

Sprawozdanie specjalne

**Efektywność projektów
w zakresie miejskiej
komunikacji zbiorowej,
które uzyskały
wsparcie UE**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-9241-670-6
doi:10.2865/33327

© Unia Europejska, 2014

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

O zgodę na wykorzystanie lub powielenie zdjęcia 1 należy zwrócić się bezpośrednio do posiadacza praw autorskich.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

**Efektywność projektów
w zakresie miejskiej
komunikacji zbiorowej,
które uzyskały
wsparcie UE**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Glosariusz

I–III **Streszczenie**

1–9 **Wstęp**

1–3 **Najważniejsze wyzwania w zakresie komunikacji miejskiej w Europie**

4–5 **Unijna polityka w zakresie komunikacji miejskiej**

6–9 **Unijne wsparcie projektów w zakresie komunikacji miejskiej**

10–16 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

17–48 **Uwagi**

17–25 **Czy projekty zostały zrealizowane w taki sposób, jak to zaplanowano we wniosku o dofinansowanie?**

20 Większość projektów została fizycznie zrealizowana

21–22 W przypadku czterech projektów infrastrukturalnych miały miejsce znaczne opóźnienia w realizacji

23–25 W przypadku trzech projektów pierwotny budżet przekroczone o ponad 20%

26–34 **Czy będące rezultatem projektów usługi spełniają potrzeby użytkowników?**

28–30 Stosowane przez przewoźników wskaźniki monitorowania dają pozytywny obraz

31–32 Wyniki badań zadowolenia użytkowników – tam, gdzie je przeprowadzono – były pozytywne

33–34 Dostępność usług przewozowych była ogólnie dobra

35–48 **Czy zrealizowano założenia dotyczące wykorzystania?**

37–38 W przypadku niewielu projektów faktyczna liczba użytkowników odpowiada oczekiwaniom

39–41 Niektórych przyczyn niedostatecznego wykorzystania można było uniknąć

42–43 Niedostateczne wykorzystanie może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie spodziewanych korzyści...

44–46 ...które nie jest monitorowane...

47–48 ...a także może powodować większe obciążenie finansowe władz publicznych

49–57 **Wnioski i zalecenia**

50–52 **Realizacja projektu**

53 **Usługi będące rezultatem projektów**

54–57 **Wykorzystanie projektów**

**Załącznik I – Unijna polityka w zakresie komunikacji miejskiej:
dokumenty opublikowane w ciągu ostatniej dekady**

**Załącznik II – Ogólne informacje o projektach objętych kontrolą
według stanu na czas jej przeprowadzenia**

Odpowiedzi Komisji

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): EFRR zapewnia pomoc finansową na rzecz wspierania spójności gospodarczej i społecznej między regionami UE. Interwencje prowadzone w ramach EFRR realizowane są głównie poprzez programy operacyjne obejmujące dużą liczbę projektów.

Fundusz Spójności (FS): FS zapewnia pomoc finansową na rzecz poprawy spójności gospodarczej i społecznej dzięki finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Instytucja zarządzająca: Organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej lub podmiot publiczny bądź prywatny wskazany przez państwo członkowskie w celu zarządzania programem operacyjnym.

Okres programowania: Wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków związanych z działaniami strukturalnymi. W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono okresy programowania 2000–2006 i 2007–2013.

Program operacyjny (PO): Zatwierdzony przez Komisję program inwestycji państwa członkowskiego otrzymujących dofinansowanie z UE; program ten ma postać spójnego zbioru priorytetów obejmujących działania wieloletnie, w ramach których projekty są współfinansowane.

Promotor: Publiczna osoba prawna będąca beneficjentem wsparcia ze środków EFRR lub FS na potrzeby budowy infrastruktury transportowej lub związanego z nią systemu informatycznego. Eksploatacją środka transportu publicznego i wyposażenia będących wynikiem realizacji projektu często zajmuje się przewoźnik, który nie jest tożsamy z beneficjentem.

Przewoźnik: Przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne eksploatujące środek transportu na podstawie umowy o świadczenie usług przewozowych podpisanej z promotorem projektu. Przewoźnik zwykle otrzymuje subsydia na pokrycie strat finansowych związanych z działalnością przewozową.

Przewiduje się, że odsetek populacji Europy zamieszkującej tereny miejskie wzrośnie z 73% w 2010 r. do 82% w 2050 r. Europejskie miasta muszą w tym czasie doprowadzić do poprawy mobilności oraz do zmniejszenia zatorów komunikacyjnych, zanieczyszczeń i liczby wypadków za pomocą odpowiedniej polityki lokalnej w tym zakresie. Na lata 2000–2013 UE przeznaczyła 10,7 mld euro na współfinansowanie projektów mających pomóc miastom w rozwijaniu komunikacji zbiorowej, np. metra, tramwajów i autobusów.

Trybunał ocenił, czy projekty te zostały zrealizowane zgodnie z planem, czy będące ich rezultatem usługi spełniają potrzeby użytkowników oraz czy są one wykorzystywane w oczekiwanym stopniu. Trybunał skontrolował efektywność 26 projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej bezpośrednio w 11 miastach w pięciu państwach członkowskich. Trybunał ustalił, co następuje:

- a) Co do zasady w większości projektów infrastruktura i pojazdy zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją (pkt 20). W przypadku czterech projektów w zakresie komunikacji miejskiej doszło do poważnych opóźnień (pkt 21 i 22), a w przypadku trzech projektów koszty zostały znacznie przekroczone (pkt 23–25).
 - b) Niemal wszystkie skontrolowane projekty po ukończeniu spełniały potrzeby użytkowników (pkt 26–34). Jak jednak wynika z porównania stopnia wykorzystania, jaki planowano osiągnąć w danym terminie i jaki udało się osiągnąć w rzeczywistości, dwie trzecie projektów wykorzystywano w stopniu mniejszym niż oczekiwano (pkt 35–38). Oznacza to mniejsze korzyści ekonomiczne i społeczne (zmniejszenie zatorów komunikacyjnych i zanieczyszczeń itp.), które z reguły nie są monitorowane przez promotorów ani organy krajowe (pkt 42–46). Dla władz publicznych, które muszą zapewnić trwałość danego projektu w zakresie komunikacji miejskiej, może to również wiązać się z obciążeniami finansowymi (pkt 47 i 48).
 - c) Mniejsze od oczekiwanego wykorzystanie komunikacji zbiorowej jest spowodowane głównie uchybieniami w koncepcji projektu i polityce w zakresie mobilności. W niektórych przypadkach można ich było uniknąć na etapie planowania projektu (pkt 39–41).
- Trybunał zaleca, co następuje:
- a) W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać wprowadzenia narzędzi zarządczych umożliwiających monitorowanie jakości usług i poziomu zadowolenia użytkowników po oddaniu projektu do użytku.
 - b) W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać zawarcia w umowach o przyznanie dotacji pewnej minimalnej liczby wskaźników rezultatu wraz z określeniem zakładanych wartości docelowych, a następnie pomiaru tych wskaźników.
 - c) W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać, aby oszacowanie liczby oczekiwanych użytkowników poddawano bardziej rygorystycznej analizie oraz aby wybór formy transportu uzasadniony był porównaniem różnych wariantów pod względem ilościowym.
 - d) W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać, aby projekty w zakresie komunikacji miejskiej były uwzględnione w polityce w zakresie rozsądnej mobilności.
 - e) Komisja powinna wymagać, aby kwestie, o których mowa w ppkt a)–d), były uwzględniane przez władze państw członkowskich przy zarządzaniu projektami w zakresie komunikacji miejskiej, które uzyskały dofinansowanie UE.

Najważniejsze wyzwania w zakresie komunikacji miejskiej w Europie

01

W latach 2000–2010 odsetek populacji Europy zamieszkującej tereny miejskie wzrósł z 71% do 73%. Przewiduje się, że tendencja ta się utrzyma, a w 2050 r. odsetek ludności miejskiej osiągnie 82%¹.

02

Europejskie miasta mają do czynienia z coraz poważniejszymi problemami związanymi z transportem. Przenoszenie się mieszkańców na przedmieścia wiąże się z koniecznością pokonywania przez nich dużych odległości. Zjawisku eksurbanizacji towarzyszy wzrost liczby samochodów osobowych oraz większe natężenie ruchu drogowego.

03

Wszystkie duże miasta mają do rozwiązania ten sam problem: jak poprawić mobilność przy jednoczesnym zmniejszeniu zatorów komunikacyjnych, zanieczyszczeń i liczby wypadków. Według danych Komisji² koszty opóźnień i zanieczyszczeń spowodowanych zatorami komunikacyjnymi na terenach miejskich i wokół nich wynoszą niemal 100 mld euro rocznie, co odpowiada 1% PKB UE. Co więcej, na terenach miejskich dochodzi do jednej trzeciej wypadków śmiertelnych. Mobilność w miastach odpowiada za 40% całości emisji CO₂ pochodzących z transportu drogowego i nawet za 70% pozostałych zanieczyszczeń. Coraz poważniejszym problemem na terenach miejskich jest również hałas, pochodzący przede wszystkim z transportu drogowego.

Unijna polityka w zakresie komunikacji miejskiej

04

W ostatnim dziesięcioleciu Komisja opublikowała szereg dokumentów na temat polityki w zakresie komunikacji miejskiej (zob. **załącznik I**). Zgodnie z komunikatem Komisji zrównoważona komunikacja miejska ma zapewnić swobodę przemieszczania się, zdrowie, bezpieczeństwo i jakość życia obecnego i przyszłych pokoleń, a także efektywność środowiskową i wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz równy dostęp do możliwości i usług dla wszystkich, w tym dla osób mniej zamożnych, starszych i niepełnosprawnych³.

05

W tym celu Komisja wspiera badania naukowe, propaguje lepsze zarządzanie i rozpowszechnia dobre praktyki, takie jak opracowywanie planów mobilności miejskiej na rzecz zmiany modelu transportu polegającej na ograniczaniu korzystania z samochodów prywatnych i większym wykorzystaniu środków komunikacji zbiorowej oraz rowerów i przemieszczania się pieszo.

- 1 ONZ, Departament ds. Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, „World Urbanisation Prospects: the 2011 revision” [Perspektywy urbanizacji na świecie: edycja 2011]. <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>
- 2 Przytoczone w tym punkcie dane pochodzą z zielonej książki Komisji zatytułowanej „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, COM(2007) 551 final z 25 września 2007 r.
- 3 COM(2004) 60 final z 11 lutego 2004 r., s. 45.

