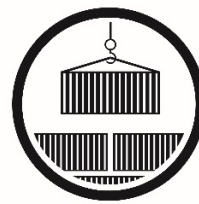
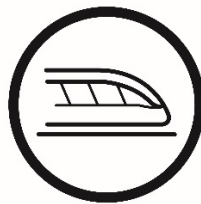
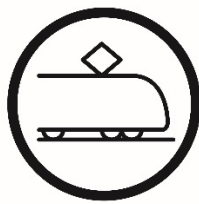


**Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i
rezultaty Programu Operacyjnego Infrastruktura i
Środowisko (POIiŚ) 2014-2020 z elementami
przebiegu celów końcowych ram wykonania w
zakresie osi POIiŚ 2014-2020 wdrażanych przez
Centrum Unijnych Projektów Transportowych**



Warszawa, wrzesień 2022 r.

Zespół badawczy:

Eksperti ds. ewaluacji CUPT (wg kolejności alfabetycznej):

Edyta Boratyńska-Karpiej

Dorota Comberska

Julita Kowalska

Joanna Obarymska-Dzierzgwa

W badaniu wykorzystano informacje z raportu „Analiza określająca wpływ OP III – VI POIiŚ 2014-2020 na realizację priorytetów rozwojowych określonych w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych” przygotowanego przez Wolański sp. z o.o. w kwietniu 2022 r. na zlecenie CUPT.

Odbiorca badania:

Centrum Unijnych Projektów Transportowych

Plac Europejski 2

00-844 Warszawa

Wszelkie wnioski i rekomendacje sformułowane w ramach niniejszego Raportu nie muszą odzwierciedlać stanowiska Centrum Unijnych Projektów Transportowych, a jedynie stanowiska Autorów

Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Funduszu Spójności

Spis treści

1	Streszczenie	8
2	Wprowadzenie.....	14
2.1	Założenia i cele badania.....	15
2.2	Kryteria badawcze.....	17
2.3	Wykorzystane metody badawcze.....	18
2.4	Opis przyjętej metodologii	20
3	Wyniki badania.....	35
3.1	Postęp rzeczowo-finansowy III-VI OP POIiŚ 2014-2020.....	35
3.1.1	Postęp finansowy	35
3.1.2	Wskaźniki produktu i rezultatu.....	43
3.1.3	Realizacja wskaźników ram wykonania	53
3.1.4	Wskaźniki rezultatu strategicznego.....	62
3.2	Studia przypadków	86
3.3	Wdrażanie Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020.....	91
3.3.1	Zasada dostępności w projektach POIiŚ	92
3.3.2	Pozytywne działania POIiŚ na rzecz dostępności transportu	95
4	Wkład osi priorytetowych III-VI POIiŚ 2014-2020 w realizację priorytetów rozwojowych określonych w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych	99
4.1	Wartość dodana interwencji	112

5	Charakterystyka czynników wpływających na realizację celów i wskaźników III-VI OP POIiŚ 2014-2020.....	117
5.1	Wpływ COVID na publiczny transport miejski.....	118
5.2	Wpływ wybuchu wojny w Ukrainie.....	122
6	Wnioski.....	127
6.1	Wskaźniki POIiŚ 2014-2020.....	127
6.2	Rozwiązania wzmacniające skuteczność realizacji określonych w programie celów szczegółowych i wskaźników na potrzeby POIiŚ 2014-2020..	129
6.3	Perspektywa 2021-2027.....	135
7	Wnioski i rekomendacje.....	139

Słownik skrótów

Skrót	Rozwinięcie
AKK	Analiza kosztów i korzyści
CAWI	(ang. Computer-Assisted Web Interview) wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW
CEF	Instrument "Łącząc Europę" (ang. Connecting Europe Facility)
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
DK	Droga krajowa
DNSH	Zasada „do no significant harm - nie czyń poważnych szkód środowisku, określona w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ERTMS	Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym
ETCS	Europejski System Sterowania Pociągiem
GSM-R	Kolejowa Sieć GSM
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	(ang. Individual In-depth Interview) Indywidualne wywiady pogłębione
IGiPZ PAN	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk
IP	Instytucja Pośrednicząca
IT	Technologia informacyjna
ITS	(ang. Intelligent Transport Systems - ITS) Inteligentne systemy transportowe
IZ	Instytucja Zarządzająca

Skrót	Rozwinięcie
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (dawniej MR – Ministerstwo Rozwoju)
MOP	Miejsce obsługi podróżnych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OP	oś priorytetowa
PG	Prokuratoria Generalna
PKB	Produkt krajowy brutto
PKP PLK	Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A
PO	Program Operacyjny
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PZP	Prawo zamówień publicznych
RIS	System Informacji Rzecznej
RPO	Regionalne Programy Operacyjne
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SL2014	Centralny system teleinformatyczny SL2014
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SRT	Strategia Rozwoju Transportu
SUMP	(ang. Sustainable Urban Mobility Plan) Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych

Skrót	Rozwinięcie
TDI	Telefoniczny wywiad pogłębiony
TEN-T	(ang. Trans-European Transport Networks) Transeuropejska Sieć Transportowa
UE	Unia Europejska
UoD	Umowa o dofinansowanie
UP	Umowa Partnerstwa
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
WDDT	Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej
WKDT	Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej
WMDT	Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej
WoD	Wniosek o dofinansowanie
WoP	Wniosek o płatność
WPZ	Wykaz Projektów Zidentyfikowanych
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZMR	Zintegrowany Model Ruchu

1 Streszczenie

Badanie „Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) 2014-2020 z elementami przeglądu celów końcowych ram wykonania w zakresie osi POLiŚ 2014-2020 wdrażanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych” realizowane było w formule hybrydowej przez zewnętrznego wykonawcę, firmę Wolański sp. z o.o. oraz pracowników CUPT.

Celami badania było:

- weryfikacja poziomu osiągnięcia wskaźników określonych w dokumentach programowych,
- weryfikacja poziomu osiągnięcia wskaźników ram wykonania,
- ocena pośredniego i bezpośredniego potencjalnego wpływu projektów transportowych na realizację celów Strategii Europa 2020,
- ocena potencjalnego wpływu działań w ramach OP III–VI na otoczenie społeczno–gospodarcze,
- ocena potencjalnej wartości dodanej możliwej do uzyskania przez Polskę i UE dzięki wdrażaniu interwencji podejmowanych w ramach OP III–VI POLiŚ 2014-2020,
- określenie wpływu pandemii COVID oraz wojny w Ukrainie na realizację projektów transportowych.

Metodyka badania obejmowała: analizę desk research, modelowanie ekonometryczne (efektu brutto i efektu netto interwencji), studia przypadków (w ramach, których przeprowadzono m.in. wizje lokalne i wywiady pogłębione), badania ankietowe (CAWI) oraz panel ekspertów. Poza ww. metodami wykorzystano również wnioski wynikające ze spotkań Transportowego Obserwatorium Badawczego.

Podstawą badania były projekty realizowane w ramach osi III-VI POIiŚ 2014 – 2020. Są one w różnej fazie realizacji, część z nich została już zakończona, a część jest w trakcie realizacji. Niektóre projekty nie zostaną zakończone w perspektywie 2014-2020, a ich realizacja zostanie ukończona w kolejnej perspektywie finansowej, tj. 2021-2027.

Potencjalny wpływ projektów transportowych realizowanych w ramach III – VI OP POIiŚ 2014-2020 został przeanalizowany zarówno w układzie bezpośrednim, czyli w odniesieniu do poprawy dostępności transportowej Polski, jak i pośrednim, tj. w odniesieniu do otoczenia społeczno-gospodarczego (np. wpływ na zatrudnienie, edukację, rozwój gospodarczy regionów, środowisko itp.). W badaniu uwzględniono ryzyka wynikające z wojny w Ukrainie oraz wpływ pandemii COVID 19.

Zbadano i oceniono postęp finansowy, poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego (wskaźniki wymienione w SzOOP) oraz dokonano analizy poziomu osiągnięcia wskaźników rezultatu strategicznego (wraz z prognozą możliwości ich osiągnięcia na koniec perspektywy finansowej). Dokonano również analizy wdrożenia Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i zasady równości szans kobiet i mężczyzn funduszy unijnych 2014-2020.

Poziom zakontraktowania środków w ramach wszystkich osi wdrażanych przez CUPT wynosi obecnie 90%. Zakłada się, że dostępna alokacja co do zasady zostanie wykorzystana. W obszarach, gdzie stwierdzono wolne środki przeprowadzono dodatkowe nabory wniosków o dofinansowanie, tak aby w pełni wykorzystać dostępną alokację.

Analizując poziom certyfikacji poszczególnych OP na koniec 2021 r. pełne wykonanie tego wskaźnika można stwierdzić jedynie w przypadku IV OP dla

regionów lepiej rozwiniętych. W pozostałych osiach poziom certyfikacji nie przekracza 80%.

Podobnie wygląda kwestia wskaźników produktu – w IV OP dla kategorii obszarów lepiej rozwiniętych osiągnięto 100% zakładanej wartości wskaźnika, w ramach IV OP (w przypadku regionów słabiej rozwiniętych), III OP i VI OP wskaźniki zostaną osiągnięte na koniec 2023 r. Brak pełnej realizacji zakładanego poziomu wskaźników produktu dotyczy VOP, co związane jest przede wszystkim z brakiem możliwości realizacji pełnego zakresu projektów i koniecznością ich fazowania.

W zakresie POliŚ 2014-2020, w części dedykowanej transportowi zakłada się realizację większości wskaźników rezultatu strategicznego (w niektórych osiach i działaniach nawet przekroczenie), jedynie w przypadku wskaźnika dot. przewozów pasażerskich istnieje ryzyko niewykonania zakładanego poziomu wskaźnika, co przede wszystkim było spowodowane pandemią COVID i ograniczeniem liczby osób korzystających z transportu publicznego.

Wyniki badania wskazują, że inwestycje transportowe w ramach POliŚ mają umiarkowany pozytywny wpływ na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Dzięki zakupowi nowego taboru czy likwidacji barier architektonicznych w przestrzeniach dworcowych, możliwe jest łatwiejsze korzystanie z transportu publicznego przez osoby starsze, z niepełnosprawnością. Warto jednak wskazać, że choć można zaobserwować wiele pozytywnych zmian, to wciąż jeszcze jest wiele przestrzeni w transporcie, w których osoby z niepełnosprawnościami nie mogą samodzielnie się poruszać. Dotyczy to również projektów dofinansowanych, w których rozwiązania dostępnościowe są nieużyteczne, gdyż źle zostały zaprojektowane lub funkcjonują w niedostosowanej przestrzeni.

