportu kolejowego oba dokumenty zakładają poprawę jakości usług świadczonych w zakresie transportu kolejowego poprzez modernizację, rewitalizację, budowę, przebudowę i rozbudowę linii i infrastruktury kolejowej (w tym dworców). Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 zakłada dodatkowo kompleksową modernizację i/lub wymianę taboru oraz poprawę systemu organizacji i zarządzania w sektorze kolei. W odniesieniu do transportu drogowego każdy z dokumentów koncentruje się na innej kategorii dróg - Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 na drogach krajowych, a Plan na wojewódzkich. Oba dokumenty jednakże wskazują też na potrzebę udroźnienia obszarów miejskich i metropolitalnych poprzez budowę obwodnic, a także podjęcia działań na rzecz upłynnienia ruchu transportu miejskiego, zapewnienie dogodnych przesiadek, lepszą koordynację środków transportu zbiorowego, integrację systemów taryfowych, podniesienie jakości oferty transportu publicznego⁵⁹.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie

Dokumentem, z którym zachodzi niski poziom powiązania celów jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR)*. Cele Planu są powiązane bezpośrednio z celem strategicznym 2. *KSRR Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*, którego miarą ma być zwiększenie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich z wykorzystaniem dróg i kolei. Zakłada się, że do roku 2020 na większości obszarów o niskiej dostępności transportowej nie będzie on dłuższy niż 90 minut.

Strategia. Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.

W przypadku *Strategii. Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r.* powiązanie jej z Planem należy ocenić jako nikłe. Pośrednia zależność zachodzi tylko w jednym przypadku, pomiędzy celem Strategii 3.3. *Ochrona powietrza, w tym ograniczenie oddziaływania energetyki*, a czwartym przedsięwzięciem Planu - *Publiczny transport zbiorowy*, którego realizacja zakłada wpływ na poprawę ochrony środowiska.

Strategia Sprawne państwo 2020

Kolejnym dokumentem krajowym, z którym zidentyfikowano niskie powiązanie celów Planu jest *Strategia Sprawne państwo 2020*. W tym przypadku również zachodzi spójność jedynie z czwartym przedsięwzięciem Planu, pośrednie powiązanie tego przedsięwzięcia zachodzi z celem 5. Strategii -

⁵⁹ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030; Warszawa, 11 stycznia 2013 r.

Efektywne Świadczenie Usług Publicznych (5.5. Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych, 5.5.2. Nowoczesne zarządzanie usługami publicznymi).

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020

Niskie powiązanie Planu zidentyfikowano również ze *Strategią zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020*. W tym przypadku powiązanie zidentyfikowano z celem szczegółowym Strategii 2. *Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej*, priorytetem 2.2. *Rozwój infrastruktury transportowej gwarantującej dostępność transportową obszarów wiejskich*. Zapisy wszystkich obszarów Planu są spójne z tym priorytetem Strategii.

Należy ocenić, że niskie powiązanie Planu z wymienionymi wyżej dokumentami krajowymi jest wypadkową ich ogólnej charakterystyki i objęcia swoją tematyką wielu dziedzin, nie tylko odnoszących się do sektora transportu i spójności sieci transportowej. Natomiast analiza nie wykazała w zapisach Planu sprzecznych ustaleń w stosunku do niniejszych dokumentów krajowych.

Podsumowanie

Plan pozostaje spójny z założeniami dokumentów zewnętrznych na poziomie krajowym i regionalnym. Nie ma konieczności wprowadzania zmian do treści Planu, które miałyby poprawić powiązania Planu z dokumentami nadrzędnymi.

3.3.2 Ocena zgodności z celami i kierunkami wyznaczonymi w europejskich dokumentach strategicznych

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

- W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami wyznaczonymi w europejskich dokumentach strategicznych, w szczególności w Strategii Europa 2020?

Przeprowadzono analizę zgodności Planu z celami i kierunkami wyznaczonymi w europejskich dokumentach strategicznych:

- ➔ Strategią Europa 2020,
- ➔ Białą Księgą „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”.

Strategia Europa 2020

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- ➔ rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- ➔ rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- ➔ rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W ramach priorytetów tematycznych zostało określonych siedem projektów przewodnich, zidentyfikowano, że trzy z nich wiążą się z tematyką i celami Planu:

- ➔ „Unia innowacji” – projekt na rzecz poprawy warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, tak by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi, które z kolei przyczynią się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy;
- ➔ „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – projekt na rzecz uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej. Jest to projekt z zakresu priorytetu rozwoju zrównoważonego;

- ➔ „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” – projekt na rzecz poprawy otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspierania rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencyjności na rynkach światowych.

Cele Planu odnoszą się bezpośrednio do drugiego priorytetu Strategii. W zakresie projektu „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” KE planuje przedstawić wnioski legislacyjne dotyczące modernizacji sektora transportu i zmniejszenia jego udziału w emisji związków węgla, co przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności. Postulat ten wiąże się ze wszystkimi obszarami Planu. Autorzy Strategii wskazali, że projekt można osiągnąć poprzez szereg zabiegów, takich jak działania w zakresie infrastruktury (np. wczesne tworzenie infrastruktury sieci mobilności elektrycznej), inteligentne zarządzanie ruchem, lepsza logistyka, ograniczanie emisji CO₂, opracowanie europejskiej inicjatywy ekologicznych samochodów mającej na celu promowanie nowych technologii, opracowanie wspólnych standardów i rozwój niezbędnej infrastruktury, stworzenie inteligentnej, zmodernizowanej i w pełni wzajemnie połączonej infrastruktury transportowej i energetycznej oraz poprzez skierowanie uwagi na transport w miastach, które są źródłem dużego zagęszczenia ruchu i emisji). Część z tych postulatów znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w III obszarze interwencji Planu - Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego.

Cele Planu są ponadto pośrednio związane z dwoma pozostałymi wskazanymi wyżej projektami *Strategii Europa 2020*. W ramach projektu „Unia innowacji”, KE podjęła się w ramach Strategii ukończyć tworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, opracować strategiczny program działalności badawczej skoncentrowany wokół takich kwestii jak bezpieczeństwo energetyczne, transport, zmiany klimatu, efektywne korzystanie z zasobów, zdrowie i starzenie się społeczeństw, przyjazne środowisko metody produkcji i gospodarowanie gruntami, a także wzmocnić rolę wspólnego planowania z państwami członkowskimi i regionami. Natomiast w ramach projektu „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” w dokumencie wskazano konieczność zadbania o to, by sieci transportowe i logistyczne umożliwiły sektorowi przemysłu w UE skuteczny dostęp do jednolitego rynku i rynków międzynarodowych. Cele Planu nie są skierowane bezpośrednio na wymienione powyżej kwestie ze względu na zakres tematyczny, natomiast są z nimi pośrednio powiązane.

Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”

W Białej Księdze podkreślono, że zgodnie z inicjatywą przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ustanowioną w strategii Europa 2020 oraz nowym planem na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. głównym celem europejskiej polityki transportowej jest pomoc w ustanowieniu systemu stanowiącego podstawę postępu gospodarczego w Europie, wzmacniającego konkurencyjność i oferującego usługi w zakresie mobilności o wysokiej jakości przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami, co oznacza, że sektor transportu musi zużywać mniej energii w bardziej ekologiczny sposób, lepiej korzystać z nowoczesnej infrastruktury i ograniczać negatywny wpływ na środowisko oraz najważniejsze zasoby naturalne. Analiza porównawcza wykazała, że cele Planu są powiązane i zgodne z przedstawioną ideą. W Planie określono, że niezwykle istotne jest stosowanie w inwestycjach transportowych nowoczesnych i efektywnych rozwiązań technicznych i systemowych ochrony środowiska, adekwatnych do prognozowanego rodzaju, przedmiotu, charakteru i intensywności związanych z tym oddziaływań.

Wizja konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportu zgodnie z zapisami Białej Księgi odnosi się do zapewnienia wzrostu sektora transportu i wspierania mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%. W dokumencie określono konieczność powstania nowych wzorców transportu, pozwalających na transport większej liczby towarów i pasażerów za pomocą najwydajniejszych środków lub kombinacji takich środków. Dalszy rozwój sektora musi opierać się na

kilku założeniach - poprawie efektywności energetycznej pojazdów we wszystkich rodzajach transportu, optymalizacji działania multimodalnych łańcuchów logistycznych (w tym poprzez powszechniejsze zastosowanie bardziej zasobooszczędnych środków w sytuacjach, gdy inne innowacje technologiczne mogą być niewystarczające), bardziej wydajne wykorzystanie transportu i infrastruktury dzięki zastosowaniu lepszych systemów zarządzania ruchem i informacji oraz zaawansowanych środków logistycznych i rynkowych. Analiza porównawcza wykazała zbieżność tych założeń ze wszystkimi obszarami interwencji i przedsięwzięciami inwestycyjnymi Planu.

W wizji konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportu zwrócono ponadto uwagę na efektywną sieć multimodalnego podróżowania i transportu między miastami. W przypadku średnich odległości nowe technologie są mniej rozwinięte, zaś wybór środków transportu bardziej ograniczony niż w miastach. Oznacza to potrzebę większego wykorzystania autobusów i autokarów, transportu kolejowego i lotniczego. Cel ten jest spójny z założeniami obszaru interwencji III Planu: Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego, który zakłada uzupełnienie infrastruktury służącej dokonywaniu przewozów, dostępu do sieci, w tym infrastruktury intermodalnej, pozwalającej na integrację różnych systemów transportowych poprzez stworzenie możliwości wykorzystania różnych rodzajów transportu dla przewozu osób i/lub towarów. Cel ten jest powiązany również z pozostałymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi Planu.

Elementem wizji Białej Księgi, który posiada odzwierciedlenie w Planie jest ponadto ekologiczny transport miejski i dojazdy do pracy, który odnosi się do zastosowania na szerszą skalę transportu zbiorowego. Wg Białej Księgi niezbędne jest przeznaczenie środków do dalszej integracji różnych środków transportu osobowego w celu zapewnienia niezakłóconej podróży „od drzwi do drzwi” różnymi środkami transportu, stworzenie warunków ramowych mających promować rozwój i stosowanie inteligentnych systemów interoperacyjnego i multimodalnego ustalania harmonogramów, informacji, rezerwacji przez internet i inteligentnych biletów. Cel ten bezpośrednio odzwierciedlony jest w obszarze interwencji III Planu.

3.4 MODUŁ D: Ocena spójności systemu realizacji (wdrażanie i monitoring, plan finansowy)

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytania badawcze:

- W jakim stopniu zaproponowana metoda monitorowania odpowiada zaplanowanemu celowi?
- Na ile system monitorowania Planu pozwoli na poprawną i trafną obserwację zmian?
- Czy system wdrażania przewiduje wprowadzenie rozwiązań naprawczych?

Ocena spójności realizacji Planu, czyli systemu wdrażania i monitoringu oraz planu finansowego zrealizowana została poprzez wykorzystanie wniosków z analizy wielokryterialnej, *analizy desk research*, wniosków z diagramów przyczynowo-skutkowych oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych.

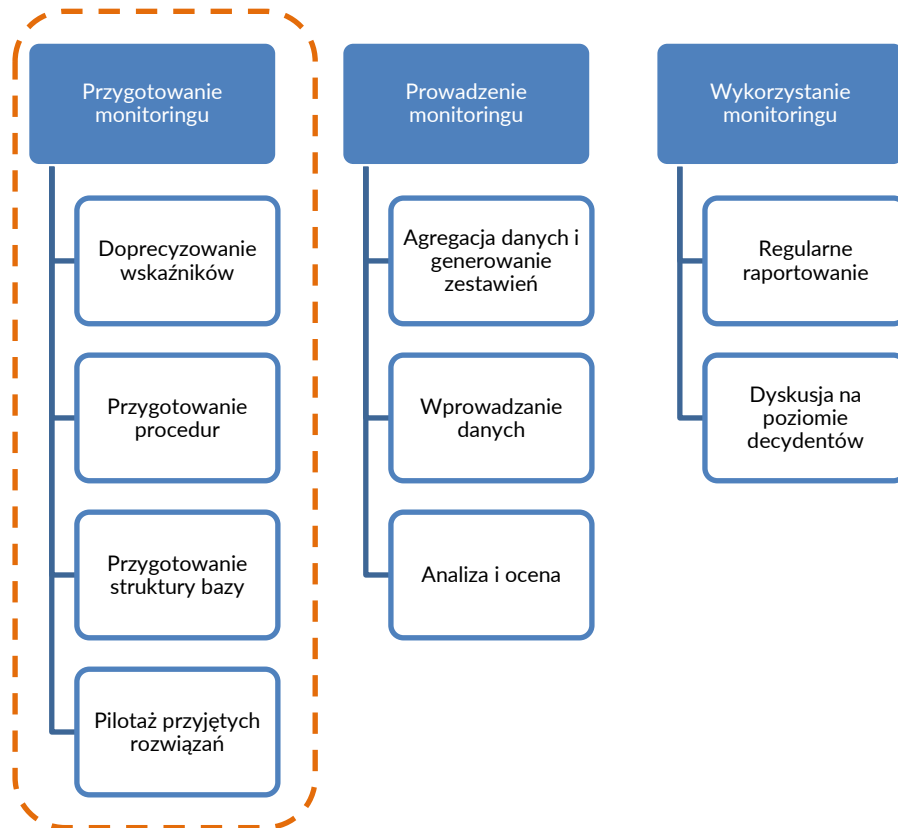
Cechy optymalnego systemu monitorowania

Przy ocenie systemu monitoringu Planu warto odnieść się do cech modelowego systemu monitoringu programu strategicznego. System taki powinien być wiarygodny i użyteczny, a także powinien zapewniać bezpieczeństwo danych oraz przejrzystość prowadzonych działań. Elementami procesu monitoringu jest przygotowanie, przeprowadzenie i wykorzystanie systemu.

W ramach oceny systemu monitoringu kluczowe znaczenie ma zdefiniowanie jego ram, czyli przede wszystkim **ocena systemu wskaźników** służących raportowaniu realizacji badanych zjawisk oraz funkcjonalności baz danych gromadzących informacje. Ocena monitoringu obejmuje również zakres **określonych procedur zbierania** danych (przez kogo są one zbierane, w jaki sposób i w jakich

terminach). Poniżej przedstawiony został schemat procesu monitoringu oraz etap, który został poddany analizie:

Rysunek 7 Schemat procesu monitoringu



Źródło: Olejniczak K., *Monitoring i ewaluacja*, [w:] Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, Rys. 9, str. 248

Wyznaczone w Planie cele powinny nie tylko wyznaczać kierunki rozwoju transportu, ale także ułatwiać monitorowanie ich realizacji oraz dawać podstawę do ewaluacji skuteczności działań. Cele i wskaźniki powinny być zrozumiałe i skonstruowane przy pomocy jednoznacznych i jasno zdefiniowanych pojęć.

Cechy systemu monitorowania przewidzianego w Planie

System monitoringu przedstawiony został w Planie w rozdziale VI. WDRAŻANIE I MONITORING. Ponadto informacje o przyjętych wskaźnikach przedstawione zostały w opisie przedsięwzięć inwestycyjnych w rozdziale IV. ZAŁOŻENIA. Informacje o projektach poszerzone zostały w rozdziale VIII. ZAŁĄCZNIKI, gdzie również znaleźć można informacje o wskaźnikach monitorujących realizację interwencji. Plan finansowy znajduje się natomiast w rozdziale VII. Rozwiązanie to należy uznać za kompletne z punktu widzenia opisu systemu wdrażania.

System wdrażania i monitoring zgodnie z zapisami Planu zakłada zastosowanie otwartej koordynacji, bowiem angażuje wiele podmiotów, które działają autonomicznie. Metoda ta respektuje niezależność poszczególnych podmiotów w realizacji obowiązków, a jednocześnie umożliwia współdziałanie w realizacji wspólnego celu, zgodnie z przyjętymi założeniami i standardami, przy jednoczesnym zapewnieniu stałego dostępu do rzetelnych informacji. W dokumencie wskazane zostały również elementy niezbędne w powodzeniu wdrażania interwencji publicznej:

- Ukierunkowanie rozproszonych działań na osiągnięcie wspólnych celów,

- Wykreowanie mechanizmów horyzontalnej koordynacji w celu zapewnienia komplementarności i spójności działań realizowanych przez różne podmioty publiczne,
- Poszanowanie autonomii podmiotów uczestniczących w systemie realizacji Planu, przy jednoczesnym zobowiązaniu do ścisłej współpracy na rzecz wykonania ustaleń Planu,
- Określenie roli dyrektora departamentu odpowiedzialnego za infrastrukturę drogową oraz dyrektora departamentu odpowiedzialnego za publiczny transport zbiorowy jako Podmiotu Koordynującego,
- Poszanowanie zasady partnerstwa przez wzmacnianie mechanizmów współpracy, wymiany doświadczeń i opinii między wszystkimi podmiotami działającymi na rzecz wdrożenia Planu.

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Planu jest Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który wskazał do koordynacji realizacji całości ustaleń dokumentu Podmiot Koordynujący. Podmiot Koordynujący tworzą dyrektor departamentu odpowiedzialnego za infrastrukturę drogową oraz dyrektor departamentu odpowiedzialnego za publiczny transport zbiorowy. Wskazuje się również, że do ścisłej współpracy zaangażowani zostaną dyrektorzy innych departamentów i jednostek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego. Na etapie wdrożeniowym użyteczne będzie doprecyzowanie, o jakie departamenty i jednostki organizacyjne chodzi i jakie zadania będą one wykonywać w ramach systemu wdrażania Planu.

Analiza obszaru monitorowania Planu objęła potencjał administracyjny departamentów zaangażowanych w realizację tego zadania, tj. przede wszystkim Departamentu Rozwoju Regionalnego, jak również Departamentu Inwestycji i Infrastruktury Drogowej i Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Transportu Publicznego. Wywiady pogłębione pozwoliły wykazać, że potencjał tych departamentów jest wystarczający, a nakłady pracy zaplanowane do realizacji w ramach wdrożenia Planu odpowiadają ich zadaniom⁶⁰. Rozmówcy również pozytywnie ocenili potencjał jednostek samorządowych odpowiedzialnych za generowanie danych sprawozdawczych, tj. Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy. Nakład prac związany z wdrażaniem Planu odpowiada zaplanowanym zadaniom polegającym na koordynowaniu i ogłaszaniu przetargów na drogi wojewódzkie⁶¹.

Zadania związane z zarządzaniem i monitoringiem Planu powierzono Podmiotowi Koordynującemu oraz Zespołowi Wdrażającemu. Do zadań Podmiotu Koordynującego należy wykonywanie czynności wynikających z założeń *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 - Plan modernizacji 2020+*, które realizowane będą w ramach Planu, w szczególności:

- Koordynowanie i inicjowanie działań na rzecz realizacji ustaleń Planu,
- Czuwanie nad prawidłowym przebiegiem działań rozwojowych w obszarze objętym Planem,
- Monitorowanie postępów w realizacji ustaleń Planu oraz przedstawianie Zarządowi Województwa rocznych raportów z realizacji Planu do zatwierdzenia,
- Rekomendowanie zmian do Planu i przedstawianie ich Zarządowi Województwa do zatwierdzenia,
- Proponowanie rozstrzygnięć Zarządowi Województwa.

Zadaniem Zespołu Wdrażającego będzie:

- Monitorowanie postępów realizacji ustaleń Planu oraz przygotowywanie rocznych raportów z realizacji Planu,
- Zapewnienie bieżącego realizowania ustaleń Planu,

⁶⁰ Dane z IDI z przedstawicielem Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-pomorskiego.

⁶¹ Dane z IDI z przedstawicielem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

- Przygotowywanie projektów zmian Planu (wraz z uzasadnieniem),
- Przygotowywanie informacji oceniających stopień realizacji SRW w zakresie wynikający z Planu (informacje niezbędne m.in. do rocznych raportów z realizacji SRW),
- Współpraca z podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu Planu w zakresie pozyskiwania informacji i danych niezbędnych do oceny stopnia realizacji Planu.

Zespół ten tworzyć będą przedstawiciel(e) departamentu odpowiedzialnego za infrastrukturę drogową, przedstawiciel(e) departamentu odpowiedzialnego za publiczny transport zbiorowy, przedstawiciel(e) departamentu odpowiedzialnego za programowanie i zarządzanie RPO WK-P 2014-2020, przedstawiciel(e) Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego w Włocławku. Przyjęto, że posiedzenia Zespołu Wdrażającego zwoływane będą przez Podmiot Koordynujący i odbywać się będą nie rzadziej niż raz na kwartał lub częściej w zależności od potrzeb.

Podsumowując - należy ocenić, że poziom szczegółowości opisu systemu monitorowania w wystarczającym stopniu odpowiada zaplanowanemu celowi. Monitorowanie Planu jest elementem monitorowania polityki rozwoju województwa, zatem powinno odbywać się na podstawie sprawozdawczości realizowanej na wszystkich poziomach wdrażania Planu. Założenie to potwierdzone zostało podczas badań terenowych, w ramach IDI wskazano kilkakrotnie, że system monitorowania i wdrażania Planu stanowić będzie spójny element systemu monitorowania SRW oraz Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁶². Uspójnienie tych systemów pozwoli, według opinii badanych, uniknąć problemów w trakcie monitorowania Planu, a także podnieść jego efektywność i skuteczność⁶³. Zakłada się, że sprawozdawczość powinna być realizowana terminowo i cyklicznie, a podstawowym narzędziem monitorowania będą roczne raporty z realizacji, które będą przyjmowane przez Zarząd Województwa. Raporty z realizacji Planu mają służyć ocenie postępów we wdrażaniu celów, stopnia wykonania poszczególnych przedsięwzięć wskazanych w Planie oraz identyfikacji problemów związanych z realizacją polityki komunikacyjnej w regionie, i tym samym stanowić podstawę do podejmowania odpowiednich działań korygujących.