Unijne wsparcie projektów w zakresie komunikacji miejskiej

06

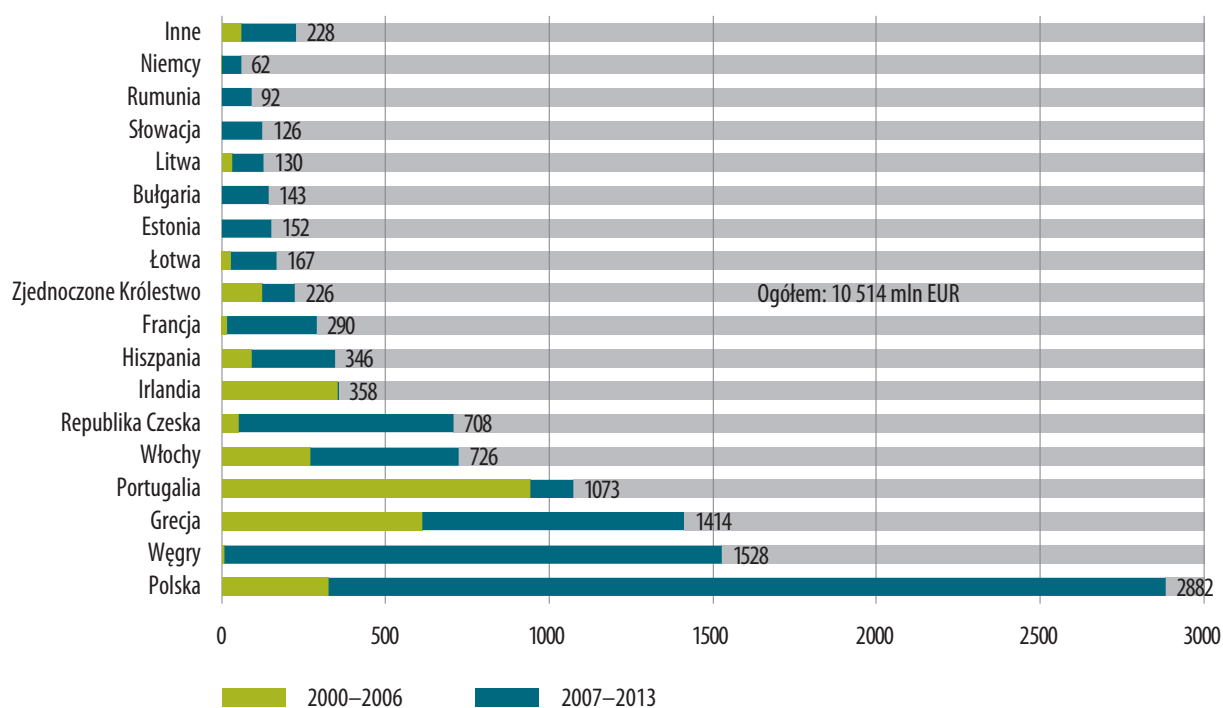
Projekty w zakresie komunikacji miejskiej w kwalifikujących się regionach w państwach członkowskich mogą być współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub z Funduszu Spójności (FS). W przypadku tego rodzaju projektów wkład UE stanowi zwykle do 85% odpowiednich wydatków kwalifikowalnych.

07

Łączne środki przeznaczone przez UE na komunikację miejską w latach 2000–2006 i 2007–2013 wynoszą 10,7 mld euro – odpowiednio 2,9 mld i 7,8 mld euro. Na **wykresie 1** przedstawiono szczegółowe dane w rozbiściu na państwa członkowskie.

Wykres 1

Łączne środki z EFRR i FS przeznaczone na komunikację miejską w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 (w mln EUR)



Źródło: obliczenia Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji Europejskiej.

08

Współfinansowane projekty w zakresie komunikacji miejskiej zawarte są w programach operacyjnych (PO), które są realizowane przez państwa członkowskie na zasadzie zarządzania dzielonego. W szczególności:

- a) Komisja negocjuje i zatwierdza programy operacyjne zaproponowane przez państwa członkowskie oraz alokuje unijne środki finansowe;
- b) Państwa członkowskie zarządzają programami operacyjnymi, realizując je poprzez wybór projektów, a następnie nadzór nad nimi i ich ocenę;
- c) Komisja ocenia krajowe systemy zarządzania i kontroli, monitoruje realizację programów operacyjnych, przydziela unijny wkład finansowy i wypłaca go na podstawie zatwierdzonych wydatków;
- d) Poszczególne projekty przedstawiane przez państwa członkowskie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję. W okresie programowania 2000–2006 zatwierdzenia Komisji wymagał każdy projekt dofinansowany ze środków FS, niezależnie od jego łącznych kosztów, oraz projekty dofinansowane ze środków EFRR o łącznych kosztach⁴ przekraczających 50 mln euro. W okresie programowania 2007–2013 zniesiono obowiązek zatwierdzenia przez Komisję projektów dofinansowanych ze środków FS o wartości nieprzekraczającej 50 mln euro⁵.

09

Istotną rolę w dziedzinie komunikacji miejskiej odgrywają dwie dyrekcje generalne Komisji:

- a) Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, która odpowiada za tę część budżetu UE, z której współfinansowane są projekty w zakresie komunikacji miejskiej. W ramach oceny projektów konsultuje się ona z innymi dyrekcjami generalnymi, zwłaszcza z Dyrekcją Generalną ds. Mobilności i Transportu;
- b) Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, która odpowiada za politykę transportową UE.

- 4 Łączne koszty podane we wniosku o dofinansowanie projektu.
- 5 Od 1 stycznia 2007 r. do 25 czerwca 2010 r. próg kosztów w przypadku projektów związanych ze środowiskiem naturalnym wynosił 25 mln euro.

10

Głównym celem przeprowadzonej kontroli wykonania zadań była ocena realizacji i efektywności projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej (zwanymi dalej „projektami”), które uzyskały dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych UE.

11

Trybunał zajął się udzieleniem odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy projekty zostały zrealizowane w taki sposób, jak to zaplanowano we wniosku o dofinansowanie?
- Czy będące rezultatem projektów usługi spełniają potrzeby użytkowników?
- Czy zrealizowano założenia dotyczące wykorzystania?

12

Kontrola objęła próbę 26 projektów⁶ współfinansowanych ze środków EFRR lub FS w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013. Wybrane projekty zlokalizowane są w 11 miastach w pięciu państwach członkowskich: Hiszpanii, Francji, Włoszech, Polsce i Portugalii. Unijne środki przeznaczone na komunikację miejską w tych pięciu krajach (5,3 mld euro) stanowią 50% całości środków unijnych na ten cel (10,7 mld euro). Próba obejmuje projekty, których przedmiotem była budowa, rozbudowa lub modernizacja linii kolejowych (trzy), linii metra (osiem), lekkiego metra⁷ (cztery), linii tramwajowych (sześć) i linii autobusowych (jeden projekt). Niektóre z tych projektów dotyczą jednej linii lub odcinka, inne – całej sieci. Próba obejmuje też cztery mniejsze projekty informatyczne związane z systemami eksploatacyjnymi, informacyjnymi lub biletowymi (zob. **załącznik II**).

13

W okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 na projekty podlegające zatwierdzeniu przez Komisję przeznaczono odpowiednio 66% i 78% całości środków finansowych przeznaczonych na komunikację zbiorową w ramach EFRR i FS (zob. pkt 8 d)). W skład próby kontrolnej weszło 17 projektów podlegających takiemu zatwierdzeniu. Pozostałe dziewięć projektów, w tym cztery mniejsze projekty informatyczne, zostało zatwierdzonych przez instytucje zarządzające w państwach członkowskich.

14

W czasie przeprowadzania kontroli 20 z 26 projektów było ukończonych i oddanych do użytku. Trzy nie zostały ukończone, dwa były częściowo ukończone i oddane do użytku, a jeden został niedawno ukończony, ale nie został jeszcze oddany do użytku.

15

W celu ustalenia norm i dobrych praktyk kontroli w dziedzinie komunikacji miejskiej Trybunał zasięgnął opinii przedstawicieli szeregu organizacji dysponujących specjalistyczną wiedzą w tej dziedzinie, w tym Międzynarodowego Stowarzyszenia Transportu Publicznego UITP⁸ (Union Internationale des Transports Publics), centrum badawczego CERTU⁹ (Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques) oraz sieci Polis¹⁰.

- Za kryteria wyboru przyjęto: koszty projektu, jego rodzaj oraz planowane terminy realizacji.
- Lekkie metro jest to system pośredni pomiędzy tramwajem a metrem, który można uważać za system szybkiego transportu pasażerskiego o średniej przepustowości.
- UITP to międzynarodowa sieć zrzeszająca organy właściwe do spraw komunikacji zbiorowej, przewoźników, decydentów politycznych, instytuty naukowe oraz przedsiębiorstwa zaopatrzeniowe i usługowe działające w tej dziedzinie.
- Zadaniem CERTU jest przeprowadzanie badań w dziedzinie sieci miejskich, komunikacji miejskiej, urbanistyki i obiektów użyteczności publicznej na zlecenie państwa francuskiego lub na rzecz władz lokalnych, organów publicznych, przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie obowiązków użyteczności publicznej, oraz odpowiednich branż (dekret 94-134 z dnia 9 lutego 1994 r.).
- Polis to sieć współpracy europejskich miast i regionów dążących do wdrażania innowacyjnych rozwiązań technicznych i polityk na rzecz lepiej zrównoważonej mobilności.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16

W przypadku każdego projektu zespół kontrolny spotkał się w państwie członkowskim z przedstawicielami odpowiedniej instytucji zarządzającej, przedstawicielami promotorów projektów, będących beneficjentami dofinansowania UE (zwykle były to władze lokalne), i przedstawicielami przewoźnika (przedsiębiorstwa publicznego lub prywatnego) obsługującego dany środek transportu. Ponadto kontrolerzy mieli okazję skorzystać z obiektów i taboru, które uzyskały dofinansowanie, oraz odwiedzili centra dyspozytorskie i punkty obsługi technicznej.

Zdjęcie 1

Lekkie metro w Portugalii



© Metro Transportes do Sul

Czy projekty zostały zrealizowane w taki sposób, jak to zaplanowano we wniosku o dofinansowanie?