Cel główny POliŚ wynika bezpośrednio z jednego z trzech priorytetów Strategii Europa 2020 i dotyczy wzrostu zrównoważonego rozumianego jako wsparcie

gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. Stwierdzono, iż projekty realizowane w ramach OP III-VI POIiŚ w sposób bezpośredni bądź pośredni odnoszą się do poszczególnych założeń Strategii Europa 2020. Cele SOR są spójne ze Strategią Europa 2020 i odnoszą się do niej w sposób bezpośredni (w zakresie B+R, edukacji, energii, klimatu, transportu) lub pośredni (w zakresie włączenia społecznego, rynku pracy). Poszczególne osie priorytetowe POIiŚ są bezpośrednio powiązane z celami zawartymi w SRT2030.

Jednym z elementów analizy było przeprowadzenie modelowania ekonometrycznego w wyniku którego starano się określić efekty interwencji POIiŚ w odniesieniu do celów rozwojowych określonych w Strategii Europa 2020.

W ramach analiz stwierdzono, że projekty transportowe samodzielnie mają niewielki wpływ na rozwój inteligentny, a większy wpływ mają prawdopodobnie przekrojowe działania po stronie polityki innowacyjnej, np. w ramach innych programów operacyjnych, czy działań realizowanych bez dofinansowania środkami UE. W kontekście rozwoju inteligentnego warto wspomnieć o wdrażaniu inteligentnych systemów transportowych usprawniających zarządzanie mobilnością miejską i poprawiających komfort użytkowników przestrzeni.

Badanie potwierdziło istotny wpływ interwencji na rozwój sieci transportowej, szczególnie w odniesieniu do infrastruktury o znaczeniu krajowym, takiej jak drogi szybkiego ruchu, linie kolejowe o dopuszczalnej prędkości powyżej 160 km/h czy porty morskie. Wraz z rozwojem sieci transportowej zwiększa się dostępność transportowa, w tym do obszarów słabo rozwijających się.

W odniesieniu do zagadnienia PKB na mieszkańca i stopy inwestycji projekty transportowe finansowane z POIiŚ mają niewielki, pozytywny wpływ na aspekty gospodarcze rozwoju kraju. W tym kontekście szczególną uwagę zwraca obecny i

planowany rozwój obszarów w okolicach węzłów, zjazdów z dróg szybkiego ruchu związany z rozwojem funkcji gospodarcze.

Jednym z elementów badania było również oszacowanie wartości dodanej uzyskiwanej przez Polskę i UE dzięki wdrażaniu interwencji. W przypadku zagadnienia związanego ze spójnością wartość dodana obserwowana jest m.in. poprzez połączenia między infrastrukturą transportową do ruchu dalekobieżnego a infrastrukturą do ruchu regionalnego i lokalnego, kształtowanie dostępności i łączności wszystkich regionów Unii Europejskiej, co jest realizowane poprzez inwestycje w korytarze sieci bazowej TEN - T.

W raporcie opisano także wpływ zdarzeń nagłych, nieplanowanych, które wystąpiły w trakcie realizacji projektów, tj. pandemii COVID 19 oraz wojny w Ukrainie. Oba te zdarzenia mają ogromne, negatywne oddziaływanie na gospodarkę, co również przekłada się pośrednio i bezpośrednio na projekty transportowe. Wśród czynników, które wyszczególniają beneficjenci jako przyczyny wzrostu kosztów, ale także opóźnień w realizacji projektów, będących konsekwencją ww. zdarzeń są inflacja, problemy na rynku pracy, wzrost cen paliwa i energii, rosnące stopy procentowe, braki w dostępie do materiałów budowlanych.

W odniesieniu do perspektywy 2021-2027 należy odnotować znaczenie strategicznego planowania, czego wyrazem jest określenie przez KE w tym zakresie tzw. warunku podstawowego dla transportu. Jego realizacją jest wdrożenie Zintegrowanego Modelu Ruchu, stanowiącego narzędzie do wsparcia kompleksowego planowania transportu i podejmowania decyzji strategicznych decyzji na szczeblu krajowym. Z kolei na szczeblu lokalnym narzędziem do planowania transportu jest SUMP (Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej), który jest strategią długoterminową, nastawianą na zapewnienie dobrego dostępu do celów podróży i usług, zawierającą również plan wdrożenia. Plany te są niezbędnym elementem, uprawniającym do występowania o środki europejskie.

Należy również podkreślić wzrost znaczenia szeroko rozumianych kwestii ochrony środowiska i podejścia do zmian klimatycznych. Ma to wyraz w dokumentach strategicznych, ale także kontekście wprowadzonego rozporządzenia ws. taksonomii, a w szczególności zasady „nie czyń znaczącej szkody” (zasada DNSH).

W celu wsparcia potencjalnych beneficjentów w przygotowaniu projektów inwestycyjnych (transportu drogowego, kolejowego i transportu publicznego) zaktualizowane zostały, wykorzystywane w perspektywie 2014-2020, Niebieskie księgi. Podręczniki są uzupełnieniem i doprecyzowaniem wytycznych Komisji Europejskiej oraz wytycznych krajowych w zakresie przygotowania AKK. Ich celem jest zaprezentowanie metody przeprowadzania analizy kosztów i korzyści AKK dla planowanych projektów inwestycyjnych w sektorze transportu w Polsce, dla których Beneficjenci ubiegają się o pomoc finansową z funduszy Unii Europejskiej 2021-2027.

2 Wprowadzenie

Badanie ewaluacyjne pn. „Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014-2020 z elementami przeglądu celów końcowych ram wykonania w zakresie osi POIiŚ 2014-2020 wdrażanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych” prowadzone było w formule hybrydowej w dwóch etapach.

Realizację pierwszej części badania powierzono wybranemu, w drodze postępowania przetargowego, Wykonawcy zewnętrznemu¹. Celem analizy prowadzonej przez wykonawcę zewnętrznego było określenie poziomu realizacji celów unijnej Strategii na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu dzięki zrealizowanym lub realizowanym projektom transportowym oraz wartości dodanej wynikającej z ich realizacji dla Polski i Unii Europejskiej. Potencjalny wpływ projektów transportowych realizowanych w ramach POIiŚ 2014-2020 został przeanalizowany w układzie bezpośrednim, czyli w odniesieniu do poprawy dostępności transportowej Polski, jak i pośrednim, tj. w odniesieniu do otoczenia społeczno-gospodarczego (np. wpływ na zatrudnienie, edukację, rozwój gospodarczy regionów, środowisko itp.). Celami szczegółowymi były:

- ocena pośredniego i bezpośredniego potencjalnego wpływu projektów transportowych na realizację celów Strategii Europa 2020;
- ocena potencjalnego wpływu działań w ramach OP III–VI na otoczenie społeczno-gospodarcze;
- ocena potencjalnej wartości dodanej możliwej do uzyskania przez Polskę i UE dzięki wdrażaniu interwencji podejmowanych w ramach OP III–VI POIiŚ 2014-2020.

¹ Firma Wolański sp. z o.o.

Drugą część badania, tj. poziom realizacji wskaźników określonych dla celów końcowych ram wykonania, wpływ otoczenia zewnętrznego na realizację projektów, tj. wpływ pandemii COVID oraz wpływ wojny w Ukrainie, a także opracowanie wniosków i rekomendacji, przeprowadzili eksperci wewnętrzni CUPT pozostający w funkcjonalnej niezależności od komórek odpowiedzialnych za programowanie i realizację POliŚ.

2.1 Założenia i cele badania

Fundusze europejskie stanowią znaczącą część finansowania inwestycji zapewniających dynamiczny, trwały i zrównoważony rozwój Polski. Zgodnie z danymi systemu SL z dnia 30 maja 2022 r., w ramach POliŚ 2014-2020 na realizację inwestycji w obszarze transportu, wpisujących się w cele określone w unijnej Strategii na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, alokowano 87,4 mld zł, z czego podpisane umowy o dofinansowanie wyczerpują alokację w 90%².

Na etapie programowania POliŚ 2014-2020 określono ramy i rezerwę wykonania dla wszystkich osi (poza pomocą techniczną). Wskazano również wartości wskaźników rzeczowych i finansowych, które powinny zostać osiągnięte na koniec 2023 r. Osiągnięcie wartości wskaźników produktu powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową projektu. W przypadku wskaźników rezultatu bezpośredniego, efekt wsparcia występuje, co do zasady w okresie 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu i osiągnięte wartości wskaźników rezultatu bezpośredniego wykazywane są we wniosku o płatność końcową lub jego korekcie. Na koniec 2021 r. wskaźniki nie zostały jeszcze osiągnięte, ale badanie miało m.in. na celu weryfikację i urealnienie poziomu wskaźników na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie oraz wniosków, które są w trakcie oceny. Do

² Stan na 30.05.2022 r., dane pochodzące z systemu SL2014.

końca 2022 r. możliwe jest wprowadzenie zmian w zaplanowanych w ramach dokumentów strategicznych wielkości wskaźników ram wykonania.

Biorąc pod uwagę powyższe badanie miało na celu:

- weryfikację poziomu osiągnięcia wskaźników określonych w dokumentach programowych,
- weryfikację poziomu osiągnięcia wskaźników ram wykonania,
- ocenę pośredniego i bezpośredniego potencjalnego wpływu projektów transportowych na realizację celów Strategii Europa 2020,
- ocenę potencjalnego wpływu działań w ramach OP III–VI na otoczenie społeczno–gospodarcze,
- ocenę potencjalnej wartości dodanej możliwej do uzyskania przez Polskę i UE dzięki wdrażaniu interwencji podejmowanych w ramach OP III–VI POLiŚ 2014-2020,
- określenie wpływu pandemii COVID oraz wojny w Ukrainie na realizację projektów transportowych.