Ocena systemu wskaźników

Kolejną analizą niezbędną do oceny systemu monitorowania i wdrażania Planu jest analiza wielokryterialna, która posłuży do kompleksowej oceny wskaźników realizacji Planu. Konkretność celu i wskaźnika oznacza jasność tego, do czego się zmierza i wymaga zdefiniowania efektów realizacji Planu, wymierność to możliwość określenia stopnia realizacji w kategoriach ilościowych lub przynajmniej na dobrze zdefiniowanych skalach porządkowych. Przy obliczaniu wartości wskaźników należy opierać się na rzetelnych danych, umożliwiających porównanie wyników z wynikami dla innych regionów lub z kryterium odniesienia pozwalającym na jasną interpretację uzyskanych wartości.

W ramach prac analitycznych dokonano oceny wskaźników z zastosowaniem metody SMART. Przedmiotem oceny ewaluatora były również kompletność wskaźników, przyporządkowanie, uzasadnienie merytoryczne, spójność wewnętrzna oraz zewnętrzna, jak również realność wartości docelowych. Analizy z zastosowaniem powyższych kryteriów pozwoliły ocenić, iż zaproponowane wskaźniki zarówno produktu, jak i rezultatu spełniają poddane analizie kryteria. Wskaźniki są szczegółowo opisane i powiązane z konkretnymi problemami oraz są prosto skonstruowane. Wskaźniki bezpośrednio odzwierciedlają przyjęte do realizacji przedsięwzięcia.

⁶² Dane z IDI z przedstawicielem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

⁶³ Dane z IDI z przedstawicielem Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-pomorskiego.

Wskaźniki zaproponowane w Planie są mierzalne, dostępne i realne. Bliższej analizie wymagają wskaźniki w obszarze inwestycji kolejowych, które nie spełniają kryteriów: przyporządkowania i spójności wewnętrznej, a nie mierzalności, dostępności i realności. Przykładem może być wskaźnik: *Zwiększenie przepustowości odcinka linii kolejowej*, brak jest przy nim zapisu dotyczącego wartości bazowej, docelowej oraz jednostki miary. Brak jest również podania roku docelowego osiągnięcia wskaźników. W treści podrozdziału IV.2.b znajdują się bowiem tylko wskaźniki rezultatu, brak jest tak jak w przypadku pozostałych podrozdziałów informacji o wskaźnikach produktu. Wskaźniki produktu dodane zostały natomiast w fiszkach projektowych. **Zasadne będzie uzupełnienie opisu wskaźników odnoszących się do inwestycji kolejowych, na podobnych zasadach jak to zrobiono opisując wskaźniki dla inwestycji drogowych, o wartość bazową, docelową oraz o jednostkę miary.**

Ocena Planu finansowego

Środki na realizację Planu pochodzą będą w głównej mierze z RPO WK-P 2014-2020. Zakres inwestycji zawartych w Planie spójności realizuje zapisy osi priorytetowej 5 w zakresie Priorytetów Inwestycyjnych 7b, 7c oraz 7d. W Planie finansowym skupiono się na przedstawieniu finansowania działań z RPO WK-P 2014-2020, a nie na finansowaniu poszczególnych przedsięwzięć przyjętych w Planie. Szacunkowa wartość przedsięwzięć została przedstawiona w formie syntetycznej w fiszkach projektowych. **Zaleca się podsumowanie inwestycji realizowanych w poszczególnych obszarach tematycznych oraz rozpisanie ich na lata w formie harmonogramu realizacji.**

Ocena spójności systemu realizacji

Zaproponowana metoda monitorowania, zwłaszcza system przyjętych wskaźników **bezpośrednio dopowiada zaplanowanemu celowi** Planu: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”. Świadczy o tym analiza SMART wskaźników, która wykazała bezpośrednie powiązanie przedsięwzięć z wybranymi do analizy wskaźnikami. Przedsięwzięcia natomiast, co wykazano za pomocą diagramów przyczynowo-skutkowych odpowiadają na zidentyfikowane problemy i realizują cel Planu. **System monitorowania Planu pozwoli na poprawną i trafną obserwację zmian**, co również zostało potwierdzone analizą wielokryterialną. Wskaźniki wybrane do monitorowania są bowiem w większości (poza jednym obszarem, który wymaga przeformułowania) kompletne, spójne, mierzalne, dostępne i realistyczne. Podstawą do identyfikowania problemów w trakcie wdrażania Planu ma być raport roczny z realizacji Planu. **Zasadne będzie uzupełnienie zapisu o potencjalne ryzyka, które przyczyniłyby się do uruchomienia procedury naprawczej.**

Decyzję o zmianie Planu podejmuje Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego z własnej inicjatywy lub na wniosek Podmiotu Koordynującego. Decyzja ta może zostać podjęta w każdym czasie, zwłaszcza jeżeli uzasadniona zostanie wynikami z rocznego Planu. Procedura zmiany Planu jest analogiczna jak jego uchwalenie. Za zmianę Planu wymagającą renowacji umowy z KE oraz zmieniającą inne aspekty strategiczne z wyłączeniem procedury uproszczonej odpowiedzialny jest Departament Rozwoju Regionalnego.

3.5 MODUŁ E: analiza spójności ze Strategią Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+ oraz Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

3.5.1 Analiza spójności Planu ze Strategią Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

- W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami wyznaczonymi w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+?

W Planie zawarto analizę spójności dokumentu ze *Strategią Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+* (SRW) w rozdziale *Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi*. Analizę tą należy ocenić jako szczegółową i adekwatną. W SRW (przyjętej uchwałą nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.), wytypowano cztery priorytety:

- Konkurencyjna gospodarka,
- Modernizacja przestrzeni wsi i miast,
- Silna metropolia,
- Nowoczesne społeczeństwo.

W ramach priorytetów zidentyfikowano 8 celów strategicznych:

- Gospodarka i miejsca pracy,
- Dostępność i spójność,
- Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi,
- Innowacyjność,
- Nowoczesny sektor rolno-spożywczy,
- Bezpieczeństwo,
- Sprawne zarządzanie,
- Tożsamość i dziedzictwo.

W ramach celów strategicznych Plan odnosi się bezpośrednio do celu *Dostępność i spójność*, a także pośrednio do celu *Gospodarka i miejsca pracy*. Autorzy Planu wielokrotnie odwoływali się do SRW, m.in. w diagnozie, analizie SWOT, w rozdziale poświęconym spójności Planu z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi, w opisie założeń Planu, przedsięwzięć inwestycyjnych, w rozdziałach poświęconych wdrażaniu i monitoringowi oraz w fiskach projektowych. Takie podejście należy ocenić pozytywnie, gdyż podkreśla ono, że Plan jest podstawowym narzędziem realizacji SRW.

Realizacja poprzez Plan priorytetu SRW *Gospodarka i miejsca pracy* ma miejsce pośrednio. Strategia zakłada zmniejszenie bezrobocia, a co za tym idzie, pobudzenie obydwu aspektów gospodarki istotnych dla funkcjonowania transportu (dojazdów do pracy, jak i pracy przewozowej związanej ze zwiększeniem liczby/aktywności działających firm). Jednym z założeń Strategii jest wykorzystanie lepszej sytuacji na rynku pracy w centralnej części województwa dla zmniejszenia bezrobocia w pozostałych powiatach

poprzez stworzenie dośrodkowego systemu transportu publicznego, umożliwiającego codzienną mobilność. Natomiast w relacjach, gdzie nie ma możliwości wykorzystania transportu kolejowego, zakłada się wykorzystanie transportu autobusowego. Elementy te są wspólne dla założeń Planu, jak i idei regionalnego systemu transportu publicznego określonego w SRW.

Plan bezpośrednio nawiązuje do celu SRW *Dostępność i spójność*. Wszystkie obszary interwencji oraz przedsięwzięcia inwestycyjne Planu wykazują powiązanie i zbieżność z niniejszym celem Strategii. W ramach tego celu Plan jest spójny z wieloma elementami SRW, m.in. w Strategii założono, że w zakresie dostępności międzyregionalnej podstawowe znaczenie mieć będą drogi ekspresowe oraz linie kolejowe osadzające województwo w sieci obecnych lub potencjalnych połączeń kwalifikowanych. Ważnym aspektem dostępności zewnętrznej jest zapewnienie powiązań układu wewnętrznego z węzłami autostradowymi i drogami ekspresowymi, a także modernizacja dróg. Postulat ten jest spójny z obszarem interwencji I Planu: *Rozwój infrastruktury drogowej poprawiającej spójność województwa*.

Opisane w Strategii zagadnienie spójności sieci transportowych województwa zakłada, że priorytetami są: zapewnienie dostępności z terenu całego regionu obydwu ośrodków stołecznych, a także zapewnienie dostępności do ośrodków powiatowych przy wykorzystaniu nie tylko sieci dróg wojewódzkich, ale także odcinków dróg krajowych i powiatowych. Kluczowe znaczenie, ze względu na stan rozwoju sieci drogowej w województwie, będą mieć głównie drogi wojewódzkie. SRW podejmuje także zagadnienie rozwiązywania problemów transportowych największych miast województwa oraz ich styku z obszarami podmiejskimi. Kolejnym wspólnym dla dokumentów zagadnieniem jest kwestia bezpieczeństwa ruchu drogowego. W tej kwestii Plan (I obszar interwencji) również jest spójny z SRW.

Bardzo ważnym zagadnieniem w Strategii, dopełniającym przedsięwzięcia inwestycyjne, są działania organizacyjne związane z tworzeniem systemów transportu publicznego, co znajduje odzwierciedlenie w Planie w III obszarze interwencji: *Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego*. Wyniki kontroli krzyżowej, wskazują na spójność opisanych w Planie i Strategii kierunków interwencji.

Analiza porównawcza wskaźników obu dokumentów także wskazuje na ich spójność. W ramach celu SRW *Dostępność i Spójność* wyszczególniono wskaźniki:

- ➔ Liczba pasażerów obsłużonych przez PLB,
- ➔ łączna długość dróg ekspresowych i autostrad,
- ➔ łączna liczba bezpośrednich połączeń w transporcie publicznym z Bydgoszczy/Torunia do Warszawy, Łodzi, Gdańska, Poznania, Olsztyna,
- ➔ Liczba miast powiatowych leżących w zasięgu 60 minutowej dostępności w transporcie publicznym do Bydgoszczy lub Torunia,
- ➔ Udział dróg wojewódzkich o złym stanie technicznym – wymagających pilnych działań naprawczych,
- ➔ Liczba pasażerów przewiezionych w transporcie publicznym pomiędzy Bydgoszczą a Toruniem.

Są one zbieżne ze wskaźnikami Planu w ramach I i III obszaru interwencji, które dotyczą zwiększenia dostępności transportowej i liczby pasażerokilometrów. Realizacja Planu będzie powodowała zmiany wartości wskaźników SRW, przyczyniając się do osiągania jej mierzalnych efektów. **W kontekście powyżej przedstawionych założeń Strategii w obszarze transportu, należy zgodzić się z autorami Planu, iż każde ze zidentyfikowanych w Planie imiennie wskazanych przedsięwzięć inwestycyjnych jest zgodne z ogólnymi i szczegółowymi (wyrażonymi w kierunkach lub przedsięwzięciach) ustaleniami Strategii. Realizacja założeń Planu przybliży województwo do wizji określonej w SRW. W załączniku**

6.4 do Raportu znajduje się dodatkowo diagram obrazujący powiązania pomiędzy celami i spodziewanymi efektami Planu a celami SRW.

3.5.2 Analiza spójności Planu z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytanie badawcze:

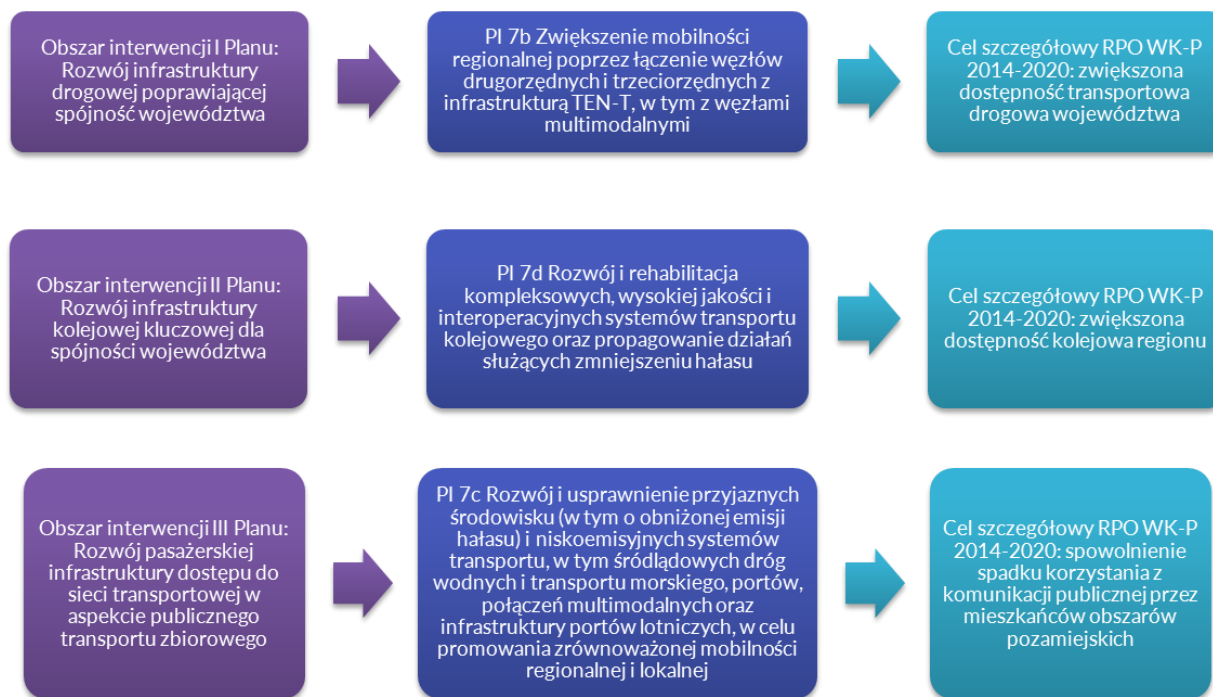
- W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020?

Analizując spójność Planu z Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 należy zaznaczyć, że **Plan jest dokumentem o charakterze operacyjnym, którego podstawowym zadaniem jest spełnienie warunkowości ex-ante przez RPO WK-P 2014-2020.** W Planie wielokrotnie odwołano się do zapisów RPO WK-P 2014-2020, m.in. w diagnozie, analizie SWOT, w rozdziale poświęconym spójności Planu z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi, w opisie założeń Planu oraz w fiskach projektowych. Jest to uzasadnione i prawidłowe działanie, które podkreśla operacyjność Planu jako narzędzia wdrażania RPO WK-P 2014-2020.

Analiza porównawcza dokumentów potwierdza, że zakres inwestycji zawartych w Planie realizuje zapisy Osi Priorytetowej 5. RPO WK-P 2014-2020 *Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu* w zakresie Celu Tematycznego 7. *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.*

Występują logiczne powiązania między obszarami interwencji Planu a priorytetami inwestycyjnymi uwzględnionymi w RPO WK-P 2014-2020. Układ obszarów interwencji w Planie odpowiada poszczególnym priorytetom inwestycyjnym i ocelom szczegółowym w osi priorytetowej RPO WK-P 2014-2020, co dodatkowo obrazuje spójność obu dokumentów.

Rysunek 8 Spójność Planu z RPO WK-P 2014-2020



Źródło: opracowanie własne

Spójność pomiędzy dokumentami ma miejsce również w zakresie doboru wskaźników. W ramach priorytetów inwestycyjnych RPO WK-P 2014-2020, których założenia realizuje Plan, zastosowano wskaźniki:

- Priorytet 7b RPO WK-P 2014-2020 – wskaźniki:
 - Liczba wypadków drogowych na 100 tys. ludności;
 - WDDT II (wskaźnik drogowej dostępności transportowej – liczony na bazie WMDT).
- Priorytet 7c RPO WK-P 2014-2020 – wskaźnik:
 - Podróże zbiorowe komunikacją publiczną w ciągu roku na 1 mieszkańca obszarów wiejskich.
- Priorytet 7d RPO WK-P 2014-2020 – wskaźnik:
 - WKDT II (wskaźnik kolejowej dostępności transportowej – liczony na bazie WMDT).

Wskaźniki te są zbieżne ze wskaźnikami Planu w ramach obszaru I i II, które bezpośrednio dotyczą tych samych kwestii, tj. zmniejszenia liczby wypadków drogowych, zwiększenia drogowej dostępności transportowej, zwiększenia liczby pasażerokilometrów. W ramach obszaru interwencji II dotyczącego rozwoju infrastruktury kolejowej, wskaźniki Planu dotyczą natomiast zwiększenia prędkości pociągów, zwiększenia przepustowości linii kolejowych i skrócenia czasu podróży, co pośrednio przyczyniać się będzie do osiągnięcia wskaźnika RPO WK-P 2014-2020 dotyczącego kolejowej dostępności transportowej. **Należy rozważyć uwzględnienie w Planie w obszarze II dodatkowego wskaźnika mierzącego kolejową dostępność transportową.** Podsumowując, wyniki analizy porównawczej wskazują na spójność opisanych w Planie i RPO WK-P 2014-2020 kierunków interwencji. **W kontekście powyżej przedstawionych założeń RPO, należy stwierdzić, że Plan jest zgodny z jego założeniami.** W załączniku 6.4 do Raportu znajduje się dodatkowo diagram obrazujący powiązania pomiędzy celami i spodziewanymi efektami Planu a celami RPO WK-P 2014-2020.

3.6 MODUŁ F: Ocena metod prac nad przygotowaniem projektu Planu

Niniejszy podrozdział prezentuje odpowiedzi na pytania badawcze:

- Czy zapewniono zgodność prac nad projektem Planu z wymogami w zakresie obowiązku konsultacji społecznych wynikających z przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju?
- W jakim stopniu sposób organizacji pracy nad Planem był skuteczny?

Punktem wyjścia dla analizy obszaru badawczego obejmującego metody pracy nad przygotowaniem Planu była analiza *desk research*. Aby uzyskać możliwie szeroki obraz sytuacji, analizie poddano również opinie formułowane przez grupy interesariuszy poszczególnych programów zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych. Zgodnie z literaturą przedmiotu w zakresie planowania strategicznego planowanie strategiczne to proces analityczny wyboru długofalowych celów i ustalanie programów do realizacji zadań⁶⁴. Cele te mają charakter strategiczny i pozwalają utrzymać stały kierunek podejmowanych działań i realizować długofalową wizję rozwoju danej jednostki. Odróżnić je należy od celów operacyjnych, które dotyczą zapewnienia podstawowych potrzeb. Elementem koniecznym dla zapewnienia skuteczności wdrożenia strategii rozwoju jest przełożenie celów strategicznych na odpowiednie plany operacyjne oraz programy i budżety. W tym celu powinna zostać

⁶⁴ Dymon M. Strategia jako narzędzie zarządzania miastem [w.] Studia i Materiały. Wydział Zarządzania i Administracji. Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach. R. 17, nr 2 (2013), s. 319-327

opracowana dokumentacja wdrażania Planu, określająca wszystkie podmioty zaangażowane w jej realizację i precyzyjnie pokazująca zadania, za które odpowiedzialne są poszczególne podmioty. Kolejnym elementem koniecznym do przygotowania Planu jest zapewnienie zgodności z przepisami regulującymi kwestie planowania, uzgadniania lub konsultacji społecznych tego typu dokumentów.

Analiza *desk research* pozwoliła na zidentyfikowanie modelowe sposoby realizacji zadań w ramach administracji publicznej pod kątem skuteczności zaplanowanych działań towarzyszących opracowaniu projektu Planu. Szczególnie użyteczne dla niniejszego badania są doświadczenia Województwa Pomorskiego: *Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze*⁶⁵. Program ten jest jednym z sześciu zasadniczych narzędzi realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (2012). Wywiady pogłębione realizowane w ramach badania wskazały przede wszystkim na pozytywne doświadczenia województwa pomorskiego, gdzie do opracowania Programu powołano Radę programową Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie transportu Mobilne Pomorze (RPS MP), Zespół zarządzający oraz zespół roboczy złożony z przedstawicieli komórek organizacyjnych urzędu marszałkowskiego, podmiotów współpracujących przy wdrożeniu programu oraz tematycznych ekspertów zewnętrznych⁶⁶.

Zarządzeniem nr 72/2014 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 grudnia 2014 r. powołany został Zespół ds. Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej. Zespół odpowiadał za przygotowanie Planu zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zadaniem Zespołu była również analiza uwagi zgłoszonych podczas konsultacji społecznych. W skład Zespołu weszli przedstawiciele departamentów UM WK-P i podmiotów samorządowych zajmujących się regionalnym transportem publicznym.