17

W ramach oceny, czy projekty zostały zrealizowane w taki sposób, jak to zaplanowano we wniosku o dofinansowanie, Trybunał wziął pod uwagę trzy aspekty, a mianowicie, czy realizacja fizyczna, terminowość i budżet projektu były zgodne z decyzją o przyznaniu dofinansowania.

18

Cztery projekty zostały zrealizowane przed złożeniem wniosku o dofinansowanie¹¹ i w związku z tym nie zostały uwzględnione w analizie. Jeden projekt nie został uwzględniony, ponieważ ukończenie jego realizacji zaplanowano pierwotnie na 2015 r. Ponadto w przypadku pewnej liczby innych projektów opóźnienia lub brak końcowego rozliczenia kosztów realizacji projektu nie pozwoliły na przeprowadzenie analizy pod kątem wszystkich trzech kryteriów.

19

Ostatecznie na potrzeby tego pytania kontrola objęła 18 projektów pod względem realizacji fizycznej (pkt 20), 21 pod względem dotrzymania zaplanowanych terminów realizacji (pkt 21 i 22) oraz 19 pod względem całkowitych poniesionych kosztów (pkt 23–25).

Większość projektów została fizycznie zrealizowana

20

W przypadku 14 projektów infrastruktura, urządzenia i tabor zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją, natomiast w trzech przypadkach stwierdzono bardzo drobne odstępstwa. W przypadku jednego projektu około jednej trzeciej z 70 tablic informacyjnych dostarczonych w 2008 r. wciąż nie zostało zainstalowanych. Gminy, których dotyczy problem, z różnych powodów odmawiały wydania odpowiednich zezwoleń (np. niektóre żądały wniesienia opłaty).

W przypadku czterech projektów infrastrukturalnych miały miejsce znaczne opóźnienia w realizacji

21

Osiem projektów zostało zrealizowanych w terminie, a w przypadku siedmiu opóźnienie nie przekroczyło dziewięciu miesięcy.

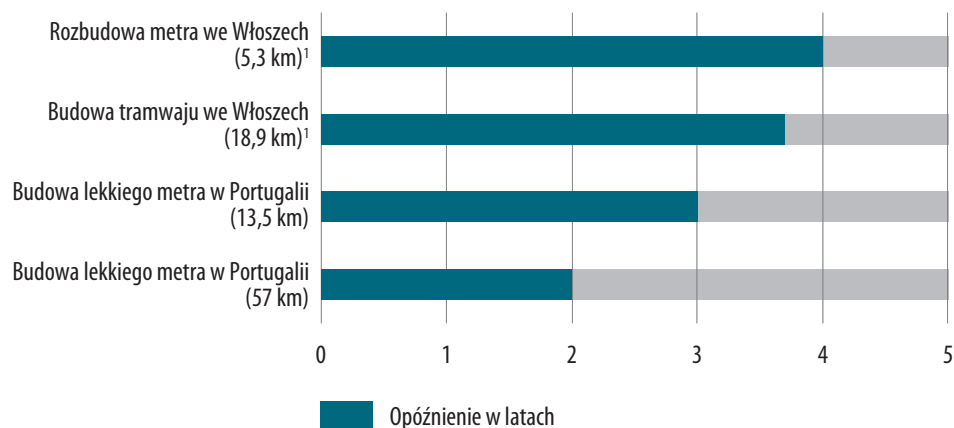
22

Sześć projektów było znacznie opóźnionych, w tym cztery projekty infrastrukturalne (zob. **wykres 2**), w przypadku których aktualnie prognozowane opóźnienie wynosiło od dwóch do czterech lat. Przykłady znacznych opóźnień w realizacji projektów przedstawiono w **ramce 1**.

11 Z punktu widzenia UE dofinansowanie zrealizowanych projektów wiąże się z ryzykiem efektu *deadweight*, a zatem stawia pod znakiem zapytania wartość dodaną unijnego dofinansowania. Trybunał odnotowuje, że kwestia ta została uwzględniona przez Komisję we wnioskach ustawodawczych dotyczących ram finansowych na lata 2014–2020.

Wykres 2

Projekty infrastrukturalne, których realizacja była znacznie opóźniona



1 Prognozy.

Źródło: obliczenia Trybunału Obrachunkowego oparte na danych promotorów.

Ramka 1

Przykłady znacznych opóźnień w realizacji projektów

- o Lekkie metro w Portugalii ostatecznie przekazano do eksploatacji w listopadzie 2008 r. – trzy lata po pierwotnie zaplanowanym terminie. Głównym powodem opóźnienia były trudności z udostępnieniem niezbędnych gruntów, choć były one własnością gmin.
- o Pierwszą linię tramwaju (projekt we Włoszech) ukończono w lutym 2010 r., z niewielkim, trzymiesięcznym opóźnieniem. Ukończenie realizacji pozostałych dwóch linii zaplanowano pierwotnie na czerwiec 2012 r. W następstwie referendum przebieg trasy radykalnie zmieniono, aby ominąć historyczne centrum miasta. Doprowadziło to do opóźnienia realizacji o cztery lata.

W przypadku trzech projektów pierwotny budżet przekroczone o ponad 20%

23

Dziewięć projektów zrealizowano zgodnie z pierwotnym budżetem.

24

W przypadku dziesięciu projektów pierwotny budżet został przekroczony (zob. **wykres 3**). Dotyczyło to ośmiu ukończonych projektów oraz dwóch projektów w trakcie realizacji, które do czasu kontroli powinny być zostać ukończone. W przypadku trzech ukończonych projektów koszty były znacznie wyższe od zaplanowanych, co doprowadziło

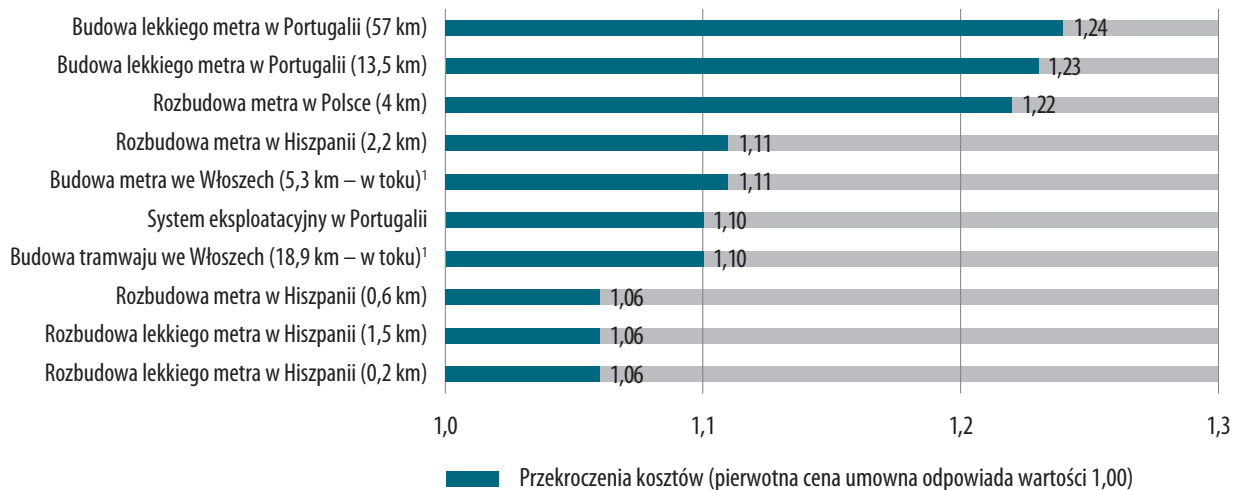
do przekroczenia pierwotnego budżetu o co najmniej 20%. Głównymi przyczynami wyższych kosztów były problemy techniczne spowodowane warunkami gruntowymi, znaleziska archeologiczne, problemy administracyjne, korekty zapisanych w umowie cen oraz zmiany w projekcie. Przykłady przekroczeń zaplanowanych kosztów realizacji projektów przedstawiono w **ramce 2**.

25

Przekroczenia kosztów realizacji tych projektów mogą spowodować większe obciążenia finansowe władz publicznych w państwach członkowskich, lecz nie mają wpływu na łączną wysokość kwoty unijnego dofinansowania (zob. pkt 47 i 48).

Wykres 3

Przypadki przekroczenia kosztów



¹ Prognozy.

Źródło: obliczenia Trybunału Obrachunkowego oparte na danych promotorów.

Przykłady przekroczeń kosztów realizacji projektów

- o Rozbudowa metra w Polsce napotkała szereg problemów, które doprowadziły do wzrostu kosztów o 47 mln euro (+22%). Były to m.in.: wystąpienie szczególnie niekorzystnych warunków gruntowych; wyjątkowy wzrost cen usług i materiałów budowlanych; zmiana konstrukcji zadaszeń budynków spowodowana koniecznością ich dostosowania do nowych przepisów ustawowych; zastosowanie nowoczesnych metod tłumienia wibracji; zmiana przeznaczenia budynku.
- o Łączne koszty budowy lekkiego metra w Portugalii wyniosły 399 mln euro, czyli 75 mln euro (+23%) więcej, niż przewidywał pierwotny budżet. Przekroczenie to zostało pokryte z budżetu państwa. Składają się na nie: 48 mln euro korekt cen i robót dodatkowych oraz 27 mln euro odszkodowania dla przewoźnika za utracone dochody w okresie trzech lat w związku z opóźnieniami w udostępnieniu terenów publicznych (zob. pierwszy przykład w **ramce 1**).

Czy usługi będące rezultatem projektów spełniają potrzeby użytkowników?

26

W ramach odpowiedzi na to pytanie zweryfikowano 21 projektów (pkt 26–34), w tym 1 projekt budowy tramwaju, w ramach którego oddano do eksploatacji tylko jedną z trzech linii. W momencie przeprowadzania kontroli pozostałych 5 projektów nie zostało jeszcze oddanych do użytku.

27

Z przeanalizowanych badań ankietowych oraz innych informacji uzyskanych od promotorów projektów i przewoźników wynika, że użytkownicy są zadowoleni z komunikacji zbiorowej, gdy kursuje ona punktualnie, często i niezawodnie oraz gdy jest wygodna, bezpieczna, czysta, łatwo dostępna i niedroga, a także zapewnia odpowiednie informacje. W celu oceny, czy będące rezultatem projektów usługi spełniają potrzeby użytkowników, zapoznano się ze stosowanymi przez przewoźników wskaźnikami monitorowania oraz z wynikami badań poziomu zadowolenia użytkowników. Uwzględniono również dostępność komunikacji zbiorowej.