Celami szczegółowymi były:

- ocena skuteczności wdrażania (prognoza dla końcowej fazy realizacji POLiŚ 2014-2020),
- identyfikacja ewentualnych zagrożeń, w tym zagrożeń wynikających pandemii, dla realizacji:
 - celów szczegółowych określonych w programie,
 - wartości docelowych wskaźników programowych,
 - celów końcowych wskaźników ram wykonania;
- identyfikacja ewentualnych potrzeb urealnienia w programie:
 - wartości docelowych wskaźników rzeczowych,
 - wartości docelowych lub bazowych wskaźników rezultatu strategicznego;

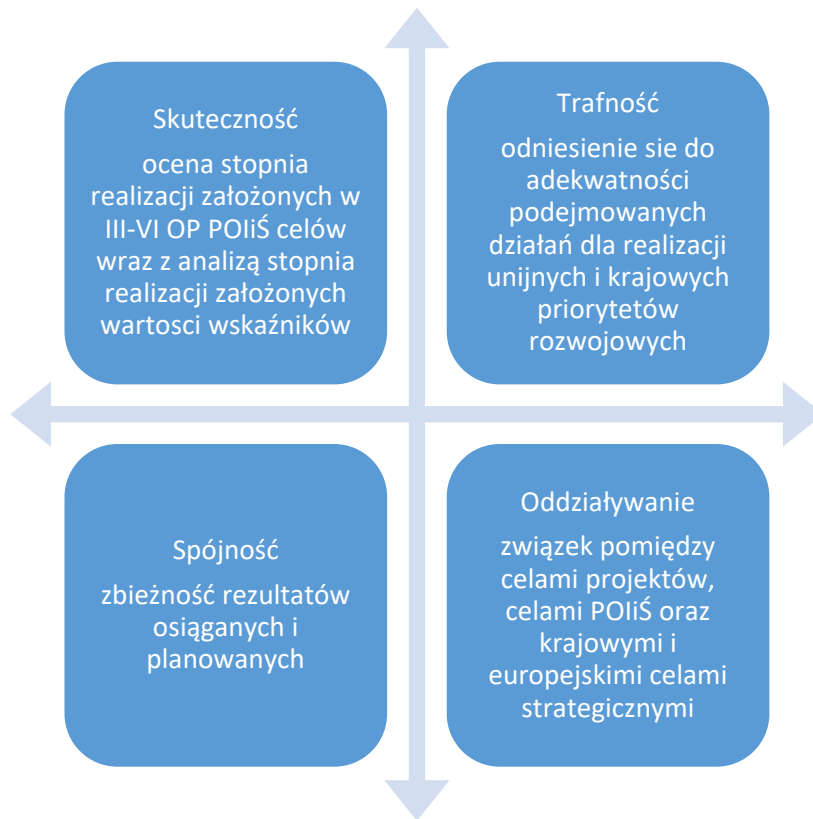
- sformułowanie uzasadnień dla ww. zmian programu,
- pomiar wartości wskaźników rezultatu strategicznego POIiŚ 2014-2020 (dot. sektora transportu),
- sformułowanie wskazówek w zakresie rozwiązań wzmacniających skuteczność realizacji określonych w programie celów szczegółowych i wskaźników - na potrzeby POIiŚ 2014-2020 i (opcjonalnie) FEnKS 2021-2027.

Podstawą badania były projekty realizowane w ramach osi III-VI POIiŚ 2014 – 2020 zarejestrowane w centralnym systemie teleinformatycznym SL2014. Projekty są w różnej fazie realizacji, część z nich została już zakończona, a część jest w trakcie realizacji. Niektóre projekty nie zostaną zakończone w perspektywie 2014-2020, a ich realizacja zostanie ukończona w kolejnej perspektywie finansowej, tj. 2021-2027, co zostało opisane w rozdziale 5.

2.2 Kryteria badawcze

Proces badawczy był prowadzony z wykorzystaniem różnorodnych kryteriów, powiązanych z pytaniami badawczymi. Wykorzystane kryteria zostały opisane na schemacie poniżej.

Rysunek 1 Wykorzystane w badaniu kryteria badawcze wraz z ich opisem



Źródło: opracowanie własne.

Poza ww. kryteriami weryfikowano również unijną wartość dodaną, tj. stopień, w którym korzyści odniesione dzięki wdrażaniu projektów POIiŚ mają szerszy potencjalny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą kraju i realizację celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

2.3 Wykorzystane metody badawcze

W toku realizacji badania, wykorzystano triangulację metod badawczych.

Triangulacja pozwala na uzyskanie bardziej wiarygodnych i pogłębionych wniosków, które nie mogłyby zostać wyciągnięte przy zastosowaniu wyłącznie jednej metody badawczej. Podejście takie pozwala na uchwycenie różnych aspektów badanego przedmiotu, np. udzielenie odpowiedzi na pytania o skalę zjawisk (dzięki

zastosowaniu metod ilościowych) oraz głębsze zrozumienie specyfiki problemów (dzięki zastosowaniu metod jakościowych). Umożliwia również wykorzystanie mocnych stron każdej metody, przy wzajemnej neutralizacji ich słabości. W ramach prac zastosowano następujące metody badawcze:

- badania gabinetowe:
 - pogłębiony przegląd literatury pozwolił na identyfikację działań komplementarnych do interwencji w ramach POIiŚ i weryfikację ich realizacji; dodatkowo analiza badań ewaluacyjnych pozwoliła na wskazanie, jakie są dotychczasowe wnioski badaczy nt. wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych,
 - analiza dostępności i jakości danych pozwoliła na stworzenie bazy zmiennych objaśniających i objaśnianych w oparciu o pozyskane dane zewnętrzne oraz wytypowane wskaźniki dot. priorytetów rozwojowych,
 - dane sprawozdawcze – informacje kwartalne, Sprawozdanie z wdrażania POIiŚ 2014-2020, dane z SL2014, dane statystyczne,
- badania ankietowe – przeprowadzone zostały w ramach badań cząstkowych, tj. „Analiza zagrożenia i potencjalnych konsekwencji sytuacji mającej związek z napaścią Rosji na Ukrainę dla terminowej realizacji projektów transportowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia i Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)” – badanie realizowane przez CUPT oraz badania „Analiza wpływu COVID-19 na transport publiczny w miastach” – realizowanego przez firmę Wolański sp. z o.o. na zlecenie CUPT.
- modelowanie ekonometryczne – przeprowadzona została analiza regresji liniowych i prognozowania deterministycznego pozwalająca na oszacowanie efektu brutto interwencji,

- modelowanie ekonometryczne - analiza metodą SPSM zweryfikowane zostało występowanie zależności między strukturą i natężeniem interwencji POliŚ oraz priorytetami rozwojowymi określonymi w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych,
- studia przypadków,
- panel ekspertów.

Poza ww. metodami wykorzystano również wnioski wynikające ze spotkań Transportowego Obserwatorium Badawczego działającego przy CUPT.

2.4 Opis przyjętej metodologii

W trakcie badania korzystano z różnych zbiorów danych zastanych dotyczących osi III-VI POliŚ, gromadzonych przede wszystkim przez CUPT pełniącego rolę Instytucji Pośredniczącej w systemie SL2014, ale również przetworzonych danych w ramach Sprawozdań rocznych, informacji kwartalnych, czy też innych opracowań. Pod uwagę wzięto również wyniki badań ewaluacyjnych czy analiz, związanych tematycznie z przedmiotem badania. Dodatkowo oparto się także na wynikach badania „Ewaluacja bieżąca z elementami mid-term dotycząca postępu rzeczowego POliŚ 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania w zakresie osi POliŚ 2014-2020 wdrażanych przez CUPT”, które zostało zrealizowane w 2019 r. w formule hybrydowej przez CUPT oraz firmę Evalu sp. z o.o.

W ramach badania korzystano z różnych zbiorów wskaźników związanych m.in. z rozwojem społeczno-gospodarczym, infrastrukturalnym czy środowiskowym. Usystematyzowanie grup zastosowanych wskaźników i wskazanie ich zastosowania w badaniu jest istotnym czynnikiem warunkującym zrozumienie badania.

Rysunek 2. Wskaźniki wykorzystane w badaniu



Źródło: opracowanie własne.

BADANIA GABINETOWE

Pogłębiony przegląd literatury pozwolił na stworzenie i weryfikację modeli logicznych oddziaływania POliŚ oraz identyfikację wraz z określeniem właściwych dla niej wskaźników dotyczących priorytetów rozwojowych. Listę kluczowych publikacji tematycznych, dokumentów strategicznych oraz badań ewaluacyjnych POliŚ wraz z celem przeglądu zawiera Tabela 1.

Tabela 1. Lista dokumentów do przeglądu literatury

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030	Identyfikacja aktualnych celów zrównoważonego rozwoju
Strategia Europa 2020	Analiza spójności strategii unijnych z Agendą 2030
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	Analiza spójności polskich strategii z dokumentami unijnymi
Aktualne strategie stanowiące instrumenty realizacji SOR oraz dokumenty wykonawcze do tych strategii	Analiza spójności polskich strategii z dokumentami unijnymi
Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030	Identyfikacja priorytetów rozwojowych transportu
Umowa Partnerstwa	Analiza spójności polskich strategii z dokumentami unijnymi

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 z załącznikami	Odtworzenie logiki interwencji
Katalogi wskaźników obowiązkowych dla poszczególnych typów projektów POliŚ 2014-2020	Odtworzenie logiki interwencji
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020	Przegląd zapisów dotyczących POliŚ, w szczególności zasad wdrażania
Wykaz projektów zidentyfikowanych (Załącznik nr 5 do SzOOP POliŚ 2014-2020)	Identyfikacja zakładanych efektów POliŚ 2014-2020
Wykaz dużych projektów (załącznik do POliŚ 2014-2020)	Identyfikacja zakładanych efektów POliŚ 2014-2020

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)	Identyfikacja zakładanych efektów interwencji, w tym w ramach POIiŚ
Projekt Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)	Identyfikacja zakładanych efektów interwencji, w tym w ramach POIiŚ
Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku	Ocena spójności dokumentu z założeniami POIiŚ
Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023	Ocena spójności dokumentu z założeniami POIiŚ
Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku	Ocena spójności dokumentu z założeniami POIiŚ
Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030	Identyfikacja efektów interwencji, w tym w ramach POIiŚ
Polska na drodze zrównoważonego rozwoju 2021, GUS	Weryfikacja dostępności, jakości i szczegółów metodycznych dotyczących tworzenia wskaźników zrównoważonego rozwoju

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
<p>Ewaluacja bieżąca z elementami mid-term dotycząca postępu rzeczowego POliŚ 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania w zakresie osi POliŚ 2014-2020 wdrażanych przez CUPT</p>	<p>Przegląd wyników badania na temat wpływu POliŚ na realizację priorytetów rozwojowych</p>
<p>Ocena poprawy płynności i bezpieczeństwa ruchu w ramach VI OP POliŚ (2019)</p>	<p>Przegląd wyników badania na temat wpływu POliŚ na realizację priorytetów rozwojowych</p>

