



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 5

2013

CZY ŚRODKI PRZEZNACZONE
NA **DROGI** W RAMACH
EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI
SĄ WŁAŚCIWIE WYDATKOWANE?



Sprawozdanie specjalne 5 // 2013

CZY ŚRODKI PRZEZNACZONE NA DROGI W RAMACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI SĄ WŁAŚCIWIE WYDATKOWANE?

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

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

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 5 // 2013

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

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-281-4
doi:10.2865/78668

© Unia Europejska, 2013
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I-VI STRESZCZENIE

1-5 WSTĘP

1-5 FUNDUSZE POLITYKI SPÓJNOŚCI I INWESTYCJE W PROJEKTY DROGOWE

6-9 ZAKRES KONTROLI

10-50 UWAGI

10-21 SKONTROLOWANE PROJEKTY DROGOWE CZĘŚCIOWO PRZYNIOSŁY ZAMIERZONE REZULTATY

11-12 PROJEKTY DROGOWE MIAŁY USTALONE CELE ...

13 ... LECZ ICH WPŁYWU NA ROZWÓJ GOSPODARCZY NIE MOŻNA BYŁO OCENIĆ ...

14-18 ... A W WIĘKSZOŚCI PROJEKTÓW ZWROT Z INWESTYCJI BYŁ NIŻSZY NIŻ PLANOWANO ...

19-21 ... WYRAŹNIE JEDNAK POPRAWIŁY STAN BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH I PRZYCZYNIŁY SIĘ DO SKRÓCENIA CZASU PODRÓŻY

22-50 POPRAWA PRZEPUSTOWOŚCI MOGŁA ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA NIŻSZYM KOSZTEM

23-26 RÓŻNE SPOSOBY PORÓWNYWANIA KOSZTÓW DRÓG

27-30 PROJEKTY DROGOWE BYŁY ZWYKLE PROWADZONE ZGODNIE Z NAJBARDZIEJ EKONOMICZNYM PRZEBIEGIEM TRASY

31 PROGNOZY RUCHU DROGOWEGO W WIĘKSZOŚCI NIE ODPOWIADAŁY RZECZYWISTEMU WYKORZYSTANIU DRÓG

32-34 DUŻE RÓŻNICE W KOSZTACH W PRZELICZENIU NA UŻYTKOWNIKA

- 35–37 DROGI EKSPRESOWE BYŁY ZDECYDOWANIE MNIEJ KOSZTOWNE W BUDOWIE NIŻ AUTOSTRADY
- 38–40 W PRZYPADKU ŻADNEGO SKONTROLOWANEGO PROJEKTU NIE UZYSKANO MOŻLIWIE NAJLEPSZEJ CENY
- 41–44 ISTNIEJĄ ZNACZĄCE RÓŻNICE W KOSZTACH AKCESORIÓW DROGOWYCH I NAWIERZCHNI MOSTÓW
- 45–50 PRZEKROCZENIA KOSZTÓW O PONAD 20% W PRZYPADKU 11 SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

51–55 **WNIOSKI I ZALECENIA**

ZAŁĄCZNIK I — PRZEGLĄD SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

ZAŁĄCZNIK II — PORÓWNANIE CAŁKOWITYCH KOSZTÓW, KOSZTÓW BUDOWY I KOSZTÓW BUDOWY DROGI PROJEKTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ W PRZELICZENIU NA 1000 M² (W EURO)

ODPOWIEDZI KOMISJI

GLOSARIUSZ



Autostrada: Droga specjalnie zaprojektowana i wybudowana dla ruchu samochodowego, która nie obsługuje użytkowników przyległych terenów i która

- i) ma (z wyjątkiem miejsc specjalnych lub przejściowo) odrębne jezdnie dla obu kierunków ruchu, oddzielone od siebie nieprzeznaczonym dla ruchu pasem rozdzielającym albo wyjątkowo w inny sposób;
- ii) nie przecina w jednym poziomie innej drogi, toru kolejowego lub tramwajowego ani drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych;
- iii) jest specjalnie oznakowana jako autostrada.



Droga ekspresowa: Droga zarezerwowana dla ruchu samochodowego, dostępna wyłącznie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu,

- i) na której zabronione jest zatrzymywanie się lub postój na jezdni;
- ii) która nie przecina w jednym poziomie innej drogi, toru kolejowego lub tramwajowego ani drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych;
- iii) która w większości przypadków składa się z co najmniej czterech pasów ruchu. Najczęstsze ograniczenie prędkości na drogach ekspresowych wynosi 110 km/h.

Duży projekt realizowany w ramach EFRR: Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego całkowity koszt kwalifikowalny przekracza 50 mln euro.

PO: Program operacyjny.

Projekty od podstaw: Projekty podejmowane na terenie niezabudowanym w mieście lub na obszarze wiejskim wykorzystywanym do celów rolniczych, na potrzeby kształtowania krajobrazu lub pozostawionym w stanie naturalnym. Remonty czasami zawierają elementy pracy od podstaw, np. w przypadku dodania nowej jezdni do istniejącej drogi.

Przebieg drogi: Przebieg drogi zdefiniowany jako seria odcinków prostych i łuków.

SDR: Średni dobowy ruch w roku – najpowszechniej stosowana metoda pomiaru ruchu drogowego. Wskazuje średnią liczbę pojazdów przekraczających punkt pomiarowy w ciągu 24 godzin. Liczba ta uwzględnia ruch w okresach zarówno największego, jak i najmniejszego natężenia w ciągu roku.

Zamówienia publiczne z użyciem formuł matematycznych: Procedura przetargowa opracowana w taki sposób, aby wyeliminować oferty o zbyt niskich cenach. Formuła matematyczna wylicza granice cen, poniżej których oferty nie będą uwzględniane w dalszej ocenie.

STRESZCZENIE

I.

Na lata 2000–2013 UE przeznaczyła na potrzeby współfinansowania budowy i remontu dróg kwotę około 65 mld euro ze środków EFRR i Funduszu Spójności.

II.

Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę 24 projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności w Niemczech, Grecji, Polsce i Hiszpanii, aby ocenić, czy cele zostały osiągnięte uzasadnionym kosztem. Całkowity koszt skontrolowanych projektów przekraczał 3 mld euro.

III.

Trybunał ustalił, że projekty drogowe częściowo przyniosły rezultaty i spełniły swój cel. W szczególności wszystkie skontrolowane projekty zapewniły skrócenie czasu podróży i poprawiły bezpieczeństwo na drogach. W przypadku kilku projektów nie uzyskano jednak planowanego zwrotu z inwestycji, jaki przewidziano w analizach kosztów i korzyści. Ponadto ocena dodatkowego rozwoju gospodarczego wynikającego z realizacji tych projektów nie była możliwa z powodu braku wymiernych wskaźników.

IV.

Trybunał stwierdził ponadto, że nie poświęcono wystarczającej uwagi zapewnieniu opłacalności ekonomicznej projektów. Większość skontrolowanych projektów była obciążona nieadekwatnymi prognozami ruchu drogowego. Rodzaj drogi nie był najlepiej dobrany do ruchu, który miała przyjąć. Beneficjenci preferowali autostrady nawet w przypadku odcinków, na których potrzeby mogłyby zostać zaspokojone przez drogi ekspresowe. Koszty były średnio o 23% wyższe niż pierwotnie zakładano, a opóźnienia wyniosły średnio 9 miesięcy lub 41% w porównaniu z pierwotnymi terminami ustalonymi w umowach na roboty budowlane.

V.

Najniższe koszty budowy drogi odnotowano w przypadku projektów skontrolowanych w Niemczech, a następnie kolejno w Grecji, Hiszpanii i Polsce. Koszt w przeliczeniu na użytkownika był najniższy w Niemczech, a najwyższy w Hiszpanii. Niektóre z praktyk przetargowych nie zapewniały optymalizacji kosztów.

VI.

Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Komisja powinna dokonać analizy różnic między kosztami budowy drogi w poszczególnych państwach członkowskich, aby ustalić przyczyny znacznej rozpiętości cen i zapewnić stosowanie najlepszych praktyk w przyszłości.
- b) Współfinansowanie projektów drogowych przez UE powinno zostać uzależnione od istnienia przejrzystych celów, którym będą towarzyszyły wskaźniki oszczędności czasu podróży, korzyści związanych z poprawą bezpieczeństwa na drogach, poprawy przepustowości i wpływu na gospodarkę. Współfinansowanie powinno zależeć od wykorzystania uzasadnionych i opłacalnych rozwiązań technicznych zgodnych z najlepszymi znanymi praktykami oraz od podjęcia przez państwa członkowskie kroków mających prowadzić do zapewnienia konkurencyjności na poziomie międzynarodowym na krajowych lub regionalnych rynkach budowlanych oraz do tego, by system zamówień publicznych zapewniał wyłanianie najkorzystniejszych ofert.
- c) Komisja powinna wspierać wymianę najlepszych praktyk pomiędzy krajowymi organami administracji właściwymi w sprawach dróg w zakresie optymalnych rozwiązań technicznych dla projektów drogowych, opartych na wiarygodnych prognozach ruchu drogowego.
- d) Komisja powinna rozważyć utworzenie unijnej bazy danych zawierającej informacje o jednostkowych kosztach środków produkcji, przeznaczone dla inżynierów przygotowujących kosztorysy nowych projektów, co pomogłoby beneficjentom w uzyskiwaniu niższych cen zamówień.

WSTĘP

FUNDUSZE POLITYKI SPÓJNOŚCI I INWESTYCJE W PROJEKTY DROGOWE

1. Poprawa dostępności ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia gospodarki poszczególnych krajów i regionów, a także ich spójności i konkurencyjności. Poprawa sieci dróg jest ważnym elementem przyczyniającym się do zwiększenia mobilności osób i towarów, a tym samym stwarzającym warunki dla rozwoju gospodarczego.
2. Z uwagi na fakt, że inwestycje drogowe są finansowane z funduszy polityki spójności, podlegają one zarządzaniu dzielonemu. W ramach polityki spójności Komisja wydaje wytyczne dotyczące sporządzania programów operacyjnych (PO). Na początku okresu programowania Komisja negocjuje i zatwierdza poszczególne programy operacyjne proponowane przez państwa członkowskie. Do jej obowiązków należy również nadzorowanie ustanawiania i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. Następnie głównym zadaniem Komisji jest monitorowanie realizacji PO, lecz nie jest ona zaangażowana w bieżące zarządzanie poszczególnymi projektami. Komisja otrzymuje od państw członkowskich roczne sprawozdania z realizacji zadań oraz uczestniczy w pracach komitetów monitorujących¹. Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna za wykonanie budżetu².
3. Każde państwo członkowskie podejmuje decyzję w kwestii tego, jakie organy zarządzające uczestniczą w zarządzaniu współfinansowaniem dróg przez UE, z uwagi na fakt, że inwestycje drogowe mogą podlegać wszystkim szczeblom rządowym, w tym ministerstwom odpowiedzialnym za transport, krajowym lub regionalnym agencjom drogowym, władzom regionalnym, władzom powiatowym lub samorządowi terytorialnemu.
4. Inwestycje infrastrukturalne w państwach członkowskich są finansowane głównie ze środków krajowych. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obliczyła, że tylko w 2010 r. państwa członkowskie UE wydały na inwestycje drogowe około 66 mld euro³. W ciągu ostatnich dwóch okresów programowania UE przeznaczała średnio około 4,9 mld euro rocznie na inwestycje drogowe za pośrednictwem funduszy polityki spójności i w ramach projektów TEN-T⁴. W państwach członkowskich, do których trafia największa część środków z funduszy polityki spójności, znacząca większość projektów drogowych jest współfinansowana przez UE⁵.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

² Art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 13) oraz art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

³ Statystyki Międzynarodowego Forum Transportowego OECD „Road infrastructure gross investment spending” [Wydatki brutto na inwestycje w infrastrukturę drogową], <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>

⁴ TEN-T – Transeuropejska Sieć Transportowa zarządzana przez Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej.

⁵ Inne poza krajowymi źródła finansowania projektów drogowych to pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Światowego oraz wsparcie pochodzące z instrumentów finansowania TEN-T.

5. Planowane wydatki z funduszy polityki spójności przeznaczone na drogi wyniosły około 65 mld euro przez dwa okresy programowania przypadające na lata 2000–2013⁶. Zgodnie z oceną okresu programowania 2000–2006 fundusze współfinansowały prawie 8000 projektów, dzięki którym zbudowano około 75 000 km⁷ dróg⁸.

⁶ Średni udział współfinansowania UE w całkowitych kosztach skontrolowanych projektów wynosił 44%.

⁷ Z czego 12 744 km zbudowano od podstaw, a 62 256 km dróg wyremontowano.

⁸ Źródło: „Ocena ex post programów polityki spójności w latach 2000–2006 współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”, styczeń 2010, Steer Davies Gleave, Londyn (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp5a_final_report_summary.pdf).

TABELA 1

PLANOWANE WYDATKI NA DROGI Z FUNDUSZY POLITYKI SPÓJNOŚCI (W MLN EURO)

2000–2006		2007–2013	
Fundusz Spójności	4 629	Fundusze polityki spójności	
EFRR	19 288	Autostrady	4 577
z czego:		Autostrady (w ramach sieci TEN-T)	18 565
Autostrady	4 416	Drogi krajowe	7 041
Drogi krajowe	2 405	Drogi regionalne/lokalne	10 581
Drogi regionalne/lokalne	2 908	RAZEM	40 764
Drogi (nieokreślone)	9 558		
RAZEM	23 917		

Źródło: Komisja Europejska.

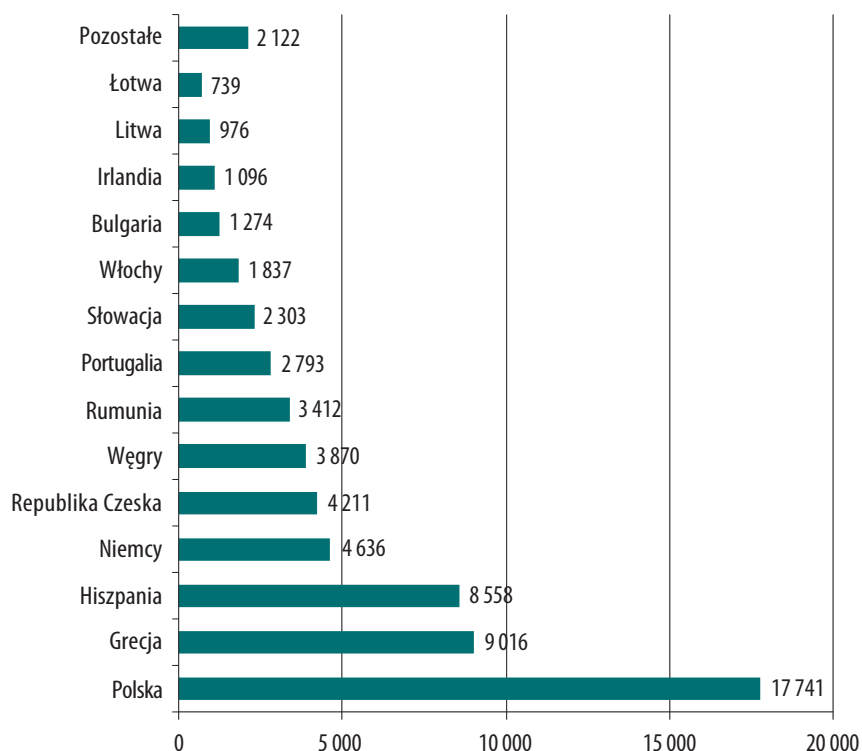
ZAKRES KONTROLI

6. Trybunał przeprowadził kontrolę, aby uzyskać odpowiedź na pytanie: „Czy projekty dotyczące infrastruktury drogowej współfinansowane z funduszy polityki spójności UE osiągnęły swoje cele uzasadnionym kosztem?”. Następnie pytanie to podzielono na dwa podpunkty: a) „Czy skontrolowane projekty drogowe osiągnęły swoje cele?” i b) „Czy projekty były zarządzane w sposób zapewniający optymalizację kosztów?”.
7. Kontrola obejmowała współfinansowane projekty drogowe w Niemczech (DE), Grecji (EL), Polsce (PL) i Hiszpanii (ES)⁹. Tym czterem państwom przyznano najwięcej środków z funduszy polityki spójności przeznaczonych na drogi w latach 2000–2013 (zob. **wykres 1**) – około 62% całej kwoty współfinansowania dróg przez UE.