Stosowane przez przewoźników wskaźniki monitorowania dają pozytywny obraz

28

W 18 projektach przewidziano wskaźniki (np. punktualność, czystość pojazdów, informacje dla podróżnych), które zostały ustalone i były monitorowane przez przewoźników. Wynikało z nich, że będące rezultatem projektów usługi są zgodne z odpowiednimi wyznaczonymi celami. Wskaźniki stosowane w poszczególnych projektach różniły się pod względem rodzaju i poziomu ogólności. W niektórych przypadkach były podstawowe, a ich wartość była ograniczona. Niedociągnięcia w zakresie świadczonych usług stwierdzono w dwóch przypadkach (zob. **ramka 3**).

Pociąg w Polsce



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niedociągnięcia w zakresie świadczonych usług

- o Wzrost liczby pociągów opóźnionych o ponad pięć minut miał negatywny wpływ na punktualność linii metra we Włoszech. Podczas kontroli stwierdzono również, że na stacjach ani w wagonach nie było wywieszonego rozkładu jazdy pociągów. Na żadnej z czterech stacji metra zbudowanych w ramach projektu nie było elektronicznych tablic wyświetlających przewidywany czas oczekiwania. W przypadku opóźnienia pasażerowie nie byli informowani ani słownie, ani wizualnie.
- o W Polsce liczba pociągów kursujących po odcinku torów zbudowanym z dofinansowaniem UE była o 25% niższa od planowanej (trzy pociągi na godzinę zamiast czterech). Było to spowodowane ograniczoną przepustowością połączonego z nim odcinka przebiegającego przez centrum miasta, która była niewystarczająca do obsłużenia całego ruchu.

29

Wskaźniki takie umożliwiają przewoźnikom podjęcie niezbędnych działań naprawczych w celu poprawy jakości świadczonych usług. Mogą być także dla nich przydatne z punktu widzenia efektywności prowadzenia działalności. Na przykład w siedmiu przypadkach wskaźniki doprowadziły do dostosowania usług przewozowych do faktycznego zapotrzebowania.

30

W pięciu przypadkach promotor projektu zapisał w umowie obowiązek stosowania wskaźników zapewniających powiązanie wynagrodzenia przewoźnika z jakością świadczonych usług. Jest to dobra praktyka, a przykład jej stosowania przedstawiono w **ramce 4**.

Przykład dobrej praktyki polegającej na powiązaniu wynagrodzenia z jakością usług

W umowie o świadczenie usług przewozowych metrem (Portugalia) zawarto szereg wskaźników i założeń w zakresie świadczonych usług. Dotyczą one świadczonych usług, opóźnień, działania schodów ruchomych, poziomu oświetlenia, czystości na stacjach i w pojazdach oraz liczby awarii i problemów z sygnalizacją. Początkowo odpowiednie założenia nie były realizowane. Uchybienia dotyczyły przede wszystkim punktualności, a niekiedy także czystości i liczby awarii. Przewoźnik płacił z tego tytułu kary umowne w wysokości 10 000–30 000 euro miesięcznie. Sytuacja stopniowo uległa poprawie i zakładane poziomy wszystkich wskaźników były systematycznie osiągnięte.

Wyniki badań zadowolenia użytkowników – tam gdzie je przeprowadzono – były pozytywne**31**

Badania zadowolenia użytkowników pomagają zmierzyć postrzeganą przez nich jakość i przeprowadzane są celem umożliwienia poprawy jakości usług przewozowych. Badania mogą uwidocznić najbardziej zadowalające aspekty, a także ewentualne problemy, którymi trzeba się zająć. Mogą także ukazać zmiany poziomu zadowolenia użytkowników w czasie, a niekiedy umożliwiają interesujące porównania pomiędzy różnymi liniami w tej samej sieci.

32

Badania zadowolenia użytkowników były dostępne w przypadku dziewięciu spośród skontrolowanych projektów. Ich wyniki wskazywały na wysoki poziom zadowolenia użytkowników komunikacji zbiorowej.

Dostępność usług przewozowych była ogólnie dobra**33**

Na podstawie oględzin stwierdzono, że zbudowane w ramach projektów stacje i zakupione pojazdy były ogólnie łatwo dostępne dla pieszych i osób na wózkach inwalidzkich.

34

Z przeglądu opublikowanych informacji (np. w internecie) wynika, że wszyscy przewoźnicy świadczący usługi w ramach projektów objętych kontrolą mają w ofercie specjalne taryfy zniżkowe ułatwiające dostęp określonym grupom użytkowników, np. studentom i bezrobotnym.

Czy zrealizowano założenia dotyczące wykorzystania?

35

Z oceny pod kątem tego pytania wykluczono 6 projektów ze względu na ich stan zaawansowania. Punkty 36–48 dotyczą zatem 20 projektów.

36

Najważniejszym aspektem, oprócz spełnienia potrzeb użytkowników (zob. pkt 28–34), który należy rozważyć w ramach oceny efektywności komunikacji zbiorowej, jest stopień jej wykorzystania, który z reguły wyraża się jako liczbę pasażerów, przejazdów lub przejechanych kilometrów bądź jako wskaźnik obłożenia. Wskaźnikiem atrakcyjności komunikacji zbiorowej może być również liczba osób decydujących się na nią przesiąść, wybierających np. jazdę tramwajem zamiast samochodem.

W przypadku niewielu projektów faktyczna liczba użytkowników odpowiada oczekiwaniom

37

Założenia i odpowiadające im dane dotyczące stopnia wykorzystania były dostępne w przypadku 12 projektów objętych kontrolą. Z porównania stopnia wykorzystania, jaki planowano osiągnąć w danym terminie i jaki udało się osiągnąć w rzeczywistości, wynika, że tylko w 2 przypadkach założenia zostały zrealizowane (zob. **ramka 5**). W przypadku pozostałych 10 projektów, w tym 9 projektów infrastrukturalnych, nie udało się osiągnąć zakładanego stopnia wykorzystania, a w niektórych przypadkach było ono rażąco mniejsze od oczekiwań (zob. **wykres 4**).

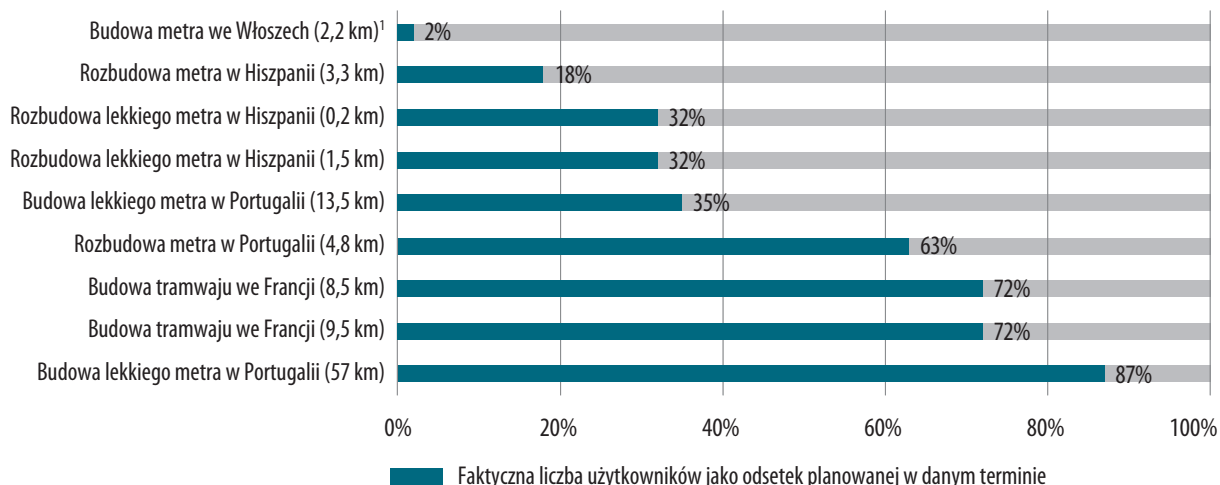
Ramka 5

Dwa projekty, w przypadku których założenia i dane były dostępne, a założenia zostały zrealizowane

- o Nowa linia tramwajowa we Włoszech przewiozła w 2012 r. 12,2 mln pasażerów, tj. 113% zakładanej liczby (10,8 mln). Zdaniem promotora projektu wynik ten był zasługą przede wszystkim dobrej koordynacji z siecią autobusową oraz integracji opłat za przejazd.
- o Roczna liczba przejazdów w sieci autobusowej we Francji wyniosła 99,2% zakładanej na 2011 r. w analizie społeczno-ekonomicznej z 2009 r. Od 2008 r., w którym projekt oddano do użytku, do 2011 r., za który dostępne są najświeższe dane, liczba ta wzrosła o 12%, z 4,3 mln do 4,8 mln.

Wykres 4

Projekty infrastrukturalne, w przypadku których liczba użytkowników była mniejsza od przewidywanej



1 Zdaniem promotora projektu sytuacja powinna się poprawić wraz z ukończeniem realizacji pozostałych odcinków tej linii metra.
 Źródło: obliczenia Trybunału Obrachunkowego oparte na danych promotorów.

38

W przypadku pozostałych 8 projektów, dla których nie było dostępnych założeń lub odpowiadających im danych, Trybunał skorzystał z innych źródeł informacji, aby ustalić, czy

ich wykorzystanie było zadowalające. W 4 przypadkach odnotowano dowody świadczące, że uzyskiwane wyniki są dobre (przykłady w ramce 6), natomiast w pozostałych 4 wyniki były poniżej oczekiwań.

Ramka 6

Przykłady projektów, dla których założenia nie były dostępne, ale stwierdzono przesłanki pozwalające przypuszczać, że uzyskiwane wyniki są dobre

- o Jeden z projektów polegał na modernizacji dwóch odcinków sieci tramwajowej (Polska). W przypadku jednego z nich z porównania danych sprzed realizacji projektu i po jej ukończeniu wynika, że liczba pasażerów wzrosła o 49% w godzinach szczytu i o 29% w dni robocze.
- o Inny projekt w Polsce polegał na budowie nowego odcinka sieci tramwajowej. W tym przypadku z danych wynika, że korzysta z niego 2500 pasażerów na godzinę w godzinach szczytu i 35 700 pasażerów w dzień roboczy, co zgodnie z dostępną orientacyjną wartością porównawczą¹² uznaje się za zadowalający wynik.