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
Analiza wpływu COVID-19 na transport publiczny w miastach	Przegląd wyników badania na temat wpływu pandemii na transport
Analiza wpływu projektów transportowych finansowanych z funduszy UE pod kątem ruchu transgranicznego	Przegląd wyników badania na temat wpływu POLiŚ na realizację priorytetów rozwojowych
Wpływ inteligentnych systemów transportowych na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego i kolejowego pod kątem realizacji projektów transportowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2020	Przegląd wyników badania na temat wpływu POLiŚ na realizację priorytetów rozwojowych
D. Wojtowicz, Pomoc rozwojowa. Sukces czy porażka? Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE na rozwój regionalny i lokalny w Polsce. Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2019, s. 149-157	Przegląd wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
<p>Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wolański sp. z o.o., Warszawa 2019 r., s. 8-13,</p>	<p>Przegląd wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych</p>
<p>T. Komornicki i inni, Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.</p>	<p>Przegląd wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych</p>
<p>A. Domańska, Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny, PWN, Warszawa 2006.</p>	<p>Przegląd wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych</p>

DOKUMENT	CEL PRZEGLĄDU
<p>M. Wolański, P. Kozłowska i inni, Badanie sposobu realizacji celów zrównoważonego rozwoju w POIiŚ - efekty perspektywy 2007-2013 i pilotaż koncepcji badania wpływu na potrzeby perspektywy 2014-2020. Wolański sp. z o.o., Warszawa 2018</p>	<p>Przeгляд wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych</p>
<p>A. Hirschmann, The Strategy of Economic Development. Yale University Press, New Haven, Conn. 1958</p>	<p>Przeгляд wyników badania w odniesieniu do wpływu projektów transportowych na realizację priorytetów rozwojowych</p>

Źródło: opracowanie własne.

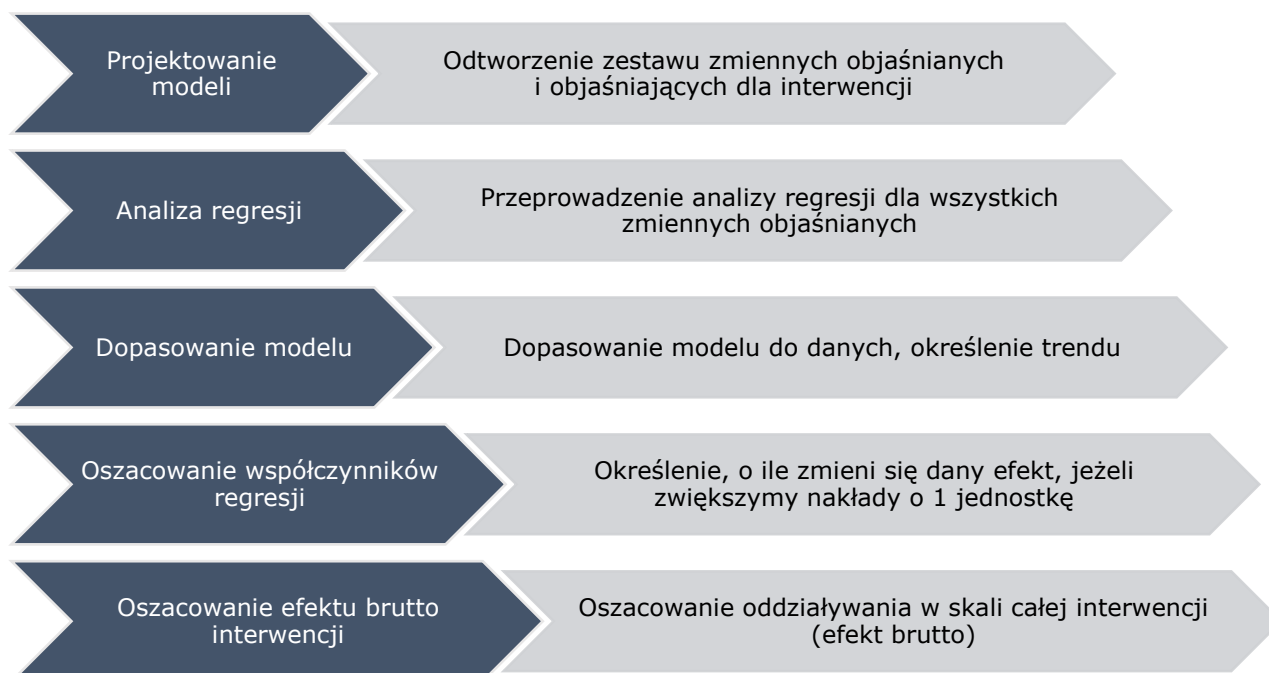
W ramach analiz desk research zostały wykorzystane dane ze źródeł zastanych, czyli dane i informacje, które nie zostały wytworzone na potrzeby prowadzonego badania. Dane były gromadzone i analizowane na każdym etapie badania. Analiza danych zastanych objęła m.in.: dokumenty programowe, dane monitoringowe, dokumentacje projektowe, akty prawa krajowego i europejskiego, wyniki badań ewaluacyjnych, innych analiz związanych tematycznie z przedmiotem badania, dodatkowe opracowania i dokumenty.

MODELOWANIE EKONOMETRYCZNE

W ramach badania wykorzystano zarówno metodę modelowania predykcyjnego z wykorzystaniem regresji (efekt brutto), jak i metodę SPSM (efekt netto).

Pierwszym krokiem do przeprowadzenia modelowania predykcyjnego z wykorzystaniem regresji było odtworzenie modeli do weryfikacji. Na podstawie danych i załączników opracowanych w ramach „Ewaluacji bieżącej z elementami mid-term (...)” ustalone zostały zestawy zmiennych objaśnianych i objaśniających oraz ich wzajemne powiązania, następnie została przeprowadzona analiza regresji. Określony został także trend najlepiej dopasowany do danych, aby na jego podstawie móc opracować prognozę wartości badanych zmiennych. Oszacowane w trakcie modelowania współczynniki określiły, o ile zmieni się wartość zmiennej efektowej, jeżeli zwiększymy nakłady na dany cel z funduszy unijnych, np. o 1 mln zł, co posłużyło do późniejszego oszacowania efektów w skali całej interwencji.

Rysunek 3. Schemat postępowania w modelowaniu predykcyjnym z wykorzystaniem regresji



Źródło: opracowanie własne.

W ramach szacowania efektu netto wykorzystano metodę SPSM, umożliwiającą ustalenie efektów konkretnej interwencji poprzez identyfikację, a następnie

porównanie jednostek, które różnią się nie faktem, lecz stopniem poddania interwencji. Podstawowym aspektem odróżniającym tę metodę od standardowej metody PSM (Propensity Score Matching) jest podział jednostek na segmenty o podobnej charakterystyce przed rozpoczęciem interwencji oraz poszukiwanie podobnych do siebie jednostek w ramach tych segmentów. Osiągnięte różnice w ramach badanych sytuacji kontrfaktycznych rozumiane są w niniejszym badaniu jako efekt netto interwencji.

W kolejnych krokach przeprowadzone zostały następujące czynności:

- dokonano segmentacji powiatów na podstawie wartości wybranych zmiennych przed rozpoczęciem interwencji;
- za pomocą analizy dyskryminacyjnej w ramach segmentów zidentyfikowane zostały jednostki najbardziej podobne do siebie (na podstawie wartości prawdopodobieństwa przynależności do stworzonych segmentów), które w wyniku połączenia w pary stworzyły sytuacje kontrfaktyczne;
- poprzez porównanie jednostek w ramach sytuacji kontrfaktycznych, oszacowany został efekt netto interwencji;
- przeprowadzona została analiza regresji liniowej w celu identyfikacji oddziaływania transportowego, środowiskowego, w obszarze bezpieczeństwa oraz społeczno-ekonomicznego.

Rysunek 4. Schemat postępowania w analizie netto metodą SPSM



Źródło: opracowanie własne.

Do segmentacji powiatów³ na potrzeby niniejszego badania posłużyły wartości początkowe (tj. dla 2014 r.) następujących zmiennych:

- dochody własne gmin w przeliczeniu na mieszkańca;
- liczba dużych podmiotów gospodarczych;
- beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności.

W ramach takiego podziału udało się utworzyć 3 grupy cechujące się wystarczająco dużą liczebnością oraz heterogenicznością, tj. zróżnicowane między sobą:

- segment 1 o przeciętnych w skali kraju wartościach dochodów własnych gmin na mieszkańca (ok. 1825 zł), dużych przedsiębiorstw (7 podmiotów) i liczby beneficjentów pomocy środowiskowej (ok. 720 osób na 10 tys. ludności);

³ Z uwagi na odstające wartości zmiennych do segmentacji z puli powiatów usunięto powiat m.st. Warszawa.

- segment 2 o najniższych wartościach wskaźników, tj. dochodach własnych gmin równych (ok. 1350 PLN), liczbie dużych przedsiębiorstw na średnim poziomie ok. 3 podmiotów oraz o liczbie beneficjentów pomocy środowiskowej wynoszącej średnio 1277 os. na 10 tys. ludności;
- segment 3 o wysokich średnich dochodach własnych gmin równych ok. 3,4 tys. PLN, największej średniej liczbie dużych przedsiębiorstw (średnio 58 podmiotów) i najniższej liczbie beneficjentów pomocy środowiskowej.

Zróźnicowanie powiatów między segmentami było również podstawą wyboru jednostek do studiów przypadku. Poprzez analizę różnic między sparowanymi jednostkami osiągniętych w trakcie realizacji inwestycji wspartych w ramach POIiŚ 2014-2020 oszacowano efekt netto interwencji – średni, sumaryczny oraz efekty w poszczególnych segmentach. Oszacowanie wartości efektu netto posłużyło do przeprowadzenia analizy regresji, w ramach którego próbowano identyfikować najważniejsze determinanty zmian (zarówno na poziomie krajowym, jak i dla pojedynczych segmentów).

STUDIA PRZYPADKÓW (CASE STUDY)

Analiza danych zastanych i wyniki modelowania ekonometrycznego pozwoliły na wskazanie 10 powiatów, w których zaobserwowano istotne zmiany związane z wartością wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego i infrastrukturalnego w okresie interwencji (lata 2014-2020).