Zgodnie z zapisami ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Plan podlegał **konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)**. W październiku 2015 r. Plan został zaprezentowany na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej KWRiST, gdzie został pozytywnie oceniony. Projekt był również przedmiotem konsultacji podczas posiedzenia Społeczno-gospodarczej Rady ds. Rozwoju regionu. odbyła się konferencja konsultacyjna z udziałem przedstawicieli środowisk samorządowych i partnerów społeczno-gospodarczych. Istotnym elementem procesu konsultacji była dyskusja z przedstawicielami środowisk samorządowych oraz społeczno-gospodarczych, w szczególności z członkami Komisji Polityki Regionalnej, Rozwoju Województwa i Infrastruktury Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W ramach pracy nad opracowaniem Planu przeprowadzone zostały **konsultacje społeczne z mieszkańcami i interesariuszami planowanych inwestycji, przedstawicielami samorządów z regionu**. Urząd Marszałkowski nie prowadził bardziej rozbudowanej kampanii promującej działań dotyczących przygotowywanego Planu. Wynikało to z realizowanej wcześniej szerokiej akcji konsultacyjnej przeprowadzonej w sierpniu 2014 roku na potrzeby Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Do 5 listopada 2015 r. zgłoszonych zostało łącznie 596 uwag od 149 podmiotów, z czego wiele dotyczyło tych samych zagadnień,

⁶⁵ Uchwała nr 951/275/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 13 sierpnia 2013 roku w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie transportu (Mobilne Pomorze), Uzasadnienia oraz Podsumowania do Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie transportu (Mobilne Pomorze) oraz uchylecia programów wojewódzkich

⁶⁶ Więcej na temat pracy nad Regionalnym Programem Strategicznym w zakresie transportu Mobilne Pomorze <http://strategia2020.pomorskie.eu/zespoly-pracujace-nad-rps-mp>

w związku z czym jako odrębne zostały wydzielone 173 uwagi. Głównym wyznacznikiem oceny była zgodność z ustaleniami oraz kryteriami wynikającymi z Umowy Partnerstwa, zasadami określonymi przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz ustaleniami wynikającymi z *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego (2014)*⁶⁷. W przypadku linii kolejowych konieczne było też zachowanie zgodności z planami działań, jakie przygotowują PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w tym z *Krajowym Programem Kolejowym do 2023 roku*. Plan, jako program rozwoju, musi być zgodny z regulacjami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz.U. 2014 poz. 1649). Planu uwzględnił podział alokacji w Osi 5 RPO WK-P 2014-2020 w podziale na drogi lokalne (21 mln euro) i wojewódzkie w 5 miastach prezydenckich (18 mln euro). Po konsultacjach społecznych katalog dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu został rozszerzony. Pierwotnie założono podział na 4 miasta na prawach powiatu (Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek), lecz wykluczało to udział w podziale środków miasto Inowrocław, które nie ma statusu powiatu grodzkiego. Zaplanowane rozwiązania są kompromisowe dla regionu.

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)⁶⁸, polityki, strategii, plany lub programy w dziedzinie m.in. transportu opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (ang. *Strategic Environmental Assessment*) (OOŚ). Zakres i stopień szczegółowości prognozy uzgodniono z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Bydgoszczy. Dokument *Prognoza oddziaływania na środowisko dla projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020* (Prognoza OOŚ) został opracowany na zlecenie UM WK-P przez firmę Pracownia Projektowo-Konsultingowa EKO-PLAN z Torunia. W okresie od 18 lutego do 10 marca 2016 roku trwały konsultacje społeczne, przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy OOŚ, w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dokument został wyłożony w UM WK-P oraz zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. W ramach konsultacji społecznych przeprowadzono także cykl spotkań, podczas których został zaprezentowany projekt Planu oraz wnioski wynikające z Prognozy. Społeczeństwo zostało poinformowane o możliwości zapoznania się z projektem Planu wraz z Prognozą OOŚ oraz o możliwości zgłaszania uwag i wniosków. Podczas konsultacji zgłoszonych zostało 61 uwag, które w większości dotyczyły Planu. Uwagi nie dotyczyły bezpośrednio Prognozy OOŚ i zostały poddane analizie przez Zespół ds. opracowania Planu powołany przez UM WK-P. W przewidzianym ustawowo terminie konsultacji Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy wydali opinie pozytywne i nie wnieśli żadnych dodatkowych uwag do Prognozy OOŚ. Wobec tego nie wystąpiła potrzeba wzięcia ich pod uwagę, nie było też możliwości uwzględnienia uwag.

Synteza OOŚ znajduje się w załączniku 6.2 do Raportu Końcowego z niniejszego badania.

Na skuteczność prowadzonych prac na Planem miały wpływ prowadzone równolegle z procesem konsultacji społecznych **konsultacje z JASPERS** (*Joint Assistance to Support Projects In European Regions*, pol. Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów). JASPERS to porozumienie o udzielaniu wsparcia zawarte pomiędzy trzema partnerami (Komisją Europejską, EBI i EBOR). Zapewnia ono zainteresowanym państwom członkowskim wsparcie konieczne do

⁶⁷ Przyjętego uchwałą Nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 29 września 2014 r.

⁶⁸ Niniejszą ustawą dokonano w zakresie jej regulacji wdrożenia m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

przygotowania szeroko zakrojonych projektów wysokiej jakości, które będą współfinansowane z funduszy strukturalnych UE i funduszy inwestycyjnych (EFRR i Funduszu Spójności). Inicjatywa podjęcia konsultacji z JASPERS na etapie projektowania Planu powinna zostać oceniona jako innowacyjna i wydatnie skracająca czas trwania wydania opinii o Planie przez KE (DG REGIO). W ich wyniku uzgodniono zakres przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych dotyczących adaptacji do zmian klimatu, tj. uwzględnieniem przy przygotowywaniu inwestycji zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe; pogłębiona została również część diagnostyczna Planu z *Planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego*. Wywiady pogłębione prowadzone w ramach badania potwierdziły skuteczność tej formy konsultacji i jej użyteczność dla Zespołu ds. opracowania Planu.

Analizy poczynione podczas badań terenowych pokazały, że każdy z interesariuszy Planu mógł wziąć udział w konsultacjach. Praca nad projektem Planu uwzględniała wymagania norm ustawowych. Projekt Planu spotkał się z niskim zainteresowaniem społecznym (wyrażonym m.in. w internecie). Ustalenia zawarte w projekcie Planu były jednak przedmiotem dyskusji podmiotów zaangażowanych w politykę województwa kujawsko-pomorskiego oraz przedsiębiorców z branży kolejowej. Szersza dyskusja na forum w internecie dotyczyła rozważań poszczególnych gmin i powiatów na temat konkretnych inwestycji, które na terenie tych jednostek mają być realizowane w ramach Planu lub które zdaniem samorządów zostały niesłusznie pominięte (w pierwszym etapie od września do listopada) oraz jakie zmiany nastąpiły w projekcie Planu po pierwszej turze zgłaszania uwag.

O skuteczności prowadzonych konsultacji służących opracowaniu Planu świadczyć może zakres wprowadzonych zmian na skutek uwzględnienia zgłoszonych uwag. W wyniku konsultacji społecznych wprowadzono **dotatkowe kryteria wyboru projektów drogowych rozszerzające kryteria wskazane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju**. Kryteria techniczne (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) obejmowały: kryterium rejestrowanego natężenia ruchu, kryterium funkcji drogi, kryterium kontynuacji ciągu, kryterium gotowości do realizacji. Na tej podstawie sklasyfikowano (punktacja) drogi wojewódzkie w grupy. Celem wprowadzonych zmian do kryteriów projektów zawartych w Planie miało być uwzględnienie nie tylko natężenia dróg lecz również ich stanu i znaczenia dla rozwoju regionu. Kryteria ministerialne opierały się o natężeniu ruchu drogowego natomiast kryteria regionalne promowały dodatkowo stan nawierzchni drogi. Podczas konsultacji społecznych nie pojawiły się znaczące trudności. Wynikało to z trafnie przyjętych założeń i podziału alokacji w Osi 5 RPO WK-P 2014-2020 na drogi alokacja na drogi lokalnej (21 mln euro) oraz drogi wojewódzkie w 5 miastach prezydenckich (18 mln euro). Wskaźnik ważności obliczony został jako iloczyn pomiędzy średnim ważonym natężeniem dla danej drogi a średnim ważonym natężeniem dla całej sieci dróg wojewódzkich (3081 pojazdów/dobę) na podstawie pomiarów Generalnego Pomiaru Ruchu przeprowadzonego w 2010 roku. Przykładem negatywnego podejścia opartego wyłącznie o popyt byłoby nie wzięcie pod uwagę w planowaniu środków unijnych drogi nr 548 Stolno-Wąbrzeźno. Droga ta zajmuje bowiem środkową pozycję na wykazie dróg wojewódzkich pod względem natężenia ruchu. Jest jednak kluczowa dla regionu, łączy bowiem drogę krajową nr 91 koło Stolna z drogą krajową 15 koło Płachot i stanowi połączenie z A1 w węźle Lisewo. W wyniku przyjęcia wniosków z konsultacji społecznych katalog dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu został rozszerzony. Pierwotnie założono podział na 4 miasta na prawach powiatu (Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek), lecz w wykluczało to udział w podziale środków miasto Inowrocław, które nie ma statusu powiatu grodzkiego. W wyniku konsultacji społecznych dokonano również modyfikacji zapisów Planu w obszarze transportu kolejowego. Pierwotny Plan zakreślał modernizację 2 linii kolejowych na 4 odcinkach. W wyniku konsultacji społecznych do Planu wprowadzono dodatkowo trzecią linię kolejową, linię 356 Bydgoszcz – Poznań na odcinku Bydgoszcz Główna – Kcynia – granica województwa. Dodatkowym argumentem

była modernizacja linii kolejowej po stronie wielkopolskiej i konieczność jej modernizacji po stronie województwa kujawsko-pomorskiego.

Podsumowując - należy wskazać, że zakres koniecznych uzgodnień w zakresie obowiązku konsultacji społecznych Planu i Prognozy OOS wynikających z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju został zrealizowany. Przeprowadzone konsultacje społeczne pozwoliły na wprowadzenie użytecznych i efektywnych elementów do Planu pozwalających zapewnić lepsze dostosowanie planowanych inwestycji do potrzeb regionu. Analizy poczynione podczas badań terenowych pokazują, że inwestycje odpowiadają na rzeczywiste oczekiwania mieszkańców zapewniając jednocześnie konieczność modernizacji i remontu użytkowanych dróg. Rozszerzenie katalogu kryteriów ministerialnych o dodatkowe kryterium regionalne inwestycji drogowych odnoszące się, poza poziomem natężenia ruchu uwzględnić również stan nawierzchni drogi stanowiło dobrą praktykę Planu. Kolejną dobrą praktykę stanowić może inicjatywa przekazania przez Samorząd autobusów operatorom, z którymi zostaną zawarte umowy na świadczenie usług publicznych na terenie województwa. Innowacyjnością podejścia w planowaniu zadań jest podejście do PPP poprzez powierzenie przebudowy i utrzymania części dróg wojewódzkich firmie prywatnej w systemie PPP i są to w każdym przypadku fragmenty sieci kilkusetkilometrowe. Za dobrą praktykę należy uznać również podział środków na drogi lokalne i wojewódzkie przebiegające przez pięć tzw. miast prezydenckich (Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek oraz Inowrocław). W wyniku konsultacji społecznych do Planu wprowadzono dodatkowo linię kolejową, dzięki czemu zapewniono spójność planowanych inwestycji kolejowych z potrzebami mieszkańców.

3.7 MODUŁ G: Analiza ryzyk i barier wdrożenia i realizacji planu

Niniejszy rozdział odpowiada na pytania badawcze:

- *Jakie wystąpiły ryzyka i bariery w skutecznej i efektywnej pracy nad przygotowaniem projektu Planu?*
- *Jakie ryzyka i bariery zagrażają skutecznej i efektywnej realizacji oraz wdrożeniu Planu?*

W ramach opracowania przeprowadzona została analiza najważniejszych ryzyk jakie wystąpiły w skutecznej i efektywnej pracy nad przygotowaniem projektu Planu. W dalszej kolejności analizie poddano ryzyka i bariery zagrażające skutecznej i efektywnej realizacji oraz wdrożeniu Planu.

Na podstawie analizy wniosków z badań terenowych zidentyfikowano ryzyka mające charakter organizacyjny dotyczący pracy nad dokumentem oraz funkcjonalny odnoszący się do konkretnych zawartości Planu. Członkowie Zespołu ds. Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej wskazywali na trudności polegające na zdefiniowaniu zakresu i struktury Planu. Obowiązek jego realizować ma bowiem warunek tematyczny warunkowości ex-ante programu operacyjnego, które zostały sprecyzowane na etapie programowania RPO WK-P 2014-2020, dla celu tematycznego 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej⁶⁹, 7.1. Transport oraz 7.2 Kolej: Istnienie kompleksowego planu/ planów lub kompleksowych ram w zakresie inwestycji transportowych zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), które wspierają rozwój infrastruktury i poprawiają łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T. Bariery jednak w realizacji tego warunku była konieczność ustalenia szczegółowości takiego planu, który nie byłby powieleniem już opracowanych i realizowanych dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym Planu zrównoważonego rozwoju publicznego

⁶⁹ Por. Stan spełnienia warunkowości ex ante dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, Grudzień 2014.

transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego (2015). W celu zminimalizowania efektów wystąpienia tego ryzyka podjęte zostały efektywne działania polegające na powołaniu Zespołu ds. opracowania Planu, roboczych konsultacjach zakresu Planu z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz identyfikacją dobrych doświadczeń Województwa Pomorskiego w opracowaniu podobnych tematycznie dokumentów (*Regionalny Program Strategiczny w zakresie transportu Mobilne Pomorze*). Analizy poczynione na podstawie wyników badań terenowych pokazują, że kluczową rolę w opracowaniu Planu odegrało profesjonalne przygotowanie Urzędu Marszałkowskiego oraz jednostek samorządowych Kujawsko-Pomorskiego Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku⁷⁰ oraz Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy⁷¹. Pierwsza z tych jednostek skutecznie wykorzystwała pozytywne doświadczenia w planowaniu strategicznym i opracowaniu projektów planu zagospodarowania przestrzennego województwa i jego aktualizacji oraz tworzenia koncepcji oraz przygotowania instrumentów polityki regionalnej prowadzonej przez Samorząd Województwa, druga odpowiadała za identyfikację poszczególnych projektów drogowych zaplanowanych do realizacji w ramach planu. W celu przyspieszenia konsultacji Planu ze służbami KE podjęto także współpracę z JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects In European Regions*). Uwzględnienie uwag JASPERS do Projektu pozytywnie wpłynęło na jakość finalnej wersji Projektu. Szerzej na temat przebiegu prac nad przygotowaniem projektu Planu opisano w rozdziale MODUŁ F: Ocena metod prac nad przygotowaniem projektu Planu.

Wywiady z członkami Zespołu ds. opracowania Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej pozwoliły na identyfikację kolejnego ryzyka, które wystąpiło na etapie pracy na Planem. Jednym z takich ryzyk mogło być nieuwzględnienie w Planie wszystkich oczekiwanych przez społeczność lokalną projektów spowodowane ograniczoną alokacją na transport publiczny w RPO WK-P 2014-2020. Długość dróg publicznych w województwie wynosi ponad 26 tys. km, w tym dróg wojewódzkich jest ok. 1700 km. Jak wskazywano w diagnozie Planu większość dróg wojewódzkich jest w złym stanie. W RPO WK-P 2014-2020 zaplanowano przebudowę lub budowę 200 km dróg. Plany te nie w pełni spełniały zatem potrzeb regionu w zakresie inwestycji drogowych. Działaniem ograniczającym ryzyko podjętym na etapie planowania było wdrożenie idei regionalnego systemu transportu publicznego wskazanej w SRW zgodnie z koncepcją „60/90” dostępności transportowej Bydgoszczy i Torunia. Kolejnym działaniem podjętym przez autorów Planu były konsultacje społeczne oraz strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Projektu zrealizowane zgodnie z zakresem wymaganym przepisami prawa.

Podsumowując – natura Planu powodowała wystąpienie ryzyk wewnętrznych na etapie przygotowania projektu Planu mających charakter operacyjny i funkcjonalny. W tej sytuacji Zarząd Województwa podjął słuszne działania wyprzedzające wystąpienie negatywnych skutków ryzyka. Przy pracy nad projektem Planu oparto się na wiedzy fachowej ekspertów wewnętrznych odpowiadających za obszar transportu publicznego w Urzędzie Marszałkowskim i jednostek samorządowych oraz zachowano otwartość na wnioski zgłaszane podczas konsultacji społecznych.

Wyniki badania pozwalają na identyfikację dwóch rodzajów ryzyk i barier dla skutecznej i efektywnej realizacji Planu – mające charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Ryzyka poddane analizie w niniejszym rozdziale należy jednak wyraźnie oddzielić od ryzyk w realizacji projektów infrastruktury transportowej,

⁷⁰ Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, działającą w formie jednostki budżetowej. Siedzibą Biura jest miasto Włocławek. Biuro ma swoje oddziały w Bydgoszczy i Toruniu. Zakresem działania Biuro obejmuje obszar województwa kujawsko-pomorskiego.

⁷¹ Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy jest jednostką budżetową, finansowaną przez samorząd województwa, wykonującą zarząd drogami wojewódzkimi, w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony tych dróg zgodnie z postanowieniem ustawy o drogach publicznych. Siedzibą Zarządu jest miasto Bydgoszcz. Terenem działania Zarządu jest województwo kujawsko-pomorskie.

które mogą wystąpić w konkretnej sytuacji realizacji inwestycji. Niniejsza analiza nie będzie obejmować analizy ryzyk projektowych koncentrując się na ryzykach dotyczących dokumentu strategicznego (Planu)⁷². Należy stwierdzić, że Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego miał i ma ograniczony wpływ na ryzyka i bariery zewnętrzne, w większym stopniu może natomiast wpływać na czynniki o charakterze wewnętrznym.

Zarządzanie finansowe, w tym sytuacja finansowa regionu (czynnik zewnętrzny)

Główne źródło finansowania Planu stanowią środki wsparcia zewnętrznego w postaci funduszy unijnych (EFRR) zaplanowanych w ramach Osi priorytetowej 5. Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu RPO WK-P 2014-2020. Z finansowaniem projektów ze środków unijnych wiąże się ryzyka dotyczące uwarunkowania ex-ante RPO WK-P 2014-2020 i zagrożenie braku możliwości certyfikacji środków do UE przez zatwierdzeniem Planu. Zgodnie z zasadą n+3 termin ten to koniec 2017 r. Nastąpić powinna certyfikacja kwoty wydatków z EFRR w wysokości 166,5 mln euro⁷³. Proces certyfikacji wydatków narażony jest na ryzyko zablokowania środków finansowych do czasu wyjaśnienia nieprawidłowości dotyczących umów o dofinansowanie oraz błędów na etapie certyfikacji wydatków unijnych związanych z realizacją inwestycji transportowych. Pośród elementów ryzyka związanego z zarządzaniem finansowym należy wskazać na ustalenie Ram Wykonania na osi 5 RPO WK-P 2014-2020 (drogi, kolej, autobusy) na 2018 rok; ramy wykonania ustalone są w postaci rzeczowej i kwotowej, wartości wskaźnika rzeczowego wynosi 27,69 km dróg (projekt musi być fizycznie zakończony), natomiast wartości wskaźnika finansowego wynosi 43,6 mln euro. Wystąpienie ryzyka jest bardzo niskie za uwagi na wysoki stopień przygotowania projektów inwestycyjnych ujętych do realizacji w pierwszej kolejności w Planie. W celu wydatkowania środków unijnych konieczne jest zapewnienie współfinansowania na poziomie regionalnym, a to wiąże się z sytuacją finansową regionu⁷⁴. Bariery we wdrożeniu może być zaplanowanie środków na współfinansowanie projektów po stronie SW, które pochodzą w dużej części z CIT, czyli podatku od działalności gospodarczej. Sytuacja finansowa regionu wyrażona w postaci mierników finansowych została zidentyfikowana w wywiadach pogłębionych zrealizowanych w ramach badania jako czynnik mogący negatywnie wpływać na skuteczność realizacji i wdrożenia Planu w obszarze inwestycji drogowych. Środki na współfinansowanie inwestycji drogowych wprowadzone zostały jednak do Wieloletniej Prognozy Finansowej 2016-2038, uchwała Zarządu Województwa XVI/302 z 21 grudnia 2015. W celu ograniczenia ryzyka Wprowadzenie rekomenduje się przyjęcie rocznych planów realizacji Planu na wzór doświadczeń województwa pomorskiego⁷⁵. Roczne plany realizacji Planu mogłyby obejmować

⁷² Ryzyka związane z samym projektem wskazanym do realizacji w Planie mogą wynikać z istoty tego przedsięwzięcia (warunki geologiczne, technologia, finansowanie) albo funkcjonowania podmiotu realizującego dany projekt (jego struktura organizacyjna, zasady przepływu informacji w organizacji, kompetencje i umiejętności pracowników, organizacja współpracy w grupach zadaniowych, zasoby firmy (rzeczowe i niematerialne). Na poziomie realizacji projektu mogą pojawić się dodatkowo specyficzne ryzyka techniczne (Uwarunkowania budowlane, przepisy i normy, certyfikaty, wybór technologii) oraz technologiczne (Nieopanowane i niesprawdzone technologie montażu, wdrożenia, eksploatacji). Szerzej na temat ryzyk projektów inwestycyjnych w Lanagan R., Norman G., Risk management and construction, Blackwell Science, London 1993

⁷³ Zgodnie z art. Art. 5. 1. Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego certyfikuje Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych oraz przeprowadza kontrole w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tego procesu. Pełnienie funkcji instytucji certyfikującej należy do zadań Instytucji Zarządzającej (art. 9).