12 W przypadku linii tramwajowej 2500 pasażerów odpowiada opracowanemu przez UITP spektrum przepustowości poszczególnych form miejskiej komunikacji zbiorowej. http://www.btrust.org.za/library/assets/uploads/documents/2_Resource%20docs_Making%20the%20Right%20Choice.pdf

Niektórych przyczyn niedostatecznego wykorzystania można było uniknąć

39

Najważniejsze czynniki, na które promotor projektu lub władze lokalne mieli bezpośredni wpływ¹³, a które prowadziły do niedostatecznego wykorzystania projektów objętych kontrolą, podzielić można na dwie kategorie: niedociągnięcia w koncepcji projektu (uchylenia w studiach wykonalności, w tym przeszacowanie liczby użytkowników) oraz – co istotniejsze – słabe punkty polityki w zakresie mobilności (brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi formami transportu oraz koordynacji z polityką parkingową, brak planu mobilności miejskiej).

40

Czynniki te miały negatywny wpływ na wskaźniki wykorzystania w przypadku 11 z 14 projektów, w odniesieniu do których stwierdzono niedostateczne wykorzystanie (zob. pkt 37 i 38)¹⁴. 7 z tych projektów zostało zatwierdzonych przez Komisję, a 4 przez państwa członkowskie. Przykłady przedstawiono w **ramce 7**.

41

Przyczyny niedostatecznego wykorzystania mogły być przedmiotem bardziej szczegółowej analizy na etapie opracowania koncepcji projektu i jego planowania.

13 Zewnętrznym czynnikiem, który mógł mieć wpływ na wykorzystanie projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, jest międzynarodowy kryzys gospodarczo-finansowy.

14 Ponieważ każdego z projektów dotyczyć może większa liczba przyczyn, w przypadku tych 11 projektów stwierdzono łącznie 23 wystąpienia różnych przyczyn.

Ramka 7

Przykładowe przyczyny niedostatecznego wykorzystania

- o W przypadku lekkiego metra, liczącego 58 stacji (Portugalia), które zastąpiło część sieci autobusowej, liczba użytkowników została przeszacowana o około 30%. Zdaniem promotora projektu przyczyną tego był brak wiarygodnego systemu liczenia pasażerów autobusów. W studium wykonalności za najważniejszy czynnik decydujący o osiągnięciu oczekiwanego popytu i o odchodzeniu użytkowników od komunikacji indywidualnej na rzecz zbiorowej uznano politykę parkingową. Mimo to do momentu przeprowadzenia kontroli nie powstały ani parkingi P+R na obu końcach linii północ-południe, ani podmiejska pętla autobusowa. Ponadto w centrum miasta dostępne były miejsca parkingowe po atrakcyjnych cenach (cena w centrum była taka sama jak na P+R, do czego doliczyć należy opłatę za przejazd metrem). Wykorzystanie sieci metra jest poniżej oczekiwań pod względem liczby pasażerów (87%), liczby pasażerów przejętych z innych form transportu (55%) oraz wskaźnika obłożenia (62%). Dla ostatnich 3 stacji linii wskaźnik obłożenia wynosi poniżej 5%.
- o W Hiszpanii nowa stacja metra powstała w odpowiedzi na mocno artykułowane zapotrzebowanie wynikające z konieczności położenia kresu izolacji społecznej. Poprzedzająca realizację projektu analiza potrzeb w zakresie mobilności nie obejmowała ilościowego porównania poszczególnych wariantów komunikacyjnych. Liczba użytkowników stanowi zaledwie 18% zakładanej.
- o Nowa sieć tramwajowa we Francji przewoziła 8,3 mln pasażerów rocznie, tj. 72% zakładanej liczby (11,6 mln). Jednocześnie wskaźnik korzystania z samochodów prywatnych wzrósł z 60% przejazdów w 1997 r. do 65% w 2011 r., podczas gdy celem planu mobilności miejskiej było obniżenie tego wskaźnika do 59% już w 2005 r. Zdaniem przedstawicieli organu odpowiedzialnego za komunikację zbiorową na popyt na przewozy tramwajowe rzutują: kiepska jakość usług przewozowych oferowanych przez sieć autobusową oraz nieodpowiednia polityka parkingowa. W latach 2005–2012 liczba miejsc parkingowych w centrum miasta wzrosła o 17%, podczas gdy już w planie miejskiej komunikacji zbiorowej z 2005 r. uznano, że jest ona nadmierna.

Uwagi

Niedostateczne wykorzystanie może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie spodziewanych korzyści...

42

W każdym wniosku o przyznanie dofinansowania przekazywanym Komisji do zatwierdzenia oprócz stopnia wykorzystania podaje się inne spodziewane korzyści, np. zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, hałasu, zatorów komunikacyjnych, liczby wypadków i zużycia paliw. Korzyści te powinny z kolei mieć bardziej ogólny pozytywny wpływ na środowisko, stan zdrowia publicznego, wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zwłaszcza za sprawą zmniejszenia zatorów komunikacyjnych.

43

Promotor projektu szacuje spodziewane korzyści na podstawie kluczowego wskaźnika, np. liczby osób rezygnujących z korzystania z samochodu osobowego na rzecz komunikacji zbiorowej. Zatem w przypadku gdy wskaźnik wykorzystania dla danego projektu nie osiąga zakładanych wartości, może to mieć negatywny wpływ również na tego rodzaju inne korzyści.

...które nie jest monitorowane...

44

Spodziewane korzyści uwzględnia się w analizie społeczno-ekonomicznej. Stanowią one ważny czynnik przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu pieniędzy publicznych na realizację projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które z natury nie są rentowne.

45

Przed rozpoczęciem realizacji projektu dokonuje się wprowadzenia oszacowania spodziewanych korzyści, jednak w przypadku skontrolowanych projektów nie były one systematycznie monitorowane w celu ustalenia faktycznych osiągnięć.

46

W dwóch z odwiedzonych miast kontrolerzy odnotowali jednak, że opracowano, a następnie monitorowano zestaw wskaźników dotyczących aspektów, na które współfinansowane projekty miały wpływ.

Zdjęcie 3

Tramwaj we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

...a także może powodować większe obciążenie finansowe władz publicznych**47**

W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów, które z natury nie są rentowne, wpływy operacyjne nie pokrywały w pełni kosztów eksploatacji i utrzymania, a powstały deficyt finansowany był dotacją ze środków publicznych¹⁵.

48

W przypadku 14 projektów, których wykorzystanie było mniejsze od oczekiwanego, mniejsza od pierwotnie prognozowanej liczba użytkowników oznaczała mniejsze wpływy ze sprzedaży biletów. Kompensowane to było wyższą niż planowano dotacją publiczną, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym faktyczne wpływy operacyjne były wyższe od oczekiwanych w następstwie podwyżki opłat.

- 15 Dotacja publiczna stanowi na przykład 9% rocznego budżetu w przypadku jednego lekkiego metra, 66% w przypadku innego (wobec spodziewanych 0%), 68% przypadku sieci tramwajowej i 75% w przypadku sieci autobusowej.

Zdjęcie 4**Tramwaj i autobus we Francji**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

49

Ogólny wniosek z kontroli jest taki, że współfinansowane przez UE projekty w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej zostały wprawdzie zrealizowane w sposób zadowalający i generalnie spełniają potrzeby użytkowników, jednak często są niedostatecznie wykorzystane, co ma wpływ na ich ogólną efektywność.

Realizacja projektu

50

W przypadku większości projektów infrastruktura, urządzenia i tabor zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją (pkt 20).

51

W przypadku czterech projektów wystąpiły znaczne opóźnienia, które według aktualnych prognoz wynosiły od dwóch do czterech lat. Opóźnienia spowodowane były przeszkodami naturalnymi lub historycznymi, modyfikacjami podczas realizacji projektu, problemami z koordynacją oraz opóźnieniami w udostępnianiu gruntów (pkt 21 i 22).

52

W przypadku trzech projektów koszty zostały znacznie przekroczone (o ponad 20%) z powodu opóźnień, problemów technicznych i administracyjnych oraz braku koordynacji (pkt 23–25).

Usługi będące rezultatem projektów

53

Ze wskaźników, które są monitorowane przez przewoźników, oraz z badań zadowolenia użytkowników (tam gdzie są dostępne) wynika, że projekty spełniają potrzeby użytkowników. Jednak nie we wszystkich projektach objętych kontrolą korzysta się z tego rodzaju narzędzi zarządczych. Stwierdzono pewne dobre praktyki, np. zapisanie wskaźników w umowie o świadczeniu usług przewozowych zawartej między promotorem projektu a przewoźnikiem i powiązanie wynagrodzenia tego ostatniego z osiąganymi wynikami. Obiekty i usługi będące rezultatem projektów były ogólnie łatwo dostępne (pkt 26–34).

Wykorzystanie projektów

54

W przypadku 40% skontrolowanych projektów brak było założeń lub danych dotyczących wykorzystania. Uniemożliwiało to pomiar wskaźnika wykorzystania projektu, który jest kluczowym wskaźnikiem wykonania na potrzeby oceny efektywności projektów w zakresie komunikacji zbiorowej (pkt 37).

55

W przypadkach gdy dane dotyczące wykorzystania nie były dostępne, Trybunał skorzystał z innych danych, aby wyciągnąć wnioski na temat efektywności danego projektu. Ogólnie Trybunał uważa, że dwie trzecie projektów jest niedostatecznie wykorzystanych (pkt 37 i 38).

Wnioski i zalecenia

56

Dwa najważniejsze czynniki, na które promotor projektu lub władze lokalne mają bezpośredni wpływ, a które prowadzą do niedostatecznego wykorzystania większości projektów objętych kontrolą, to niedociągnięcia w koncepcji projektu oraz słabe punkty polityki w zakresie mobilności (pkt 39–41).

57

Mniejsza od oczekiwanej liczba pasażerów oznacza również mniejsze korzyści gospodarcze i społeczne (np. zanieczyszczenia i zatory komunikacyjne). Korzyści te z reguły nie są jednak monitorowane przez promotorów ani organy krajowe (pkt 42–46). Oznacza to również, że może wystąpić potrzeba dodatkowego dofinansowania ze środków publicznych, celem zapewnienia stabilności finansowej projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, których to dotyczy (pkt 47 i 48).