Tabela 2. Studia przypadków

PRIORYTET ROZWOJOWY	POWIAT	UZASADNIENIE WYBORU
ROZWÓJ INTELIGENTNY	Powiat skierniewicki	Znaczący wzrost liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności; znaczący spadek zdawalności egzaminów maturalnych
	Powiat łomżyński	Znaczący spadek zdawalności egzaminów maturalnych
ROZWÓJ SIECI TRANSPORTOWEJ	Powiat m. Poznań	Znaczący wzrost liczby wypadków drogowych
	Powiat nizański	Zwiększenie długości dróg publicznych o nawierzchni twardej ulepszonej
ROZWÓJ „CZYSTEGO TRANSPORTU”	Powiat m. Chorzów	Najniższe przyrosty liczby samochodów na 1000 mieszkańców
	Powiat m. Lublin	Znaczący przyrost długości buspasów
PKB NA MIESZKAŃCA I STOPA INWESTYCJI	Powiat m. Tarnów	Znaczący wzrost wynagrodzeń i dochodów własnych gmin

PRIORYTET ROZWOJOWY	POWIAT	UZASADNIENIE WYBORU
	Powiat kępiński	Wzrost dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca
RYNEK PRACY, WYKSZTAŁCENIE I SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA	Powiat m. Katowice Powiat gryficki	Jedna z najniższych stóp bezrobocia, znaczący wzrost odsetka dzieci objętych opieką żłobkową Znaczący spadek stopy bezrobocia

Źródło: opracowanie własne.

3 Wyniki badania

3.1 Postęp rzeczowo-finansowy III-VI OP POIiŚ 2014-2020

W rozdziale przedstawiono krótką charakterystykę postępu finansowego, poziomu realizacji wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego (wskaźniki wymienione w SzOOP) oraz analizę poziomu osiągnięcia wskaźników rezultatu strategicznego (wraz z prognozą możliwości ich osiągnięcia na koniec perspektywy finansowej).

3.1.1 Postęp finansowy

Charakteryzując postęp finansowy, w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na liczbę i wartość podpisanych umów o dofinansowanie (UoD) oraz poziom zakontraktowanej alokacji – szczegóły przedstawia poniższa tabela. Dane są zgodne ze stanem na koniec marca 2022 r., pozostałe dane statystyczne przedstawiają stan na koniec 2021 r.

Tabela 3 Podpisane UoD oraz stopień wykorzystania alokacji w ramach III - VI OP POIiŚ 2014-2020 (w mln PLN)

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
Działanie 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T (pozakonkursowy)	35 782	65	36 555	31 072	87%
Działanie 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T (konkursowy)	100	0	0	0	0%

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (pozakonkursowy)	4 862	31	5 978	4 781	98%
Działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych(konkursowy)	1 195	32	2 399	1 195	100%
Razem III OP Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego	41 940	128	44 932	37 048	88%
Działanie 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od	3 435	12	4 005	3 405	99%

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
nadmiernego ruchu drogowego (pozakonkursowy)					
Działanie 4.1 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego (konkursowy)	395	4	465	395	100%
Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego (Regiony)	5 323	15	4 998	4 249	80%

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
słabiej rozwinięte) (pozakonkursowy)					
Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego (Regiony słabiej rozwinięte) (konkursowy)	3 248	28	3 821	3 248	100%
Działanie 4.2 Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego (Regiony	255	1	318	254	100%

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
lepiej rozwinięte) (pozakonkursowy)					
Razem IV OP Infrastruktura drogowa dla miast	12 656	60	13 608	11 551	91%
Działanie 5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T (pozakonkursowy)	15 148	32	15 305	13 009	86%
Działanie 5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T (konkursowy)	654	2	1 580	654	100%
Działanie 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (pozakonkursowy)	3 928	26	4 527	3 848	98%
Działanie 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T (konkursowy)	2 911	17	4 175	2 699	93%
Razem V OP Rozwój transportu kolejowego w Polsce	22 641	77	25 587	20 210	89%

Działanie	Wartość alokacji	Podpisane UoD			
		Liczba	Wydatki kwalifikowalne	w części UE	Wykorzystana alokacja
Działanie 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach (pozakonkursowy)	9 734	45	13 086	9 322	96%
Działanie 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach (konkursowy)	452	13	532	452	100%
Razem VI OP Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach	10 186	58	13 618	9 774	96%
ŁĄCZNIE:	87 424	323	97 745	78 583	90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie systemu SL2014 (stan na 29.04.2022).

Jak pokazują dane, poziom zakontraktowania środków w ramach wszystkich osi wdrażanych przez CUPT wynosi obecnie 90%. W ramach osi III na chwilę obecną wykorzystanie alokacji jest na poziomie 88%, wynika to m.in. z tego, że w ramach działania 3.1 trwa obecnie ocena wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu „Bezpieczny pieszy – wyposażenie przejść dla pieszych i wyposażenie szkół w zakresie edukacji komunikacyjnej”, planowane podpisanie umów o dofinansowanie to listopad 2022 r.

W ramach osi IV wykorzystanie alokacji na koniec marca 2022 r. wyniosło 91%, na koniec 2023 r. planowane jest pełne wykorzystanie dostępnej alokacji.

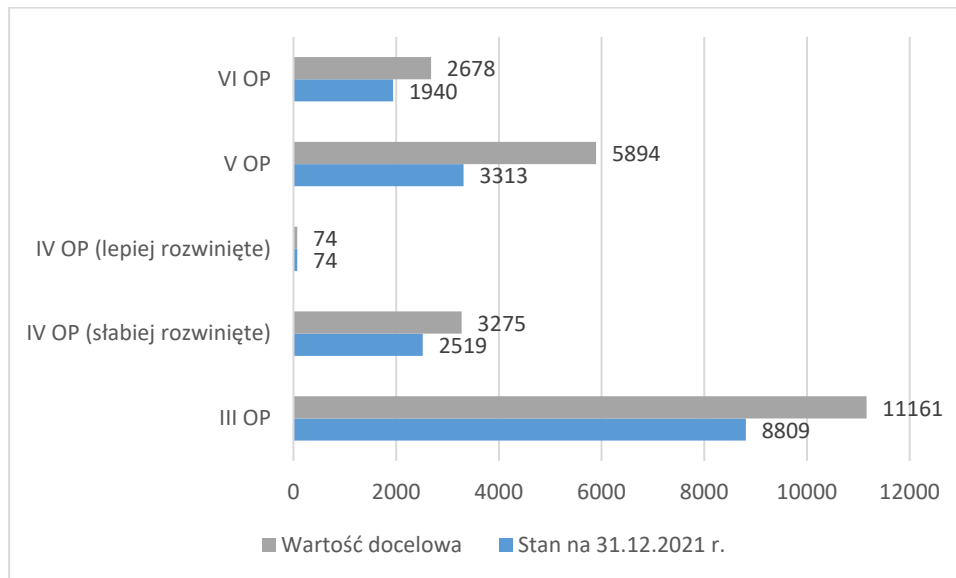
Alokacja dla osi V na koniec marca br. została wykorzystana w 89%. W czerwcu br. zakończono ocenę wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu na modernizację wagonów towarowych w zakresie zmniejszenia emisji hałasu w ramach działania 5.2 Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T. Dostępna alokacja konkursu, na dzień sporządzania raportu, nie została w pełni wyczerpana. Niemniej jednak planowane jest pełne jej wykorzystanie przez beneficjenta, tj. PKP PLK.

Również w ramach osi VI alokacja nie została dotychczas w pełni wykorzystana. Ponieważ trwa ocena wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach konkursu na opracowanie dokumentacji planistycznej w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej (Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej - SUMP), nie odnotowano ryzyka niewykorzystania środków. Planowany termin podpisania umów o dofinansowanie to grudzień 2022/styczeń 2023 r.

Do końca 2021 r. w ramach wszystkich działań transportowych POIiŚ, realizowanych przez CUPT wnioskodawcy złożyli 391 wniosków o dofinansowanie, w tym 241 wniosków w trybie pozakonkursowym, a 150 w trybie konkursowym. W tym czasie zatwierdzono łącznie 330 wnioski o dofinansowanie. Do końca 2021 r. łącznie aktywne były 322 umowy o dofinansowanie na kwotę dofinansowania UE 78,37 mld PLN. Zatwierdzone płatności wyniosły łącznie 59,17 mld PLN dofinansowania UE, tj. 67,6% dostępnych środków UE, z czego 10,32 mld PLN to płatności w 2021 r. (tj. 17% wszystkich dotychczas zatwierdzonych płatności). Dla 54 projektów zatwierdzono wnioski o płatność końcową. Wartość umów o dofinansowanie dla zakończonych projektów opiewa na kwotę wydatków kwalifikowalnych w wysokości 11 mld PLN, w tym 8,99 mld PLN środków UE.

Jednym z kluczowych wskaźników Ram Wykonania, określonym w POIiŚ 2014 – 2020 dla poszczególnych OP jest wskaźnik finansowy określający całkowitą kwotę certyfikowanych wydatków kwalifikowanych. Poziom certyfikacji na koniec 2021 r. i cel dla 2023 r. przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1 Wykonanie certyfikacji na koniec 2021 r. (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL2014 oraz danych z POLiŚ oraz SzOOP2014-2020.

Analizując poziom certyfikacji poszczególnych OP na koniec 2021 r. można stwierdzić, że jedynie w przypadku IV OP dla regionów lepiej rozwiniętych osiągnięto 100% wykonania tego wskaźnika. Natomiast w pozostałych przypadkach poziom certyfikacji nie przekracza 80%. Na koniec 2022 r. planowane jest wykonanie certyfikacji na poziomie ok 85% w ramach wszystkich osi, poza osią V, gdzie prognozuje się wykonanie certyfikacji na koniec 2022 r. na poziomie 74%. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż część realizowanych projektów nie zostanie zakończona w 2023 r. a zakłada się ich podział na fazy. Na chwilę obecną, ze względu na trwające analizy beneficjenta – PKP PLK nie jest możliwe wskazanie dokładnie jaki poziom certyfikacji zostanie osiągnięty na koniec 2023 r.

3.1.2 Wskaźniki produktu i rezultatu

Poniżej zamieszczono informację o realizacji wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego w podziale na III-VI POIiŚ OP 2014-2020 oraz informacje o poziomie realizacji wskaźników Ram Wykonania.