⁹ W tym zakresie Europejski Trybunał Obrachunkowy sporządził już sprawozdanie na temat współfinansowania infrastruktury transportowej przez UE (zob. sprawozdanie specjalne nr 1/93 o finansowaniu infrastruktury transportowej (Dz.U. C 69 z 11.3.1993), sprawozdanie specjalne nr 8/2010: „Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?” i sprawozdanie specjalne nr 4/2012: „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?” (<http://eca.europa.eu>)).

WYKRES 1

PODZIAŁ WEDŁUG PAŃSTW PLANOWANYCH ŚRODKÓW NA WSPÓLFINANSOWANIE PROJEKTÓW DROGOWYCH Z FUNDUSZY POLITYKI SPÓJNOŚCI W LATACH 2000–2013 (W MLN EURO)¹



¹ „Pozostałe” w tabeli to wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE z wyjątkiem Luksemburga i Danii, które nie odnotowały wydatków na budowę dróg.

Źródło: Obliczenia Trybunału Obrachunkowego oparte na danych Komisji Europejskiej.

- 8.** Kontroli poddano próbę trzech projektów z dwóch programów operacyjnych (PO) o najwyższym poziomie wydatków na drogi z każdego z czterech wybranych państw członkowskich. Próbę 24 projektów wybrano losowo z preselekcjonowanej populacji¹⁰. Kontrola obejmowała autostrady (10 projektów), drogi ekspresowe (10 projektów) i zwykle dwupasmowe drogi główne (4 projekty). Pełny wykaz skontrolowanych projektów wraz z ich krótkim opisem oraz informacjami dotyczącymi kosztów znajduje się w **załączniku I**.
- 9.** Zastosowane procedury kontroli obejmowały przegląd dokumentacji, wywiady z przedstawicielami jednostek kontrolowanych, analizę systemów zarządzania projektami, oceny ekspertów oraz kontrole na miejscu produktów i rezultatów projektu.

¹⁰ Kryteria wyboru były następujące: całkowity koszt projektu musiał wynosić ponad pięć milionów euro, projekt musiał być ukończony i otwarty dla ruchu drogowego oraz zawierać co najmniej jeden most. Połowa projektów z każdego państwa członkowskiego musiała należeć do dużych projektów realizowanych w ramach EFRR lub do projektów Funduszu Spójności.

UWAGI

SKONTROLOWANE PROJEKTY DROGOWE CZĘŚCIOWO PRZYNIOSŁY ZAMIERZONE REZULTATY

- 10.** W celu dokonania analizy wyników projektów drogowych Trybunał przyjął następujące kryteria:
- i) ustalenie celów rozwoju infrastruktury transportowej;
 - ii) wymierny wpływ na rozwój gospodarczy, oceniany w oparciu o stosowne wskaźniki;
 - iii) rentowność poczynionych inwestycji;
 - iv) osiągnięcie wyników w zakresie udoskonaleń ilościowych lub jakościowych.

PROJEKTY DROGOWE MIAŁY USTALONE CELE...

- 11.** Zdefiniowane cele projektów drogowych zwykle odnoszą się do krajowych lub regionalnych celów rozwoju gospodarczego i międzyregionalnych potrzeb transportowych. Najczęstsze cele na poziomie operacyjnym to skrócenie czasu przejazdu, zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie zagęszczenia ruchu i zanieczyszczenia. Sposoby ich osiągnięcia obejmują zwiększenie przepustowości i poprawę jakości istniejącej sieci dróg poprzez wybudowanie nowych połączeń alternatywnych (osiem skontrolowanych projektów obejmowało budowę obwodnicy) lub poprzez gruntowny remont dróg (siedem skontrolowanych projektów).
- 12.** W 21 spośród 24 skontrolowanych projektów cele były tożsame z oczekiwanymi wynikami. W przypadku trzech projektów nie przeprowadzono analizy potrzeb, zostały one zatem wdrożone na podstawie porozumienia pomiędzy decydentami stwierdzającego niską jakość istniejących połączeń.

...LECZ ICH WPŁYWU NA ROZWÓJ GOSPODARCZY NIE MOŻNA BYŁO OCENIĆ...

- 13.** Wszystkie wnioski o przyznanie pomocy w ramach dużych projektów EFRR lub Funduszu Spójności¹¹ (jedenaście skontrolowanych projektów) i osiem innych wniosków projektowych zawierały szczegółowy opis oczekiwanego wpływu realizacji projektu na rozwój gospodarczy (np. liczba nowych miejsc pracy w regionie, liczba miejsc pracy przy budowie i konserwacji, potencjalny ruch turystyczny). Jednak z powodu braku stosownych wskaźników (np. faktycznie stworzone nowe możliwości zatrudnienia, udział nowego ruchu tranzytowego, liczba nowych przedsiębiorstw w regionie) sprawozdania z osiągnięć projektów skupiały się na kwotach wykorzystanych środków i zrealizowanych produktach fizycznych, podając jedynie minimalne informacje o skutkach tych projektów dla miejscowej gospodarki i rzeczywistych korzyściach dla użytkowników dróg. W konsekwencji nie można ocenić, czy finansowane projekty faktycznie wywarły oczekiwany wpływ na gospodarkę.

¹¹ Wnioski te podlegają decyzji *ad hoc* dotyczącej współfinansowania przez Komisję Europejską.

¹² Wyjątek stanowiły: droga DK43 w Częstochowie (PL), Keratea–Lavrio i Saloniki–Kilkis (EL), Jaraicejo (ES), droga L132 (DE).

...A W WIĘKSZOŚCI PROJEKTÓW ZWROT Z INWESTYCJI BYŁ NIŻSZY NIŻ PLANOWANO...

- 14.** Dla 19 spośród 24 projektów¹² przeprowadzono analizę rentowności, aby ocenić, czy projekty mogą zapewnić wystarczający zwrot z inwestycji. Zastosowano następujące wskaźniki: ekonomiczną wartość bieżącą netto (ENPV), ekonomiczną stopę zwrotu (ERR) oraz wskaźnik kosztów i korzyści (B/C), przy czym ten ostatni dostępny był dla wszystkich 19 projektów. Wskaźnik ten zależy od szacunkowych kosztów projektów i szacowanych przyszłych korzyści gospodarczych. W przypadku pozostałych pięciu projektów, niebędących dużymi projektami, organy zarządzające nie uznały analizy kosztów i korzyści za konieczną (np. w przypadku projektu „Jaraicejo” (ES)) lub też prognozy ruchu nie były dostępne (np. dla projektu „Keratea–Lavrio” (EL)).
- 15.** Minimalny wskaźnik B/C dla inwestycji drogowych współfinansowanych przez UE nie został określony. Komisja przekazała jednak wszystkim organom zarządzającym „Przewodnik po analizie kosztów i korzyści dla dużych projektów”.

- 16.** Spośród 19 projektów, dla których informacje były dostępne, 14 odnotowało wykorzystanie mniejsze od oczekiwanego¹³ (zob. **wykres 3**). Koszt skontrolowanych dużych projektów realizowanych w ramach EFRR i projektów Funduszu Spójności okazał się średnio o 26% wyższy od kosztów uwzględnionych w studiach wykonalności¹⁴, co sprawiło, że inwestycje były znacznie mniej rentowne niż planowano.
- 17.** Dwa duże projekty realizowane w ramach EFRR (A17 i A20) skontrolowane w Niemczech zostały w federalnym planie inwestycji drogowych sklasyfikowane jako „pilne”. Jednak obliczenie ich wskaźnika B/C z wykorzystaniem rzeczywistych danych, znanych po ukończeniu tych projektów, pozwoliło stwierdzić, że nie klasyfikują się one jako „pilnie potrzebne”, ponieważ koszty budowy zwiększyły się o 50% (A17) lub natężenie ruchu było o 50% niższe niż początkowo przewidywano (A20).
- 18.** Podobnie w Grecji, według wniosku o przyznanie pomocy dla projektu E75/PATHE korytarza drogowego obejmującego kontrolowany odcinek jego wskaźnik B/C wynosił 3,1, a całkowity koszt był przewidziany na 278 mln euro. Rzeczywisty koszt projektu wyniósł 378 mln euro. Gdyby wszystkie pozostałe czynniki pozostały bez zmian, dodatkowe koszty zmniejszyłyby wskaźnik B/C do 2,3.

...WYRAŹNIE JEDNAK POPRAWIŁY STAN BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH I PRZYCZYNIŁY SIĘ DO SKRÓCENIA CZASU PODRÓŻY

- 19.** Poprawa bezpieczeństwa na drogach była zdefiniowana jako cel we wszystkich wnioskach projektowych. W przypadku dwóch projektów budowy autostrad w Hiszpanii i jednego w Grecji korzyści dla bezpieczeństwa były szczególnie zauważalne. W przypadku dwóch skontrolowanych projektów dla autostrady A66 (ES) celem było osiągnięcie współczynnika śmiertelności nie wyższego niż 0,03 (liczba ofiar śmiertelnych przypadająca na 1 km w ciągu roku) oraz współczynnika osób rannych nie wyższego niż 1,14. W 2010 r. rzeczywiste statystyki wykazały współczynnik śmiertelności wynoszący zero, a współczynnik osób rannych – jedynie 0,1. Projekt E75/PATHE (EL) doprowadził do zmniejszenia liczby wypadków śmiertelnych ze średnio sześciu w latach 2001–2010 do zera. Dalsze pozytywne przykłady poprawy bezpieczeństwa to projekty w Częstochowie (PL) i w Loja (ES) (zob. **zdjęcie 1**), które rozwiązały problem częstych wypadków drogowych na przejazdach kolejowych.
- 20.** Trybunał zbadał również skrócenie czasu podróży osiągnięte dzięki tym 11 projektom, w których taki cel zdefiniowano i w których przypadku wykonanie badań porównawczych było możliwe. Wszystkie badania wykazały, że w porównaniu z połączeniami alternatywnymi zbudowane odcinki dróg pozwoliły na zaoszczędzenie do 60% czasu. Wszystkie projekty umożliwiły także oszczędność czasu przewidzianą we wnioskach o udzielenie pomocy.

¹³ Z przeprowadzonej analizy porównawczej dostępnych danych dotyczących ruchu drogowego wynika, że w niektórych spośród skontrolowanych krajów w 2011 r. nastąpił spadek natężenia ruchu wynoszący do 20% w porównaniu z 2010 r., czego nie odnotowano w latach poprzednich. Znaczących zmian w natężeniu ruchu nie stwierdzono w Niemczech i w Polsce.

¹⁴ Dane te odnoszą się do całkowitych oczekiwanych kosztów skontrolowanych projektów podanych we wnioskach o przyznanie pomocy.



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 1 – Nowy most w Loja (ES), który rozwiązał problem przejazdu kolejowego i zmniejszył do zera współczynnik wypadków

¹⁵ A1, S8 i S7 (PL); Saloniki–Kilkis i Keratea–Lavrio (EL); S177 Pirna i B104 (DE).

21. Choć wszystkie skontrolowane projekty doprowadziły do skrócenia czasu podróży, siedem projektów¹⁵ nie osiągnęło pełnego potencjału w zakresie oszczędności czasu, ponieważ inne części tych samych tras tranzytowych nie zapewniają takich samych standardów prędkości, przepustowości ani bezpieczeństwa jak skontrolowane odcinki. W niedalekiej przyszłości dwa z nich (droga A1 (PL) oraz Saloniki–Kilkis (EL)) zostaną połączone z porównywalnymi drogami (konieczne projekty były już realizowane w czasie trwania kontroli), lecz w pozostałych przypadkach problemy pozostają aktualne (zob. **ramka** ze szczegółowymi informacjami).

RAMKA

TRZY PRZYPADKI MOŻLIWYCH DALSZYCH UDOSKONAŁEŃ W CELU DODATKOWEGO SKRÓCENIA CZASU PODRÓŻY

- o Droga S7 (PL) zostanie całkowicie wyremontowana w nadchodzących latach, lecz w czasie kontroli łączyła się ona z odcinkiem ze skrzyżowaniami jednopoziomowymi, które spowalniają przepływ ruchu.
- o Droga S8 (PL) była czteropasmową drogą ekspresową, która w jednym końcu prowadziła do zwykłych dwupasmowych dróg głównych, przez co oszczędność czasu uzyskana dzięki drodze ekspresowej staje się mało istotna. Obecnie droga ta jest przebudowywana na całej długości od Białegostoku do Wrocławia.
- o Droga B104 (DE) stanowi drugi odcinek północnej obwodnicy Schwerina. Dalsze części obwodnicy nie zostały jeszcze zbudowane.

POPRAWA PRZEPUSTOWOŚCI MOGŁA ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTA NIŻSZYM KOSZTEM

22. W celu dokonania oceny kosztów projektów Trybunał przeprowadził badania porównawcze na podstawie cen jednostkowych dla najbardziej porównywalnych materiałów i robót budowlanych. Podczas przeprowadzania analizy uzasadnienia tych kosztów szczególną uwagę poświęcono praktykom dotyczącym zarządzania (planowanie, zamówienia i wdrażanie), które mają kluczowe znaczenie dla realizacji projektów najkorzystniejszym kosztem. Jako kryteria Trybunał przyjął właściwe wykonanie projektów w terminach określonych w umowie i zgodnie z kosztami umownymi.