Zalecenie 1

W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać wprowadzenia narzędzi zarządczych umożliwiających monitorowanie jakości usług i poziomu zadowolenia użytkowników po oddaniu projektu do użytku, np.:

- a) zawarcia w umowach o świadczenie usług przewozowych minimalnego zestawu wskaźników wraz z określeniem zakładanych wartości docelowych oraz – w miarę możliwości – powiązania wynagrodzenia przewoźnika z uzyskiwanymi wynikami;

- b) przeprowadzania badań zadowolenia użytkowników, które umożliwiałyby podejmowanie odpowiednich działań mających na celu lepsze spełnianie oczekiwań użytkowników.

Zalecenie 2

W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać zawarcia w umowach o przyznanie dotacji pewnej minimalnej liczby wskaźników rezultatu wraz z określeniem zakładanych wartości docelowych, a następnie pomiaru tych wskaźników na potrzeby monitorowania i oceny:

- a) wskaźnika wykorzystania komunikacji zbiorowej, który jest kluczowym wskaźnikiem wykonania w przypadku projektów tego rodzaju;
- b) spodziewanych korzyści w postaci np. zmniejszenia zanieczyszczeń, hałasu i zatorów komunikacyjnych oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zalecenie 3

W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać, aby oszacowanie liczby oczekiwanych użytkowników poddawano bardziej rygorystycznej analizie oraz aby wybór formy transportu uzasadniony był porównaniem różnych wariantów pod względem ilościowym.

Zalecenie 4

W przypadku projektów, które podlegają jej zatwierdzeniu, Komisja powinna wymagać, aby projekty były uwzględnione w polityce w zakresie mobilności, która:

- a) podejmuje kwestię spójności wszystkich form transportu włącznie z polityką parkingową na terenie całej aglomeracji miejskiej;
- b) wykazuje, że dany projekt ma charakter priorytetowy i jest najbardziej odpowiednim rozwiązaniem;
- c) wskazuje, w jakim zakresie projekt przyczyni się do realizacji jej ogólnych celów (np. zmiany modelu transportu).

Zalecenie 5

Komisja powinna ponadto wymagać, aby kwestie, o których mowa w zaleceniach 1–4, były uwzględniane przez władze państw członkowskich przy zarządzaniu projektami w zakresie komunikacji miejskiej, które uzyskały dofinansowanie UE.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Henri GRETHEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 lutego 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Unijna polityka w zakresie komunikacji miejskiej: dokumenty opublikowane w ciągu ostatniej dekady

01

Biała księga z 2001 r.: „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje”, COM(2001) 370 final.

02

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „W kierunku strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego”, COM(2004) 60 final.

03

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, COM(2005) 718 final.

04

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.”, COM(2006) 314 final.

05

Komunikat Komisji: „Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: Sposoby wykorzystania potencjału”, COM(2006) 545 final.

06

Zielona księga Komisji: „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, COM(2007) 551 final.

07

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Plan działania na rzecz mobilności w miastach”, COM(2009) 490 final.

08

Biała księga: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final.

Ogólne informacje o projektach objętych kontrolą według stanu na czas jej przeprowadzenia

Kraj/ miasto	Projekt	Data oddania do użytku	Ostateczny koszt całkowity ³	Koszty kwalifikowalne (A)	Dotacja UE		Projekt zatwierdzony przez Komisję czy państwo członkowskie ⁴
					w mln EUR		
Hiszpania							
Barcelona	Przedłużenie trzeciej linii metra o 0,6 km i 1 stację	maj 2001	82,5	19,3	5,5	28,5%	PC
	Przedłużenie trzeciej linii metra o 2,2 km i 2 stacje	wrzesień 2008	106,9	40,5	9,6	23,7%	PC
	Przedłużenie jedenastej linii lekkiego metra o 1,5 km i 2 stacje	grudzień 2003	51,8	22,7	6,8	30,0%	PC
	Przedłużenie jedenastej linii lekkiego metra o 0,2 km i 2 stacje	grudzień 2003	56,9	16,7	4,4	26,3%	PC
Madryt	Przedłużenie jedenastej linii metra o 3,3 km i 1 stację	październik 2010	167,6	113,9	50,3	44,2%	COM
Francja							
Hawr	Budowa linii tramwajowej o długości 13 km	nie oddano ²	394,7	249,5	10,0	4,0%	COM
	System eksploatacyjno-informacyjny	oddano częściowo	1,9	0,7	0,3	47,1%	PC
Val de Sambre	Budowa buspasów o długości 8,4 km	grudzień 2008	88,7	50,7	15,9	31,4%	COM
Valenciennes	Budowa pierwszego odcinka linii tramwajowej o długości 9,5 km	lipiec 2006	263,7	106,1	5,1	4,8%	COM
	Budowa drugiego odcinka linii tramwajowej o długości 8,5 km	wrzesień 2007	67,8	45,4	7,5	16,5%	COM
Włochy							
Florencja	Budowa odcinka sieci tramwajowej o długości 18,9 km na potrzeby linii 1, 2 i 3	oddano częściowo	688,0	159,9	53,3	33,3%	COM
	System informacyjny	maj 2012	0,3	0,3	0,1	33,3%	PC
Neapol	Przedłużenie pierwszej linii metra o 5,3 km i 6 stacji	nie oddano	1 524,0	1 015,0	507,0	50,0%	COM
	Budowa szóstej linii metra o długości 2,2 km oraz 4 stacji	luty 2007	140,9	122,3	61,2	50,0%	COM
	Przedłużenie szóstej linii metra o 3,3 km i 4 stacje	ukończenie w 2015	643,0	173,1	86,5	50,0%	COM

Kraj / miasto	Projekt	Data oddania do użytku	Ostateczny koszt całkowity ³	Koszty kwalifikowalne (A)	Dotacja UE		Projekt zatwierdzony przez Komisję czy państwo członkowskie ⁴
			w mln EUR		odsetek (A)		
Polska¹							
Kraków	Modernizacja i przebudowa 4 km sieci tramwajowej oraz zakup 24 tramwajów	maj 2008	63,7	51,9	25,7	49,5%	COM
	Budowa i przebudowa 5,4 km sieci tramwajowej oraz zakup 24 tramwajów	czerwiec 2011	107,2	92,0	54,2	58,9%	COM
Warszawa	Przedłużenie pierwszej linii metra o 4 km i 4 stacje	październik 2008	261,7	189,8	80,1	42,2%	COM
	Modernizacja połączenia kolejowego z portem lotniczym o długości 14 km	wrzesień 2008	65,1	52,5	13,7	26,1%	PC
	Przedłużenie o 2 km połączenia kolejowego z portem lotniczym, wraz z budową tunelu	nie oddano ²	91,5	72,1	50,5	70,0%	COM
	Zakup 13 pociągów do obsługi połączenia kolejowego z portem lotniczym	listopad 2011	86,2	69,7	41,1	59,0%	COM
Portugalia							
Lizbona	Przedłużenie linii B metra o 4,8 km i 5 stacji	marzec 2004	295,1	266,0	100,0	37,6%	COM
	Budowa 13,5 km lekkiego metra z 19 stacjami	listopad 2008	352,9	265,0	79,5	30,0%	COM
Porto	Budowa 57 km lekkiego metra z 58 stacjami	marzec 2006	1 962,0	890,4	320,2	36,0%	COM
	Zintegrowany system opłat za przejazd	grudzień 2005	11,2	8,1	4,4	54,3%	PC
	System eksploatacyjno-informacyjny	grudzień 2006	11,2	9,7	5,3	54,6%	PC
Ogółem	26 skontrolowanych projektów		7 586,50	4 103,30	1 598,23	39,6%	

1 W przypadku projektów polskich kwoty przeliczono, przyjmując średni kurs 1 EUR = 4 PLN.

2 Te dwa projekty zostały oddane do użytku przed końcem 2012 r.

3 Kursy w podano kwoty zatwierdzone na etapie wniosku o dofinansowanie.

4 COM = Komisja; PC = państwo członkowskie.

Streszczenie

II a)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Trybunał ocenę, według której projekty w większości zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że 15 z 21 poddanych analizie projektów zostało oddanych do użytku w terminie lub z opóźnieniem nieprzekraczającym dziewięciu miesięcy, co Komisja uważa za niewielkie opóźnienie w przypadku tego rodzaju projektów. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych pewnych opóźnień często nie da się uniknąć.

Komisja uważa, że opóźnienia w ramach czterech wspomnianych projektów miały konkretne przyczyny niezależne od promotora i Komisji.

Komisja wskazuje, że sytuacja ta nie ma wpływu na budżet UE, gdyż kwoty, o jakie koszty zostały przekroczone, muszą być pokryte z budżetu krajowego. Komisja uważa, że wiele przypadków przekroczenia kosztów było spowodowanych trudnościami natury technicznej, niezależnymi od promotorów projektu.

II b)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje rezultaty kontroli dotyczącej potrzeb użytkowników.

W ramach pięciu skontrolowanych projektów wystąpiło niedostateczne wykorzystanie infrastruktury, gdyż wskaźnik wykorzystania wyniósł poniżej 35% oczekiwanego poziomu. W przypadku pozostałych projektów wskaźnik wykorzystania przekroczył 60% liczby oczekiwanych użytkowników.

Opóźnienia w realizacji projektów mogą również prowadzić do opóźnień w osiągnięciu celów dotyczących wykorzystania.

Transport publiczny stanowi podstawę zrównoważonej komunikacji miejskiej i przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu włączenia społecznego. W związku z tym często z góry zakłada się, że wsparcie ze strony władz publicznych jest koniecznością.

II c)

Komisja przyjmuje do wiadomości stwierdzone przyczyny niedostatecznego wykorzystania. Popyt na usługi transportowe jest jednak popytem pochodnym, ściśle związanym z sytuacją gospodarczą. W trakcie przeprowadzania analiz na etapie projektowania i planowania nie można było przewidzieć możliwego wpływu międzynarodowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Kryzys wpłynął między innymi na potrzeby w zakresie mobilności, co mogło przyczynić się do niedostatecznego wykorzystania, gdyż na etapie opracowywania projektów nie można było przewidzieć znacznego spowolnienia popytu w zakresie mobilności w miastach.

Kryzys miał również wpływ na sytuację finansową miast i być może na ich zdolność do utrzymania i subsydowania usług publicznych, co miało negatywne skutki na wykorzystanie. W każdym razie wszystkie projekty zostały poddane kontroli na wczesnym etapie realizacji i nadal możliwe jest podjęcie dodatkowych środków w celu zwiększenia wykorzystania w przyszłości.