Tabela 4 Postęp rzeczowy III-VI osi priorytetowych POIiŚ 2014-2020 (stan na 31.12.2021 r.)

O P	Nazwa wskaźnika	Kategoria regionu	Realizacja wskaźnika		Wartość docelowa dla 2023 r.	% realizacji wartości docelowej dla 2023 r.	
			Szacowana*	Aktualna**		według wartości szacowanej	według wartości aktualnej
O P III	Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T (CI) [km]	nd	1 527,56	1 102,15	1 230	124%	90%
O P III	Liczba wspartych portów lotniczych [szt.]	nd	8	4	8	100%	50%

O P III	Liczba wspartych intermodalnych terminali przeładunkowych	Nd	19	5	5	380%	100%
	w tym: Liczba terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T	Nd	7	1	5	140%	20%
	Długość zbudowanych lub zmodernizowanych nabrzeży w portach morskich [mb]	Nd	7111,87	662,61	6500	109%	10%
	Długość zmodernizowanych torów wodnych	Nd	78,28	6,42	70	112%	9%

	i podejściowyc h [km]						
O P III	Całkowita długość nowych lub zmodernizowa nych śródlądowych dróg wodnych [km]	Nd	105,52	0	199	53%	0%
O P III	Liczba budowli hydraulicz nych na śródlądowych drogach wodnych [szt.]	Nd	473	1	16	2956%	6%
O P IV	Całkowita długość nowych dróg (CI) [km]	słabiej rozwini ęte	213,32	127,06	171	125%	74%
O P IV	w tym: Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T (CI) [km]	słabiej rozwini ęte	213,32	127,06	171	125%	74%

O P IV	Całkowita długość przebudowany ch lub zmodernizowa nych dróg (CI) [km]	słabiej rozwini ęte	19,13	11,01	19	101%	58%
O P IV	w tym: Całkowita długość przebudowany ch lub zmodernizowa nych dróg, w tym TEN-T (CI) [km]	słabiej rozwini ęte	19,13	11,01	19	101%	58%
O P IV	Całkowita długość nowych dróg (CI) [km]	lepiej rozwini ęte	8,96	8,96	7	128%	128%
O P IV	Całkowita długość nowych dróg (CI) [km]	słabiej rozwini ęte	244,97	158,16	170	144%	93%
O P IV	Całkowita długość przebudowany	słabiej rozwini ęte	70,91	26,1	70	101%	37%

	ch lub zmodernizowa nych dróg (CI) [km]						
O P V	Całkowita długość przebudowany ch lub zmodernizowa nych linii kolejowych w tym TEN-T (CI) [km]	Nd	600,25	48,96	522	115%	9%
O P V	Liczba zakupionych/ zmodernizowa nych pojazdów kolejowych [szt.]	Nd	388	345	179	217%	193%
O P V	Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS [km]	Nd	14 581,25	337,13	580	2514%	58%

O P V	Całkowita długość przebudowa- nych lub zmodernizowa- nych linii kolejowych [km]	Nd	484,38	4,3	103	470%	4%
	Liczba zakupionych/ zmodernizowa- nych pojazdów kolejowych [szt.]	Nd	116	36	222	52%	16%
O P VI	Całkowita długość nowych lub zmodernizowa- nych linii tramwajowych i linii metra (CI) [km]	nd	202,31	50,59	110	184%	46%
	Liczba zakupionych lub zmodernizowa-	Nd	1 131	913	551	205%	166%

nych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej [szt.]							
<p>* Na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie zarejestrowanych w SL2014 do końca okresu sprawozdawczego</p>							
<p>** W zależności od specyfiki wskaźnika - na podstawie ostatnich zatwierdzonych wniosków o płatność lub wniosków o płatność końcową - zarejestrowanych w SL2014 do końca okresu sprawozdawczego.</p>							

Źródło: Załącznik 1A. Informacja kwartalna z realizacji priorytetu, część finansowa (informacja za IV kwartał 2021 r.).

Analizując powyższą tabelę można stwierdzić, na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie, że w ramach osi III wskaźnik dotyczący budowy dróg zostanie osiągnięty, a nawet szacowane jest jego nieznaczne przekroczenie. Na koniec grudnia 2021 r. został on zrealizowany w 92%. Znacznie trudniejsza jest sytuacja w działaniu 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych. Na koniec 2021 r. w niewielkim zakresie zrealizowane zostały wskaźniki dot. nabrzeży w portach morskich czy też modernizacji torów wodnych i podejściowych, stopień wykonania tych wskaźników to ok. 10%. Jednak analizując wartość podpisanych umów o dofinansowanie - na chwilę obecną nie ma zagrożenia w pełnej ich realizacji. Nadal istnieje ryzyko niewykonania w całości wskaźnika dot. budowy lub modernizacji dróg wodnych. Na koniec 2021 r. poziom wykonania wynosił 0%, a na podstawie podpisanych umów można przypuszczać, że wykonanie

na koniec 2023 r. osiągnie poziom 53%. W przypadku terminali przeładunkowych nie ma ryzyka niewykonania zakładanego poziomu wskaźnika, podpisane umowy o dofinansowanie wskazują na wykonanie, lub znaczące przekroczenie wskaźników, dla przykładu na podstawie umów o dofinansowanie wskaźnik „Liczba budowli hydrotechnicznych na śródlądowych drogach wodnych” wyniesie 2956%.

W przypadku osi IV prognozuje się, że wszystkie wskaźniki osiągną zakładany poziom, a nawet nieznacznie go przekroczą. Zgodnie ze stanem na koniec 2021 r. w większości przypadków wskaźniki osiągnęły wykonanie na poziomie ponad 50%, jedynie w przypadku wskaźnika – całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w regionach słabiej rozwiniętych na koniec 2021 r. osiągnięto 37% realizacji zakładanego poziomu wskaźnika.

Znacznie trudniejsza sytuacja występuje w projektach kolejowych w ramach osi V, gdzie na koniec 2021 r. wykonanie wskaźnika dot. długości przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych, w tym TEN wyniósł zaledwie 9%, a w przypadku pozostałych sieci – 4%. Na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie planowane jest wykonanie tego wskaźnika na poziomie powyżej 100%, jednak biorąc pod uwagę stan realizacji projektów oraz zgłoszenia beneficjentów dot. fazowania/etapowania niektórych z nich, istnieje ryzyko, że zakładany poziom wskaźników nie zostanie osiągnięty. Należy zauważyć, że w przypadku wskaźnika - długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS na koniec 2021 r. osiągnięto 58% wykonania tego wskaźnika, jednak tu również beneficjenci zgłaszają ryzyko nieosiągnięcia zakładanego poziomu wskaźników na koniec 2023 r. oraz konieczność podzielenia projektów na fazy. Niemniej jednak na obecną chwilę nie jest możliwe precyzyjne określenie jaka to będzie skala niewykonania, szacowanego poziomu wskaźników.

W przypadku osi VI nie występuje ryzyko niewykonania wskaźników na zakładanym poziomie, w przypadku wskaźnika dot. budowy lub rozbudowy linii tramwajowych i

linii metra, na koniec 2021 r. wskaźnik osiągnął prawie 50%, natomiast w przypadku taboru zakładany poziom docelowy wskaźnika został już przekroczony o ponad 60%, a planowany jest dalszy jego wzrost.

W związku z tym, że w ramach OP V istnieje największe zagrożenie realizacji zakładanych poziomów wskaźników docelowych poddano analizie projekty i zweryfikowano ponownie planowane do osiągnięcia poziomy docelowe wskaźników. Proponowane zmiany pokazano w poniższej tabeli.

Tabela 5 Propozycja zmian wskaźników dot. V OP POLiŚ 2014-2020

Oś	Nazwa wskaźnika	Wartość szacowana na podstawie UoD (stan na koniec 2021)*	Wartość docelowa po zmianach (stan na 30.06.2022)**
OP V (dz.5.1)	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych w tym TEN-T (CI) [km]	600,25	507,45
OP V (dz.5.1)	Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych [szt.]	388	388

OP V (dz.5.1)	Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS [km]	14 581,25	605,93
OP V (dz.5.2)	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych [km]	484,38	475,89
OP V (dz.5.2)	Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych [szt.]	116	4476***

*Docelowa wartość wskaźnika w podpisanych UoD - bez projektów, dla których PKP PLK złożyła/złożyła WoD/ aktualizację WoD w 2022r.

**Szacowana wartość docelowa w ramach linii kolejowych - uwzględniono wszystkie projekty z uwzględnieniem fazowania/etapowania (podpisane UoD, złożone WoD, planowane do złożenia aktualizacje WoD)z podpisanymi UoD oraz projekty, w ramach których obecnie trwa ocena wniosków o dofinansowanie złożonych przez PKP PLK SA

***wartość docelowa zawiera planowaną na podstawie WoD liczbę zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych w wyniku realizacji projektów z konkursu nr POIiŚ.5.2/1/21 (4360 szt., dlatego wartość docelowa wskaźnika wynosi 4476 szt. = 116+4360)

Znaczącą zmianę w stosunku do poprzednich wartości docelowych można zauważyć w przypadku wskaźnika Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych. Wynika to z faktu ogłoszenia konkursu POIiŚ.5.2/1/21 dot. modernizacji wagonów towarowych w zakresie zmniejszenia emisji hałasu i procesu

podpisywania umów o dofinansowanie, których nie uwzględniano na wcześniejszym etapie prac nad programem.

3.1.3 Realizacja wskaźników ram wykonania

Dla zakończenia realizacji programu szczególnie ważne jest osiągnięcie tzw. celów końcowych określonych w programie dla wskaźników ram wykonania. Na podstawie Sprawozdania końcowego z wdrażania przeprowadzona będzie bowiem ocena ich osiągnięcia. Dla osi współfinansowanych ze środków EFRR, osiągnięcie celów końcowych ocenia się oddzielnie dla każdej kategorii regionu. Cele końcowe będą uznane za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki ram wykonania osiągną do końca 2023 roku co najmniej 85% wartości celu końcowego. W przypadku, gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele końcowe będą osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągną co najmniej 85%. Wskaźnik, który nie osiągnie 85% wartości odpowiedniego celu końcowego, musi osiągnąć co najmniej 75%.