⁷⁴ Zgodnie z art. 9 ust 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 i art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 jest uprawniona do podejmowania decyzji o dofinansowaniu projektów.

⁷⁵ Projekt Roczno Planu Realizacji Programu jest opracowywany przez Zespół Zarządzający RPS MP oraz przedkładany do zaopiniowania Radzie Programowej. RPR jest także akceptowany przez Zarząd Województwa Pomorskiego. Za realizację RPR odpowiada Kierownik RPS MP – Dyrektor Departamentu Infrastruktury. Szerzej o Rocznych Planach RPS MP na stronie <http://strategia2020.pomorskie.eu/roczny-plan-realizacji3>

planowane do realizacji inwestycje wraz z opisem zadań na rzecz realizacji tych inwestycji, podmiotów odpowiedzialnych oraz podsumowanie finansowe.

Nieprzygotowanie projektów inwestycyjnych (czynnik wewnętrzny)

Do podstawowych elementów niezbędnych do realizacji inwestycji transportowych w ramach Planu jest przygotowania niezbędnej dokumentacji projektowej, pozwoleń wymaganych przepisami prawa. Wywiady pogłębione zrealizowane podczas badań terenowych pozwoliły na wskazanie, że dla większości planowanych inwestycji drogowych przygotowana jest dokumentacja i wymagane przepisami ZRID - Zezwolenia na Realizację Inwestycji Drogowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji, w ZRID określone zostają zasady i warunki przygotowania inwestycji budowy dróg publicznych. Czynnikiem wysoce ograniczającym ryzyko wystąpienia bariery jest fakt, że planowane inwestycje drogowe nie będą generowały problemów technicznych z realizacją tj. nie planuje się budowy mostów, przepraw, tuneli. Nie są również realizowane w trudnym skalistym, czy podmokłym terenie co mogłoby powodować problemy na etapie realizacji inwestycji. Środkiem zaradczym ograniczenie ryzyka będzie monitoring stanu przygotowania inwestycji. Zidentyfikowanym utrudnieniem w realizacji inwestycji kolejowych może być to, że będą przygotowywane i wykonywane przez jeden podmiot zarządzający liniami kolejowymi PKP PKL S.A. Poza tym nie można wskazać znaczących ryzyk lub barier we wdrożeniu Planu. Rozwiązaniem służącym zmniejszeniu ryzyka o charakterze organizacyjnym będzie zaplanowanie elementów usprawniających komunikację pomiędzy Urzędem Marszałkowskim a PKP PLK S.A. polegające na bieżącej wymianie informacji odnośnie przygotowania inwestycji i postępu procesu inwestycyjnego. Czynnikiem zwiększającym efektywność inwestycji wskazanych w Planie będzie koordynacja ich realizacji z innymi inwestycjami drogowymi finansowanymi, zarówno ze środków budżetowych za pośrednictwem Wojewody w ramach Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, jak również projektami finansowanymi z PROW 2014-2020, działania Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich, Budowa lub modernizacja dróg lokalnych oraz RLKS, Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju polegających na budowie lub przebudowie publicznych dróg gminnych lub powiatowych, które umożliwiają połączenie obiektów użyteczności publicznej, w których świadczony są usługi społeczne, zdrowotne, opiekuńczo-wychowawcze lub edukacyjne dla ludności lokalnej z siecią dróg publicznych, albo skracają dystans lub czas dojazdu do tych obiektów⁷⁶.

Trudności ze zgromadzeniem odpowiedniego materiału monitoringowego (czynnik wewnętrzny)

W literaturze przedmiotu⁷⁷ wskazuje się, że barierą we wdrożeniu dokumentów strategicznych może być szereg ryzyk wynikających z systemu monitoringu rzeczowego i sprawozdawczości. Do tej grupy zaliczyć należy m.in. nietrafny lub niekompletny dobór źródeł danych zastanych, nieaktualne lub niekompletne źródła danych, nieaktualne lub niekompletne informacje zawarte w dokumentacji. Do tego należy dodać niską stopę zwrotu danych służących realizacji Planu i brak możliwości dotarcia do właściwego podmiotu dysponującego odpowiednią wiedzą w zakresie wykonywanego przedsięwzięcia w ramach Planu. Na poziomie konkretnych działań objętych zakresem wsparcia programowego, obowiązek monitorowania oddziaływania na środowisko może być ustalony dla niektórych przedsięwzięć, tj. tych, które będą podlegały procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na Naturę 2000, zgodnie

⁷⁶ Modelowym rozwiązaniem może być wykorzystanie doświadczeń województwa pomorskiego, które określiło szczegółowy plan realizacji RPS MP. Szczegółowa koncepcja działania pomorskiego systemu monitoringu i ewaluacji, przyjęta Uchwałą nr 290/232/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 21 marca 2013.

⁷⁷ Por. Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

z przepisami ustawy OOŚ⁷⁸. Elementem pozwalającym minimalizować zidentyfikowaną barierę jest wysoka kultura organizacyjna Urzędu Marszałkowskiego i jednostek współpracujących przy wdrożeniu Planu. Wystąpienie jednak ryzyka w tym obszarze jest ograniczone. System monitorowania Planu bazuje bowiem na wcześniejszych doświadczeniach i procedurach postępowania wypracowanych na potrzeby wdrożenia Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ oraz Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Należy wskazać, że Zarząd Dróg Wojewódzkich prowadzi bieżącą kwartalną sprawozdawczość związaną z realizowanymi zadaniami do Departamentu Inwestycji i Infrastruktury Drogowej UM. Dodatkowo prowadzona jest sprawozdawczość wynikająca z systemu jakości PN-EN ISO 9001:2009. Doświadczenia realizacji dotychczasowych zadań w obszarze inwestycji transportu kolejowego również pokazały wypracowane zasady sprawozdawczości PKP PLK do Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Transportu Publicznego.

Problemy organizacyjne w zarządzaniu planem (czynnik wewnętrzny)

Priorytetowe znaczenie dla skuteczności działań związanych z wdrożeniem Planu ma przygotowanie zasobów, planowanie i opracowanie procedur działania. Przedsięwzięcia takie powinny być poprzedzone rzetelną analizą zagrożeń. W rezultacie, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, należy oczekiwać sprawnego i skutecznego prowadzenia działań na etapie reagowania. Analiza ta powinna być podstawą do zabezpieczenia zasobów administracyjnych. Narzędziem ku skutecznego wdrożenia Planu jest sprawy system organizacji i wdrożenia Planu, który został opisany w Rozdziale VI. WDRAŻANIE I MONITORING gdzie wskazano zadania i odpowiedzialności Podmiotu Koordynującego i Zespołu Wdrażającego. Wywiady pogłębione z przedstawicielami departamentów mających uczestniczyć w pracach Podmiotu Koordynującego i Zespołu Wdrażającego nie wykazały problemów w obszarze zatrudniania lub kompetencji pracowników. Z uwagi na złożoną strukturę Zespołu Wdrażającego składającego się z przedstawicieli trzech departamentów urzędu marszałkowskiego oraz przedstawiciela Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku zasadne będzie skoordynować działania departamentów na etapie wdrożenia Planu. Z analizy desk research oraz badań terenowych wynika iż ryzyko operacyjne jest skutkiem braku zdefiniowania ról, odnoszących się do określenia odpowiedzialności za poszczególne zadania w ramach pracy Podmiotu Koordynującego i Zespołu Wdrażającego. Brak zdefiniowania ról w ramach pracy Podmiot Koordynującego i Zespołu Wdrażającego uniemożliwia powiązanie ról z procesami w zakresie koordynacji i wdrażania Planu utrudniając budowę transparentnej struktury zarządzania Planem.

Na etapie programowania nie wymagane jest uszczegółowienia zapisów w obszarze organizacji pracy. Zadanie to wydaje się jednak konieczne na etapie wdrożeniowych.

W tabeli poniżej przedstawiono wykaz zidentyfikowanych ryzyk lub zagrożeń, jakie mogą wystąpić w trakcie dalszego wdrażania Planu.



Waga ryzyka została oznaczona w skali od 1 do 4, gdzie 4 oznacza bardzo duże zagrożenie



Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka zostało określone w skali od 1 do 4, gdzie 4 oznacza bardzo duże prawdopodobieństwo wystąpienia

⁷⁸ Art. 82 ust. 1 pkt 2 ppkt b, art. 93 ust. 3 pkt 2 i art. 101 ust. 3 pkt 2 ustawy OOŚ

Rysunek 9 Mapa ryzyk i barier procesu realizacji i wdrożenia Planu oraz przypisane im prawdopodobieństwo wystąpienia i waga (istotność)





Źródło: opracowanie własne

Tabela 3 Opis zidentyfikowanych ryzyk lub barier procesu realizacji Planu

Rodzaj ryzyka lub bariery	Przewidywane ryzyko lub bariera	Środki zaradcze	Waga ryzyka lub bariery	Prawdopodobieństwo wystąpienia
ZEWNĘTRZNE	Zarządzanie finansowe, w tym sytuacja finansowa regionu	<ul style="list-style-type: none"> Przyjęcie rocznych planów realizacji Planu w celu zapewnienia spójności z systemem rocznych raportów z realizacji i Wieloletnią Prognozą Finansową 2016-2038. Rzetelne planowanie przyszłych zamierzeń wynikających z celów Planu przydzielając środki finansowe do celów i projektów Listy kontrolne (specyficzne dla projektu) oraz określanie rezerwy budżetowej wynikającą z wprowadzenia planów rezerwowych lub naprawczych. 		
WEWNĘTRZNE	Nieprzygotowanie projektów inwestycyjnych	<ul style="list-style-type: none"> Koordinacja przygotowania inwestycji z innymi inwestycjami drogowymi finansowanymi, zarówno ze środków budżetowych za pośrednictwem Wojewody, jak również projektami finansowanymi z PROW 2014-2020 i RLKS. Bieżąca wymiana informacji odnośnie przygotowania inwestycji i postępu procesu inwestycji transportu kolejowego z PKP PLK S.A. 		
	Problemy organizacyjne w zarządzaniu planem	<ul style="list-style-type: none"> Stworzenie procedur decyzyjnych oraz platformy wymiany informacji na poziomie departamentów Urzędu Marszałkowskiego spójnych z Systemem Zarządzania Jakością Urzędu PN-EN ISO 9001:2009⁷⁹ Szkolenia dla pracowników departamentów i jednostek wojewódzkich z zarządzania strategicznego, których celem będzie nabycie umiejętności pozwalających na sprawne planowanie, wdrażanie, monitoring i ewaluację prowadzonych działań w ramach Planu. 		

⁷⁹ Por. Księga Jakości Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, załącznik nr 1 do zarządzenia nr 44/2012 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r.

	Trudności ze zgromadzeniem odpowiedniego materiału monitoringowego	<ul style="list-style-type: none">• Wykorzystanie wyników badań i analiz efektywności wdrożenia oraz użyteczności i dostępności danych, ewaluacja on-going Strategii i ex-post efektów realizacji Planu w celu umożliwienia realizacji zasady <i>evidence based policy</i> (m.in. na potrzeby związane z wdrażaniem i oceną Planu).• Szkolenia dla urzędników z podstaw zarządzania strategicznego rozwojem, elementów monitoringu rzeczowego i sprawozdawczości, ewaluacji, zarządzaniu ryzykiem, co może wpłynąć na podniesienie skuteczności wdrażania Planu.		
--	---	---	---	---

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Podsumowując - sposób organizacji pracy i wdrażania Planu pozostaje czynnikiem przesądzającym o jego sukcesie. Lista podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych elementów Planu w zakresie transportu została sformułowana poprawnie. Dokument jest wewnętrznie spójny przemyślany. **Na etapie wdrożeniowym rekomenduje się uszczegółowienie zasad wdrożenia i zarządzania Planem poprzez doprecyzowania podziału obowiązków w ramach Zespołu Wdrożeniowego.** Plan szkoleń pracowników uczestniczących w pracach Podmiotu Koordynującego i Zespołu Wdrażającego musi uwzględniać szkolenia podnoszące wiedzę za zakresu zarządzania strategicznego rozwojem, monitoringu i sprawozdawczości. Część zadań będzie realizowana przez liczne podmioty zewnętrzne. Oznacza to potrzebę koordynacji zarówno na poziomie opisów celów każdego z programów, jak i zaproponowanie (w ramach systemu realizacji mechanizmów, które pozwolą na systematyczną koordynację i weryfikację działań podejmowanych przez poszczególnych aktorów.

4 WNIOSKI I REKOMENDACJE

4.1 Identyfikacja problemów i potrzeb

Poniżej w formie tabelarycznej zebrano główne wnioski i rekomendacje, które sformułowano w wyniku badania. Opisano sposób wdrożenia rekomendacji oraz określono, jaka jest ważność zalecenia (wysoka, średnia, niska) dla podniesienia skuteczności i spójności Planu. Wskazano również adresatów rekomendacji oraz zalecany termin jej wdrożenia.

Tabela 4 Wnioski i rekomendacje

Lp.	Problem/ wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Ważność rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi
MODUŁ A: OCENA POPRAWNOŚCI DIAGNOZY ORAZ SFORMUŁOWANEGO CELU, OBSZARÓW INTERWENCJI I PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH							
1.	Standardy określone dla zakupu nowego taboru autobusowego nie są, zdaniem ewaluatorów, kompletne.	Rekomenduje się wprowadzenie przy zakupie taboru kryterium aspektów eksploatacji i niezawodności. Należy też przewidzieć długofalowe koszty utrzymania w odpowiednim standardzie. Przy zakupie konieczne jest sprawdzenie zakresu możliwości modernizacji bez ponownej wymiany taboru.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Uwzględnienie na etapie sporządzania Studium Wykonalności i przygotowywania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.	Etap wdrożenia Planu	Brak
2.	Pozytywnym rozwiązaniem w Planie jest powiązanie ze sobą dwóch lub więcej rodzajów transportu oraz wdrożenie przyjętej w Strategii Rozwoju Województwa „Koncepcji 60/90”.	Rekomenduje się położenie w Planie nacisku na maksymalne skrócenie dystansu pieszego podczas przesiadek oraz wdrożenie systemów ITS do dynamicznej koordynacji różnych środków transportu.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Uzupełnienie zapisów Planu.	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak
MODUŁ B: ANALIZA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ, W TYM OCENA CZYTELNOŚCI DOKUMENTU							
3.	Z uwagi specjalistyczny język Planu jego odbiór dla przeciętnego mieszkańca może być utrudniony. Tematyka Planu jak również jego charakter nie pozwala jednak na stworzenie kompletnego	Rekomenduje się podjęcie działań mających na celu zwiększenie dostępności dokumentu dla przeciętnego odbiorcy nie operującego językiem	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Opracowanie i zamieszczenie w Planie nieformalnego streszczenia w języku	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak

Lp.	Problem/ wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Ważność rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi
	dokumentu w znacznie prostszym języku.	specjalistycznym.			niespecjalistycznym.		
MODUŁ C: ANALIZA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ							
4.	W rozdziale Planu III. <i>Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi</i> , w którym dokonano analizy spójności Planu z wybranymi dokumentami, brakuje uzasadnienia dla doboru wybranych do analizy dokumentów.	Rekomenduje się wprowadzenie w rozdziale <i>Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi</i> Planu wstępu, w którym uzasadniony zostanie dobór analizowanych dokumentów.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Średnia	Modyfikacja zapisów Planu, dodanie wprowadzenia do rozdziału III. <i>Spójność z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi</i> .	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak
5.	W dokumentach wyższego rzędu zidentyfikowano wskaźniki, które są adekwatne do mierzenia efektów Planu, a których zastosowanie podniosłoby spójność Planu z tymi dokumentami.	Rekomenduje się weryfikację listy wskaźników Planu pod kątem zastosowania wskaźników z dokumentów zewnętrznych.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Uwzględnienie w systemie monitorowania Planu wskaźników: Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 min. oraz 90 min. względem miast wojewódzkich (%); Liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich (wskaźniki SRT).	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	

Lp.	Problem/ wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Ważność rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi
MODUŁ D: OCENA SPÓJNOŚCI SYSTEMU REALIZACJI (WDRAŻANIE I MONITORING, PLAN FINANSOWY)							
6.	Wskaźniki monitorowania dla obszaru Przedsięwzięcia kolejowe są niedostatecznie przejrzyste.	Należy uzupełnić zapisy wskaźników odnoszących się do inwestycji kolejowych o wymagane metodologicznie elementy.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Średnia	W kolejnej wersji Planu zasadne będzie uzupełnienie wartości bazowej oraz docelowej wskaźników produktu oraz rezultatu, a także wskazanie jednostek miary.	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak
7.	Pozytywnie oceniono zaproponowany system wdrażania Planu, który przewiduje wprowadzenie rozwiązań naprawczych. Zasadne będzie jednak doprecyzowanie zapisów odnoszących się do planu naprawczego.	Zaleca się poszerzenie zapisu dotyczącego systemu naprawczego przewidując potencjalne zagrożenia, jak również bezpośrednio określając metody radzenia sobie z problemami.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Uzupełnienie zapisów Planu.	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak
MODUŁ E: ANALIZA SPÓJNOŚCI ZE STRATEGIĄ ROZWOJU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO DO ROKU 2020 – PLAN MODERNIZACJI 2020+ ORAZ REGIONALNYM PROGRAMEM OPERACYJNYM WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO NA LATA 2014-2020							
8.	W ramach obszaru interwencji II dotyczącego rozwoju infrastruktury kolejowej w RPO WK-P 2014-2020 przewidziano wskaźnik kolejowej dostępności transportowej, którego nie	Rekomenduje się weryfikację listy wskaźników Planu pod kątem zastosowania wskaźnika mierzącego kolejową dostępność transportową.	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Niska	Uwzględnienie w systemie monitorowania Planu wskaźnika: WKDT II (wskaźnik kolejowej dostępności	Przed publikacją ostatecznej wersji dokumentu	Brak

Lp.	Problem/ wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Ważność rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi
	zastosowano w Planie.				transportowej – liczony na bazie WMDT).		
MODUŁ F: OCENA METOD PRAC NAD PRZYGOTOWANIEM PROJEKTU PLANU							
<i>Brak rekomendacji w Module badawczym odnoszącym się do oceny pracy nad przygotowaniem projektu Planu</i>							
MODUŁ G: ANALIZA RYZYK I BARIER WDROŻENIA I REALIZACJI PLANU							
9.	Z uwagi na złożoną strukturę Pomiotu Koordynującego składającego się z przedstawicieli trzech departamentów UM WK-P zasadne będzie skoordynować działania departamentów na etapie wdrożenia Planu.	Na etapie wdrożeniowym rekomenduje się uszczegółowienie zasad wdrożenia i zarządzania Planem poprzez doprecyzowania podziału obowiązków w ramach Zespołu Wdrożeniowego i Zespołu Zarządzającego	Departament Rozwoju Regionalnego UM WK-P	Średnia	Stworzenie procedur decyzyjnych oraz platformy wymiany informacji na poziomie departamentów UM WK-P spójnych z Systemem Zarządzania Jakością Urzędu PN-EN ISO 9001:2009	Etap wdrożenia Planu	Brak

Źródło: opracowanie własne

4.2 Identyfikacja dobrych przykładów i usprawnień

Poniżej w formie tabelarycznej zebrano zidentyfikowane w trakcie ewaluacji ex-ante przykłady dobrych rozwiązań i usprawnień opisanych w Planie.

Tabela 5 Przykłady dobrych rozwiązań opisanych w Planie

DOBRE PRZYKŁADY I USPRAWNIENIA
MODUŁ A: Ocena poprawności diagnozy oraz sformułowanego celu, obszarów interwencji i przedsięwzięć inwestycyjnych
Pozytywnym rozwiązaniem w Planie jest nadanie kluczowej roli transportowi kolejowemu w wojewódzkich przewozach pasażerskich, a transport autobusowy pełni rolę uzupełniającą. Konieczna jest przemyślana integracja transportu szynowego z drogowym, dobranie odpowiednich linii autobusowych, koordynacja rozkładów jazdy.
Pozytywnym rozwiązaniem w Planie jest planowane przebudowy i modernizacje dróg wojewódzkich w celu stworzenia spójnej sieci drogowej o wysokim standardzie. Konieczne jest uwzględnianie rekomendacji i usterek z przeprowadzanych Audytów BRD, wycinki drzew wzdłuż dróg, współpraca z WITD w celu ochrony przed przeciążonymi pojazdami (a także budowa miejsc do legalizowanego ważenia pojazdów oraz stacji preselekcji wagowej pojazdów w ruchu).
Pozytywnym rozwiązaniem w Planie jest wdrożenie wynikającej ze Strategii Rozwoju Województwa „koncepcji 60/90”.
MODUŁ D: OCENA SPÓJNOŚCI SYSTEMU REALIZACJI (WDRAŻANIE I MONITORING, PLAN FINANSOWY)
Pozytywnie należy ocenić sposób organizacji systemu monitorowania i wdrażania Planu. System ten stanowić będzie spójny element systemu monitorowania SRW oraz Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uspójnienie tych systemów pozwoli uniknąć problemów w trakcie monitorowania Planu, podniesie jego efektywność i skuteczność.
MODUŁ E: ANALIZA SPÓJNOŚCI ZE STRATEGIĄ ROZWOJU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO DO ROKU 2020 – PLAN MODERNIZACJI 2020+ ORAZ REGIONALNYM PROGRAMEM OPERACYJNYM WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO NA LATA 2014-2020
W Planie wielokrotnie odwołano się do zapisów RPO WK-P 2014-2020, m.in. w diagnozie, analizie SWOT, w rozdziale poświęconym spójności Planu z dokumentami krajowymi i wojewódzkimi, w opisie założeń Planu oraz w fiskalach projektowych. Jest to uzasadnione i prawidłowe działanie, które podkreśla operacyjność Planu jako narzędzia wdrażania RPO WK-P 2014-2020.
MODUŁ F: OCENA METOD PRAC NAD PRZYGOTOWANIEM PROJEKTU PLANU
Rozszerzenie katalogu kryteriów ministerialnych o dodatkowe kryteria regionalne inwestycji drogowych. Celem wprowadzonych zmian do kryteriów projektów zawartych w Planie miało być uwzględnienie nie tylko natężenia dróg, lecz również ich stanu i znaczenia dla rozwoju regionu.
Inicjatywa przekazania przez SW autobusów operatorom, z którymi Samorząd zawrze umowy na świadczenie usług publicznych na terenie województwa.
Podział środków na drogi lokalne i wojewódzkie przebiegające przez pięć tzw. miast prezydenckich (Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek oraz Inowrocław).
MODUŁ G: ANALIZA RYZYK I BARIER WDROŻENIA I REALIZACJI PLANU
W obszarze analizy ryzyk i barier pracy nad projektem Planu zidentyfikowano podjęcie słusznych działań

wyprzedzających wystąpienie negatywnych skutków ryzyka na etapie projektowania Planu. Na etapie programowania Planu oparto się na wiedzy fachowej ekspertów wewnętrznych odpowiadających za obszar transportu publicznego w urzędzie marszałkowskim i jednostek samorządowych oraz zachowano otwartość na wnioski zgłaszane podczas konsultacji społecznych. Nie zidentyfikowano dobrych przykładów lub uprawnień w obszarze badawczy analizy ryzyk i barier gdyż obszar ten dotyczy projekcji na przyszłość i przyszłych działań.