III a)

W odniesieniu do zaleceń 1–4 Komisja podkreśla, że procedura oceny i przyjmowania dużych projektów w okresie programowania 2014–2020 pozwoli na wczesne dokonanie przeglądu projektów na początkowym etapie przez ekspertów specjalizujących się w zarządzaniu projektami, analizie kosztów i korzyści oraz kwestiach technicznych lub z zakresu inżynierii. Komisja przygotowuje akty delegowane i wykonawcze określające poszczególne kryteria jakości, których należy przestrzegać w ramach wszystkich dużych projektów. Ponadto wydane zostaną wytyczne dotyczące analizy kosztów i korzyści, które będą zawierały praktyczne zalecenia dla poszczególnych sektorów oraz badania sytuacyjne, aby umożliwić beneficjentom ukierunkowanie projektów na osiągnięcie jak najwyższej wartości dodanej UE.

Wszystkie projekty podlegające zatwierdzeniu przez Komisję należy poddać przeglądowi jakości, przeprowadzanemu na podstawie zestawu kryteriów przez Komisję albo przez niezależnych ekspertów (inicjatywy JASPERS, opłaconych ze środków pomocy technicznej Komisji lub inne podmioty wyznaczone przez państwa członkowskie za zgodą Komisji).

Nowe ramy polityki spójności opierają się na podejściu zorientowanym na wyniki, co ma również wpływ na sposób przeprowadzania przez Komisję oceny dużych projektów. W formularzu wniosku (w formie aktu wykonawczego Komisji) znajdować się będzie oddzielna sekcja, w której w odniesieniu do poszczególnych projektów konieczne będzie przedstawienie oczekiwanego wkładu we wskaźniki rezultatu i produktu w ramach danej osi priorytetowej.

W akcie delegowanym dotyczącym przeglądu jakości Komisja przedstawi warunki, które państwa członkowskie muszą spełniać i których spełnienie muszą potwierdzać w sprawozdaniu z przeglądu jakości. Obowiązek ten obejmuje również określenie wykonalności i wiarygodności analizy popytu, uzasadnienie potrzeby realizacji projektu oraz określenie ogólnej przepustowości obiektów projektu.

Zgodnie z ramami regulacyjnymi nowego okresu programowania wszystkie projekty będą uwzględniały w stosownych przypadkach wspólne wskaźniki produktu. Wskaźniki rezultatu będą uzgadniane w procesie negocjacji dotyczących programów i ustalane na poziomie osi priorytetowej, a następnie monitorowane w okresie realizacji. Określenie szczegółowych zasad dotyczących systemu oceny i monitorowania, w szczególności warunków zawierania umów pomiędzy instytucjami zarządzającymi a przewoźnikami, należy jednak do kompetencji instytucji zarządzającej zgodnie z art. 125 ust. 3 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. W razie potrzeby Komisja będzie zalecała, aby w przypadku dużych projektów istniał minimalny zestaw wskaźników oraz aby wynagrodzenie przewoźnika było uzależnione od wyników.

Komisja będzie zalecała promotorom projektu, aby przeprowadzali badania poziomu zadowolenia użytkowników, w przypadku gdy będzie to istotne z punktu widzenia celów projektu.

III b)

Dzięki przeglądowi jakości projektów Komisja zapewni, aby w przypadku projektów podlegających zatwierdzeniu przez Komisję wyraźnie przedstawiano wkład tych projektów we wskaźniki rezultatu dotyczące monitorowania postępów.

Wskaźnik wykorzystania nie należy do wspólnych wskaźników, które państwa członkowskie zobowiązane są monitorować. Podczas negocjacji dotyczących programów Komisja będzie jednak nalegać, aby w stosownych przypadkach „wskaźnik wykorzystania komunikacji zbiorowej” uwzględniono w programach operacyjnych obejmujących transport publiczny, a w konsekwencji w systemach monitorowania tego wskaźnika przez państwa członkowskie.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że monitorowanie wkładu projektów ma zasadnicze znaczenie dla weryfikacji prawidłowości realizacji programu. Instytucje zarządzające muszą dokonać oceny (zgodnie z planami oceny) wpływu projektów finansowanych przez UE na realizację celów danej osi priorytetowej, ale nie w ramach umowy o udzielenie dotacji. Następnie – jeśli elementy te zostaną włączone jako wskaźniki rezultatu programu operacyjnego – osiągnięte wyniki zostaną uwzględnione i poddane ocenie w rocznych i końcowych sprawozdaniach z realizacji przedstawianych przez państwa członkowskie w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.

III c)

Dzięki przeglądowi jakości wniosków Komisja zapewni przeprowadzenie analizy głównych możliwości i wybór najlepszego wariantu do realizacji wraz z uzasadnieniem tego wyboru.

Komisja zapewni też przeprowadzenie analizy popytu (lub biznesplanu w przypadku inwestycji produkcyjnych) na podstawie wiarygodnych szacunków i zgodnie z głównymi trendami demograficznymi i zmianami sytuacji w danym sektorze, aby uzasadnić potrzebę realizacji projektu i ogólną przepustowość obiektów projektu.

III d)

W przypadku wszystkich dużych projektów należy wykazać ich wkład w realizację określonych na poziomie programu celów w zakresie wspierania zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej zgodnie z art. 5 pkt 4 lit. e) rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 („rozporządzenie w sprawie EFRR” i art. 4 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia (UE) nr 1300/2013 („rozporządzenie w sprawie Funduszu Spójności”).

III e)

Komisja zgadza się, że tymi kwestiami powinny zajmować się instytucje zarządzające i będzie promować taką praktykę.

Uwagi

20

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Trybunał ocenę, według której projekty w większości zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją.

21

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że 15 z 21 projektów poddanych analizie zostało oddanych do użytku w terminie lub z opóźnieniem nieprzekraczającym dziewięciu miesięcy, co Komisja uważa za niewielkie opóźnienie, jeśli chodzi o tego rodzaju projekty. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych pewnych opóźnień często nie da się uniknąć.

Komisja uważa, że znaczne opóźnienia spowodowane były konkretnymi, niedającymi się uniknąć okolicznościami związanymi z realizacją poszczególnych projektów, takimi jak znaleziska archeologiczne, potrzeba dodatkowej konsolidacji gruntu lub zmiana na szczeblu politycznym. Ani promotor projektu, ani służby Komisji nie były w stanie przewidzieć takich czynników.

Ramka 1 – Tiret drugie

Pierwotny projekt przebiegu torów tramwaju we Włoszech, do którego odniósł się Trybunał, został zatwierdzony po konsultacjach społecznych. Zmiany polityczne na szczeblu gminnym oraz przeprowadzone w ich następstwie referendum z 2010 r. spowodowały zmianę pierwotnego projektu linii 2 i 3. Ani promotor projektu, ani służby Komisji nie były w stanie przewidzieć tych okoliczności.

24

Komisja zawsze postrzega przekroczenie kosztów jako problem, gdyż może ono mieć wpływ na ekonomiczną strukturę projektu. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych często trudno jest jednak uniknąć dodatkowych kosztów mimo dokładnego planowania, analiz i badań gruntu (zob. przykłady w ramce 2).

25

Komisja wskazuje, że sytuacja ta nie ma wpływu na budżet UE, gdyż kwoty, o jakie koszty zostały przekroczone, muszą być pokryte z budżetu krajowego.

28

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie, że w 18 spośród 21 skontrolowanych przypadków usługi oferowane w ramach projektów były monitorowane i zgodne z odpowiednimi wyznaczonymi celami.

Ramka 3 – Tiret pierwsze

Ustalenie dotyczące linii metra we Włoszech, do którego odniósł się Trybunał, może być wyjaśnione faktem, że linia i towarzyszący jej system informacji nie zostały ukończone. Do 2015 r. obecnie odrębny odcinek stanie się częścią bardziej rozbudowanej sieci metra.

Ramka 3 – Tiret drugie

W odniesieniu do ustalenia dotyczącego projektu w Polsce, do którego odniósł się Trybunał, Komisja przyznaje, że częstotliwość kursowania pociągów nie odpowiada założeniom przyjętym na etapie projektowania. Komisja przedstawi ten problem polskim władzom w ramach monitorowania programu do zapytania o powody tej zmiany.

Ramka 4

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie przez Trybunał istnienia dobrych praktyk. Komisja przygotowuje wytyczne dotyczące analizy kosztów i korzyści w odniesieniu do programów na lata 2014–2020, które będą zawierały badanie sytuacyjne dotyczące transportu miejskiego.

32

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszystkie dostępne badania wykazały wysoki poziom zadowolenia ze świadczonych usług.

Wspólna odpowiedź do pkt 33 i 34

Komisja z zadowoleniem przyjmuje to pozytywne ustalenie.

37

Komisja uważa, że beneficjenci powinni przykładać większą wagę do definiowania kluczowych wskaźników wykonania.

W ramach pięciu skontrolowanych projektów wystąpiło niedostateczne wykorzystanie infrastruktury, gdyż wskaźnik wykorzystania wyniósł poniżej 35% oczekiwanego poziomu. W przypadku projektu realizowanego we Włoszech sytuacja powinna ulec poprawie na koniec 2015 r., po włączeniu linii do sieci zgodnie z planem.

W przypadku pozostałych projektów wskaźnik wykorzystania przekroczył 60% liczby oczekiwanych użytkowników.

Opóźnienia w realizacji projektów mogą również prowadzić do opóźnień w osiąganiu celów dotyczących wykorzystania.

Zob. odpowiedź do pkt 39 i 40.

Wspólna odpowiedź do pkt 39 i 40

Komisja przyjmuje do wiadomości stwierdzone przyczyny niedostatecznego wykorzystania. W trakcie przeprowadzania analiz na etapie projektowania i planowania nie można było jednak przewidzieć możliwego wpływu międzynarodowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Kryzys wpłynął między innymi na potrzeby w zakresie mobilności, co mogło się przyczynić do niedostatecznego wykorzystania, gdyż na etapie opracowywania projektów nie można było przewidzieć znacznego spowolnienia popytu w zakresie mobilności w miastach. Kryzys miał również wpływ na sytuację finansową miast i być może na ich zdolność do utrzymania i subsydiowania usług publicznych, co miało negatywny skutek na wykorzystanie. W każdym razie wszystkie projekty zostały poddane kontroli na wczesnym etapie realizacji i nadal możliwe jest podjęcie dodatkowych środków w celu zwiększenia wykorzystania w przyszłości.