W przypadku osi priorytetowej, której ramy wykonania zawierają nie więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie do końca 2023 roku co najmniej 65% wartości celu końcowego dla jednego z tych wskaźników uznane będzie za poważne niepowodzenie. W przypadku osi priorytetowej, dla której ramy wykonania obejmują więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie do końca 2023 roku co najmniej 65 % wartości celu końcowego dla co najmniej dwóch z tych wskaźników uznane będzie za poważne uchybienie w wykonaniu celów końcowych.

Poniżej przedstawiono poziom realizacji wskaźników ram wykonania, zgodnie ze stanem na koniec 2021 r.

Tabela 6 Poziom realizacji wskaźników ram wykonania

Oś priorytetowa z SL20141	Typ Wskaźnika: KEW/ Wskaźnik produktu/ Wskaźnik finansowy	Nazwa wskaźnika/ KEW	Kategoria regionu (słabiej rozwinięty, lepiej rozwinięty, nd.)	Wartość osi na koniec
POIS.03.00.00	Wskaźnik finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	nd	8 808 952 918
POIS.03.00.00	Wskaźnik produktu	Całkowita długość nowych dróg, w tym TEN-T [km]	nd	1 102,15
POIS.03.00.00	Kluczowy etap wdrożeniowy	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów [km] o dofinansowanie	nd	1 527,56
POIS.04.00.00	Wskaźnik finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	słabiej rozwinięte	2 518 522 816

POIS.04.00.00	Wskaźnik finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	lepiej rozwinięte	73 720 859,74
POIS.04.00.00	Wskaźnik produktu	Całkowita długość nowych dróg [km]	słabiej rozwinięte	285,22
POIS.04.00.00	Kluczowy etap wdrożeniowy	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów [km] o dofinansowanie	słabiej rozwinięte	458,29
POIS.04.00.00	Wskaźnik produktu	Całkowita długość nowych dróg [km]	lepiej rozwinięte	8,96
POIS.04.00.00	Kluczowy etap wdrożeniowy	Całkowita długość budowanych dróg według zawartych umów o dofinansowanie [km]	lepiej rozwinięte	,96
POIS.05.00.00	Wskaźnik finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	nd	3 313 297 475
POIS.05.00.00	Wskaźnik produktu	Całkowita długość przebudowanych	nd	53,26

		lub zmodernizowanych linii kolejowych [km]		
POIS.05.00.00	Kluczowy etap wdrożeńowy	Całkowita długość przebudowywanych lub modernizowanych linii kolejowych wg umów o dofinansowanie [km]	nd	1 084,63
POIS.06.00.00	Wskaźnik finansowy	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	nd	1 939 967 960
POIS.06.00.00	Wskaźnik produktu	Całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra [km]	nd	50,59
POIS.06.00.00	Kluczowy etap wdrożeńowy	Całkowita długość nowo budowanych lub modernizowanych	nd	202,31

		linii tramwajowych i linii metra wg [km] zawartych umów o dofinansowanie		
--	--	--	--	--

Źródło: Załącznik 1A. Informacja kwartalna z realizacji priorytetu - część finansowa (informacja za IV kwartał 2021r).

Analizując powyższą tabelę zwraca uwagę fakt, iż zgodnie z założeniami rozporządzeń, cele końcowe dla określonych powyżej wskaźników ram wykonania dla prawie wszystkich osi zostały osiągnięte już na koniec 2021 r.

Biorąc pod uwagę założenia dot. ram wykonania, tj. cele końcowe będą uznane za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki ram wykonania osiągną do końca 2023 roku co najmniej 85% wartości celu końcowego, można stwierdzić, że na koniec 2021 r. jedynie w ramach IV OP dla kategorii obszarów lepiej rozwiniętych została spełniona ta zasada, gdyż zarówno wskaźnik finansowy, jak i wskaźnik produktu osiągnął wartość 100%. W przypadku regionów słabiej rozwiniętych wskaźniki te również zostaną osiągnięte po realizacji projektów, gdyż na koniec 2021 r. wyniosły one 77% i 84%. Również w przypadku III OP wskaźniki ram wykonania zostaną zrealizowane, na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 79%, a wskaźnik produktu – 90%. Zakłada się także pełną realizację wskaźników w ramach VI OP, na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 72%, a wskaźnik produktu 46%.

Największe ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników jest w ramach V OP, gdzie na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 56%, natomiast wskaźnik produktu jedynie 9%. Niski poziom wykonania wynika z faktu, że większość projektów jest nadal w trakcie realizacji, i na obecnym etapie nie ma możliwości wykazania osiągnięcia wskaźnika dot. długości przebudowywanych lub modernizowanych linii kolejowych. Większość projektów ma zaplanowane

osiągnięcie wskaźnika na koniec 2023 r. Poza tym w przypadku 8 projektów planowany jest podział na fazy, co będzie miało wpływ na brak osiągnięcia zakładanego dla obecnej perspektywy finansowej poziomu realizacji wskaźników. W związku z tym ostateczna weryfikacja wartości wskaźników rzeczowych i finansowych dla osi V możliwa będzie dopiero w momencie podjęcia ostatecznych decyzji, które z realizowanych projektów zostaną podzielone na fazy/etapy.

Na niski poziom realizacji wskaźników finansowych i produktu w ramach V i VI osi miało wpływ głównie tempo udzielania zamówień publicznych/przeprowadzenia kluczowych przetargów na realizację robót budowlanych i wybór wykonawcy, problemy z kluczowymi wykonawcami skutkujące rozwiązaniem kontraktów, konieczność uzyskania decyzji administracyjnych zamiennych/nowych, zmiany zakresu rzeczowego poprzez usunięcie elementu w trakcie realizacji projektu, trwające śledztwa i kontrole organów państwowych, opóźnienia w związku z siłą wyższą, warunkami atmosferycznymi, znaleziskami archeologicznymi, opóźnienia na skutek prowadzenia działań konserwatora zabytków.

Poza tym niepełna realizacja wskaźnika wynika m.in. z wyłączenia wydatków w związku z występowaniem różnic kursowych w przypadku dużych projektów oraz wyłączenia wydatków w zakresie projektów, na których istnieje ryzyko wystąpienia wydatków poniesionych z naruszeniem przepisów UE w zakresie ochrony środowiska.

CUPT podejmuje działania zaradcze poprzez prowadzenie szczegółowego monitoringu w zakresie certyfikacji oraz kwalifikowalności projektów, prowadzi działania weryfikujące ex-ante dokumentację przetargową, monitoruje postęp procedur przetargowych; pozostaje w stałym kontakcie z UZP/PG; prowadzi stały dialog z instytucjami zaangażowanymi w proces inwestycyjny.

Osiągnięte wartości ram wykonania oraz prowadzone działania zaradcze powinny zapewnić realizację celu końcowego ram wykonania dla osi priorytetowych III – VI POIiŚ 2014-2020.

Poniżej opisano najważniejsze problemy związane z realizacją projektów, które są również na bieżąco przekazywane Instytucji Zarządzającej w ramach Informacji kwartalnych czy Sprawozdań rocznych. Niniejsze informacje pochodzą ze Sprawozdania rocznego za rok 2021. Na pierwszy plan wyłaniają się trudności związane z zagrożeniem epidemicznym COVID-19 - na części realizowanych inwestycji nastąpiło wstrzymanie prac ze względu na brak pracowników budowlanych jak również nieobecność pracowników jednostek realizujących projekty. Z badania ankietowego przeprowadzonego na przełomie listopada i grudnia 2021 r. wynika, iż na 703 kontrakty, w przypadku 180 kontraktów beneficjenci zidentyfikowali opóźnienia, przy czym powody opóźnień były różne. W przypadku 56 kontraktów Beneficjenci wskazali, że zaobserwowane opóźnienie (w stosunku do zatwierdzonego harmonogramu) w realizacji kontraktów spowodowane jest przez skutki epidemii COVID-19. Stanowi to prawie 15% wszystkich kontraktów, na których zidentyfikowano opóźnienia. Dla 41 kontraktów czas opóźnienia wynosi powyżej 1 miesiąca. W przypadku 51 kontraktów Beneficjenci zidentyfikowali również braki kadrowe po stronie wykonawców i/lub podwykonawców spowodowane COVID-19.

Innymi problemami, wpływającymi na opóźnienia w realizacji projektów, zgłaszanymi przez beneficjentów są m.in.:

- długotrwałe procedury udzielania zamówień publicznych na realizację robót budowlanych i wybór wykonawcy (w tym: duża liczba pytań oferentów, długotrwała procedura odwoławcza);

- późne terminy przeprowadzenia kluczowych przetargów wpływają na wydłużenie realizacji rzeczowej projektów, co powoduje przesunięcie terminów wnioskowania o refundacje.
- długotrwały proces uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz długotrwały proces pozyskiwania gruntów na cele inwestycyjne,
- od lutego 2022 r. problemy z dostępnością materiałów, czy dostępnością pracowników, wynikające z wojny w Ukrainie,
- wystąpienie siły wyższej, złych warunków atmosferycznych, znalezisk archeologicznych,
- znaczne opóźnienia w realizacji projektów dworcowych, dla których w 2021 r. aneksami wydłużono okres kwalifikowalności i realizacji rzeczowej, bardzo niski poziom osiągnięcia wskaźników produktu odstąpienia od umów z wykonawcami, a co się z tym wiąże konieczność powtarzania postępowań,
- skumulowanie prowadzonych inwestycji na jednym obszarze, w jednym czasie nie mogą być realizowane wszystkie projekty z uwagi na brak możliwości jednoczesnego wyłączenia z ruchu newralgicznych obszarów miasta. Realizacja takich projektów musi być rozłożona w czasie. Z uwagi na powyższe, opóźnienie w jednym projekcie przekłada się na opóźnienia w kolejnych projektach,
- skumulowanie zamówień u dostawców, w przypadku projektów taborowych.