RÓŻNE SPOSOBY PORÓWNYWANIA KOSZTÓW DRÓG

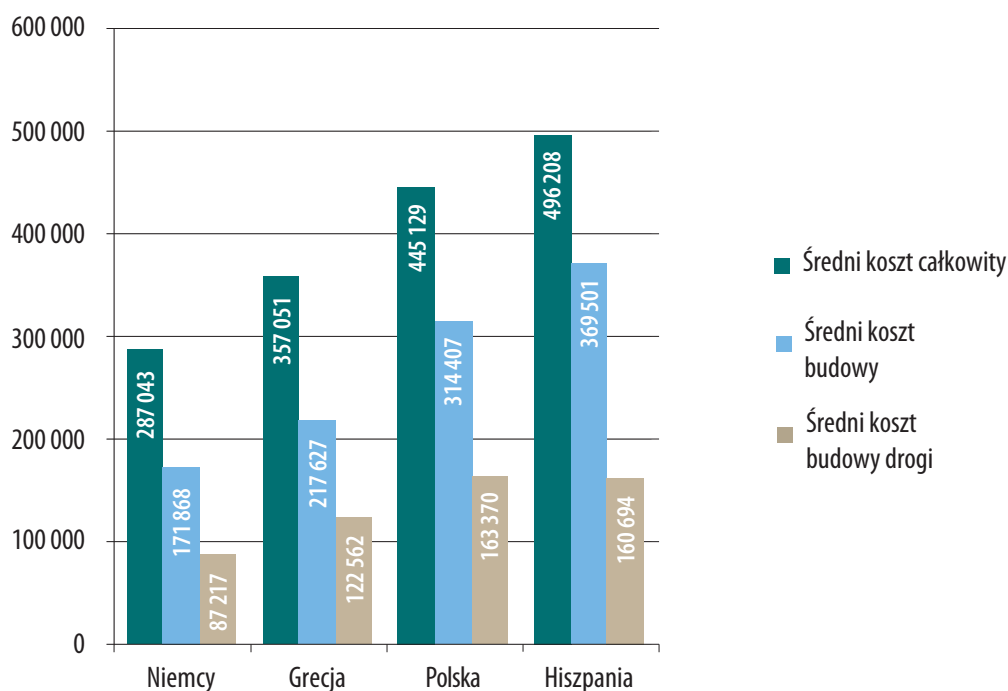
23. Dla wszystkich skontrolowanych projektów Trybunał obliczył koszty w trzech kategoriach:
- Całkowite koszty projektu – koszt drogi w przeliczeniu na kilometr jest łatwy do obliczenia, lecz metoda ta nie pozwala na sprawiedliwe porównanie poszczególnych projektów, ponieważ warunki geologiczne i przyrodnicze oraz rodzaj robót mogą się różnić w zależności od projektu. Dane dotyczące całkowitych kosztów projektu można jednak zastosować do analizy kosztowej różnego rodzaju dróg, np. kosztów budowy autostrady w porównaniu z kosztami drogi ekspresowej.
 - Całkowity koszt budowy – całkowity koszt budowy pokrywający wszystkie materiały i roboty potrzebne do realizacji projektu. Inaczej niż w przypadku kosztów całkowitych, takie elementy jak nadzór i nabycie terenów są tu pomijane. Całkowity koszt budowy wskazuje na poziom cen związanych z budową dróg w danym kraju.
 - Koszt budowy drogi – ta kategoria odnosi się wyłącznie do kosztów budowy nawierzchni drogi z wyłączeniem planowania i nadzoru, obiektów inżynierskich i akcesoriów drogowych, takich jak bariery i znaki drogowe. Ta kategoria jest najwłaściwsza do porównywania kosztów projektów, ponieważ eliminuje wszystkie elementy związane z warunkami geologicznymi i przyrodniczymi.
24. Aby wyeliminować różnice kosztów związane z różną szerokością dróg, wszystkie koszty zostały także przeliczone na 1000 m² powierzchni drogi. **Wykres 2** przedstawia koszty całkowite, całkowity koszt budowy oraz koszt budowy drogi w przeliczeniu na 1000 m² jej powierzchni. Wykres ten umożliwi ogólne porównanie poziomu kosztów w projektach objętych kontrolą. Szczegółowe informacje dotyczące różnych rodzajów kosztów na poziomie projektu zawiera natomiast **załącznik II**.

25. Z **wykresu 2** widać, że:

- projekty skontrolowane w Niemczech miały najniższy koszt na 1000 m² we wszystkich trzech kategoriach. Brak dowodów na to, aby fakt ten można było wyjaśnić niskimi kosztami pracy;
- w przypadku projektów skontrolowanych w Hiszpanii istnieje znaczna różnica pomiędzy całkowitym kosztem budowy i kosztem budowy drogi. Oznacza to intensywne wykorzystanie obiektów inżynierskich, takich jak mosty czy tunele;
- średni koszt budowy drogi jest najwyższy dla projektów skontrolowanych w Polsce i tylko nieznacznie niższy w przypadku projektów w Hiszpanii.

WYKRES 2

ŚREDNI KOSZT CAŁKOWITY, CAŁKOWITY KOSZT BUDOWY ORAZ KOSZT BUDOWY DROGI W PRZELICZENIU NA 1000 M² POWIERZCHNI W SKONTROLOWANYCH PROJEKTACH DROGOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH (W EURO)¹



¹ W celu porównania polskich projektów we wszystkich obliczeniach wykorzystano długoterminowy kurs wymiany 4 złote = 1 euro.
Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

- 26.** Na koszt projektu drogowego mogą wpływać: a) przebieg trasy i potrzeba nabycia gruntów, b) specyfikacje techniczne oparte na prognozach ruchu i obowiązujących normach budowlanych, c) systemy zamówień i konkurencja na rynku oraz d) zarządzanie projektem na etapie budowy. W dalszych częściach dokumentu przeanalizowano te czynniki na podstawie wyników kontroli.

¹⁶ S177 Radeberg (DE), A1 (PL), E75/PATHE i A2 Nymphopetra–Asprovalta (EL) A7 La Herradura (ES).

PROJEKTY DROGOWE BYŁY ZWYKLE PROWADZONE ZGODNIE Z NAJBARDZIEJ EKONOMICZNYM PRZEBIEGIEM TRASY

- 27.** W przypadku wszystkich 24 skontrolowanych projektów Trybunał sprawdził, czy wybrano najbardziej ekonomiczny przebieg trasy. Zbadano alternatywne przebiegi tras dla wszystkich projektów i tam, gdzie było to możliwe, zweryfikowano je podczas wizyt terenowych.
- 28.** W przypadku 19 projektów uzasadnienie wyboru danego przebiegu trasy wystarczało do potwierdzenia jego przewagi ekonomicznej. Pięciu¹⁶ projektów nie wybudowano zgodnie z najbardziej ekonomicznym przebiegiem trasy ze względu na wymogi ochrony środowiska i sprzeciw mieszkańców / władz lokalnych. Na przykład projekt E75/PATHE (EL) zbudowano w trudnym terenie górskim, aby nie zablokować dostępu do morza miastom: Kamena Vourla i Agios Konstantinos.
- 29.** Osiem tras zostało wytyczonych wzdłuż istniejących dróg. Koszt pozostałych 16 projektów od podstaw był średnio dwa razy wyższy od kosztu dróg wybudowanych wzdłuż istniejących tras, ponieważ projekty te pociągały za sobą dodatkowe koszty nabycia gruntów i wykonania niezbędnych prac ziemnych. Średni koszt całkowity skontrolowanych projektów realizowanych w pełni od podstaw wynosił 9,4 mln euro za kilometr, podczas gdy koszt całkowity projektów wykorzystujących istniejące trasy wynosił średnio 4,7 mln euro za kilometr. Budowa wzdłuż istniejących tras okazuje się zatem tańsza.

30. W jednym przypadku wybór już istniejącej trasy zwiększył koszty. Projekt dotyczący drogi ekspresowej S7 (PL) okazał się droższy od projektu podobnej drogi S8 (PL), którą zbudowano od podstaw. W celu rozbudowy drogi S7 do standardu drogi ekspresowej przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu mieszkańcom przydrożnych terenów konieczna była budowa dróg zbiorczych¹⁷ na całej długości nowej drogi ekspresowej.

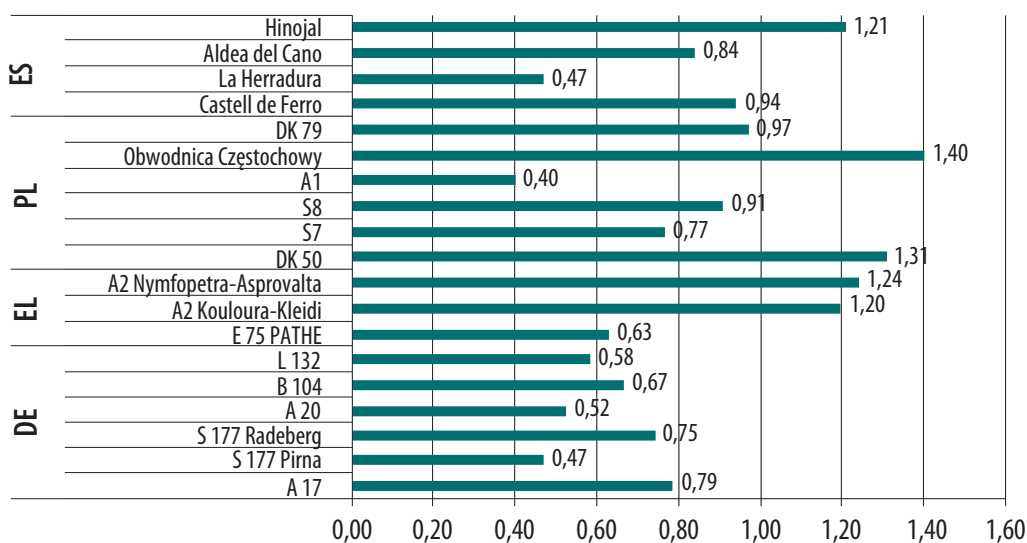
¹⁷ Droga zbiorcza to zwykła dwupasmowa droga główna zbierająca ruch do i z posiadłości mieszkalnych znajdujących się w okolicach drogi zawierającej ograniczenia dostępu, np. autostrady lub drogi ekspresowej.

PROGNOZY RUCHU DROGOWEGO W WIĘKSZOŚCI NIE ODPOWIADAŁY RZECZYWISTEMU WYKORZYSTANIU DRÓG

31. Projekty dróg i ich specyfikacje techniczne opierają się na szacunkach dotyczących przyszłego ruchu na tych drogach. Trybunał przeanalizował adekwatność szacunków ruchu drogowego dla 19 projektów, dla których dostępne były dane dotyczące zarówno ruchu planowanego, jak i rzeczywistego. W przypadku pięciu projektów różnica między rzeczywistym natężeniem ruchu a szacunkami była mniejsza niż 20%. W jedenastu przypadkach wynosiła ona między 21% a 50%, a w trzech przypadkach wyniosła 51% lub więcej (cztery niedoszacowania i dziesięć przeszacowań) (zob. **wykres 3** zawierający porównanie prognoz z rzeczywistymi danymi z pomiaru ruchu).

WYKRES 3

STWIERDZONY SDR W PORÓWNANIU Z PROGNOZAMI



Uwaga: Wartość 1 oznacza, że rzeczywisty ruch odpowiada planowanemu.

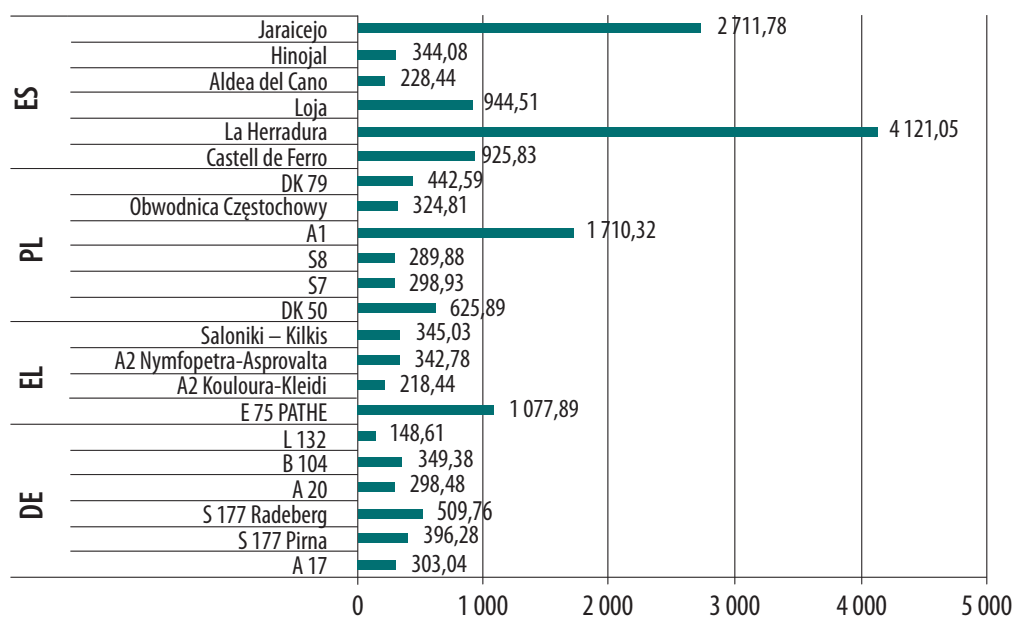
Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

DUŻE RÓŻNICE W KOSZTACH W PRZELICZENIU NA UŻYTKOWNIKA

32. Trybunał zestawiał całkowity koszt projektów z wynikami pomiaru ruchu. Obliczenia te, przedstawione na **wykresie 4**, opierają się na danych z pomiaru ruchu drogowego i pokazują koszt jednego kilometra drogi podzielony przez średnią liczbę użytkowników dziennie.
33. W skontrolowanych projektach średni koszt kilometra drogi przy uwzględnieniu SDR był ponad czterokrotnie wyższy w Hiszpanii niż w Niemczech, natomiast Polska i Grecja uplasowały się pomiędzy tymi dwiema skrajnościami.

WYKRES 4

CAŁKOWITY KOSZT 1 KM SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW DROGOWYCH W ZESTAWIENIU Z WYNIKAMI POMIARU RUCHU (SDR) (W EURO)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

34. Projekt „La Herradura” (ES) generował największe koszty w przeliczeniu na użytkownika. Projekt był technicznie złożony i wymagał wielu prac ziemnych mających na celu wykonanie tuneli, a rzeczywiste natężenie ruchu okazało się mniejsze niż 50% planowanego SDR. Inne projekty o wyraźnie podwyższonych kosztach w przeliczeniu na użytkownika dziennie są albo złożone technicznie (zawierają wiele obiektów inżynierskich, takich jak mosty i tunele¹⁸), albo ruch na nich nie jest zbyt intensywny¹⁹.

¹⁸ Loja (ES), E75 Pathe (EL), DK50 (PL).

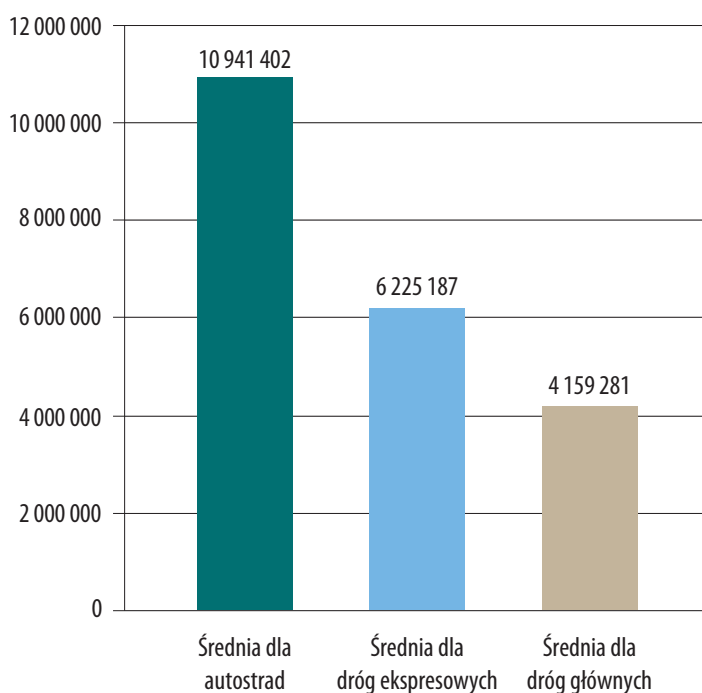
¹⁹ Jaraicejo (ES), S17 Radeberg (DE), A1 (PL).