Zob. odpowiedź do pkt 37.

41

Zob. odpowiedź do pkt 39 i 40.

Ramka 7–Tiret trzecie

Komisja przyznaje, że po zakończeniu realizacji projektów we Francji powinno być do poprawy dostosowania usług autobusowych oraz zmniejszenia liczby miejsc parkingowych. Na koniec 2013 r. francuskie władze publiczne ogłosiły przeprowadzenie działań naprawczych. Przewidują one stworzenie nowych linii transportu publicznego w celu rozbudowy sieci publicznej oraz ograniczenie liczby miejsc parkingowych w centrum.

47

Transport publiczny stanowi podstawę zrównoważonej komunikacji miejskiej i przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu włączenia społecznego. W związku z tym często z góry zakłada się, że wsparcie ze strony władz publicznych jest koniecznością.

Wnioski i zalecenia

49

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ogólny wynik kontroli, tj. stwierdzenie, że projekty generalnie spełniają potrzeby użytkowników.

Komisja przyjmuje do wiadomości stwierdzone przyczyny niedostatecznego wykorzystania. Popyt na usługi transportowe jest jednak popytem pochodnym, ściśle związanym z sytuacją gospodarczą. W trakcie przeprowadzania analiz na etapie projektowania i planowania nie można było przewidzieć możliwego wpływu międzynarodowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Kryzys wpłynął między innymi na potrzeby w zakresie mobilności, co mogło się przyczynić do niedostatecznego wykorzystania, gdyż na etapie opracowywania projektów nie można było przewidzieć znacznego ograniczenia popytu w zakresie mobilności w miastach. Kryzys miał również wpływ na sytuację finansową miast i być może na ich zdolność do utrzymania i subsydiowania usług publicznych, co miało negatywne skutki na wykorzystanie. W każdym razie wszystkie projekty zostały poddane kontroli na wczesnym etapie realizacji i nadal możliwe jest podjęcie dodatkowych środków w celu zwiększenia wykorzystania w przyszłości.

50

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Trybunał ocenę, według której projekty w większości zostały zrealizowane zgodnie ze specyfikacją.

51

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że 15 z 21 poddanych analizie projektów zostało oddanych do użytku w terminie lub z opóźnieniem nieprzekraczającym dziewięciu miesięcy, co Komisja uważa za niewielkie opóźnienie, jeśli chodzi o tego rodzaju projekty. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych pewnych opóźnień często nie da się uniknąć.

Komisja uważa, że opóźnienia w ramach 4 wspomnianych projektów miały konkretne przyczyny, niezależne od promotora i Komisji.

52

Komisja wskazuje, że sytuacja ta nie ma wpływu na budżet UE, gdyż kwoty, o jakie koszty zostały przekroczone, muszą być pokryte z budżetu krajowego. Komisja uważa, że wiele przypadków przekroczenia kosztów spowodowanych było trudnościami natury technicznej, niezależnymi od promotorów projektu (zob. pkt 24).

53

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie, że w 18 spośród 21 skontrolowanych przypadków usługi oferowane w ramach projektów były monitorowane i zgodne z odpowiednimi wyznaczonymi celami, że wszystkie dostępne badania wskazywały na wysoki poziom zadowolenia ze świadczonych usług oraz że obiekty i usługi będące rezultatem projektów były ogólnie łatwo dostępne.

54

Komisja zgadza się, że beneficjenci powinni przykładać większą wagę do definiowania kluczowych wskaźników wykonania.

55

W ramach 5 skontrolowanych projektów wystąpiło niedostateczne wykorzystanie infrastruktury, gdyż wskaźnik wykorzystania wyniósł poniżej 35% oczekiwanego poziomu. W przypadku 1 projektu sytuacja powinna ulec poprawie na koniec 2015 r., po włączeniu linii do sieci zgodnie z planem.

W przypadku pozostałych projektów wskaźnik wykorzystania przekroczył 60% liczby oczekiwanych użytkowników.

Opóźnienia w realizacji projektów mogą również prowadzić do opóźnień w osiąganiu celów dotyczących wykorzystania.

56

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 49.

57

Transport publiczny stanowi podstawę zrównoważonej komunikacji miejskiej i przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu włączenia społecznego. W związku z tym często z góry zakłada się, że wsparcie ze strony władz publicznych jest koniecznością.

Zalecenie 1

W odniesieniu do zaleceń 1–4, Komisja podkreśla, że procedura oceny i przyjmowania dużych projektów w okresie programowania 2014–2020 pozwoli na wcześnie dokonanie przeglądu projektów na początkowym etapie przez ekspertów specjalizujących się w zarządzaniu projektami, analizie kosztów i korzyści oraz kwestiach technicznych lub z zakresu inżynierii. Komisja przygotowuje akty delegowane i wykonawcze określające poszczególne kryteria jakości, których należy przestrzegać w ramach wszystkich dużych projektów. Ponadto wydane zostaną wytyczne dotyczące analizy kosztów i korzyści, które będą zawierały praktyczne zalecenia dla poszczególnych sektorów oraz badania sytuacyjne, aby umożliwić beneficjentom ukierunkowanie projektów na osiągnięcie jak najwyższej wartości dodanej UE.

Wszystkie projekty podlegające zatwierdzeniu przez Komisję należy poddać przeglądowi jakości przeprowadzanemu na podstawie zestawu kryteriów przez Komisję albo przez niezależnych ekspertów (inicjatywy JASPERS, opłaconych ze środków pomocy technicznej Komisji lub inne podmioty wyznaczone przez państwa członkowskie za zgodą Komisji).

Nowe ramy polityki spójności opierają się na podejściu zorientowanym na wyniki, co ma również wpływ na sposób przeprowadzania przez Komisję oceny dużych projektów. W formularzu wniosku (w formie aktu wykonawczego Komisji) znajdować się będzie oddzielna sekcja, w której w odniesieniu do poszczególnych projektów konieczne będzie przedstawienie oczekiwanego wkładu we wskaźniki rezultatu i produktu w ramach danej osi priorytetowej.

W akcie delegowanym dotyczącym przeglądu jakości Komisja przedstawi warunki, które państwa członkowskie muszą spełniać i których spełnienie muszą potwierdzać w sprawozdaniu z przeglądu jakości. Obowiązek ten obejmuje również określenie wykonalności i wiarygodności analizy popytu, uzasadnienie potrzeby realizacji projektu oraz określenie ogólnej przepustowości obiektów projektu.

Zalecenie 1 a)

Zgodnie z ramami regulacyjnymi nowego okresu programowania wszystkie projekty będą uwzględniały w stosownych przypadkach wspólne wskaźniki produktu. Wskaźniki rezultatu będą uzgadniane w procesie negocjacji dotyczących programów i ustalane na poziomie osi priorytetowej, a następnie monitorowane w okresie realizacji. Określenie szczegółowych zasad dotyczących systemu oceny i monitorowania, w szczególności warunków zawierania umów pomiędzy instytucjami zarządzającymi a przewoźnikami, należy jednak do kompetencji instytucji zarządzającej zgodnie z art. 125 ust. 3 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. W razie potrzeby Komisja będzie zalecała, aby w przypadku dużych projektów istniał minimalny zestaw wskaźników oraz aby wynagrodzenie przewoźnika było uzależnione od wyników.

Zalecenie 1 b)

Komisja będzie zalecała promotorom projektu, aby przeprowadzali badania poziomu zadowolenia użytkowników, w przypadku gdy będzie to istotne z punktu widzenia celów projektu.

Zalecenie 2

Dzięki przeglądowi jakości projektów Komisja zapewni, aby w przypadku projektów podlegających zatwierdzeniu przez Komisję wyraźnie przedstawiano wkład tych projektów we wskaźniki rezultatu dotyczące monitorowania postępów.

Zalecenie 2 a)

Wskaźnik wykorzystania nie należy do wspólnych składników, które państwa członkowskie zobowiązane są monitorować. Podczas negocjacji dotyczących programów Komisja będzie jednak nalegać, aby w stosownych przypadkach „wskaźnik wykorzystania komunikacji zbiorowej” uwzględniono w programach operacyjnych obejmujących transport publiczny, a w konsekwencji w systemach monitorowania tego wskaźnika przez państwa członkowskie.

Zalecenie 2 b)

Komisja zgadza się z Trybunałem, że monitorowanie wkładu projektów ma zasadnicze znaczenie dla weryfikacji prawidłowości realizacji programu. Instytucje zarządzające muszą dokonać oceny (zgodnie z planami oceny) wpływu projektów finansowanych przez UE na realizację celów danej osi priorytetowej, ale nie w ramach umowy o udzielenie dotacji. Następnie – jeśli elementy te zostaną włączone jako wskaźniki rezultatu programu operacyjnego – osiągnięte wyniki zostaną uwzględnione i poddane ocenie w rocznych i końcowych sprawozdaniach z realizacji przedstawianych przez państwa członkowskie w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.

Zalecenie 3

Dzięki przeglądowi jakości wniosków Komisja zapewni przeprowadzenie analizy głównych możliwości i wybór najlepszego wariantu do realizacji, wraz z uzasadnieniem tego wyboru.

Komisja zapewni też przeprowadzenie analizy popytu (lub biznesplanu w przypadku inwestycji produkcyjnych) na podstawie wiarygodnych szacunków i zgodnie z głównymi trendami demograficznymi i zmianami sytuacji w danym sektorze, aby uzasadnić potrzebę realizacji projektu i ogólną przepustowość obiektów projektu.

Zalecenie 4

W przypadku wszystkich dużych projektów należy wykazać ich wkład w realizację określonych na poziomie programu celów w zakresie wspierania zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej zgodnie z art. 5 pkt 4 lit. e) rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 („rozporządzenie w sprawie EFRR” i art. 4 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia (UE) nr 1300/2013 („rozporządzenie w sprawie Funduszu Spójności”).

Zalecenie 5

Komisja zgadza się, że tymi kwestiami powinny zajmować się instytucje zarządzające i będzie promować taką praktykę.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

Na lata 2000–2013 UE przeznaczyła 10,7 mld euro na współfinansowanie projektów mających pomóc miastom w rozwijaniu komunikacji zbiorowej, np. metra, tramwajów i autobusów. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał ocenił, czy projekty te zostały zrealizowane zgodnie z planem, czy będące ich rezultatem usługi spełniają potrzeby użytkowników oraz czy projekty są wykorzystywane w oczekiwanym stopniu.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