Źródło: opracowanie własne

5 ODPOWIEDZI NA POSTAWIONE PYTANIA BADAWCZE

Pytanie	Odpowiedź
MODUŁ A: OCENA POPRAWNOŚCI DIAGNOZY ORAZ SFORMUŁOWANEGO CELU, OBSZARÓW INTERWENCJI I PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH	
<i>Czy poprawnie i trafnie zostały zidentyfikowane szanse i zagrożenia w analizie SWOT?</i>	Przedstawiona w Planie analiza SWOT odzwierciedla wszystkie występujące szanse i zagrożenia; w szczególności mające kluczowe znaczenie dla rozwoju infrastruktury kolejowej i drogowej województwa. Lista szans i zagrożeń jest kompletna biorąc pod uwagę uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne funkcjonowania systemu transportowego w województwie kujawsko-pomorskim a także dostępne opracowania z zakresu polityki transportowej szczebla krajowego i regionalnego.
<i>W jakim stopniu zidentyfikowane w analizie SWOT problemy i potencjały znalazły odzwierciedlenie w zaproponowanych w projekcie Planu obszarach interwencji?</i>	Problemy i potencjały zidentyfikowane w analizie znalazły odzwierciedlenie w zaproponowanych obszarach interwencji w wysokim stopniu. Zaplanowane działania w pełni odpowiadają wyzwaniom w niej sformułowanym. Wszystkie inwestycje przewidziane w Planie na lata 2014-2020 dążyć będą do zapewnienia spójności transportowej. Występuje ścisły związek planowanych działań ze zdiagnozowanymi szansami i zagrożeniami.
MODUŁ B: ANALIZA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ, W TYM OCENA CZYTELNOŚCI DOKUMENTU	
<i>W jakim stopniu cel, obszary interwencji i przedsięwzięcia inwestycyjne są ze sobą spójne?</i>	Przyjęte w Planie cele odpowiadają na potrzeby w zakresie komunikacji zarówno te zdiagnozowane na potrzeby ewaluowanego dokumentu, jak i te zidentyfikowane w innych dokumentach planistycznych i strategicznych. Planowane przedsięwzięcia bezpośrednio odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby i przekładają się bezpośrednio na produkty oraz cele.
<i>W jakim stopniu została zapewniona czytelność, przejrzystość i logiczna spójność dokumentu mając na uwadze przeciętnego odbiorcę?</i>	Wysoko należy ocenić stopień zapewnienia przejrzystości i logicznej spójności dokumentu. Zostało to zapewnione zarówno w zakresie globalnym (przejrzysty układ, podział na rozdziały i podrozdziały, stosowanie wydzielonych graficznie akapitów) jak i gramatycznym/strukturalnym (poprzez stosowanie spójników, wyrażań, odpowiednie dopasowanie stosowanych czasów oraz stosowanie narracji w trzeciej osobie pojedynczej i bezosobowych form czasowników). Średnia ocena dotyczy zapewnienia czytelności badanego dokumentu z punktu widzenia przeciętnych odbiorców, co jednak można uznać za cechę charakterystyczną tekstów dotyczących tak specjalistycznej tematyki jaką jest transport publiczny.

MODUŁ C: ANALIZA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ	
W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami wyznaczonymi w krajowych dokumentach strategicznych?	Plan pozostaje spójny z założeniami dokumentów zewnętrznych na poziomie krajowym i regionalnym. Nie ma konieczności wprowadzania zmian do treści Planu, które miałyby poprawić powiązania Planu z dokumentami nadrzędnymi. Powiązanie celów Planu z założeniami dokumentów zewnętrznych jest najsilniejsze i najbardziej szczegółowe w odniesieniu przede wszystkim do dokumentów z obszaru transportu: Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.
W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami wyznaczonymi w europejskich dokumentach strategicznych, w szczególności w Strategii Europa 2020?	Na poziomie dokumentów europejskich Plan pozostaje spójny z założeniami Strategii Europa 2020, a także Białej Księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”.
MODUŁ D: OCENA SPÓJNOŚCI SYSTEMU REALIZACJI (WDRAŻANIE I MONITORING, PLAN FINANSOWY)	
W jakim stopniu zaproponowana metoda monitorowania odpowiada zaplanowanemu celowi?	Należy ocenić, że poziom szczegółowości opisu systemu monitorowania w wystarczającym stopniu odpowiada zaplanowanemu celowi. Zaproponowana metoda monitorowania, zwłaszcza system przyjętych wskaźników bezpośrednio dopowiada zaplanowanemu celowi Planu: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”. Świadczy o tym analiza SMART wskaźników, która wykazała bezpośrednie powiązanie przedsięwzięć z wybranymi do analizy wskaźnikami.
Na ile system monitorowania Planu pozwoli na poprawną i trafną obserwację zmian?	System monitorowania Planu pozwoli na poprawną i trafną obserwację zmian. Wskaźniki wybrane do monitorowania są bowiem w większości (poza jednym obszarem, który wymaga przeformułowania) konkretne, mierzalne, dostępne i realistyczne. Instytucje posiadają również wystarczający potencjał dla potrzeb wdrażania systemu monitoringu. System monitorowania oceniony został jako spójny z systemem monitorowania RPO WK-P 2014-2020, SRW oraz Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
Czy system wdrażania przewiduje wprowadzenie rozwiązań naprawczych?	Pozytywnie oceniono zaproponowany system wdrażania Planu, który przewiduje wprowadzenie rozwiązań naprawczych. Podstawą do identyfikowania problemów we wdrażaniu Planu ma być raport roczny z realizacji Planu, który może stanowić podstawę do podjęcia decyzji o zmianie Planu. Zaleca się jednak poszerzenie zapisu dotyczącego systemu naprawczego przewidując potencjalne zagrożenia, jak również bezpośrednio określając metody radzenia sobie z problemami.
MODUŁ E: ANALIZA SPÓJNOŚCI ZE STRATEGIĄ ROZWOJU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO DO ROKU 2020 – PLAN MODERNIZACJI 2020+ ORAZ REGIONALNYM PROGRAMEM OPERACYJNYM WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO NA LATA 2014-2020	
W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny z celami i kierunkami	Zidentyfikowano wysoki stopień spójności projektu Planu z celami i kierunkami wyznaczonymi w Strategii rozwoju województwa kujawsko-

wyznaczonymi w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+?	pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+. Plan odwołuje się do wszystkich priorytetów Strategii oraz do dwóch celów strategicznych - Dostępność i spójność oraz pośrednio do celu Gospodarka i miejsca pracy. Analiza wykazała również zbieżność wskaźników zawartych w obu dokumentach.
W jakim stopniu projekt Planu jest zgodny Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020?	Zidentyfikowano wysoki stopień spójności projektu Planu z RPO WK-P 2014-2020. Plan jest dokumentem o charakterze operacyjnym, którego podstawowym zadaniem jest spełnienie warunkowości ex-ante przez RPO WK-P 2014-2020 w ramach jego Celu Tematycznego 7, który zawiera się w osi priorytetowej 5 Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu.
MODUŁ F: OCENA METOD PRAC NAD PRZYGOTOWANIEM PROJEKTU PLANU	
Czy zapewniono zgodność prac nad projektem Planu z wymogami w zakresie obowiązku konsultacji społecznych wynikających z przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju?	Zakres koniecznych uzgodnień w zakresie obowiązku konsultacji społecznych Planu i Prognozy OOS wynikających z przepisów o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju został zrealizowany.
W jakim stopniu sposób organizacji pracy nad Planem był skuteczny?	Wybrany model pracy nad Planem poprzez powierzenie jego opracowania przez Zespół ds. Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej zapewnił wysoki stopień skuteczności pracy nad dokumentem.
MODUŁ G: ANALIZA RYZYK I BARIER WDROŻENIA I REALIZACJI PLANU	
Jakie wystąpiły ryzyka i bariery w skutecznej i efektywnej pracy nad przygotowaniem projektu Planu?	Na etapie pracy nad przygotowaniem projektu Planu wystąpiły ryzyka mające charakter operacyjny polegający na zdefiniowaniu zakresu i struktury Planu w celu wypełnienia warunków tematycznych warunkowości ex-ante RPO WK-P 2014-2020 i funkcjonalny odnoszący się do wskazania konkretnych inwestycji najbardziej odpowiadających na potrzeby regionu i mieszkańców przy ograniczonych środkach finansowych przeznaczonych na realizację tych zadań w okresie programowania 2014-2020.
Jakie ryzyka i bariery zagrażają skutecznej i efektywnej realizacji oraz wdrożeniu Planu?	W ramach analizy zidentyfikowano czynniki wewnętrzne i zewnętrzne mogące mieć wpływ na skuteczność i efektywność realizacji oraz wdrożenia Planu. Ryzyka i bariery odnoszą się do możliwych wyzwań organizacyjnych w zarządzaniu Planem oraz pozyskania danych na potrzeby monitoringu i sprawozdawczości.

6 ZAŁĄCZNIKI

6.1 Bibliografia

- Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”,
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030,
- Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014,
- Dymon M. Strategia jako narzędzie zarządzania miastem [w.] Studia i Materiały. Wydział Zarządzania i Administracji. Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach,
- Fare Free Public Transport – <https://farefreepublictransport.com/city/>,
- koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- koncepcja systemu monitorowania polityk publicznych w województwie lubuskim, prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz, dr Marcin Kopeć, 2013 r.,
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020,
- Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. Warszawa 2015,
- Księga Jakości Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, załącznik nr 1 do zarządzenia nr 44/2012 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r.,
- Kujawsko-pomorski plan spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 (projekt z dnia 17 lutego 2016 r.),
- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2008,
- Miasto w ruchu - Przewodnik po dobrych praktykach w organizowaniu transportu miejskiego – Jacek Wesołowski, Instytut Spraw Obywatelskich,
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uchwała nr LIII/814/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2014 r. Dziennik Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz, dnia 8 października 2014 r. Poz. 2766,
- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.),
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020,
- Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2014 r. – Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
- Stan spełnienia warunkowości ex ante dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, Grudzień 2014,
- Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko. Perspektywa 2020 r.,
- Strategia Europa 2020,
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020,
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020,
- Strategia rozwoju kapitału społecznego 2020,
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2022,
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku),
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 - Plan modernizacji 2020+,

- Strategia Sprawne państwo 2020,
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020,
- Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011,
- Synteza wyników GPR 2010 – mgr inż. Krzysztof Opoczyński, Transprojekt-Warszawa Sp.z o.o.,
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020,
- The effectiveness and Sustainability of Park and Ride – Richard Stacey, RPS Consulting Engineers,
- The Influence of Highways on Rural Economic Development: Evidence from North Carolina – Conaway B. Haskins III, University of North Carolina,
- Transport – passenger transport demand and modal split– European Environment Agency, SOER 2015,
- Uchwała nr 951/275/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 13 sierpnia 2013 roku w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie transportu (Mobilne Pomorze), Uzasadnienia oraz Podsumowania do Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie transportu (Mobilne Pomorze) oraz uchylene programów wojewódzkich,
- Urban sprawl in Europe The ignored challenge – European Environment Agency, Report No 10/2006,
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

6.2 Synteza wyników prognozy oddziaływania na środowisko

Wprowadzenie

Dokument Prognoza oddziaływania na środowisko dla projektu Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 (Prognoza OOŚ) został opracowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego przez firmę Pracownia Projektowo-Konsultingowa EKO-PLAN z Torunia. Przygotowanie Planu jest ściśle związane z przygotowaniem się województwa kujawsko-pomorskiego do wydatkowania środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, Osi Priorytetowej 5. RPO WK-P 2014-2020. Proces opracowywania Planu musi być zatem spójny z wytycznymi MRR „Organizacja procesu przygotowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentów dla perspektywy finansowej UE na 2014-2020” (2012). Zgodnie z tymi Wytycznymi należy podkreślić, że równie istotna jak strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla programów operacyjnych, jest strategiczna ocena dla sektorowych dokumentów programowych, których wdrażanie będzie powiązane z realizacją programów operacyjnych⁸⁰.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania skutków realizacji niektórych planów i programów na środowisko, w ramach którego przeprowadza się tzw. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko (Strategic Environmental Assessment - SEA), uregulowane jest w dziale IV ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Niniejszą ustawą dokonano w zakresie jej regulacji wdrożenia m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

⁸⁰ Por. Wykonanie prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu kujawsko-pomorskiego regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020. Raport Końcowy, Agrotec Polska Sp. z o.o. Warszawa 2013.

2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Zakres i stopień szczegółowości prognozy uzgodniono z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (pismo WOO.411.7.2015.KJ z dnia 4 lutego 2015 r.) oraz z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Bydgoszczy (pismo N.NZ.9022.3.43.2015 z dnia 13 lutego 2015 r.).

Ustalenia zawarte w Prognozie OOS

Do kluczowych problemów dotyczących przyrody województwa kujawsko-pomorskiego zostały zaliczone poniżej obszary: różnorodność biologiczna, ludzie, zwierzęta, rośliny, woda, powietrze, powierzchnia ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki i dobra materialne, z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i oddziaływaniami na te elementy.

Spośród wszystkich złóż kopalin występujących na terenie województwa kujawsko - pomorskiego najliczniej występują złoża kruszywa naturalnego, w postaci kruszywa drobnego - piaszczystego, jak i kruszywa grubego obejmującego pospółki oraz żwiru (kruszywo piaszczysto - żwirowe). Łącznie udokumentowano 662 złoża, a ich zasoby bilansowe oszacowano na ok. 319 mln t. Zasoby bilansowe soli kamiennej oszacowano na 32 933 mln t, co stanowi aż 38,5% krajowych zasobów. Zasoby bilansowe piasków kwarcowych do produkcji betonów komórkowych (4 złoża) określono na 14,3 mln m³, zaś do produkcji cegieł wapienno - piaskowych (7 złóż) na 21,7 mln m³. Łączne zasoby surowców ilastych do produkcji ceramiki budowlanej określono na 27,3 mln m³, a do produkcji cementu na 12,5 mln t. Udokumentowano 22 złoża tych kopalin, zlokalizowanych głównie w rejonie doliny rzeki Wisły i Drwęcy. Na terenie województwa udokumentowano występowanie ośmiu złóż węgla brunatnego, których zasoby bilansowe oszacowano łącznie na 902 441 tys. t, co stanowi niespełna 4% ogólnych zasobów kraju. Północno-wschodnia i północno-zachodnia część województwa może znajdować się w potencjalnym obszarze występowania gazu z łupków i gazu ziemnego. Wydobycie złóż kopalin może wiązać się z ujemnym wpływem zamierzonej działalności na środowisko. W tym zakresie przepisy odrębne regulują procedury udzielania koncesji na wydobywanie kopalin.

Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego wg stanu na koniec 2013 r. zajmowały powierzchnię 430 507 ha, w tym lasy 420 327 ha. Kompleksy leśne na terenie województwa, poza Borami Tucholskimi i doliną Wisły, są niewielkie i występują w dużym rozproszeniu. Niepokojącym zjawiskiem jest ubytek lasów na niektórych obszarach. Do największych zagrożeń lasów należą: niedostatek opadów atmosferycznych i nieprawidłowo funkcjonujące systemy melioracyjne obniżające poziom wód gruntowych, zagrożenie pożarowe w okresach bezopadowych i penetracją lasów na terenach podmiejskich.

Duża różnorodność biologiczna województwa przejawia się w przetrwaniu wielu naturalnych fitocenoz leśnych, wodnych, szuwarowych i torfowiskowych, a także obecnością dużej liczby zbiorowisk półnaturalnych i antropogenicznych. O wysokich walorach szaty roślinnej województwa kujawsko-pomorskiego świadczą osobliwości flory, jakimi są rośliny rzadkie i zagrożone. w całym regionie kujawsko-pomorskim roślin ginących i zagrożonych wykazano około 373. Jedną z największych grup gatunków rzadkich tworzą rośliny siedlisk ubogich (oligotroficznych i mezotroficznych), a więc te, którym najbardziej zagraża eutrofizacja nasilana przez działalność człowieka.

Przez obszar województwa kujawsko-pomorskiego prowadzą odnogi korytarzy ekologicznych wyznaczonych przez PAN w Białowieży - „Północnego” oraz „Północno-Centralnego”. Korytarze ekologiczne to najczęściej wąskie i długie pasma nawiązujące do układu dolin rzecznych i rynien polodowcowych (np. Wisły, Noteci, Brdy, Wdy, Drwęcy, Skrwy, Osy). W niektórych miejscach korytarze ekologiczne tworzą swego rodzaju obszary węzłowe (Bory Tucholskie, Puszcza Bydgoska, Lasy Gostyńsko-Włocławskie, Pojezierze Brodnickie, otocznie Zalewu Koronowskiego). Zapewnienie skutecznej ochrony korytarzy ekologicznych i utrzymania ich ciągłości przestrzennej wymaga

w szczególności: ograniczania nowej zabudowy, zwiększania lesistości, minimalizowania konfliktów z korytarzami transportowymi, edukacji i podnoszenia świadomości ekologicznej społeczeństwa.

Wyniki badań jakości wód płynących z 2014 r. wykazały, iż 10 punktów pomiarowo-kontrolnych spełniało wymogi dobrego stanu (potencjału) ekologicznego – II klasa, 35 punktów - stanu (potencjału) ekologicznego – III klasa, 5 punktów - słabego stanu (potencjału) ekologicznego – IV klasa, a 1 punkt wykazywał zły stan (potencjał) ekologiczny – V klasa. Najpoważniejszym zagrożeniem dla środowiska wodnego są postępujące procesy eutrofizacji. Analiza wyznaczonych jakości jednolitych części wód powierzchniowych wskazuje, że większość obszaru województwa jest zagrożona nieosiągnięciem celów środowiskowych w tym zakresie, a więc osiągnięciem dobrego stanu wód. Oprócz zagrożeń ze strony emisji niedostatecznie nieoczyszczonych ścieków, istnieją spływy do wód zanieczyszczeń z terenów użytkowanych rolniczo (głównie związki azotu i fosforu).

Wyniki corocznej oceny jakości powietrza w województwie z 2014 r. wskazują, że według klasyfikacji dokonanej ze względu na ochronę zdrowia ludzi w 2014 r. wszystkie 4 strefy w województwie (aglomeracja bydgoska, miasto Toruń, miasto Włocławek oraz strefa kujawsko - pomorska) znalazły się w klasie C. Skutkuje to koniecznością sporządzenia lub aktualizacji programów ochrony powietrza (szczególnie w strefie aglomeracja bydgoskiej i mieście Toruniu).

Zidentyfikowanym zagrożeniem dla środowiska jest zanieczyszczenie pochodzące z transportu. Badania modelowe w Toruniu wykazały, że emisja pochodzenia komunikacyjnego stanowiła aż 49% emisji sumarycznej. Najwyższe stężenia średnie roczne i krótkookresowe notowane są rokrocznie w stacjach zlokalizowanych przy drogach o największym natężeniu ruchu pojazdów zarówno w dużych, jak i w mniejszych miejscowościach. Najpowszechniejszym źródłem hałasu w środowisku, w tym również na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, jest komunikacja samochodowa. Wskaźnik SDR w województwie kujawsko-pomorskim jest zbliżony do krajowego (9 888 pojazdów na dobę) i wyniósł w 2010 r. 9 725. W stosunku do roku 2005 szacuje się, że wskaźnik SDR w województwie kujawsko-pomorskim wzrósł o 17%. Wyniki monitoringowych pomiarów hałasu wykonane przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wskazują na przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w miastach w wyniku znacznego natężenia ruchu pojazdów.