DROGI EKSPRESOWE BYŁY ZDECYDOWANIE MNIEJ KOSZTOWNE W BUDOWIE NIŻ AUTOSTRADY

35. Kluczowa decyzja techniczna, która przesądza o przyszłych kosztach dróg, dotyczy typu drogi, która ma zostać zbudowana. **Wykres 5** przedstawia całkowite koszty w przeliczeniu na kilometr poszczególnych typów dróg w próbie objętej kontrolą Trybunału. Droga w pełni odpowiadająca parametrom autostrady może być ponaddwukrotnie bardziej kosztowna od pozostałych dwóch typów dróg.

WYKRES 5

ŚREDNI CAŁKOWITY KOSZT W PRZELICZENIU NA KILOMETR POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW SKONTROLOWANYCH DRÓG¹ (W EURO)



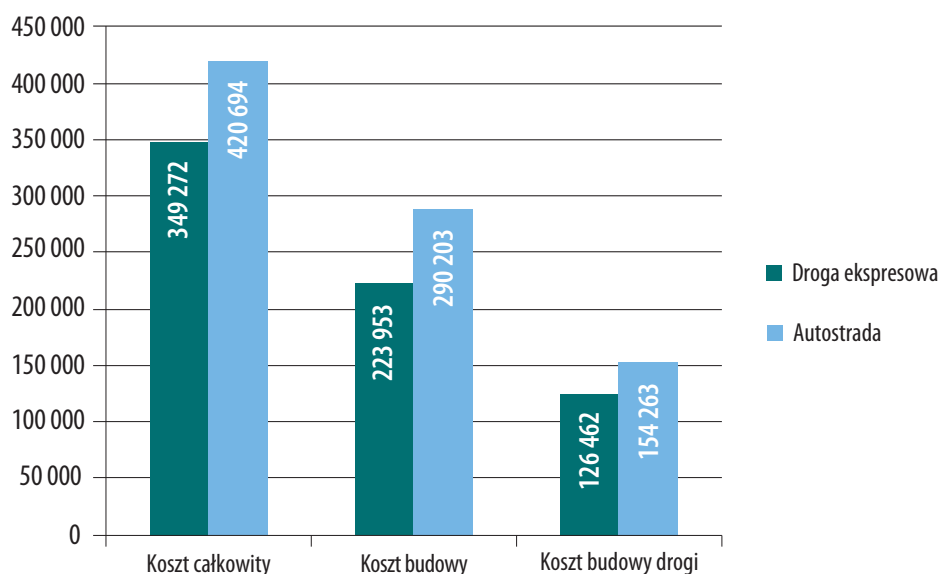
¹ Obliczenia oparte na całkowitych kosztach 24 skontrolowanych projektów.
Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

36. Trybunał obliczył średnie koszty całkowite, średnie koszty budowy i średnie koszty budowy drogi dla dwóch najbardziej porównywalnych typów dróg – autostrad i dróg ekspresowych. **Wykres 6** potwierdza, że we wszystkich kategoriach kosztów drogi ekspresowe wymagały mniejszych nakładów inwestycyjnych niż autostrady. Przyczyny różnic w kosztach można podzielić na dwie główne kategorie: a) drogi ekspresowe wymagają mniejszej szerokości korytarza drogowego, więc koszt nabycia gruntów i budowy jest niższy, oraz b) istniejące trasy zwykłych dróg głównych mogą zostać rozbudowane do standardu drogi ekspresowej, ponieważ drogi ekspresowe projektowane są dla niższych prędkości, podczas gdy autostrady wymagają zwykle całkowicie nowych tras²⁰.

²⁰ Średnie koszty całkowite dwóch skontrolowanych dróg ekspresowych wybudowanych od podstaw: S8 (PL) i Saloniki–Kilkis (EL), wyniosły 4,2 mln euro za kilometr. Koszty te są niższe niż średni koszt za jeden kilometr wszystkich dróg ekspresowych.

WYKRES 6

ŚREDNI KOSZT CAŁKOWITY, KOSZT BUDOWY I KOSZT BUDOWY DROGI W PRZELICZENIU NA 1000 m² SKONTROLOWANYCH AUTOSTRAD I DRÓG EKSPRESOWYCH (W EURO)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

- 37.** Ponieważ skontrolowane drogi ekspresowe składają się z dwóch jezdni i co najmniej czterech pasów ruchu, mogą one przyjąć podobną liczbę pojazdów i jednocześnie zapewnić podobne standardy bezpieczeństwa jak autostrady. SDR zanotowany na drogach ekspresowych zbudowanych w ramach skontrolowanych projektów wynosił średnio 16 950 pojazdów, natomiast na ośmiu czteropasmowych autostradach zbudowanych w ramach porównywalnych projektów średnia wartość tego wskaźnika wynosiła 13 398 pojazdów. Tylko w dwóch przypadkach SDR zanotowany na autostradach czteropasmowych był wyższy niż średnia wartość tego wskaźnika dla dróg ekspresowych. Prowadzi to do wniosku, że ruch drogowy na co najmniej sześciu autostradach mógłby również zostać obsłużony przez drogi ekspresowe.



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 2 – Droga ekspresowa S8 w Polsce

W PRZYPADKU ŻADNEGO SKONTROLOWANEGO PROJEKTU NIE UZYSKANO MOŻLIWIE NAJLEPSZEJ CENY

- 38.** Państwa członkowskie uwzględnione w próbie Trybunału miały różne systemy zamówień publicznych. W Grecji i Hiszpanii ceny jednostkowe robót zostały ustalone przez organy administracji, a oferenci oferowali zniżki w stosunku do cen „urzędowych”²¹, przy czym wszystkie późniejsze wzrosty kosztów pokrywano za pomocą umów „koszt plus”. W Polsce i Niemczech oferty były wyszczególnione, a oferenci mogli swobodnie oferować własne ceny jednostkowe robót. W Niemczech korytarze drogowe podzielono na krótsze jednostki zamówień o długości od 1,5 do 5 km. W pozostałych krajach skontrolowane projekty były zamawiane w pojedynczym odcinku²².

²¹ W Hiszpanii zniżki oferowano od ceny całkowitej, natomiast w Grecji – od grup robót i materiałów.

²² Z wyjątkiem projektu E75/PATHE (EL), który podlegał zamówieniu w dwóch odcinkach. W Polsce i Grecji duże spółki zarządzające projektami wygrały największe przetargi z powodu wysokich wymagań kapitałowych postawionych w procedurze przetargowej.

- 39.** W Grecji i Hiszpanii warunkiem dopuszczenia do postępowania o udzielenie zamówienia była wcześniejsza rejestracja w rejestrach kwalifikacyjnych²³ prowadzonych przez ministerstwa właściwe do spraw gospodarki²⁴, podczas gdy w Polsce i w Niemczech wszystkie firmy mogły brać bezpośredni udział w ogłoszonym przetargu.
- 40.** W przypadku ośmiu projektów zamówienia udzielono oferentom, którzy nie zaferowali najniższej ceny spośród wszystkich ofert zgodnych z wymogami technicznymi. Trzy projekty w Hiszpanii i cztery w Grecji podlegały procedurze zamówień z zastosowaniem formuły matematycznej wykluczającej firmy, które oferowały zbyt niskie ceny (więcej niż 10% poniżej średniej oferowanej ceny). Praktyka wykorzystywania formuł matematycznych w Grecji i Hiszpanii została zaprzestana. Komisja nałożyła karę w wysokości 10% na wszystkie projekty, w których wykorzystano ten sposób udzielania zamówień w Grecji. Niektóre z firm wykluczonych z postępowania o udzielenie zamówienia w późniejszym okresie utworzyły wspólne przedsięwzięcia ze zwycięskimi oferentami²⁵, świadczyły usługi budowlane i otrzymywały wynagrodzenie na podstawie wyższych cen oferowanych w zwycięskiej ofercie.

ISTNIEJĄ ZNACZĄCE RÓŻNICE W KOSZTACH AKCESORIÓW DROGOWYCH I NAWIERZCHNI MOSTÓW

- 41.** Drogi w Europie są budowane zgodnie z ogólnymi normami dotyczącymi wymogów dla każdego rodzaju dróg, lecz szczegółowe przepisy w zakresie akcesoriów drogowych i oznakowania dróg są nadal rozdrobnione. Na przykład normy dla akcesoriów drogowych, takich jak znaki drogowe i niektóre bariery ochronne, nie zostały ujednoczone, co może stanowić przeszkodę dla wejścia na rynki krajowe. Znakiem postępu jest nowa zharmonizowana europejska norma jakości (EN01317-5) obowiązująca od 1 stycznia 2011 r. Norma ta pozwala organom odpowiedzialnym za drogi i producentom przekazywać informacje o jakości produktów w sposób jednolity dla całej Europy. W różnych krajach stosowane są bariery o różnej konstrukcji, co utrudnia uzyskanie korzyści z ekonomii skali. **Wykres 7** przedstawia różnice w cenach podobnych drogowych barier ochronnych na różnych rynkach. Jak widać, różnica między najniższą a najwyższą średnią ceną wynosi 75%.
- 42.** W odniesieniu do wszystkich projektów Trybunał zbadał również koszt nawierzchni mostów jako specyficzny, łatwo porównywalny składnik kosztów. Wyniki (zob. **wykres 8**) pokazują, że w Hiszpanii koszty mostów są wyraźnie niższe niż w pozostałych krajach objętych kontrolą.

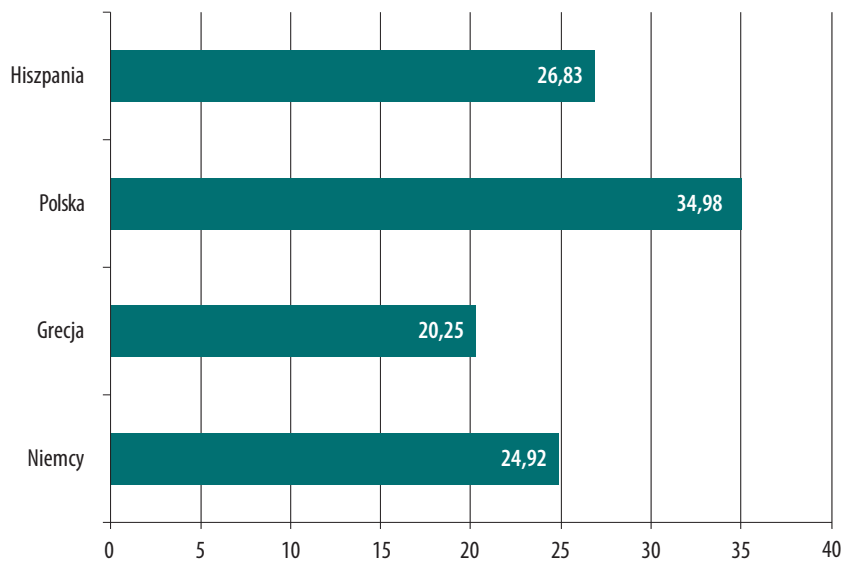
²³ Rejestry kwalifikacyjne prowadzą wykaz przedsiębiorstw uprawnionych do podjęcia realizacji projektów o danych rozmiarach i danym stopniu złożoności technicznej. Dla każdej procedury przetargowej istnieje minimalny wymóg dotyczący kwalifikacji.

²⁴ W celu realizacji projektów zarejestrowane przedsiębiorstwa mogą tworzyć wspólne przedsięwzięcia z innymi firmami.

²⁵ Powyższe miało miejsce w przypadku projektów Keratea–Lavrio i Kymis Avenue (oba w EL).

WYKRES 7

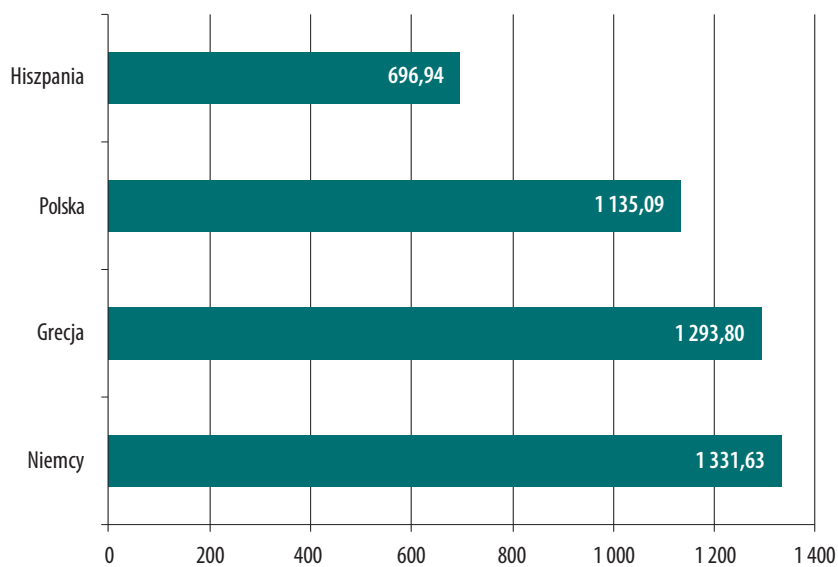
ŚREDNI KOSZT 1 m BARIER OCHRONNYCH W SKONTROLOWANYCH PROJEKTACH (W EURO)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

WYKRES 8

ŚREDNI KOSZT 1 m² NAWIERZCHNI MOSTU W SKONTROLOWANYCH PROJEKTACH (W EURO)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

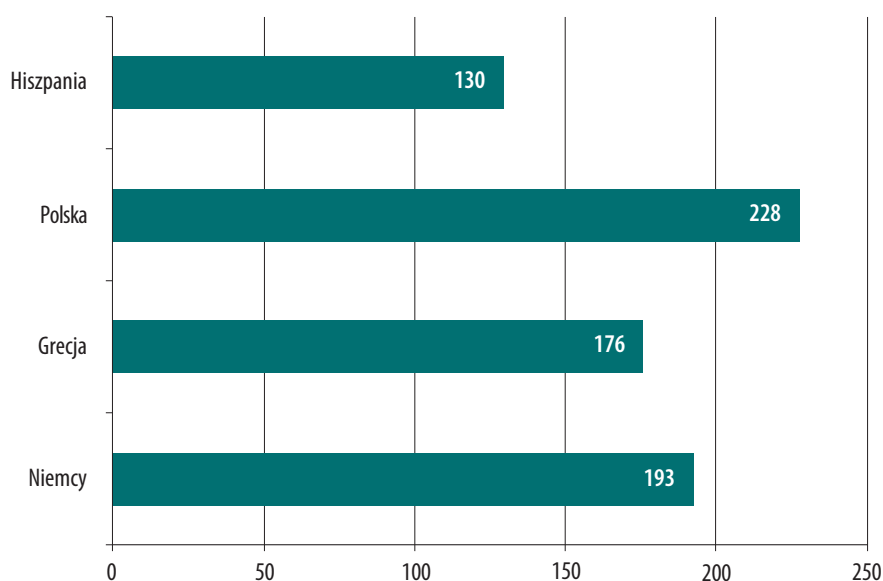
- 43.** Aby wyjaśnić te różnice w kosztach, Trybunał porównał ceny podstawowego materiału do budowy mostów, tj. ceny zastosowanego betonu. Analiza porównawcza (zob. **wykras 9**) wykazała, że beton był najtańszy w przypadku projektów skontrolowanych w Hiszpanii, a stosunkowo drogi w Niemczech i Polsce. Z porównania kosztów betonu wynika, że średnia oferowana cena w jednym państwie członkowskim może być znacznie niższa niż w innym²⁶.
- 44.** Sześć spośród 10 skontrolowanych projektów autostradowych²⁷ zawierało elementy redukujące hałas. Wymagane poziomy ochrony różnią się w zależności od kraju. Na przykład najwyższe dopuszczalne poziomy hałasu w Polsce są nawet o 7 dB niższe niż odpowiadające im wartości w sąsiednich krajach. Bardziej rygorystyczne przepisy sprawiają, że znacząca część niemal każdego nowego projektu drogowego musi być osłaniana ekranami akustycznymi (zob. **zdjęcie 3**), co przekłada się na koszty.