Istniejące i projektowane obszary sieci Natura 2000 rozmieszczone są nieregularnie na obszarze całego regionu. Łączna powierzchnia obszarów Natura 2000 mających znaczenie dla Wspólnoty na terenie województwa wynosi 82 874,6 ha, co stanowi 4,6% jego powierzchni. Na obszarach mających znaczenie dla Wspólnoty także nie wprowadza się odrębnym przepisem określonych zakazów lub dopuszczalnych zasad gospodarowania.

Możliwe oddziaływania negatywne Planu

W przypadku braku realizacji Kujawsko-pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 mogłyby pogłębiać się obecne problemy i negatywne oddziaływania na środowisko powiązane z istniejącą już infrastrukturą transportową oraz powstawać nowe. Prognoza OOS wskazuje, że brak przebudowy dróg wojewódzkich w dalszym ciągu skutkowałby nasilaniem uciążliwości dla ludzi na skutek niskiego komfortu podróżowania. Stan tych dróg w zdecydowanej większości jest niezadowolający lub nawet zły. W ramach Prognozy OOS dokonano identyfikacji przedsięwzięć planowanych w Planie. Analiza wskazała, że najsilniej powiązaną z celami i problemami ochrony środowiska jest grupa przedsięwzięć drogowych: łącznie zidentyfikowano 12 powiązań istotnych i 15 mniej istotnych. Oznacza to, że inwestycje drogowe są potencjalnie najsilniej oddziaływującymi na środowisko spośród wszystkich zawartych w Planie. Inwestycje drogowe zostały zidentyfikowane jako potencjalnie najsilniej oddziaływującymi na środowisko spośród wszystkich zawartych w Planie. Realizacja projektu Planu spowoduje oddziaływania na obszary Natura 2000. Niektóre planowane przedsięwzięcia znajdują się na obszarach Natura 2000 lub z nimi sąsiadują. Realizacja planowanych

przedsięwzięć drogowych i kolejowych może spowodować negatywne zmiany różnorodności biologicznej. Większość planowanych inwestycji drogowych spowoduje zmniejszenie powierzchni dotychczas aktywnej przyrodniczo. Brak negatywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną przewiduje się na tych odcinkach dróg, na których nie będzie konieczności poszerzenia jezdni, a tylko poprawa nawierzchni. Realizacja planowanych przedsięwzięć drogowych i kolejowych spowoduje natomiast wyłącznie pozytywne oddziaływania na ludzi (poprawę warunków życia). Dotyczy to wszystkich inwestycji zawartych w planie: dróg wojewódzkich, linii kolejowych, przeprawy promowej. Realizacja planowanych przedsięwzięć drogowych i kolejowych spowoduje negatywne oddziaływania na zwierzęta. W efekcie rosnącego natężenia ruchu pojazdów, większej prędkości pojazdów na przebudowanych drogach oraz większej szerokości jezdni, zwiększy się prawdopodobieństwo kolizji pojazdu ze zwierzętami, co jeszcze nasili się wraz ze wzrostem ich populacji. Realizacja planowanych przedsięwzięć drogowych i kolejowych spowoduje częściowo negatywne oddziaływania na rośliny. Planowane inwestycje będą realizowane zarówno na terenach leśnych, jak i na terenach użytkowanych rolniczo. Nie przewiduje się istotnych negatywnych oddziaływań na rośliny podczas rewitalizacji linii kolejowych. Budowa i eksploatacja planowanych przedsięwzięć drogowych i kolejowych spowoduje negatywne oddziaływanie na wodę poprzez powstanie nowych źródeł zagrożeń dla zasobów wód. Budowa i eksploatacja planowanych przedsięwzięć drogowych i kolejowych spowoduje negatywne oddziaływanie poprzez powstanie nowych źródeł zagrożeń powietrza i emisji hałasu oraz na powierzchnię ziemi. Będą to zmiany bezpośrednie, lokalne i stałe. Będą różniły się stopniem oddziaływania. Roboty związane z rewitalizacją linii kolejowych, także spowodują zmiany i przekształcenia powierzchni ziemi. Kolejną możliwą zmianą będzie negatywny wpływ na krajobraz, jak również zasoby naturalne: urodzajne gleby, lasy, kopaliny, wody podziemne. Realizacja planowanych inwestycji transportowych nie wywoła znaczących negatywnych oddziaływań na zabytki. Pozytywne oddziaływanie planowanych inwestycji będzie oddziaływać na klimat. Brak obwodnic i obejść miast oraz miejscowości skutkuje bardzo dużą emisją gazów do powietrza. Realizacja przedsięwzięć drogowych wskazanych w Planie pozwoli na poprawę warunków klimatycznych.

Rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w RPO WK-P 2014-2020

Przeprowadzona analiza możliwych sposobów ograniczania i zapobiegania negatywnych oddziaływań na środowisko wskazała na możliwe rozwiązania ograniczające i zapobiegające znaczące oddziaływanie na środowisko lub ich kompensację oraz możliwe rozwiązania alternatywne. Pośród rekomendacji wskazano te które należy wdrożyć na etapie realizacji poszczególnych inwestycji wskazanych w Planie, tj.:

- planowane obwodnice i obejścia miast i miejscowości powinny uwzględniać lokalizację miejsc bytowania chronionych gatunków roślin i zwierząt np. gniazd chronionych gatunków ptaków, ostoi zwierząt, siedliska chronionych gatunków owadów;
- planowane przedsięwzięcia powinny być realizowane w miarę możliwości na terenach o jednorodnej strukturze użytkowania gruntów, z preferencją dla mało urodzajnych gruntów ornych;
- realizacja planowanych przedsięwzięć z punktu widzenia jakości życia ludzi powinna odbywać się w jak największym oddaleniu od miejsc stałego przebywania ludzi, w tym zabudowy mieszkaniowej, budynków oświatowych i usług zdrowia.
- w celu ochrony zasobów wodnych, oprócz powszechnie stosowanego systemu odprowadzania wód opadowych i roztopowych na pobocza i do przydrożnych rowów, na terenach położonych w pobliżu rzek i jezior oraz na terenach pozbawionych warstwy izolacyjnej od powierzchni do zasobów wód podziemnych, należy stosować urządzenia podczyszczające: zbiorniki retencyjno-infiltracyjne, separatory substancji ropopochodnych, piaskowniki, osadniki, itp.

- należy zapewnić bezpieczne funkcjonowanie infrastruktury i jej odporność na czynniki klimatyczne i pogodowe: mróz, śnieg, deszcz, wiatr, upał, mgła.
- w celu ograniczenia negatywnych oddziaływań należy stosować różnego rodzaju działania adaptacyjne i prewencyjne, np.: stosowanie nawierzchni jezdni o jasnych barwach odpornych na działanie promieni słonecznych i upały, stosowanie nawierzchni jezdni o dużej szorstkości ograniczającej zalodzenie itp.

Opinia właściwych organów do prognozy OOS

Zgodnie z art. 57 i 58 ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.) Prognoza została przekazana do opinii właściwym organom to jest Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Bydgoszczy. Są to instytucje odpowiedzialne za realizację polityki ochrony środowiska w województwie, dysponujące olbrzymią wiedzą na temat środowiska regionu i jego problemów. Z nimi ustala się zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, a przekazywane przez te jednostki uwagi i opinie są decydujące dla ich treści. Po zapoznaniu się z przedstawioną Prognozą powyższe organy wydały opinie pozytywne i nie wniosły żadnych dodatkowych uwag.

Uwagi i wnioski zgłoszone w wyniku konsultacji społecznych

Zgodnie z art. 39 i 54 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 r. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.) oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 poz. 596), a także art. 6a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 z późn. zm.). Konsultacje OOS trwały od 18 lutego 2016 r. do 10 marca 2016 r. Dokumenty były dostępne do wglądu na stronie internetowej oraz w Urzędzie Marszałkowskim. W ramach konsultacji społecznych przeprowadzono także cykl spotkań, podczas których został zaprezentowany projekt Planu oraz wnioski wynikające z Prognozy. Podczas konsultacji zgłoszonych zostało 61 uwag, które w większości dotyczyły Planu, uwagi nie dotyczyły bezpośrednio Prognozy OOS i zostały poddane analizie przez Zespół ds. opracowania Planu powołany przez UM WK-P.

Wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko

Postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko przeprowadza się w przypadku, kiedy zachodzi możliwość znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Polski, będącego rezultatem podejmowanych przedsięwzięć. Z uwagi na geograficzne położenie województwa kujawsko-pomorskiego w środkowej części kraju, nie zidentyfikowano konieczności przeprowadzenia postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko treści Planu (województwo nie ma charakteru przygranicznego). Jednak z uwagi na potencjalne międzyregionalne oddziaływanie części z planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych Planu do szczegółowych analiz na ten temat należy wrócić w procesie oceny oddziaływania na środowisko konkretnych przedsięwzięć.

Propozycje metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień prognozy OOS

Prowadzenie monitoringu pozwala na skuteczne i efektywne zarządzanie realizowanym przedsięwzięciem, dostrzeganie na bieżąco pojawiających się nieprawidłowości oraz umożliwia natychmiastowe podejmowanie działań zaradczych. Podmiotem odpowiedzialnym za monitoring Programu, będzie specjalnie powołany Podmiot Koordynujący. Przed Podmiotem Koordynującym postawiono obowiązek monitorowania postępów w realizacji ustaleń Planu oraz przedstawianie

Zarządowi Województwa rocznych raportów z realizacji Planu do zatwierdzenia. Zadanie to będzie realizowane przy pomocy Zespołu Wdrażającego, składającego się z przedstawicieli departamentu odpowiedzialnego za infrastrukturę drogową, departamentu odpowiedzialnego za publiczny transport zbiorowy, departamentu odpowiedzialnego za programowanie i zarządzanie RPO WK-P 2014-2020 oraz przedstawicieli Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku. Spośród zestawu 14 wskaźników zawartych w Planie, 2 odnoszą się bezpośrednio do celów ekologicznych (liczba wypadków i emisja spalin) a 4 odnoszą się do nich w sposób pośredni (długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg, czasu przejazdu, dobową liczbą pasażerów obsłużonych przez zmodernizowany punkt kolejowej odprawy pasażerskiej, liczba pasażerokilometrów). Zgodnie z Prognozą OOS nakreślony system monitorowania wystarcza do realizacji skutecznego monitoringu oddziaływania na środowiska projektów wskazanych w Planie.

6.3 Narzędzie badawcze – Scenariusz wywiadu pogłębionego

Data	Moderator
Osoba udzielająca wywiadu	Instytucja

A. Wprowadzenie

- Przedstawienie się badacza, podanie zasad i planowanego czasu rozmowy
- Wyjaśnienie roli wywiadu, poufności oraz anonimowości zapisu. Uzyskanie zgody na nagrywanie.

W czasie wywiadu:

- Nie należy trzymać się kolejności poszczególnych pytań w blokach – należy pozwolić Rozmówcy na swobodne wypowiedzenia się.
- W przypadku uzyskania odpowiedzi wskazującej na istnienie problemu w danym zakresie – należy na bieżąco dopytywać o przyczyny danego stanu rzeczy oraz możliwości niwelowania problemów.
- Przed zakończeniem wywiadu należy upewnić się, że wszystkie najważniejsze z punktu widzenia Rozmówcy kwestie zostały poruszone, jeśli któraś z nich została pominięta, należy do niej powrócić.
- Scenariusz ma charakter ramowy i nie wszystkie poruszane w nim problemy muszą być dobrze znane danemu rozmówcy. Należy skupić się za każdym razem na indywidualnym doświadczeniu Rozmówcy.

B. Odtworzenie logiki i dotychczasowe doświadczenia

- 1) Jakie czynniki zewnętrzne brane były pod uwagę przy formułowaniu celów Planu?
- 2) Czy ma Pani / Pan wiedzę, na jakich teoriach naukowych oparte są założenia Planu?
- 3) Jak ocenia Pani / Pan perspektywy rozwoju transportu w Polsce? Jakie czynniki będą w ciągu najbliższych lat odgrywać rolę w jej rozwoju? Które są kluczowe z perspektywy spójności transportowej w województwie kujawsko-pomorskim?
- 4) Czy w województwie kujawsko-pomorskim występują jakieś specyficzne uwarunkowania, które mogą mieć wpływ na rozwój transportu w najbliższych latach?
- 5) Jak ocenia Pan(i) dotychczasowe działania < rodzaj działania: wdrożeniowe, legislacyjne, kontrolne, nadzorcze itp.; w zakresie wspierania rozwoju transportu w regionie? Czy pomoc publiczna była właściwie adresowana? Czy środki finansowe były wystarczające?
- 6) Jak należy wspierać rozwój transportu w najbliższych latach? Kogo i jakie projekty powinny otrzymywać pomoc? W jakiej formie?
- 7) Czy według Pani/ Pana wspieranie transportu przyczyni się do osiągnięcia rezultatu w postaci

poprawy przepływu osób?

C. Proces powstawania Planu

- 8) Jak przebiegał proces powstawania Planu? Czy w ten proces zostali zaangażowani wszyscy kluczowi interesariusze? Jeśli nie, przedstawiciele jakich grup/podmiotów zabrakło?
- 9) Czy w trakcie opracowywania Planu pojawiały się jakieś trudności? Jakie? W jaki sposób je rozwiązano?
- 10) Czy może Pan/Pani powiedzieć, w jaki sposób konsultowano zapisy Planu z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego?
- 11) Proszę powiedzieć, jakie zaplanowane rozwiązania w Planie, uważa Pani/Pan za najbardziej udane i które można szczególnie pochwalić?
- 12) Proszę powiedzieć, czy w ramach pracy nad Planem zrezygnowano z planowanych i przygotowanych inwestycji z powodu braku zasobów finansowych na realizację zadania? Jakich inwestycji, działań dotyczyło to zdarzenie/te zdarzenia?

D. Potencjał administracyjny

- 13) Jak ocenia Pan/Pani potencjał administracyjny instytucji w kontekście przyszłego wdrażania Planu?
- 14) Jak ocenia Pan/Pani nakład prac związany z wdrażaniem Planu?
- 15) Czy były prowadzone oceny efektywności prac związanych z wdrażaniem Planu? Jeśli tak, jakie działania zostały podjęte w celu zwiększenia efektywności? Które z podjętych działań okazały się najskuteczniejsze?
- 16) Czy zostały opracowane wytyczne określające podział kompetencji między przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie Planu oraz RPO 2014-2020? Które kwestie wymagają doprecyzowania?

E. Ryzyka i bariery dla wdrażania Planu

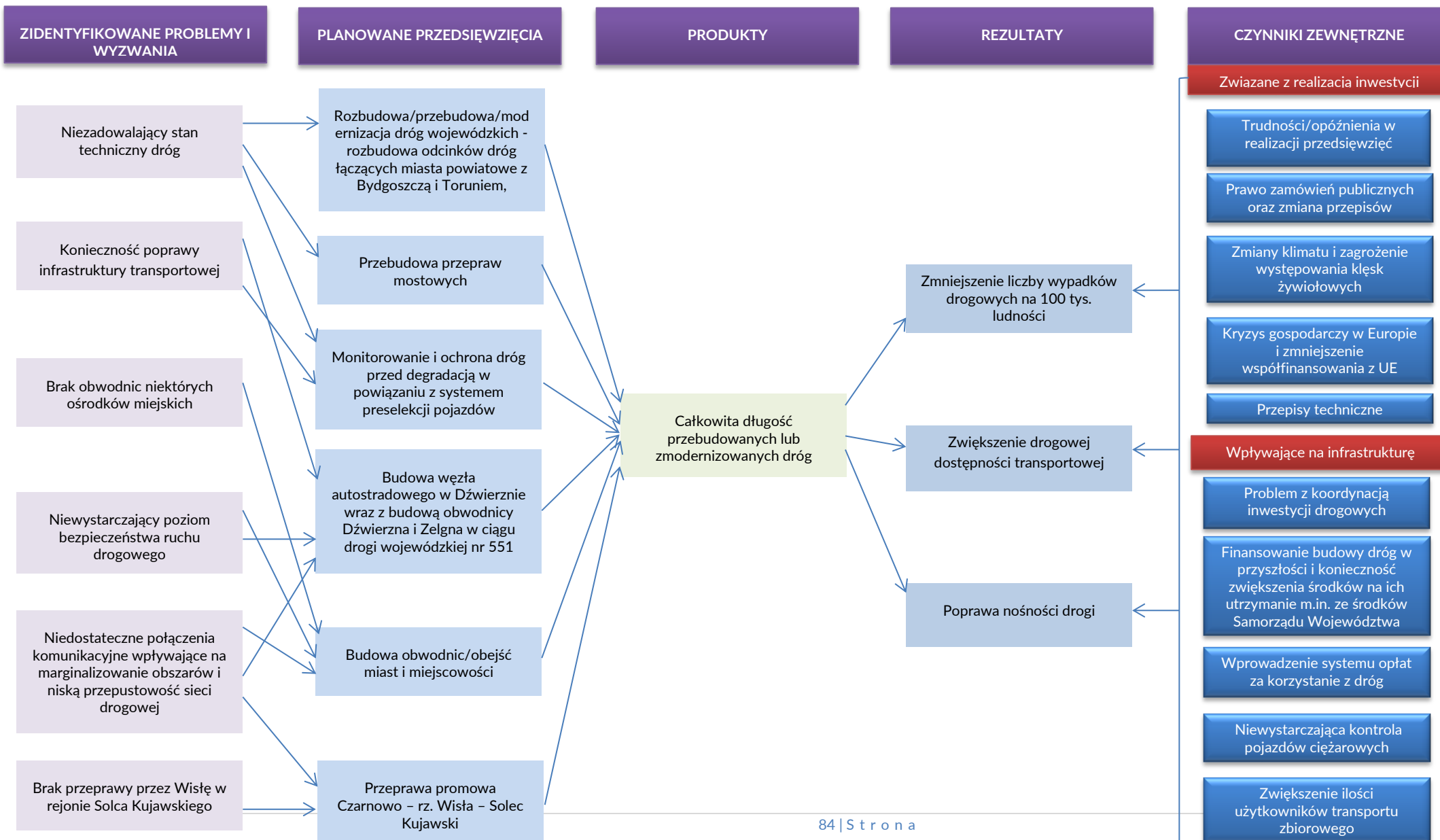
- 17) Czy widzi Pan / Pani ryzyka i bariery, które mogą wystąpić podczas wdrażania Planu?
- 18) Proszę o analizę ryzyk wewnętrznych, tj. leżących po stronie instytucji zaangażowanych we wdrażanie Planu i RPO oraz zewnętrznych, niezależnych od tych instytucji.
- 19) A jakie czynniki zewnętrzne stanowiłyby barierę, przeszkodę dla prowadzenia działań realizujących wizję wskazaną w Planie? Jakie czynniki zewnętrzne (np. polityczne, ekonomiczne, prawne), zdaniem Pani/Pana będą sprzyjały wdrożeniu Planu?
- 20) Czy można wskazać działania zapobiegające/ minimalizujące te ryzyka lub bariery? Jakież?

F. System monitorowania Planu

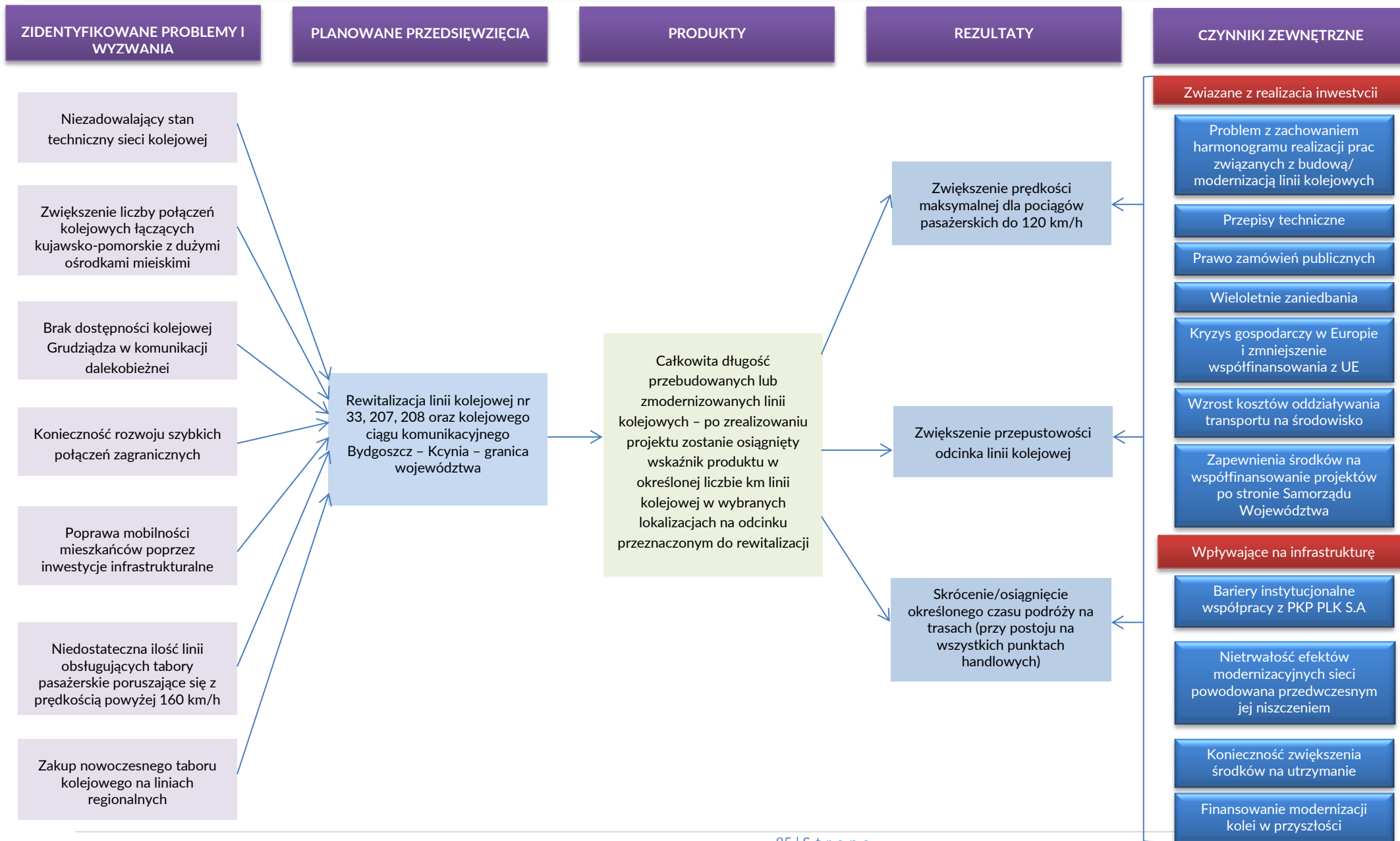
- 21) Jak ocenia Pani / Pan efektywność i skuteczność opracowanego systemu monitorowania?
- 22) Proszę ocenić poszczególne elementy systemu monitorowania (gromadzenie danych, kompetencje osób zaangażowanych w monitoring, zależność między komórkami zaangażowanymi w przekazywanie danych, systemy informatyczne).
- 23) Jak najlepiej zmierzyć potencjał rozwoju transportu w regionie?
- 24) Czy Pani / Pana zdaniem wybrane do monitorowania Planu wskaźniki dostatecznie dobrze obrazują wpływ realizacji Planu na osiągnięcie jego celów? Jakież wskaźniki mogłyby się lepiej sprawdzić?

6.4 Diagramy spójności wewnętrznej

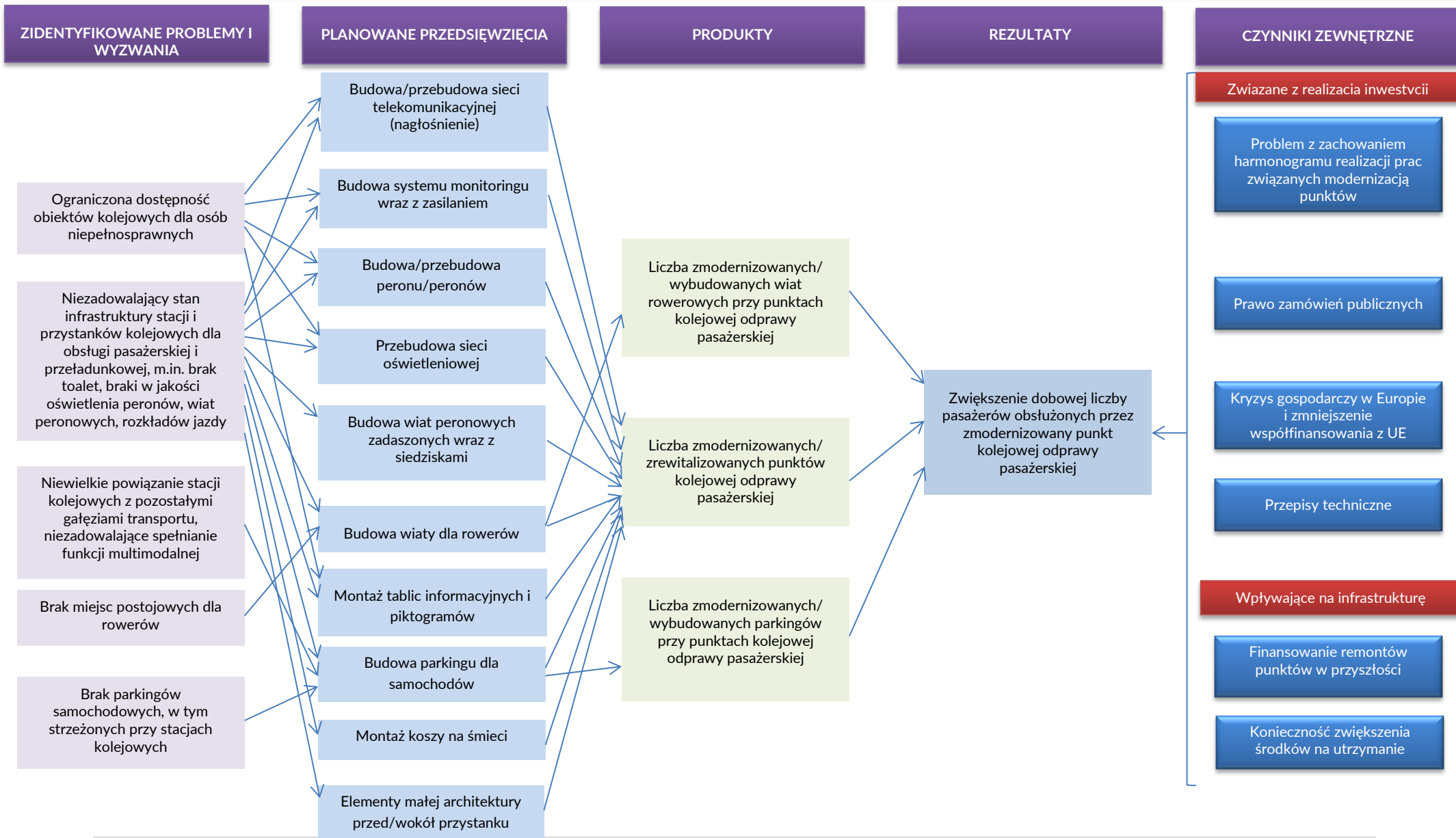
Cel Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”
Obszar interwencji I: Rozwój infrastruktury drogowej poprawiającej spójność województwa
Przedsięwzięcia drogowe (infrastruktura)



Cel Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”
Obszar interwencji II: Rozwój infrastruktury kolejowej poprawiającej spójność województwa
Przedsięwzięcia kolejowe (infrastruktura)



Cel Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”
Obszar interwencji III: Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego
Punkty kolejowej odprawy pasażerskiej



Cel Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej: „Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”
Obszar interwencji III: Rozwój pasażerskiej infrastruktury dostępu do sieci transportowej w aspekcie publicznego transportu zbiorowego
Publiczny transport zbiorowy

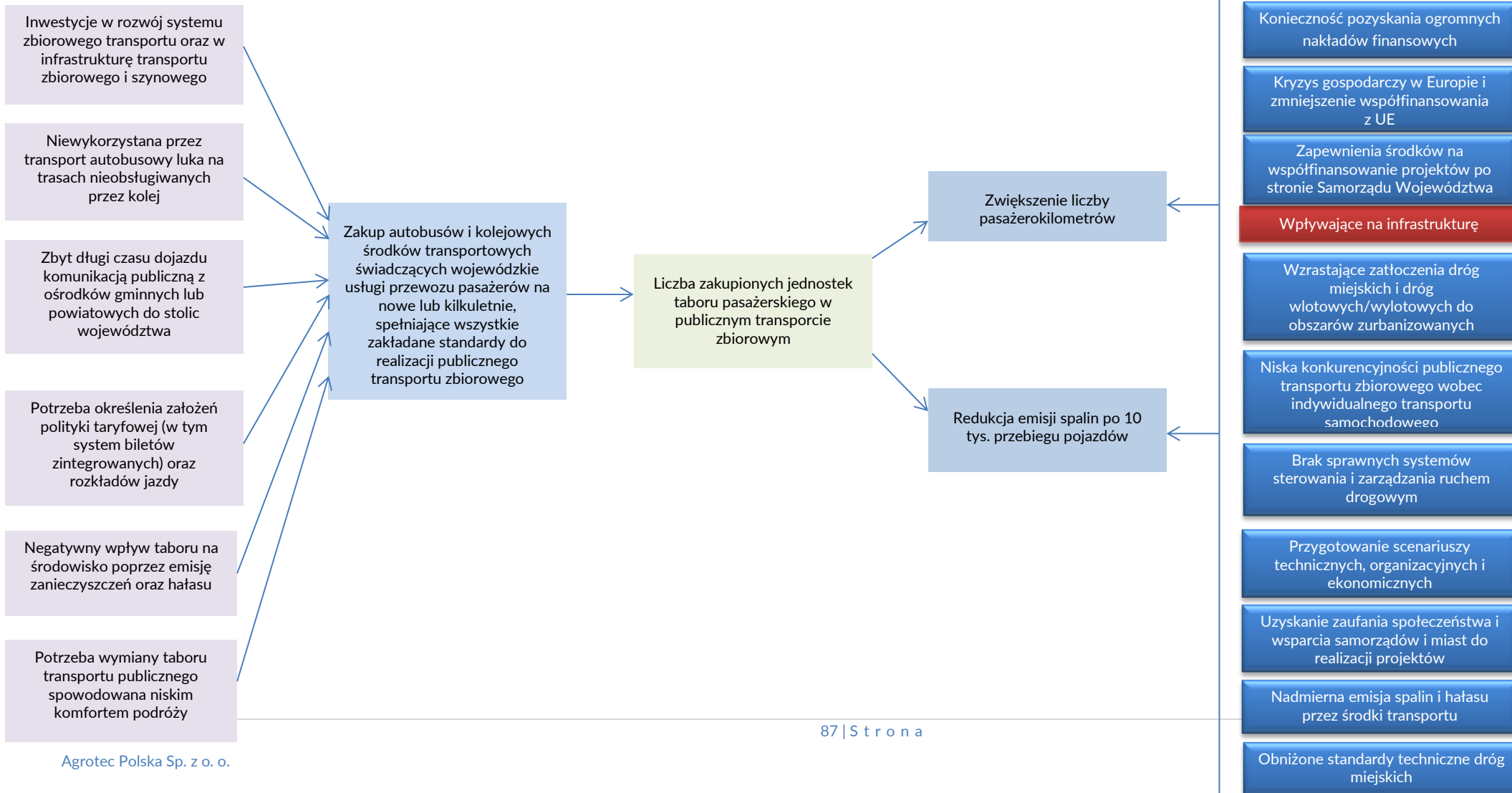
ZIDENTYFIKOWANE PROBLEMY I WYZWANIA

PLANOWANE PRZEDSIĘWZIĘCIA

PRODUKTY

REZULTATY

CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE



6.5 Diagramy spójności zewnętrznej

Poniższe matryce przedstawiają powiązania między celami Planu a celami wybranych (kluczowych ze względu na powiązania oraz zakres tematyczny Planu) zewnętrznych, nadrzędnych wobec Planu dokumentów strategicznych:

- Strategia EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)
- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)
- Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

Jako wprowadzenie przedstawiono krótki opis poszczególnych dokumentów.

Strategia EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu

Strategia EUROPA 2020 jest dziesięcioletnią strategią Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zapoczątkowaną w 2010 r. W Strategii ustalono pięć nadrzędnych celów, które UE ma osiągnąć do 2020 roku. Cele obejmują takie kwestie jak: zatrudnienie, badania i rozwój, klimat i energia, edukacja, integracja społeczna i walka z ubóstwem (za: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm).

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie

13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Jest to kompleksowy średniookresowy dokument strategiczny odnoszący się do prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim. Dokument ten określa cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej oraz zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty. Uwzględnienie najważniejszych kierunków działań wynikających z celów określonych w tym dokumencie służyć ma zapewnieniu spójnego podejścia do wspierania procesów rozwojowych zarówno ze szczebla krajowego, jak i regionalnego (za: <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego/>)

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) jest to dokument, który wyznacza najważniejsze kierunki rozwoju transportu w Polsce. Strategia dotyczy wszystkich sektorów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, miejskiego oraz intermodalnego. Strategia jest jedną z 9 strategii zintegrowanych i służy realizacji celów określonych w krajowych dokumentach wyższego rzędu - Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju i Strategii Rozwoju Kraju 2020. Strategia uwzględnia priorytety różnych polityk Unii Europejskiej - transportowej, regionalnej, innowacyjnej oraz ochrony środowiska. Bierze także pod uwagę propozycje Komisji Europejskiej przedstawione w Białej Księdze dotyczącej transportu z 2011 roku. Rada Ministrów przyjęła Strategię 22 stycznia 2013 r. (za: <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/transport/rozwoj-transportu-w-polsce/>)

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)

Program zatwierdzony 8 września 2015 r. uchwałą Rady Ministrów. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) określa kierunki działań oraz priorytety inwestycyjne w zakresie rozwoju sieci dróg krajowych w Polsce. Program dokonuje diagnozy stanu obecnego sektora drogowego, definiuje zarówno cele planowane do osiągnięcia, jak i kluczowe obszary stanowiące tzw. wąskie gardła w transporcie osobowym i towarowym oraz odnosi się do zobowiązań i wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższym czasie (za: <http://mib.gov.pl/2-program-budowy-drog-krajowych.htm>).

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (KPK) jest programem wieloletnim, obejmującym inwestycje na liniach kolejowych, które dofinansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu. Dokument ten realizuje strategię przyjęte przez Radę Ministrów, w tym "Strategię Rozwoju Kraju 2020" oraz "Strategię Rozwoju Transportu do 2020 z perspektywą do 2030 roku". Krajowy Program Kolejowy obowiązuje do roku 2023, czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Dokument określa wielkość i źródła finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku zastępuje obecnie obowiązujący Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych (za: <http://mib.bip.gov.pl/transport/strategie-i-programy.html>).

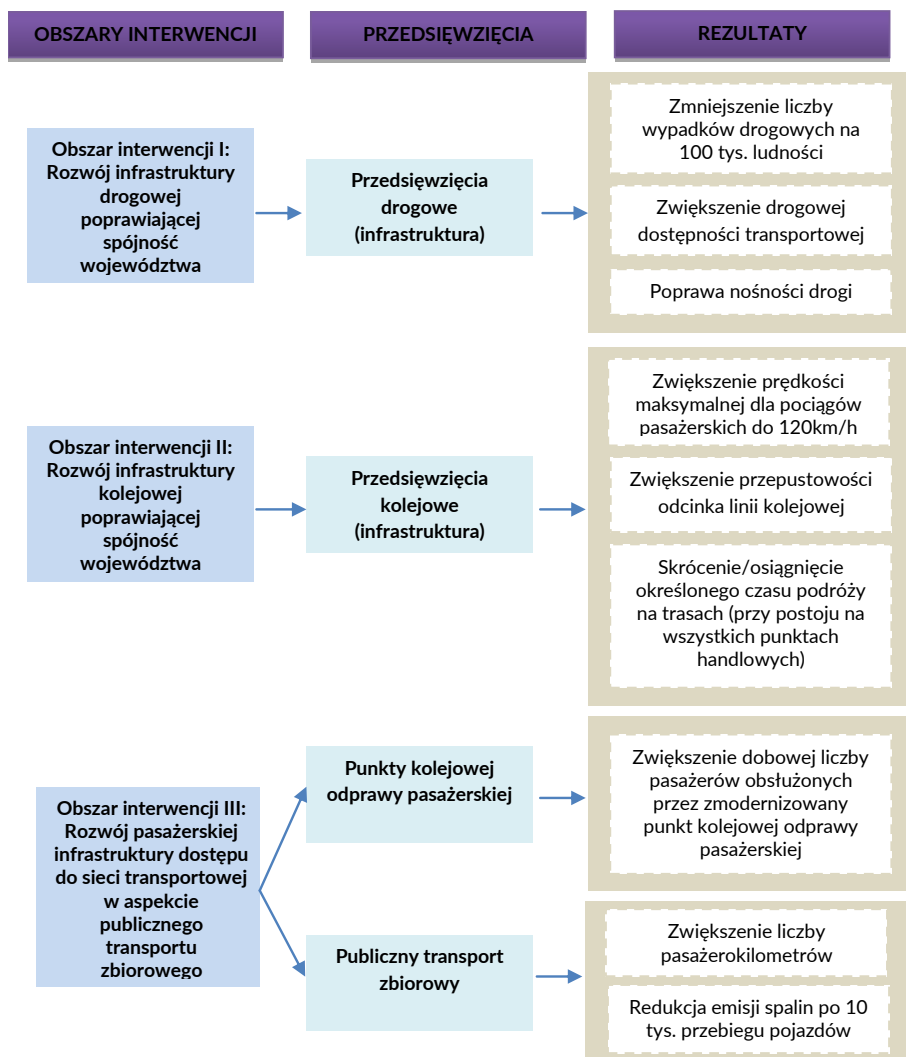
Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+

Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r. Toruń, 21 października 2013 r. Dokument wytycza kierunki i cele rozwoju gospodarczego regionu do 2020 roku.

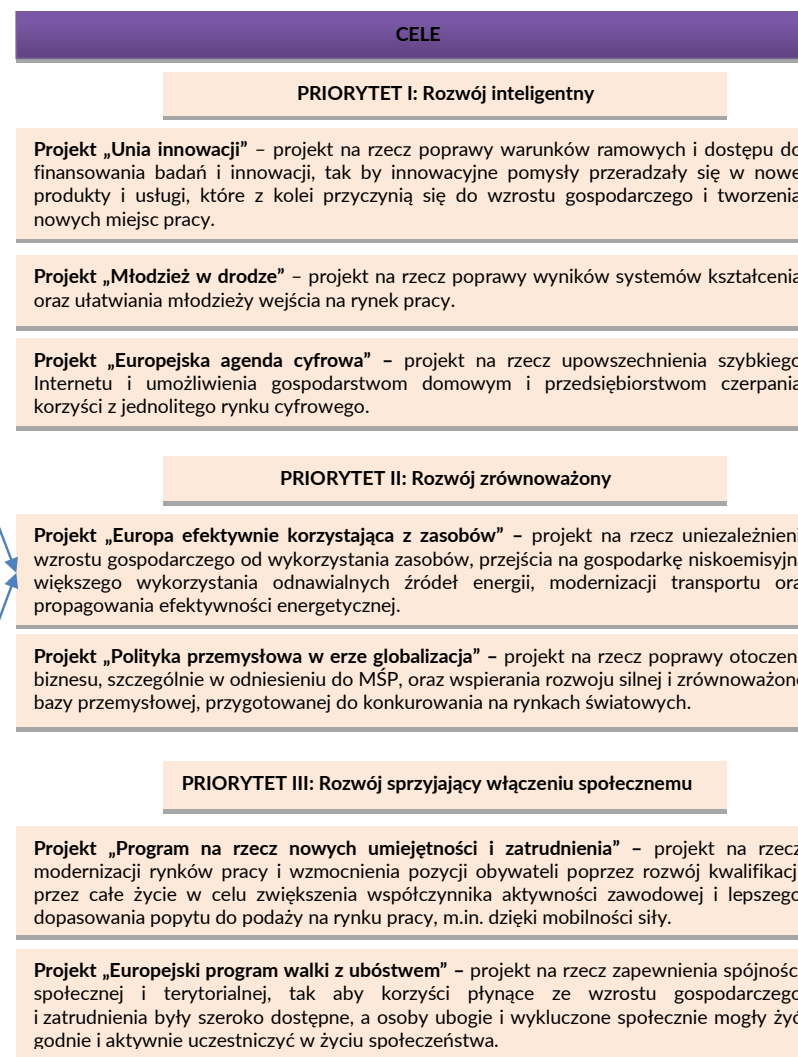
Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

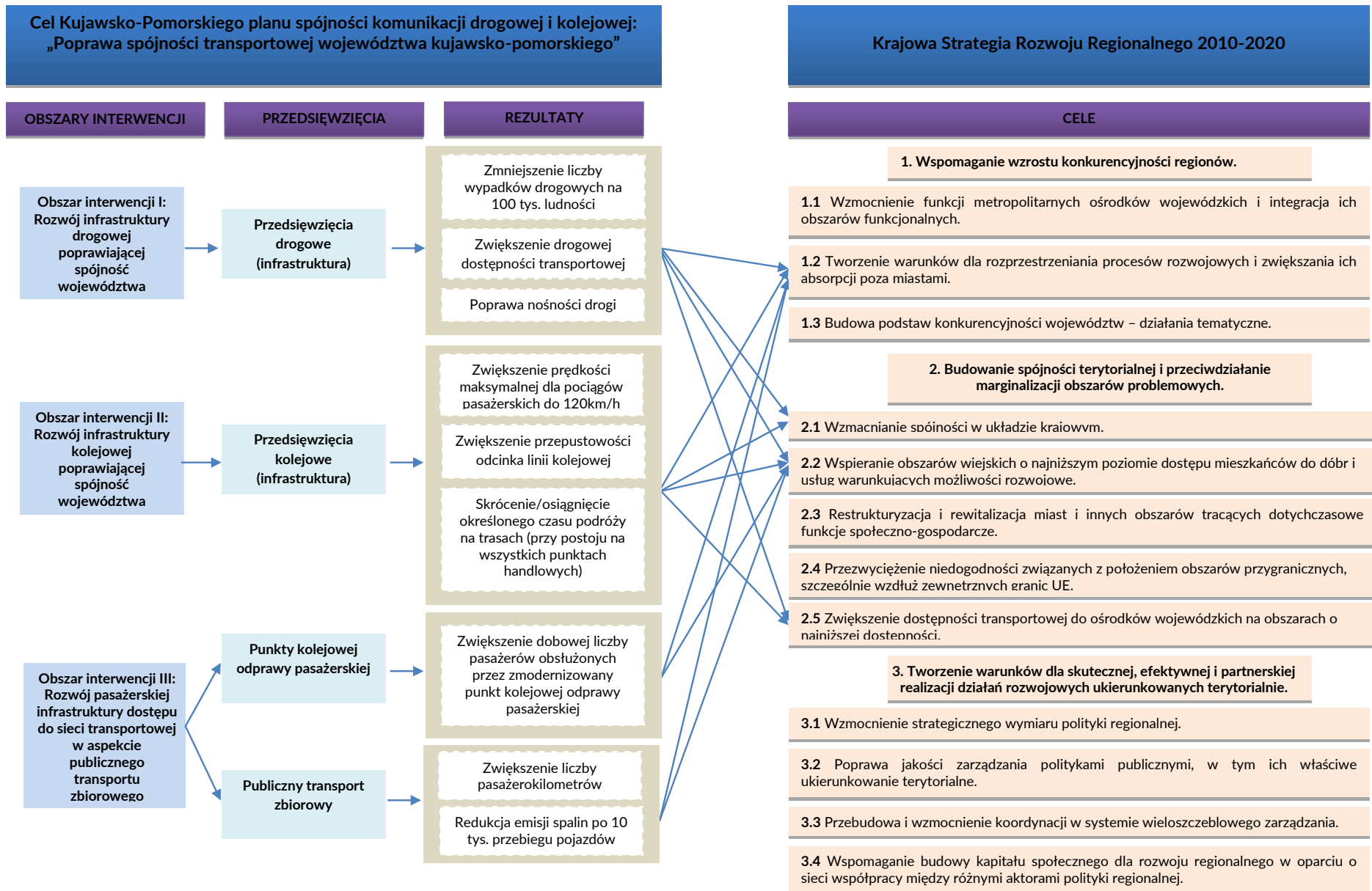
Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 przyjęty przez Komisję Europejską 16 grudnia 2014 r. Dokument planistyczny określający obszary i szczegółowe działania, jakie organy samorządu województwa podejmują na rzecz wspierania rozwoju regionu. Jak nazwa wskazuje jest to dokument o charakterze operacyjnym i jest bardziej szczegółowy i podrzędny wobec strategii rozwoju.