²⁶ Składniki betonu (cement, piasek i stal) są przedmiotem handlu międzynarodowego, sam beton jednak nim nie jest.

²⁷ A1 (PL); A17 i A20 (DE); E75/PATHE i A2 (EL); A7 (ES).

WYKRES 9

ŚREDNI KOSZT 1 m³ BETONU DO BUDOWY NAWIERZCHNI MOSTU W SKONTROLOWANYCH PROJEKTACH (W EURO)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 3 – Ekran akustyczny na DK 79 w Jaworznie

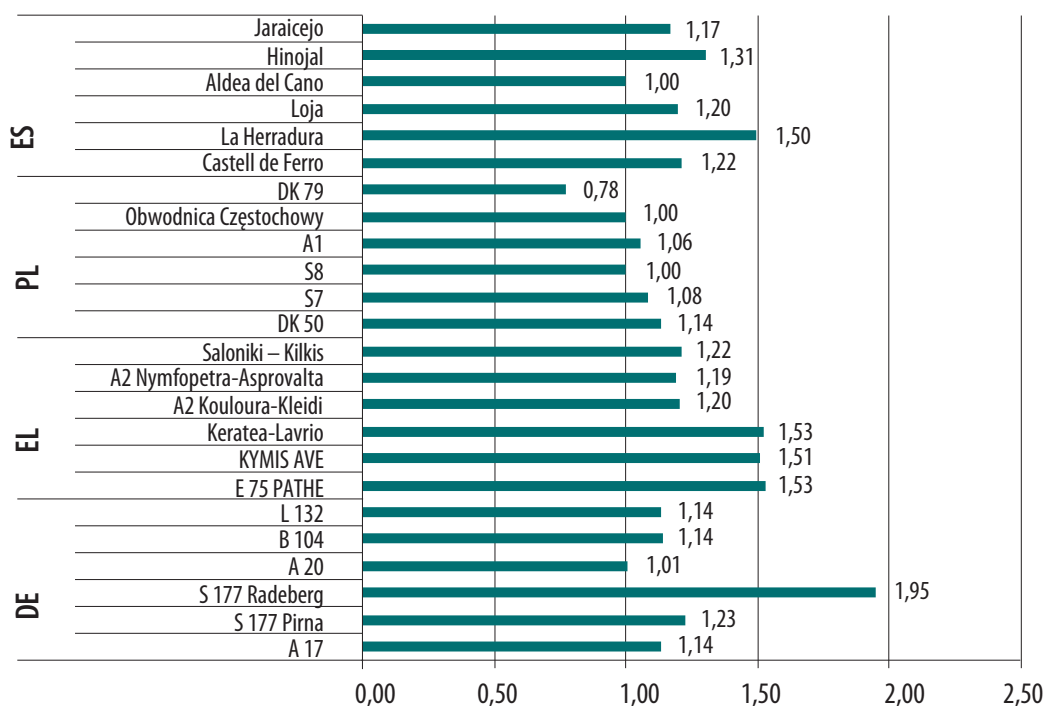
PRZEKROCZENIA KOSZTÓW O PONAD 20% W PRZYPADKU 11 SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

45. Różne systemy zarządzania projektami stosowane w państwach członkowskich mają wpływ na dodatkowe koszty i terminowe ukończenie prac. W Niemczech i Polsce wykonawcy ponoszą pełną odpowiedzialność za ewentualne zmiany cen środków produkcji, natomiast w Grecji i Hiszpanii stosowano systemy indeksacji, za pomocą których ceny środków produkcji były okresowo analizowane i ponownie wyceniane przez ministerstwa właściwe do spraw robót publicznych.
46. W Grecji, Niemczech i Hiszpanii ponowne obmiary robót i aktualizacje umów były częste, co doprowadziło do wielokrotnych modyfikacji umów i dodatkowych płatności. Tymczasem polski system zarządzania projektami jest zaprojektowany w taki sposób, aby zmniejszyć ryzyko dodatkowych roszczeń, zaś po udzieleniu zamówienia obowiązek przekazania dodatkowych płatności powstaje sporadycznie.

47. Spośród 24 skontrolowanych projektów tylko 7 zostało zrealizowanych po pierwotnej cenie przewidzianej w umowie (jeden w Niemczech, pięć w Polsce i jeden w Hiszpanii). Koszty 11 projektów zwiększyły się o ponad 20% podczas etapu budowy, głównie z powodu znalezisk archeologicznych, błędów planowania, błędnych szacunków ilościowych w dokumentach oraz indeksacji cen. Porównanie cen zapisanych w umowach z rzeczywistymi płatnościami przedstawia **wykres 10**.
48. Średnia dla wszystkich projektów wartość dodatkowych płatności po podpisaniu umów wyniosła 23%. Wartości skrajne to 36% w przypadku projektów greckich i 1% w przypadku projektów polskich.

WYKRES 10

DODATKOWE KOSZTY SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW W STOSUNKU DO CENY UMOWNEJ



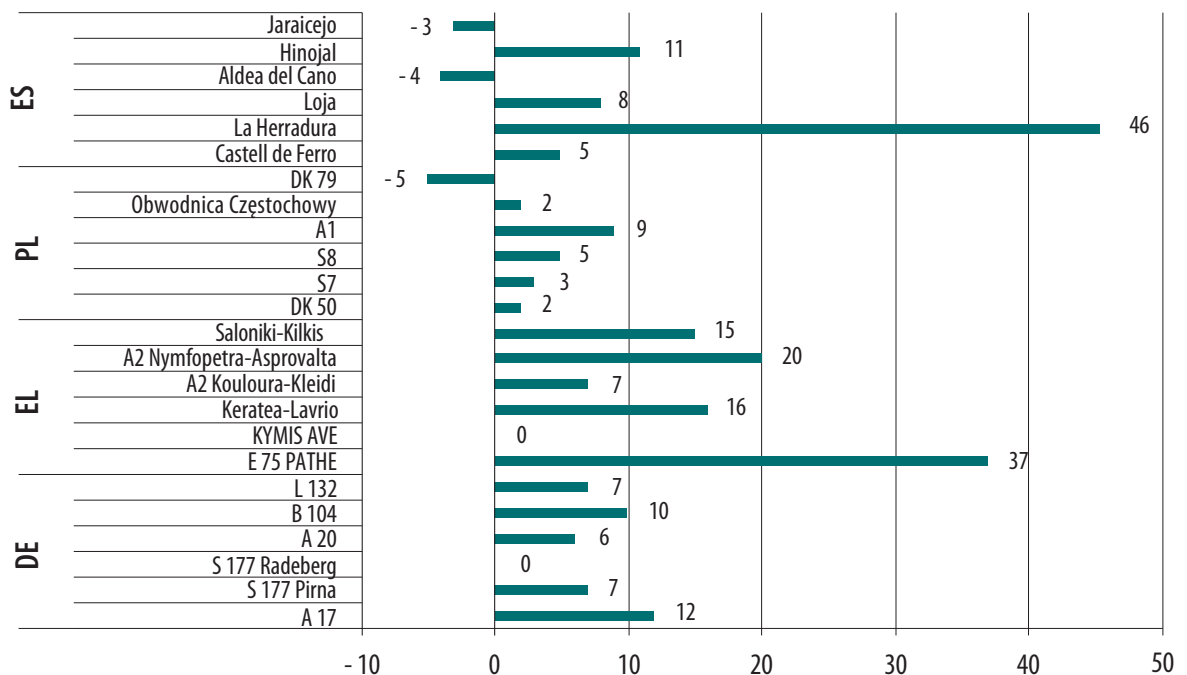
Uwaga: Początkowa cena umowna odpowiada liczbie 1.

Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

49. Na porządku dzienny są opóźnienia w realizacji budowy dróg. W krajach stosujących systemy indeksacyjne (Hiszpania i Grecja) dłuższy okres budowy jest korzystniejszy dla wykonawców. Również długie procedury wyłączenia gruntów i problemy z dostępnością terenów budowy wydłużały czas trwania projektów nawet o jeden rok.
50. Średnie opóźnienie wśród skontrolowanych projektów wynosiło 9 miesięcy lub 41% licząc od planowanej do rzeczywistej daty otwarcia drogi dla ruchu. W Polsce średnie opóźnienie wynosiło 3 miesiące lub 16,5%, w Niemczech – 7 miesięcy lub 59,5%, dla projektów w Hiszpanii średnie opóźnienie wynosiło 11 miesięcy lub 31%, a w Grecji drogi były otwierane dla ruchu średnio o 16 miesięcy lub 57% później niż przewidywano (zob. **wykres 11**).

WYKRES 11

OPÓŹNIENIA W OTWIERANIU DRÓG DLA RUCHU W SKONTROLOWANYCH PROJEKTACH (W MIESIĄCACH)



Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

WNIOSKI I ZALECENIA

CZY SKONTROLOWANE PROJEKTY DROGOWE OSIĄGNĘŁY SWOJE CELE?

- 51.** UE przeznaczyła około 65 mld euro na inwestycje drogowe w latach 2000–2013. Wszystkie skontrolowane projekty zwiększyły przepustowość i jakość sieci dróg, doprowadziły do skrócenia czasu podróży oraz poprawiły bezpieczeństwo na drogach. Jednakże cele związane z rozwojem gospodarczym nie były wymierne i brakuje dostępnych informacji co do wpływu projektów na gospodarkę lokalną lub krajową.
- 52.** Rzeczywista rentowność obliczona przy użyciu wskaźnika kosztów i korzyści na podstawie rzeczywistych kosztów i wykorzystania dróg była w przypadku połowy projektów znacznie niższa niż zakładano na etapie planowania, kiedy to przyjmowano znacznie niższe koszty lub większe natężenie ruchu.

CZY PROJEKTY BYŁY ZARZĄDZANE W SPOSÓB ZAPEWNIAJĄCY OPTIMALIZACJĘ KOSZTÓW?

- 53.** Nie poświęcono wystarczającej uwagi zapewnieniu opłacalności ekonomicznej projektów:
- Większość skontrolowanych projektów była obciążona nieadekwatnymi prognozami ruchu drogowego. Poziom natężenia ruchu odpowiadał prognozom tylko w przypadku 4 spośród 19 projektów, dla których udostępniono wystarczające informacje.
 - Rodzaj drogi nie był najlepiej dobrany do ruchu, który miała przyjąć. Autostrady, których koszt jest znacznie wyższy niż koszt dróg ekspresowych (średni koszt jednego kilometra wynosi około 11 mln euro dla autostrad i 6,2 mln euro dla dróg ekspresowych, tj. dla dróg ekspresowych jest on o 43% niższy), były preferowaną opcją budowy nawet w przypadku odcinków, na których potrzeby mogłyby zostać zaspokojone przez drogi ekspresowe.
 - Skontrolowane projekty stawały się coraz droższe w trakcie realizacji i były obciążone opóźnieniami. Średni wzrost kosztów w stosunku do pierwotnej ceny umownej wynosił 23%, a przekroczenia terminów wynosiły średnio 9 miesięcy lub 41% planowanego czasu.

- 54.** Trybunał zauważa ponadto, że projekty w dwóch państwach członkowskich podlegały procedurze zamówień z zastosowaniem formuły matematycznej wykluczającej oferentów, którzy przedstawili oferty odbiegające od średniej oferowanej ceny o więcej niż 10% w dół. Komisja nałożyła karę w wysokości 10% kwoty płatności dokonanych na rzecz wspomnianych wyżej projektów, w których formuła taka została zastosowana. Trybunał zauważa, że ta praktyka w dziedzinie zamówień została zaprzestana.
- 55.** Spośród skontrolowanych projektów najniższe koszty budowy drogi odnotowano w przypadku projektów w Niemczech, a następnie w Grecji, Hiszpanii i Polsce. Brak dowodów na to, aby zjawisko to można było wyjaśnić niskimi kosztami pracy. Najniższy średni koszt w przeliczeniu na rzeczywistego użytkownika odnotowano w przypadku projektów realizowanych w Niemczech, a następnie kolejno w Grecji, Polsce i Hiszpanii. Rozpiętość kosztów w przeliczeniu na użytkownika wynosi jak 1 do 28, jeśli porównać drogi o najlepszym i najgorszym współczynniku (lub jak 1 do 12, po odrzuceniu dwóch skrajnych przypadków).

ZALECENIE 1

Komisja powinna dokonać analizy różnic między kosztami budowy drogi w poszczególnych państwach członkowskich, aby ustalić przyczyny znacznej rozpiętości cen i zapewnić stosowanie najlepszych praktyk w przyszłości.

ZALECENIE 2

Przyszłe współfinansowanie projektów drogowych należy uzależnić od:

- a) istnienia przejrzystych celów, którym będą towarzyszyły takie wskaźniki jak oszczędność czasu podróży, korzyści związane z bezpieczeństwem na drogach, poprawa przepustowości i wymierny wpływ na gospodarkę;
- b) wykorzystania uzasadnionych i opłacalnych rozwiązań technicznych zgodnych z najlepszymi znanymi praktykami, w tym w odniesieniu do akcesoriów wymaganych przy budowie dróg;
- c) podjęcia przez państwa członkowskie kroków mających prowadzić do zapewnienia konkurencyjności na rynkach budowlanych oraz do tego, by system zamówień publicznych zapewniał wyłanianie najkorzystniejszych ofert, a jednocześnie nie tworzył barier dla wejścia na rynek. Działania te mogłyby na przykład obejmować szersze informowanie o przetargach na poziomie międzynarodowym, uznawanie kategorii jakości dla przedsiębiorstw, przyjętych w innych państwach członkowskich, a także ułatwienie MŚP dostępu do postępowań przetargowych.

ZALECENIE 3

Komisja powinna wspierać wymianę najlepszych praktyk pomiędzy krajowymi organami administracji właściwymi w sprawach dróg w zakresie wiarygodnych prognoz ruchu drogowego.

ZALECENIE 4

Komisja powinna rozważyć utworzenie unijnej bazy informacji o jednostkowych kosztach środków produkcji, przeznaczonej dla inżynierów przygotowujących kosztorysy nowych projektów, co pomogłoby beneficjentom w uzyskiwaniu niższych cen zamówień.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 29 maja 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

PRZEGLĄD SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

Kraj i region	Nazwa projektu	Koszty całkowite (EUR)	Współfinansowanie UE (EUR)	Poziom natężenia ruchu wyrażony jako SDR ¹	Krótki opis projektu
NIEMCY Saksonia	Autostrada A17 z Drezna do granicy czeskiej (40,8 km)	655 510 000	277 600 000 (42%)	51 100	Duża arteria drogowa łącząca Niemcy z Republiką Czeską. Szczegółowo skontrolowano odcinek o długości 3,88 km stanowiący odcinek budowy 1.2a.
	Droga ekspresowa S177, obwodnica zachodnia Pirny (3,7 km)	20 700 000	15 600 000 (75%)	12 000	Obwodnica Pirny. Część przyszłego połączenia autostrad A17 i A4. Szczegółowo skontrolowano odcinek o długości 1,5 km, odcinek budowy 5.2.
	Droga ekspresowa S177, obwodnica Radeberga (6,2 km)	38 000 000	28 500 000 (75%)	12 000	Obwodnica Grosserkmannsdorf-Radeberg. Część przyszłego połączenia autostrad A17 i A4. Szczegółowo skontrolowano odcinek długości 3,2 km, południowy odcinek budowy.
NIEMCY Meklemburgia i Pomorze Zachodnie	Autostrada A20 Grimmen-Wschód do Strasburga (91,2 km)	367 600 000	25 100 000 (6,8%)	12 662	Część autostrady bałtyckiej z Lubeki do Szczecina w Polsce. Szczegółowo skontrolowany odcinek miał 12,4 km długości od skrzyżowania Jarmen do skrzyżowania Anklam.
	Droga ekspresowa B104, północna obwodnica Schwerina (7,5 km)	32 000 000	19 000 000 (65%)	Brak dostępnych informacji	Ważny element modernizacji europejskiej drogi E22. Szczegółowo skontrolowano odcinek o długości 5,5 km, obwodnicę Schwerina, odcinek budowy 5.
	Droga krajowa L132 Niendorf-Rostok (1,5 km)	5 178 000	3 874 000 (75%)	10 000	Połączenie między autostradą A20 a południową częścią Rostoku. Odcinek budowy 3.

¹ Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez organy właściwe do spraw dróg w czasie przeprowadzania kontroli.

Kraj i region	Nazwa projektu	Koszty całkowite (EUR)	Współfinansowanie UE (EUR)	Poziom natężenia ruchu wyrażony jako SDR ¹	Krótki opis projektu
GRECJA Attyka	Autostrada E75/PATHE, odcinek Agios Konstantinos–Kamena Vourla (20 km)	378 806 726	146 062 798 (39%)	15 283	Część najważniejszej greckiej drogi tranzytowej z północy na południe. Szczegółowo skontrolowano odcinek autostrady Kamena Vourla o długości 9 km. Roboty były opóźnione z powodu trudnych górskich warunków budowy.
	Droga ekspresowa Kymis Avenue od skrzyżowania Kifissias do wioski olimpijskiej (6,6 km)	75 822 106	22 877 923 (30%)	Brak dostępnych informacji	Połączenie pomiędzy wioską olimpijską w czasie Igrzysk Olimpijskich Ateny 2004 i autostradą E75/PATHE. Droga biegnie dalej do gminy Tharromakedones. W przyszłości powinna zostać bezpośrednio połączona z obwodnicą Aten.
	Droga ekspresowa S89 Stavros–Lavrio, odcinek Keratea–Lavrio (12,9 km)	18 395 555	7 994 920 (43%)	Brak dostępnych informacji	Rozbudowa drogi dwupasmowej do 4-pasmowej drogi ekspresowej łączącej obwodnicę Aten z portem Lavrio. Projekt odnotował opóźnienia z powodu bankructwa głównego wykonawcy.
GRECJA Macedonia Środkowa	Autostrada A2 Egnatia Odos, odcinek Kouloura–Kleidi (25,14 km)	59 309 257	24 904 493 (53%)	21 600	Przekształcenie drogi dwupasmowej w autostradę czteropasmową. Część drogi tranzytowej Egnatia Odos ze wschodu na zachód.
	Autostrada A2 Egnatia Odos, odcinek Asprovalta–Nymphopetra (31 km)	184 095 172	77 095 200 (42%)	15 500	Nowy odcinek autostrady w Egnatia Odos. Brakujący odcinek, pozostałe końce trasy zostały zbudowane wcześniej.
	Droga ekspresowa Saloniki–Doirani, odcinek od Nea Santa do Mavroneri (11,3 km)	31 327 495	25 200 000 (80%)	8 000	Środkowy odcinek drogi ekspresowej łączący okolice Salonik z Kilkis. Potencjalna kontynuacja połączenia z FYROM pozostaje niepewna.

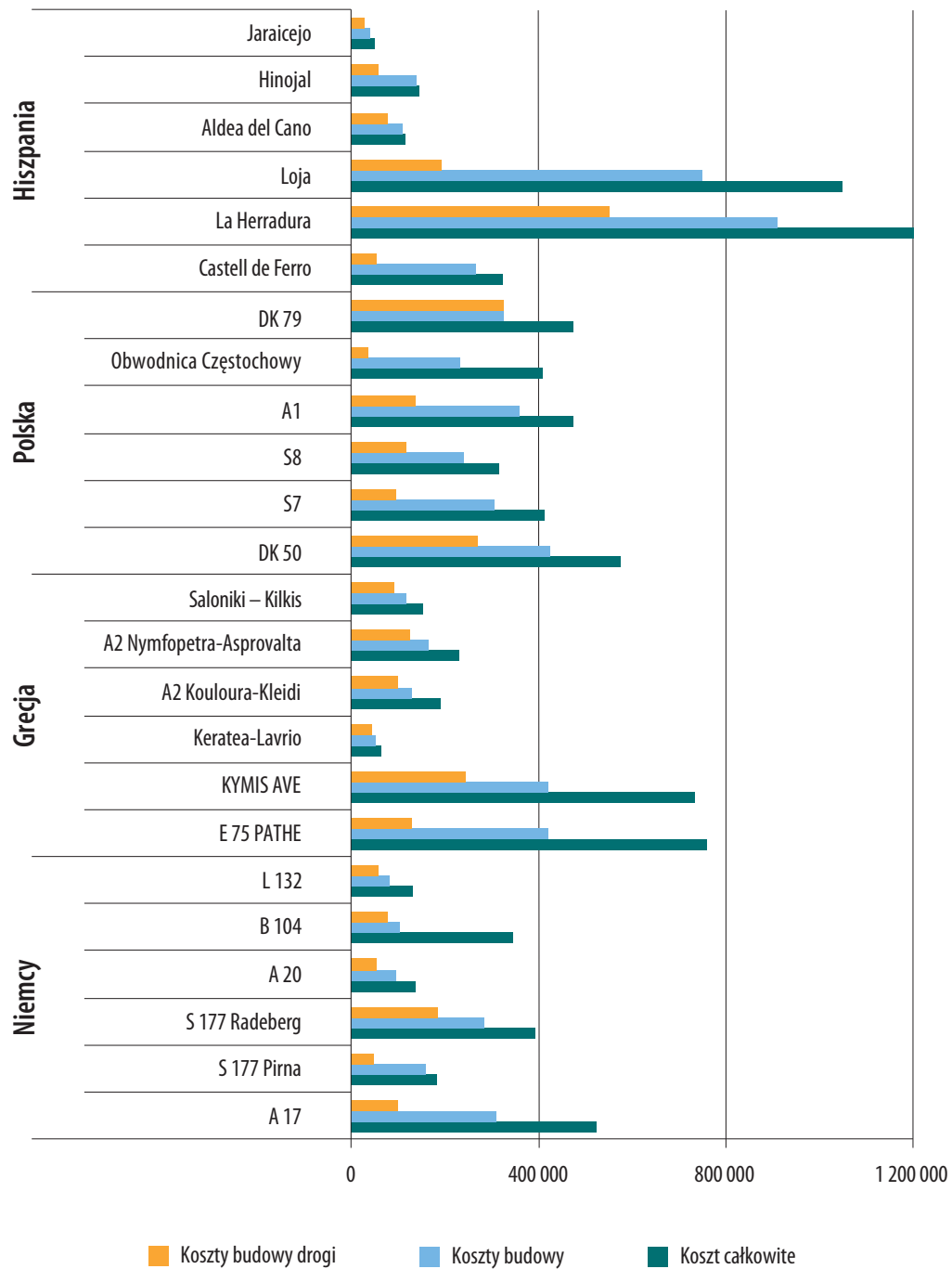
Kraj i region	Nazwa projektu	Koszty całkowite (EUR)	Współfinansowanie UE (EUR)	Poziom natężenia ruchu wyrażony jako SDR ¹	Krótki opis projektu
POLSKA Mazowsze	Obwodnica Arynowa na drodze DK50 (1,942 km)	12 481 450	7 921 600 (63%)	11 800	Projekt był kontynuacją remontu drogi DK50, jego pierwsza część była współfinansowana przez Bank Światowy. Projekt stworzył kluczowe połączenie pomiędzy DK 50 a drogą krajową nr 2.
	Droga ekspresowa S8, odcinek Radzymin–Wyszków, w tym obwodnica Wyszkowa (28,336 km)	216 444 000	140 197 790 (83%)	19 701 ²	Nowa droga ekspresowa zbudowana od podstaw prowadząca z Warszawy do północno-wschodniej Polski. Dalsza część drogi to zwykła dwupasmowa droga główna. Dokładnie skontrolowano odcinek obwodnicy Wyszkowa długości 12,8 km.
	Droga ekspresowa S7, odcinek Białobrzegi–Jedlińsk (13,652 km)	118 022 250	85 257 005 (72%)	24 837 ³	Rozbudowa drogi krajowej do standardów drogi ekspresowej. Kontynuacja wcześniejszych projektów na tej samej drodze. Zawiera drogi zbiorcze dla ruchu lokalnego.
POLSKA Śląsk	Autostrada A1, odcinek Sośnica–Bełk (15,411 km)	307 887 511	193 803 465 (63%)	9 374 ²	Pierwszy odcinek nowej drogi ekspresowej łączącej środkową Polskę z Republiką Czeską. Był to jedyny projekt z całej skontrolowanej próby 24 projektów, na który zamówienie zostało przyznane wykonawcy zagranicznemu.
	Droga krajowa nr 43 w Częstochowie (1,4 km)	14 028 195	9 401 244 (67%)	31 525	Nowy most nad torami kolejowymi i rozległa rozbudowa drogi krajowej w Częstochowie.
	Droga krajowa nr 79 w Jaworznie (2,92 km)	16 880 016	761 766 (4,5%)	12 900	Nowy przebieg drogi DK w mieście Jaworzno, pozwalający na poprawienie ruchu tranzytowego z pominięciem centrum miasta. Zamówienie zostało udzielone w formule umowy ryczałtowej, brak zatem informacji o kosztach jednostkowych.

² Średnia wyników z trzech punktów pomiarowych.

³ Średnia wyników z dwóch punktów pomiarowych.

Kraj i region	Nazwa projektu	Koszty całkowite (EUR)	Współfinansowanie UE (EUR)	Poziom natężenia ruchu wyrażony jako SDR ¹	Krótki opis projektu
HISZPANIA Andaluzja	Autostrada śródziemnomorska A7, odcinek Tramo Castell de Ferro–Polopos (3,6 km)	28 174 391	17 891 652 (64%)	8 472	Odcinek nowej autostrady A7 z Algeciras do Barcelony. Wykorzystano trasę i część drogi należące do istniejącej drogi krajowej.
	Autostrada śródziemnomorska A7, odcinek La Herradura–Almunecar (9,12 km)	280 150 747	108 939 032 (39%)	7 454	Odcinek nowej autostrady A7 z Algeciras do Barcelony. Jeden z końców drogi nie jest połączony z autostradą, choć odpowiednie prace budowlane trwały w trakcie przeprowadzania kontroli.
	Nowy most nad rzeką Genil i wiadukt kolejowy w mieście Loja (1,68 km)	6 850 627	3 925 293 (57%)	8 889	W mieście Loja wybudowano nowy (drugi) most nad rzeką Genil, a przejazd kolejowy na poziomie drogi został zastąpiony wiaduktem.
HISZPANIA Extremadura	Autostrada A66, odcinek północne Caceres–Aldea del Cano (29,343 km)	96 689 964	58 896 574 (67%)	10 690	Odcinek nowej autostrady z północnej Hiszpanii do Sewilli na południu.
	Autostrada A66, odcinek Enlace de Hinojal–północne Caceres (21,422 km)	88 065 756	50 841 178 (58%)	12 594	Odcinek nowej autostrady z północnej Hiszpanii do Sewilli na południu.
	Remont drogi lokalnej EX-385 w Jaraceijo (14,617 km)	6 104 166	4 135 445 (68%)	154	Rozbudowa i częściowo budowa drogi lokalnej zwiększającej dostępność Parku Narodowego Manfragüe
RAZEM		3 058 523 384	1 355 781 378 (44%)		

PORÓWNANIE CAŁKOWITYCH KOSZTÓW, KOSZTÓW BUDOWY I KOSZTÓW BUDOWY DROGI PROJEKTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ, W PRZELICZENIU NA 1000 m² (W EURO)



ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III i IV.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyniki kontroli, w której wykazano, że projekty drogowe przyniosły rezultaty pod względem skrócenia czasu podróży i poprawy bezpieczeństwa, co stanowi ważny cel w odniesieniu do infrastruktury drogowej.

Popyt na usługi transportowe jest popytem pochodnym, ściśle związanym z sytuacją gospodarczą. Spowolnienie gospodarcze i kryzys, jak również czynniki zewnętrzne, takie jak cena paliwa, mogły mieć wpływ zarówno na poziom, jak i na strukturę natężenia ruchu. Ponadto wpływ mogły mieć także sezonowe szczyty w ruchu (np. ruch turystyczny).

Przewidywany okres realizacji projektów dotyczących infrastruktury drogowej wynosi około 30 lat. Optymalnym rozwiązaniem jest przeprowadzanie oceny natężenia ruchu po upływie wspomnianego okresu oraz w odniesieniu do całego okresu realizacji projektu, a nie jedynie do kilku pierwszych lat użytkowania. W prognozach ruchu drogowego uwzględniono tę dłuższą perspektywę czasową.

Polityka spójności jest realizowana zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego i zasadą pomocniczości. W tym kontekście dane państwo członkowskie ma możliwość wyboru określonego, a nie innego rodzaju drogi i w pierwszej kolejności jest odpowiedzialne za dokonanie takiego wyboru. Ponadto decyzja państwa członkowskiego dotycząca „rodzaju” inwestycji („droga ekspresowa” czy „autostrada”) nie zależy wyłącznie od jej kosztu. Jest ona mianowicie zależna również od planowania infrastruktury danego państwa członkowskiego w perspektywie długoterminowej oraz skutków makroekonomicznych takiej inwestycji (i całej rozwijanej sieci) dla całego regionu/państwa.

Co więcej, budowane drogi mogły mieć różne charakterystyki i różne harmonogramy wstępnego zakończenia prac. Przy ocenie realizacji projektów należy również uwzględnić trudne warunki geomorfologiczne, złożoność koncepcji projektu i budowy, liczbę i położenie obiektów inżynierskich, aspekty środowiskowe itd.

ODPOWIEDZI KOMISJI

V.

W prognozach dotyczących popytu, a tym samym w powiązanych kosztach w przeliczeniu na użytkownika bierze się pod uwagę bardzo swoisty kontekst poszczególnych regionów. W regionach słabiej rozwiniętych, które od niedawna charakteryzuje tendencja do wyludniania, budowanie nowych dróg jest często środkiem mającym na celu poprawę dostępności takich obszarów oddalonych (*désenclavement*), ponieważ droga ma służyć jako zachęta, czego efekty będą widoczne dopiero za jakiś czas. W takich regionach jest zatem rzeczą normalną, że przez pewien (zwykle krótki) czas średnia dzienna liczba użytkowników jest niewielka.

Ponadto dostępność infrastruktury ma również wpływ na mobilność pracowników oraz wpływa na stopę bezrobocia w regionach słabiej zaludnionych, które jednak charakteryzują się lepszą dostępnością.