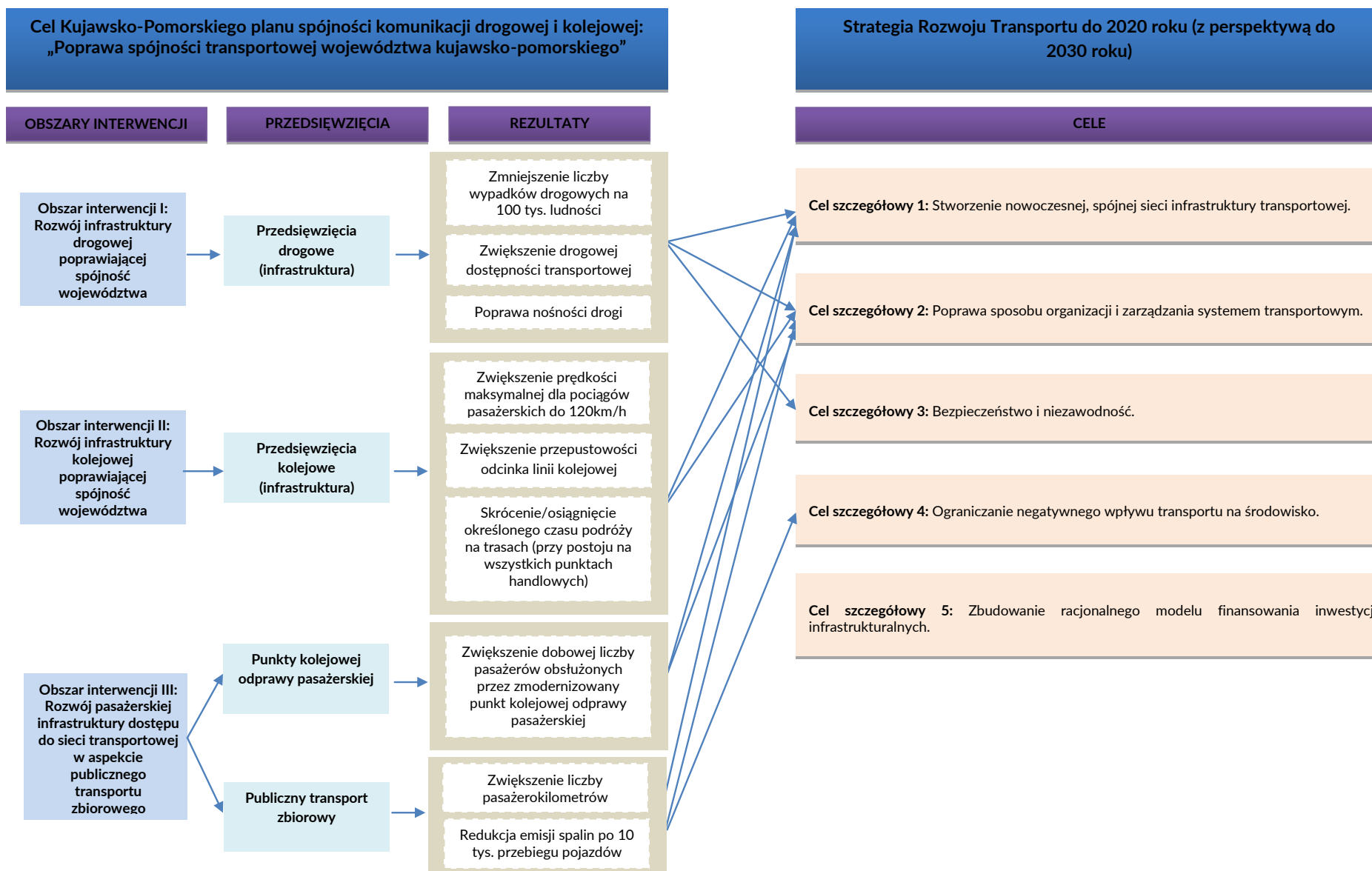
**Cel Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej:
„Poprawa spójności transportowej województwa kujawsko-pomorskiego”**

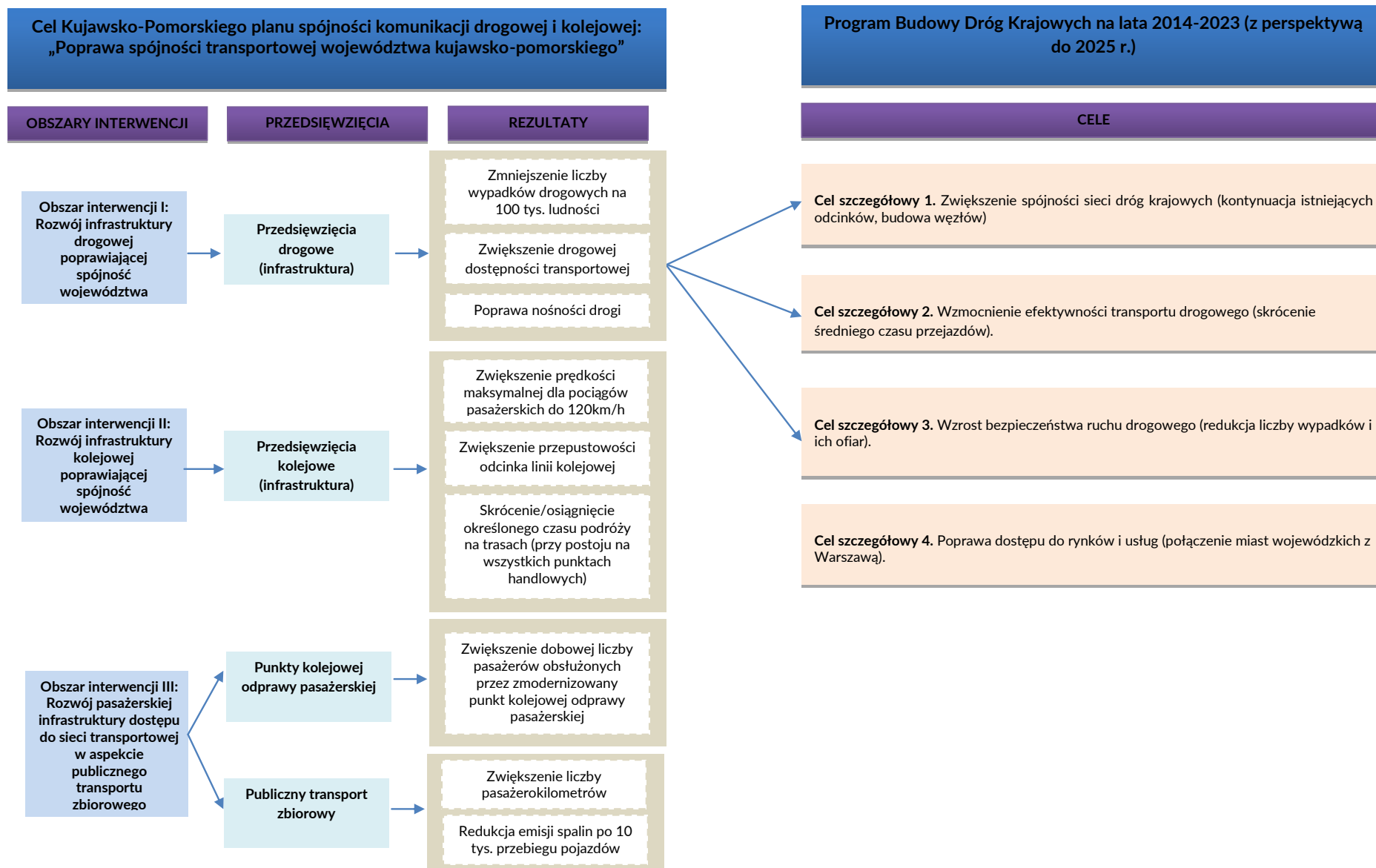


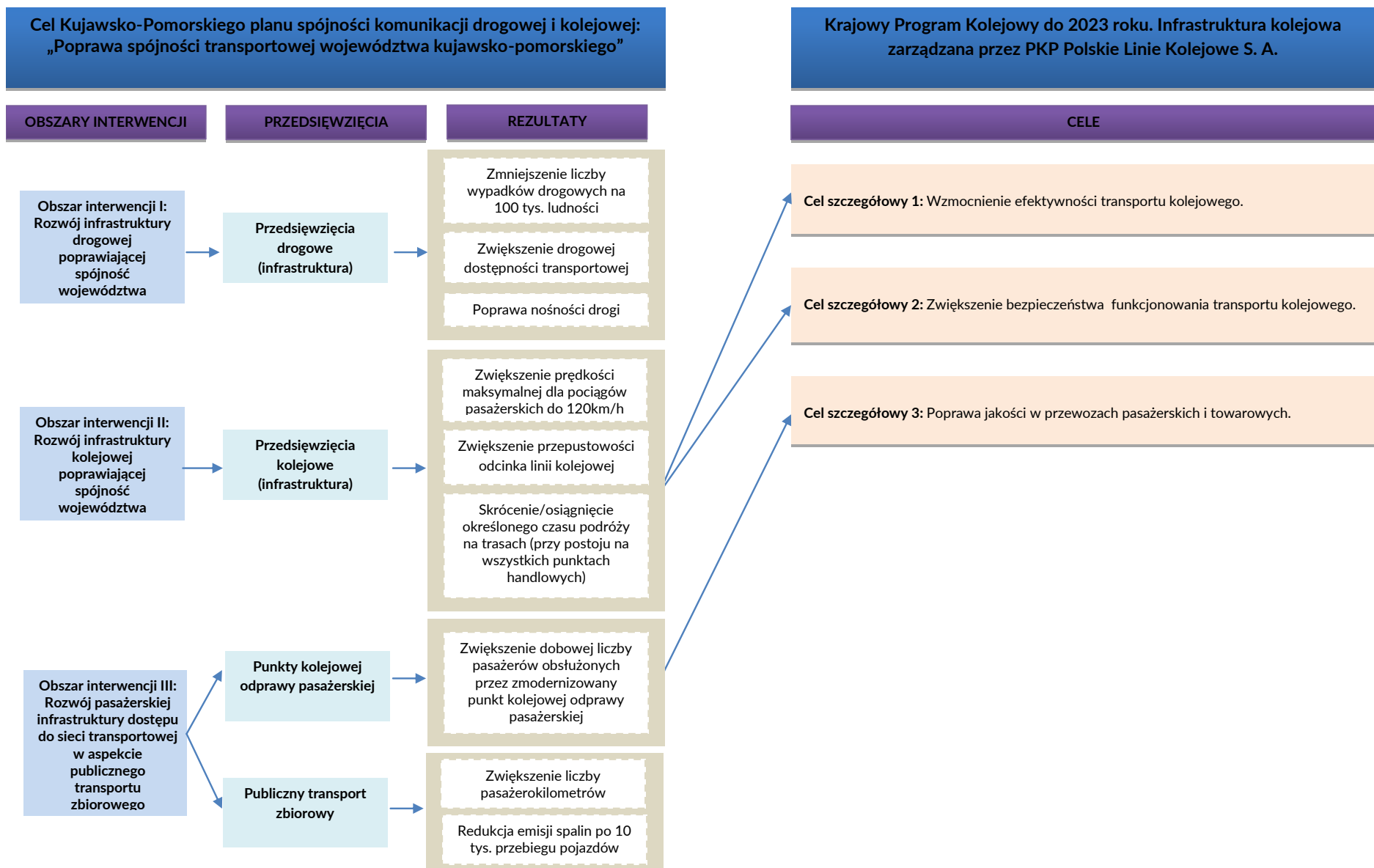
Strategia EUROPA 2020

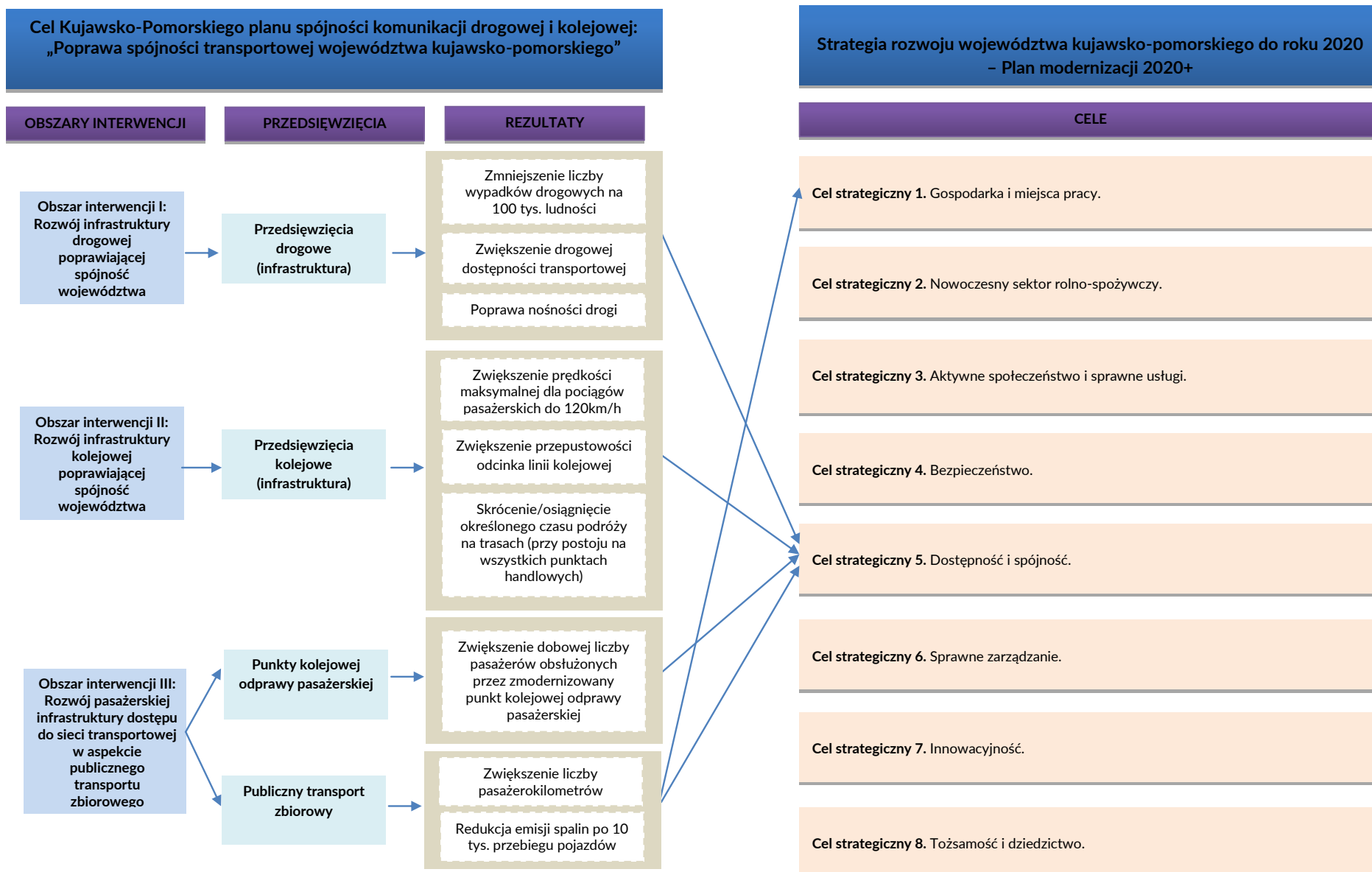


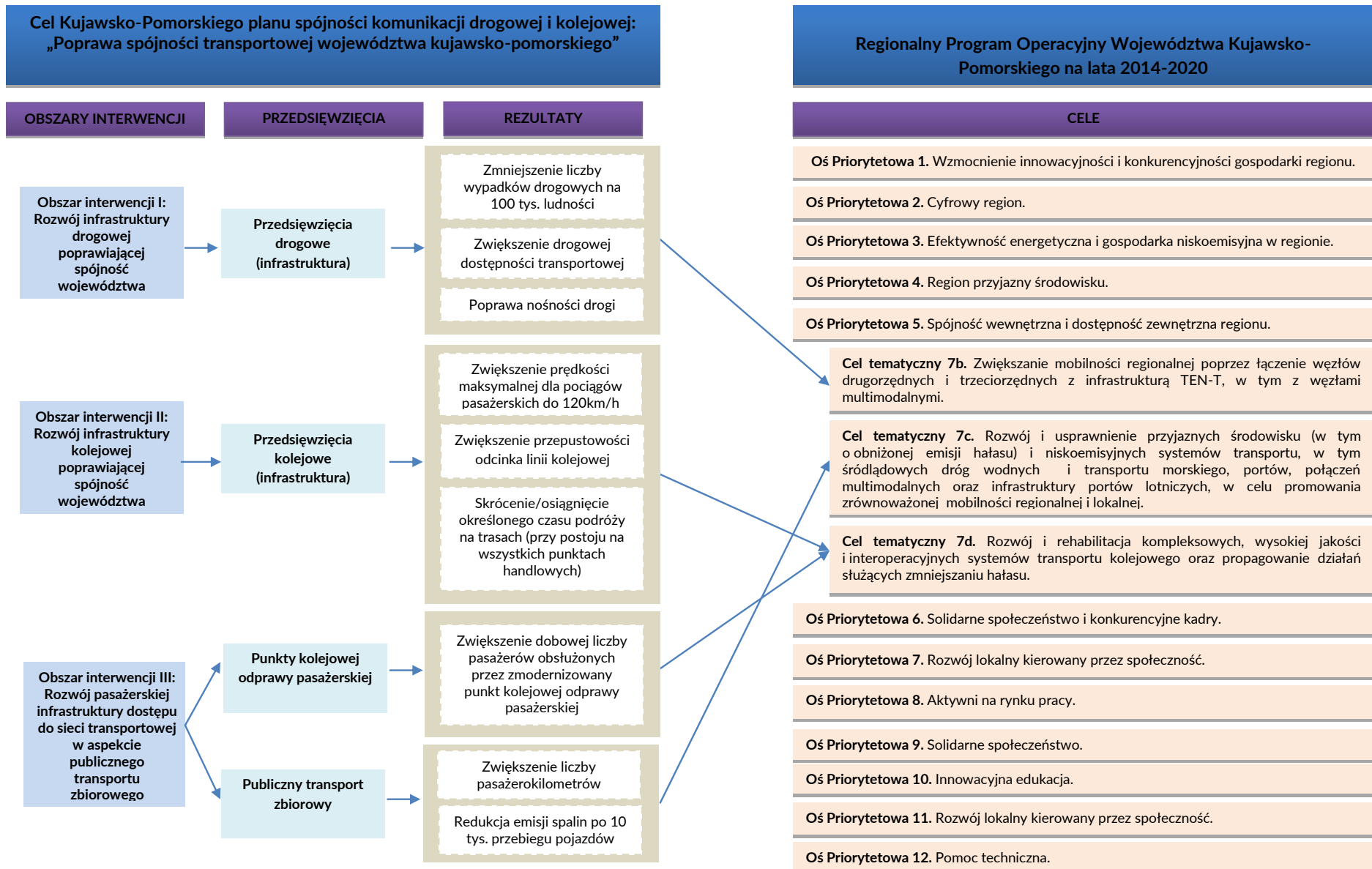














Agrotec Polska Sp. z o.o.

**ul. Dzika 19/23 lok. 55
00-172 Warszawa**

tel.: + 48 22 403-80-26

fax: + 48 22 403-80-25

e-mail: agrotec@agrotec.pl