VI. a)

Komisja zgadza się z przedmiotowym zaleceniem i uważa je za częściowo wdrożone. W ostatnich latach Komisja przeprowadziła szereg analiz kosztów jednostkowych i zamierza kontynuować działania w tym zakresie. Komisja zajmie się w szczególności aktualizacją opracowanego przez nią przewodnika dotyczącego analizy kosztów i korzyści na kolejny okres programowania, co będzie korzystne dla wszystkich projektów objętych współfinansowanymi programami. W trakcie oceny dużych projektów realizowanych w bieżącym okresie programowania Komisja sprawdza koszty jednostkowe względem innych, podobnych projektów i żąda wyjaśnień, gdy wymagane jest dodatkowe uzasadnienie. Prace prowadzone nad dużymi projektami w ramach JASPERS¹ polegają na analizie kosztów jednostkowych i porównaniu ich z kosztami jednostkowymi innych projektów realizowanych w danym sektorze oraz z innymi praktykami międzynarodowymi.

VI. b)

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i uznaje je za częściowo wdrożone.

Komisja zgadza się z opinią, że w odniesieniu do projektów drogowych należy określać przejrzyste cele, którym będą towarzyszyć odpowiednie wskaźniki. W bieżącym okresie programowania wymaga się przedstawienia wspomnianych informacji w ramach opisu dużych projektów, jak również w analizie kosztów i korzyści. Uznaje się, że wybór uzasadnionych i opłacalnych rozwiązań technicznych, który powinien skutkować wyborem najlepszego rozwiązania, stanowi część studium wykonalności oraz analizy wariantów przeprowadzanych w odniesieniu do każdego dużego projektu. Od państw członkowskich oczekuje się, że będą stosowały te same zasady w odniesieniu do projektów innych niż duże, na przykład przez stosowanie kryteriów wyboru. Wniosek Komisji w sprawie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na kolejny okres programowania zawiera kompleksowe ramy dotyczące funkcjonalności oraz uwarunkowania, co – jeżeli zostaną przyjęte – pomoże w dopilnowaniu, aby przyszłe projekty drogowe zawierały przejrzyste cele, którym będą towarzyszyły wskaźniki.

Komisja rozważy metody wymiany najlepszych praktyk w przedmiotowym obszarze, na przykład przez zastosowanie wiedzy fachowej dotyczącej programu JASPERS.

Celem dyrektyw UE dotyczących udzielania zamówień publicznych jest zapewnienie obowiązywania zasad uczciwej i otwartej konkurencji w całej UE, równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych bez nieuzasadnionego uprzywilejowania lub stwarzania barier, przy uzyskaniu najkorzystniejszego ekonomicznie stosunku jakości do wysokości środków publicznych itd. Komisja jako podmiot czuwający nad przestrzeganiem postanowień traktatów zapewnia transponowanie przez państwa członkowskie, które ponoszą główną odpowiedzialność za stosowanie prawa UE, dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych do ich krajowych ram prawnych oraz podejmowanie przez nie środków zaradczych w przypadku, gdy ich podmioty zamawiające naruszają wspomniany dorobek prawny.

Współfinansowanie w ramach polityki spójności jest uzależnione od przestrzegania zasad określonych w dyrektywach UE dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz polityki UE. Komisja monitoruje wdrożenie tych zasad w praktyce. W odniesieniu do kolejnego okresu programowania przewiduje się określenie uwarunkowań *ex ante* związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

¹ Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich. JASPERS stanowi partnerstwo między Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej), Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Inicjatywa jest narzędziem zapewniającym wsparcie techniczne 12 państwom członkowskim UE, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. W ramach JASPERS państwa te otrzymują wsparcie potrzebne do przygotowywania dużych projektów wysokiej jakości, które mają być współfinansowane z funduszy UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

VI. c)

Przewodnik Komisji dotyczący analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, który ma zastosowanie do wszystkich projektów, zawiera wytyczne na temat przygotowywania prognoz ruchu drogowego. Komisja zamierza również zwrócić się do JASPERS o uwzględnienie tego tematu w trakcie planowania jego przyszłych spotkań z państwami członkowskimi w ramach platformy sieci kontaktów, aby promować wymianę najlepszych praktyk.

VI. d)

Komisja potwierdza potrzebę udostępniania bardziej szczegółowych informacji na temat kosztów jednostkowych i rozważy tę kwestię w aktualizacji swojego przewodnika dotyczącego analizy kosztów i korzyści na kolejny okres programowania.

UWAGI

13.

Ocenę skutków należy połączyć z ocenami służącymi zbadaniu mechanizmów zmian, jak również innymi czynnikami, które odgrywają rolę w środowisku gospodarczym (takimi jak okresy ekonomicznej użyteczności, dochód do dyspozycji, tendencje panujące w transporcie, rozwój innych rodzajów transportu itd.). Ponadto wpływ na rozwój gospodarczy może zależeć w większym stopniu od ukończenia budowy sieci dróg i innych rodzajów transportu niż od jednego projektu.

14.

Hiszpański projekt „Jaraicejo” można uznać za niewielki (koszty kwalifikowalne w wysokości zaledwie 5,8 mln euro) i niegenerujący dochodu. Zgodnie z prawodawstwem hiszpańskim w przypadku projektu tej wielkości przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści nie było obowiązkowe.

16.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej mogło mieć wpływ na ruch drogowy. Ponadto przewidywany okres realizacji projektów dotyczących infrastruktury drogowej wynosi około 30 lat. W związku z tym zwrot z inwestycji w ich przypadku powinien być ustalany na podstawie danych dotyczących ruchu drogowego z całego okresu realizacji projektu, a nie jedynie z kilku pierwszych lat użytkowania (do 2010 r.), gdy ruch może być mniejszy niż zakładano w prognozie.

17.

W Niemczech projekty sklasyfikowane jako „pilne” przedstawiane są w planie federalnym, który następnie jest zatwierdzany zgodnie z prawem na podstawie szeregu kryteriów. Wskaźnik korzyści wobec kosztów określany w sprawozdaniu dotyczącym analizy kosztów i korzyści musi być jednak zawsze wyższy niż 1.

18.

Nawet w przypadku niższego poziomu wskaźnika korzyści wobec kosztów decyzja o finansowaniu projektu nie zostałaby cofnięta, ponieważ władze greckie uznają wskaźnik korzyści wobec kosztów na poziomie 1,2 za wystarczający do wydania zgody na finansowanie projektów. Świadczy to o dodatniej wartości społeczno-ekonomicznej projektu.

19.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywny wniosek Trybunału. Komisja jest zdania, że należy w większym stopniu podkreślić wkład na rzecz bezpieczeństwa drogowego, w tym ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych i rannych. Poprawa jakości infrastruktury drogowej przyczynia się do zmniejszenia liczby wypadków oraz stopnia obrażeń.

Innymi właściwymi środkami służącymi weryfikacji bezpieczeństwa infrastruktury drogowej są wyniki audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzanych w trakcie budowy oraz inspekcji bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadzanych na już użytkowanych odcinkach.

25. b)

Znaczną różnicę między całkowitymi kosztami budowy a kosztami budowy drogi przypisuje się intensywnemu wykorzystaniu obiektów inżynierskich. Przykładowo w projekcie „La Herradura” na krótkim odcinku konieczne było zbudowanie 3 tuneli, 4 mostów i 3 przejść podziemnych. Analiza porównawcza całkowitych kosztów budowy i kosztów budowy drogi, nawet bez uwzględniania tego projektu, dałaby podobne wyniki w odniesieniu do projektów hiszpańskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

25. c)

W przypadku Hiszpanii do powstania wysokich kosztów budowy drogi może przyczyniać się niezwykle złożona charakterystyka geologiczna lokalizacji, w których realizowane są dwa wybrane projekty: „La Herradura” i „Castell de Ferro-Polopos”.

Do powodów wyższych kosztów budowy dróg, jakie można wskazać w Polsce, zalicza się znaczny wzrost kosztów materiałów (30–40% w ciągu ostatnich 5 lat), wprowadzony przez Polskę, szeroko zakrojony program inwestycyjny, który przeciążył rynek, oraz w niektórych przypadkach szczególne warunki geologiczne.

30.

Rozbudowa drogi ekspresowej S7 obejmowała około 40 obiektów inżynierskich, co uzasadnia wyższe koszty w porównaniu z podobnymi projektami.

31.

Popyt na usługi transportowe jest popytem pochodnym, ściśle związanym z sytuacją gospodarczą. Spowolnienie gospodarcze i kryzys mogły mieć wpływ zarówno na poziom, jak i na strukturę natężenia ruchu, który należy poddać dokładnej ocenie (np. na odsetek samochodów ciężarowych, autobusów, motocykli). Wpływ na wybory dokonywane w obszarze transportu oraz na średni dobowy ruch w roku (SDR) mogły mieć także czynniki zewnętrzne, takie jak cena paliwa. W stosownych przypadkach można również ocenić wpływ sezonowych szczytów (na przykład ruchu turystycznego).

Ponadto przewidywany okres realizacji projektów dotyczących infrastruktury drogowej wynosi około 30 lat. Optymalnym rozwiązaniem jest zatem przeprowadzanie oceny natężenia ruchu po upływie wspomnianego okresu oraz w odniesieniu do całego okresu realizacji projektu, a nie jedynie do kilku pierwszych lat użytkowania. W prognozach ruchu drogowego uwzględniono tę dłuższą perspektywę czasową.

Wspólna odpowiedź na pkt 32 i 33

Aby uzyskać pełny obraz sytuacji, należy pamiętać o tym, że w prognozach dotyczących popytu, a tym samym w powiązanych kosztach w przeliczeniu na użytkownika, bierze się pod uwagę bardzo swoisty kontekst poszczególnych regionów. W regionach słabiej rozwiniętych, które od niedawna charakteryzuje tendencja wyludniania, budowanie nowych dróg jest często środkiem mającym na celu poprawę dostępności takich obszarów oddalonych (*désenclavement*), ponieważ droga ma służyć jako zachęta, czego efekty będą widoczne dopiero za jakiś czas. W takim regionie jest zatem rzeczą normalną, że przez pewien (zwykle krótki) czas średnia dzienna liczba użytkowników jest niska.

Ponadto dostępność infrastruktury ma również wpływ na mobilność pracowników oraz wpływa na stopę bezrobocia w regionach słabiej zaludnionych, które jednak charakteryzują się lepszą dostępnością.

Analiza ta w dużym stopniu zależy również od warunków geograficznych, w jakich budowano drogi objęte przedmiotową kontrolą. Budowa dróg bardziej złożonych pod względem technicznym wiąże się z wyższymi kosztami w przeliczeniu na kilometr niż budowa innych dróg.

34.

W projekcie „La Herradura” (Almuñecar) na krótkim odcinku konieczne było zbudowanie 3 tuneli, 4 mostów i 3 przejść podziemnych. Niezwykle złożona charakterystyka geologiczna lokalizacji, w której realizowano projekt „La Herradura”, przyczyniła się do wzrostu kosztów (zob. także odpowiedź Komisji na pkt 25 lit. b) i c)). Ponadto w prognozie ruchu drogowego opracowanej dla projektu „La Herradura” w 2010 r. nie uwzględniono kryzysu gospodarczego, który spowodował spadek planowanego SDR o ponad 20%.

ODPOWIEDZI KOMISJI

35.

Polityka spójności jest realizowana zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego i zasadą pomocniczości. W tym kontekście dane państwo członkowskie ma możliwość wyboru określonego, a nie innego rodzaju drogi i w pierwszej kolejności jest odpowiedzialne za dokonanie takiego wyboru. Wszystkie opcje są potencjalnie dopuszczalne, pod warunkiem że współfinansowane projekty mają pozytywny wpływ społeczno-gospodarczy, a ich wybór jest zgodny z dokumentami programowymi przyjętymi w porozumieniu z Komisją.

Ponadto decyzja państwa członkowskiego dotycząca „rodzaju” inwestycji („droga ekspresowa” czy „autostrada”) nie zależy wyłącznie od jej kosztu. Jest ona mianowicie zależna również od planowania infrastruktury danego państwa członkowskiego w perspektywie długoterminowej oraz skutków makroekonomicznych takiej inwestycji (i całej rozwijanej sieci) dla całego regionu i państwa.

Podczas gdy „drogi ekspresowe” mają zwykle na celu łączenie lokalnych i regionalnych wsi, miasteczek i miast, „autostrady” służą łączeniu kilku dużych aglomeracji oraz zwięższaniu:

- a) mobilności pracowników,
- b) dostępności regionu dla inwestorów.

37.

Komisja odnosi się do odpowiedzi udzielonej w pkt 35.

40.

Wykluczenie rażąco tanich ofert jest zgodne z zasadami udzielania zamówień publicznych, o ile wykluczenie takiej oferty nie odbywa się automatycznie, a każdy kandydat ma możliwość wyjaśnienia powodów, które pozwoliły mu zaoferować niższą cenę (zob. pkt 73 sprawa Lombardini, C-285/99).

W Hiszpanii, po stopniowym wycofywaniu się z procedury zamówień z zastosowaniem formuły matematycznej, aktualnie ofertę zwycięską wybiera się nie tylko ze względu na najniższą cenę. Istnieją również inne kryteria, takie jak jakość, termin wykonania, wymogi środowiskowe, funkcjonalna charakterystyka prac, dostępność oraz koszty wymiany.

W wyniku korekty finansowej zastosowanej przez Komisję w odniesieniu do wykorzystywania formuł matematycznych w Grecji, a następnie stopniowego wycofywania się z tej praktyki, ograniczono ryzyko, iż firmy, które zostały wykluczone, będą świadczyć usługi w ramach spółek *joint venture* z zastosowaniem wyższych cen jednostkowych.

41.

Norma europejska (EN01317-5), która pozwala organom odpowiedzialnym za drogi i producentom przekazywać informacje o jakości produktów w sposób jednolity dla całej Europy zapewnia wewnętrzny rynek barier drogowych.

Organy odpowiedzialne za drogi, które muszą zainstalować nowe bariery ochronne, są obecnie zobowiązane (na podstawie dyrektywy 2004/18/WE) do przedstawienia swoich wymogów na podstawie powyższej normy europejskiej, a każdy producent, którego produkt jest zgodny z charakterystyką wymaganą przez zarząd dróg, powinien mieć możliwość złożenia oferty.

Oczekuje się, że podmioty zamawiające, które muszą zakupić bariery ochronne objęte normą EN01317-5, aby zbudować nowe odcinki dróg lub aby wymienić uszkodzone części istniejących barier (w celu konserwacji lub naprawy), odniosą się w swoich specyfikacjach istotnych warunków zamówienia do barier, które posiadają oznakowanie CE oraz niezbędną charakterystykę i szczegółowe dane geometryczne w celu zapewnienia funkcjonalności i zgodności pod względem estetycznym z już zainstalowanymi barierami. Komisja uważa, że dzięki tej normalizacji rozwiązany zostanie problem rozdrobnienia europejskiego rynku zamówień publicznych, a producenci takich barier ochronnych będą mogli korzystać z tych samych specyfikacji technicznych podczas procedury przetargowej w każdym z państw członkowskich, a tym samym czerpać zyski z korzyści skali.

ODPOWIEDZI KOMISJI

44.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie proporcjonalnych uregulowań w odniesieniu do ochrony przed hałasem w zależności od poziomu natężenia ruchu i kolejnych poziomów hałasu. Zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia planów działania dla dróg o obciążeniu ruchem przekraczającym 6 mln pojazdów rocznie. Plany działania należy skonsultować z miejscową ludnością.

45.

Zgodnie z zasadą pomocniczości Komisja nie może zobowiązać państw członkowskich do stosowania konkretnego systemu zarządzania lub innego systemu, ale może zwiększyć świadomość państw członkowskich i podmiotów zamawiających w zakresie najlepszych praktyk we wszystkich państwach członkowskich UE.

Chociaż w Niemczech i Polsce wykonawcy ponoszą odpowiedzialność za przyszłe zmiany cen środków produkcji, procedura indeksacji stosowana w Hiszpanii jest bardziej złożona, a prawo umożliwia analizowanie i ponowne wycenianie środków produkcji.

Analizy cen w Hiszpanii mają zastosowanie do zamówień publicznych na roboty budowlane trwające dłużej niż rok, w przypadku których wskaźnik realizacji przekracza 20%.

Jeżeli chodzi o Grecję, indeksację przeprowadza się raz na kwartał według ustalonych kategorii, które są znane z góry. Nieznany czynnikiem jest inflacja w stosunku do materiałów i ceny pracy.

46.

W przypadku sześciu projektów hiszpańskich średnia liczba modyfikacji i zamówień dodatkowych wynosi w przybliżeniu trzy na projekt. Średnia nadwyżka wydatków wynosi około 20–30% początkowej wartości projektu. Modyfikacje i zamówienia dodatkowe są uzasadnione nieprzewidywanymi okolicznościami.

Jeżeli chodzi o projekty polskie, w przeszłości wprowadzono korekty finansowe w odniesieniu do nieuzasadnionych dodatkowych prac i modyfikacji umów. Istotne jest, aby znaleźć równowagę między akceptowaniem pewnego poziomu elastyczności a odpowiednio rygorystycznym przestrzeganiem zasad w celu uniknięcia nadużyć.

W Grecji opóźnienia w projekcie E75 PATHE zostały spowodowane nieprzewidywanymi okolicznościami związanymi z budową geomorfologiczną kraju. Powodem opóźnień są również często procedury sądowe, kwestie związane ze środkami oraz ciągła obecność ekip archeologicznych.

Niemcy dysponowały ogólnie ograniczonymi funduszami UE, a kolejne nadwyżki kosztów opłacały z własnego budżetu. Przekroczenia te nie miały wpływu na budżet UE.

49.

W Hiszpanii w przypadku wystąpienia „nieprzewidywanych okoliczności” prawo krajowe dopuszczało wprowadzanie zmian i udzielanie zamówień dodatkowych, co powodowało opóźnienia w zakończeniu prac. Zjawisko to było powszechne w wybranej próbie i niewykluczone, że stanowiło korzyść ekonomiczną dla wykonawców.

Jeżeli chodzi o Grecję, organy krajowe podjęły i nadal podejmują działania w celu zwiększenia zdolności administracyjnych oraz zmniejszenia formalności administracyjnych i opóźnień w funkcjonowaniu sektora publicznego (szybsze przydzielanie wywłaszczonych gruntów, przyspieszenie postępowań sądowych, poprawa efektywności służb archeologicznych).

50.

Komisja zauważa, że budowane drogi mogą mieć różne charakterystyki i różne harmonogramy wstępnego zakończenia prac. Przy ocenie realizacji projektów należy również uwzględnić takie elementy, jak trudne warunki geomorfologiczne, złożoność koncepcji projektu oraz budowy, liczbę i położenie obiektów inżynierskich, aspekty środowiskowe. Elementy te mogą mieć znaczący wpływ na średnie opóźnienie skontrolowanych projektów (np. projekt „La Herradura”).

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

WNIOSKI

51.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyniki kontroli, w której wykazano, że projekty drogowe przyniosły rezultaty pod względem skrócenia czasu podróży i poprawienia bezpieczeństwa, co stanowi ważny cel w odniesieniu do infrastruktury drogowej.

Ocenę skutków dotyczącą projektów należy połączyć z ocenami służącymi zbadaniu mechanizmów zmian, jak również z innymi czynnikami, które odgrywają rolę w środowisku gospodarczym (takimi jak okresy ekonomicznej użyteczności, dochód do dyspozycji, tendencje panujące w transporcie, rozwój innych rodzajów transportu). Ponadto wpływ na rozwój gospodarczy może zależeć w większym stopniu od ukończenia sieci dróg i innych rodzajów transportu niż od jednego projektu.

52.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej mogło mieć wpływ na ruch drogowy.

Ponadto przewidywany okres realizacji projektów dotyczących infrastruktury drogowej wynosi około 30 lat. W związku z tym zwrot z inwestycji w ich przypadku powinien być ustalany na podstawie danych dotyczących ruchu drogowego z całego okresu realizacji projektu, a nie jedynie z pierwszych kilku lat użytkowania (do 2010 r.).

53. a)

Popyt na usługi transportowe jest popytem pochodnym, ściśle związanym z sytuacją gospodarczą. Spowolnienie gospodarcze i kryzys mogły mieć wpływ zarówno na poziom, jak i na strukturę natężenia ruchu, który należy poddać dokładnej ocenie (np. na odsetek samochodów ciężarowych, autobusów, motocykli). Wpływ na wybory dokonywane w obszarze transportu oraz na średni dobowy ruch w roku (SDR) mogły mieć także czynniki zewnętrzne, takie jak cena paliwa. W stosownych przypadkach można również ocenić wpływ sezonowych szczytów (na przykład ruchu turystycznego).

Ponadto przewidywany okres realizacji projektów dotyczących infrastruktury drogowej wynosi około 30 lat. Optymalnym rozwiązaniem jest przeprowadzanie oceny natężenia ruchu po upływie wspomnianego okresu oraz w odniesieniu do całego okresu realizacji projektu, a nie jedynie do kilku pierwszych lat użytkowania. W prognozach ruchu drogowego uwzględniono tę dłuższą perspektywę czasową.

53. b)

Polityka spójności jest realizowana zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego i zasadą pomocniczości. W tym kontekście dane państwo członkowskie ma możliwość wyboru określonego, a nie innego rodzaju drogi i w pierwszej kolejności jest odpowiedzialne za dokonanie takiego wyboru. Wszystkie opcje są potencjalnie dopuszczalne, pod warunkiem że współfinansowane projekty mają pozytywny wpływ społeczno-gospodarczy, a ich wybór jest zgodny z dokumentami programowymi przyjętymi w porozumieniu z Komisją.

Ponadto decyzja państwa członkowskiego dotycząca „rodzaju” inwestycji („droga ekspresowa” czy „autostrada”) nie zależy wyłącznie od jej kosztu. Jest ona mianowicie zależna również od planowania infrastruktury danego państwa członkowskiego w perspektywie długoterminowej oraz skutków makroekonomicznych takiej inwestycji (i całej rozwijanej sieci) dla całego regionu i państwa.

53. c)

Budowane drogi mogą mieć różne charakterystyki i różne harmonogramy wstępnego zakończenia prac. Przy ocenie realizacji projektów należy również uwzględnić trudne warunki geomorfologiczne, złożoność koncepcji projektu i budowy, liczbę i położenie obiektów inżynierskich, aspekty środowiskowe itd.

54.

Wykluczenie rażąco tanich ofert jest zgodne z zasadami udzielania zamówień publicznych, o ile wykluczenie takiej oferty nie odbywa się automatycznie, a każdy kandydat ma możliwość wyjaśnienia powodów, które pozwoliły mu zaoferować niższą cenę (zob. pkt 73 sprawa Lombardini, C-285/99).

W Hiszpanii, po stopniowym wycofywaniu się z procedury zamówień z zastosowaniem formuły matematycznej, aktualnie ofertę zwycięską wybiera się nie tylko ze względu na najniższą cenę. Istnieją również inne kryteria, takie jak jakość, termin wykonania, wymogi środowiskowe, funkcjonalna charakterystyka prac, dostępność oraz koszty wymiany.

W wyniku korekty finansowej zastosowanej przez Komisję w odniesieniu do wykorzystywania formuł matematycznych w Grecji, a następnie stopniowego wycofywania się z tej praktyki, ograniczono ryzyko, iż firmy, które zostały wykluczone, będą świadczyć usługi w ramach spółek *joint venture* z zastosowaniem wyższych cen jednostkowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

55.

W prognozach dotyczących popytu, a tym samym w powiązanych kosztach w przeliczeniu na użytkownika bierze się pod uwagę bardzo swoisty kontekst poszczególnych regionów. W regionach słabiej rozwiniętych, które od niedawna charakteryzuje tendencja do wyludniania, budowanie nowych dróg jest często środkiem mającym na celu poprawę dostępności takich obszarów oddalonych (*désenclavement*), ponieważ droga ma służyć jako zachęta, czego efekty będą widoczne dopiero za jakiś czas. W takich regionach jest zatem rzeczą normalną, że przez pewien (zwykle krótki) czas średnia dzienna liczba użytkowników jest niska.

Ponadto dostępność infrastruktury ma również wpływ na mobilność pracowników oraz wpływa na stopę bezrobocia w regionach słabiej zaludnionych, które jednak charakteryzują się lepszą dostępnością.

Analiza ta w dużym stopniu zależy również od warunków geograficznych, w jakich budowano drogi objęte przedmiotową kontrolą. Nie ulega wątpliwości, że budowa dróg bardziej złożonych pod względem technicznym wiąże się z wyższymi kosztami w przeliczeniu na kilometr i użytkownika niż budowa innych dróg.

ZALECENIA

Zalecenie 1

Komisja zgadza się z przedmiotowym zaleceniem i uważa je za częściowo wdrożone. W ostatnich latach Komisja przeprowadziła szereg analiz kosztów jednostkowych i zamierza kontynuować działania w tym zakresie.

W trakcie oceny dużych projektów realizowanych w bieżącym okresie programowania Komisja sprawdza koszty jednostkowe względem innych, podobnych projektów i żąda wyjaśnień, gdy wymagane jest dodatkowe uzasadnienie. Prace prowadzone nad głównymi projektami w ramach JASPERS polegają na analizie kosztów jednostkowych i porównaniu ich z kosztami jednostkowymi innych projektów realizowanych w danym sektorze oraz z innymi praktykami międzynarodowymi.

Komisja rozważy kwestię kosztów jednostkowych w aktualizacji swojego przewodnika dotyczącego analizy kosztów i korzyści na kolejny okres programowania, co będzie korzystne dla wszystkich projektów objętych współfinansowanymi programami.

Zalecenie 2 a)

Komisja zgadza się z opinią, że w odniesieniu do projektów drogowych należy określać przejrzyste cele, którym będą towarzyszyć odpowiednie wskaźniki, i uznaje to zalecenie za częściowo wdrożone. W bieżącym okresie programowania wymaga się przedstawienia wspomnianych informacji w ramach opisu dużych projektów, jak również w analizie kosztów i korzyści. Wniosek Komisji w sprawie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na kolejny okres programowania zawiera kompleksowe ramy dotyczące funkcjonalności oraz uwarunkowania, co – jeżeli zostaną przyjęte – pomoże w dopilnowaniu, aby przyszłe projekty drogowe zawierały przejrzyste cele, którym będą towarzyszyły wskaźniki.

Komisja uważa, że wpływ tych projektów na gospodarkę będzie zależeć nie tylko od projektów drogowych, ale również od innych czynników gospodarczych i społecznych. W związku z tym Komisja przypomina, że wpływ projektu drogowego na gospodarkę można odróżnić od wpływu innych czynników przy zastosowaniu oceny, a nie wskaźnika.

Zalecenie 2 b)

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i uznaje je za częściowo wdrożone. Uznaje się, że w bieżącym okresie wybór uzasadnionych i opłacalnych rozwiązań technicznych, który powinien skutkować wyborem najlepszego rozwiązania, stanowi część studium wykonalności oraz analizy wariantów, przeprowadzanych w odniesieniu do każdego dużego projektu. Od państw członkowskich oczekuje się, że będą stosowały te same zasady w odniesieniu do projektów innych niż duże, na przykład przez stosowanie kryteriów wyboru. Ponadto przewodnik dotyczący analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych opublikowany przez Komisję (Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej) w 2008 r. ma zastosowanie do wszystkich rodzajów projektów, nie tylko do tych dużych. Komisja rozważy metody wymiany najlepszych praktyk w przedmiotowym obszarze, na przykład przez zastosowanie wiedzy fachowej dotyczącej programu JASPERS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 2 c)

Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. Celem dyrektyw UE dotyczących udzielania zamówień publicznych jest zapewnienie obowiązywania zasad uczciwej i otwartej konkurencji w całej UE, równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych bez nieuzasadnionego uprzywilejowania lub stwarzania barier, przy uzyskaniu najkorzystniejszego ekonomicznie stosunku jakości do wysokości środków publicznych itd. Współfinansowanie w ramach polityki spójności jest uzależnione od przestrzegania zasad określonych w dyrektywach UE dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz polityki UE. Komisja monitoruje wdrożenie tych zasad w praktyce i w razie potrzeby przeprowadza działania naprawcze. W odniesieniu do kolejnego okresu programowania przewiduje się określenie uwarunkowań *ex ante* związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Zalecenie 3

Komisja zgadza się z zaleceniem i uznaje je za częściowo wdrożone. W bieżącym okresie programowania w ramach analizy popytu przedstawionej w formularzu wniosku oraz analizy kosztów i korzyści dla wszystkich dużych projektów prowadzonych w sektorze drogowym wymaga się opracowania prognoz ruchu drogowego, które następnie zostaną poddane dokładnej ocenie Komisji w celu weryfikacji wiarygodności danych. Przewodnik Komisji dotyczący analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, który ma zastosowanie do wszystkich projektów, zawiera wytyczne na temat przygotowywania prognoz ruchu drogowego. Komisja zamierza również zwrócić się do JASPERS o uwzględnienie tego tematu w trakcie planowania jego przyszłych spotkań z państwami członkowskimi w ramach platformy sieci kontaktów, aby promować wymianę najlepszych praktyk.

Zalecenie 4

Komisja potwierdza potrzebę udostępniania bardziej szczegółowych informacji na temat kosztów jednostkowych i rozważy tę kwestię w aktualizacji swojego przewodnika dotyczącego analizy kosztów i korzyści na kolejny okres programowania.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 5/2013

Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 45 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-281-4

doi:10.2865/78668

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)

TRYBUNAŁ SKONTROLOWAŁ PRÓBĘ WSPÓŁFINANSOWANYCH PRZEZ UE PROJEKTÓW DROGOWYCH W NIEMCZECH, GRECJI, POLSCE I HISZPANII. W TRAKCIE KONTROLI USTALONO, ŻE CHOĆ W WYNIKU REALIZACJI PROJEKTÓW WZROSŁO BEZPIECZEŃSTWO PODRÓŻUJĄCYCH I SKRÓCENIU ULEGŁ CZAS PODRÓŻY, TO JEDNAK NIEKTÓRE ZE ZBUDOWANYCH DRÓG SĄ SZERSZE, A PROJEKT CHARAKTERYZOWAŁ SIĘ WIĘKSZĄ ZŁOŻONOŚCIĄ TECHNICZNĄ, NIŻ WYNIKAŁOBY TO Z RZECZYWISTEGO NATĘŻENIA RUCHU. ISTNIEJĄ ZNACZĄCE RÓŻNICE W KOSZTACH POMIĘDZY POSZCZEGÓLNYMI PAŃSTWAMI, W KTÓRYCH PRZEPROWADZONO KONTROLE. TRYBUNAŁ ZALECA PRZEANALIZOWANIE POCHODZENIA TYCH RÓŻNIC I BARDZIEJ REALISTYCZNE PLANOWANIE W PRZYPADKU PRZYSZŁYCH PROJEKTÓW DROGOWYCH.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



ISBN 978-92-9241-281-4