Ważną kwestią zgłaszaną przez beneficjentów jest ryzyko nieukończenia projektów sektora transportu (głównie kolejowych i drogowych) z zawartymi umowami o dofinansowanie w okresie kwalifikowalności, tj. do końca 2023 r., co oznacza konieczność ich fazowania/etapowania, czy też ryzyko dla projektów, które do końca 2023 r. potencjalnie mogą nie osiągnąć pełnej funkcjonalności. Napięte harmonogramy realizacji projektów oraz nadmierne obciążenie UTK zwiększają ryzyko, że projekt będzie niefunkcjonujący z uwagi na brak dopuszczeń lub

przeprowadzenia certyfikacji WE do końca 2023 r. Znaczna część wniosków o wydanie dopuszczeń podsystemów będzie składana w 2022 r. i 2023 r.;

CUPT wykonując swoją funkcję Instytucji Pośredniczącej, oprócz działań statutowych tj. monitorowanie, nadzór, spotkania z beneficjentami, wizyty monitoringowe, realizuje również następujące działania naprawcze:

- współuczestniczy w określaniu źródeł finansowania (np. aktualizacja KPK czy SPR w kolejach) i szuka rozwiązań, aby pomimo wzrostu kosztów utrzymać zakres inwestycji i osiągnąć zakładany cel, w tym uczestniczy w procesie przygotowania projektów transportowych do fazowania/etapowania oraz uznania za niefunkcjonujące;
- prowadzony jest szczegółowy monitoring w zakresie certyfikacji oraz kwalifikowalności kosztów projektów z uwzględnieniem kwestii stosowania scenariuszy w projektach;
- prowadzi działania weryfikujące ex-ante dokumentację przetargową, monitoruje postęp procedur przetargowych;
- prowadzi stały dialog z instytucjami zaangażowanymi w proces inwestycyjny (wymienia doświadczenia, wskazuje na priorytety);
- w celu maksymalizacji wykorzystania alokacji w 2021 r. został przeprowadzony nabór wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu dla działania 5.2 „Rozwój transportu kolejowego poza TEN-T”. Złożono 13 wniosków o dofinansowanie, których wartość dofinansowania UE wynosi prawie 160 mln PLN. Wsparciem objęto projekty polegające na modernizacji istniejących wagonów towarowych poprzez wymianę żeliwnych wstawek (klocków) hamulcowych na generujące mniejszy hałas klocki kompozytowe, tzw. „ciche hamulce”; do dofinansowania wybrano 10 projektów.
- 5 stycznia 2022 r. na stronie CUPT ogłoszono nabór w trybie pozakonkursowym na projekty dot. Planów Zrównoważonej Mobilności

Miejskiej - SUMP w ramach działania 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach. Nabór skierowany jest do 13 miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych (z wyłączeniem miast Polski Wschodniej) Złożenie wniosków możliwe będzie po aktualizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), identyfikacji oraz wpisaniu projektów na Wykaz Projektów Zidentyfikowanych (WPZ);

- W kwietniu 2022 r. zakończono nabór w trybie konkursowym w ramach działania 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach. Nabór skierowany był do miast średnich i ich obszarów funkcyjnych, w tym tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Dofinansowanie mogą uzyskać projekty dotyczące opracowania dokumentacji planistycznej w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej (Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej - SUMP). Kwota środków przeznaczona na dofinansowanie projektów wynosi 8 mln PLN;
- przeprowadzono nabór w ramach działania 3.1 dla projektów typu: Rozwiązania z zakresu inżynierii ruchu (doposażenie przejść dla pieszych) oraz z zakresu edukacji komunikacyjnej (doposażenie szkół). Kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach naboru wynosi 100 mln PLN.

5.1.1 Wskaźniki rezultatu strategicznego

W niniejszym podrozdziale przedstawiono najbardziej aktualne wartości wskaźników rezultatu strategicznego oraz przeprowadzono analizę możliwości osiągnięcia docelowych wartości w 2023 r. Określenie najbardziej aktualnych wartości wskaźników rezultatu strategicznego oparto o metodologię przyjętą przez MliR. Dla III – VI OP przyjęto 12 wskaźników rezultatu strategicznego, które w najlepszym stopniu odnoszą się do celów poszczególnych osi określonych w POIiŚ 2014-2020.

5.1.1.1 Wskaźniki dla III OP POIiŚ

Skrócenie średniego czasu przejazdu drogowego pomiędzy 18 ośrodkami wojewódzkimi

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2013)	aktualna (2021)	POIiŚ	Szacowana (30.06.2022.)
Skrócenie średniego czasu przejazdu drogowego pomiędzy 18 ośrodkami wojewódzkimi	4,3 godz.	4,1 godz.	3,7 godz.	3,7 godz.

Do oszacowania wartości czasu przejazdu z jednego ośrodka do drugiego dla 2021 r. wykorzystano dane dot. czasów przejazdu uzyskanych z portalu Google Maps. Wzięto pod uwagę czasy przejazdu dla typowego dnia tygodnia (poniedziałek, środa, czwartek), poza godzinami szczytu, w czerwcu 2022 r. Przyjęto trasy o najkrótszym możliwym czasie przejazdu - przy dodatkowym założeniu, że trasa musiała prowadzić drogami wojewódzkimi lub krajowymi. Porównano czasy przejazdu dla 153 relacji pomiędzy 18 ośrodkami wojewódzkimi (dwa miasta wojewódzkie w woj. lubuskim oraz woj. kujawsko-pomorskim). W stosunku do danych z roku 2018 średni czas przejazdu skrócił się o 1 minutę z 4 godz. 14 min do 4 godz. 7 min.

Największą poprawę odnotowano na trasach z Białegostoku do Bydgoszczy, Gdańska i Rzeszowa oraz z Bydgoszczy do Gorzowa Wielkopolskiego, Poznania i Wrocławia. Natomiast największe wydłużenie czasu przejazdu (o 134 min. w stosunku do roku 2013) zanotowano pomiędzy Gdańskiem a Opolem. Generalnie ze

względu na to, że na bardzo wielu odcinkach dróg trwają roboty budowlane czas przejazdu w większości relacji jest wydłużony. W czerwcu 2022 r. kiedy wykonywane były odczyty czasu przejazdu, roboty drogowe prowadzone były na następujących drogach: A1, A2 (węzeł Pruszków, węzeł Zgierz – Łódź Północ, w. Stryków), A4 (w. Kraków Południe – w. Kraków Łagiewniki (gdzie termin zakończenia robót drogowych to maj 2023 r.), A6 – węzeł Szczecin Kijewo, S3, S5, S6, S7, S8 (węzeł Niegów – węzeł Trojany – zakończenie robót drogowych zaplanowano na lipiec 2024 r.), DK1, DK2 (budowa autostrady A2 Warszawa-Kukuryki w. Kałuszyn – w. Groszki – zakończenie robót 01.04.2024, obwodnica Siedlec – zakończenie robót maj 2023, budowa węzła Zakręt – zakończenie listopad 2022 r.), DK3 (w woj. zachodniopomorskim i dolnośląskim, planowane zakończenie robót w październiku i grudniu 2022 r.) oraz wielu odcinkach dróg krajowych, co znacząco wpływało na wydłużenie w niektórych relacjach czasów przejazdu.

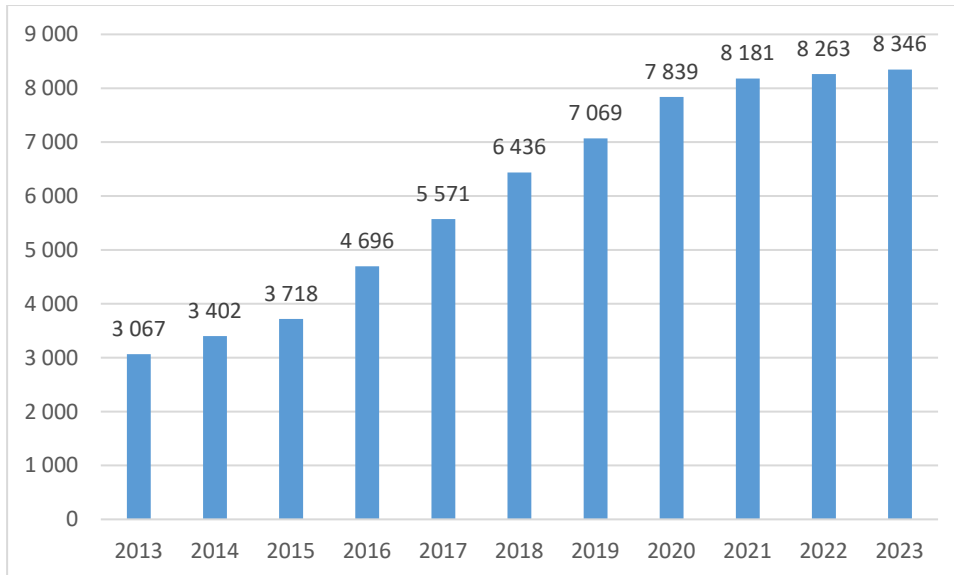
W przypadku gdy wszystkie realizowane obecnie inwestycje zostaną ukończone zgodnie z harmonogramem, realne jest uzyskanie na koniec 2023 r. wskaźnika skrócenia czasu przejazdu z 4,3 godz. w 2013 r. do 3,7 godz. na koniec 2023 r.

Praca przewozowa w transporcie intermodalnym

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2013)	aktualna (2021)	POliŚ	Szacowana (30.06.2022.)
Praca przewozowa w transporcie intermodalnym	3 084 mln tkm/rok	8 181 mln tkm/rok	5 746 mln tkm/rok	8 346 mln tkm/rok

Dane gromadzone przez UTK wskazują na systematyczny wzrost przewozów intermodalnych w ostatnich latach. Wartość docelowa pracy przewozowej na koniec 2021 r. została już przekoczona o 42% w stosunku do danych szacowanych w ramach POliŚ na koniec 2023 r. Wynika to z faktu, iż od wielu lat praca przewozowa rośnie, a dodatkowo prowadzone w ramach POliŚ 2014-2020 inwestycje stale poprawiają konkurencyjność transportu intermodalnego. Niemniej jednak należy podkreślić, iż nie bez znaczenia na spowolnienie rozwoju tego sektora miały dwa czynniki, tj. wybuch pandemii COVID, gdzie transport towarów został w niewielkim stopniu ograniczony oraz wojna w Ukrainie, gdzie wprowadzono cła na towary importowane z Rosji i Białorusi, ograniczono wymianę handlową z Ukrainą, co zostało szerzej opisane w rozdziale 5. Wobec wojny za wschodnią granicą kraju należy spodziewać się zmian oraz długotrwałych trudności w obsłudze towarów z tego kierunku.

Wykres 2 Prognoza pracy przewozowej w transporcie intermodalnym do 2023 r.
[mln tkm/rok]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Przyjmując założenia na 2023 r. prognozuje się, że wielkość pracy przewozowej w transporcie intermodalnym wyniesie ok. 8 346 mln tkm/rok. Dlatego też rekomenduje się zmianę wartości docelowej wskaźnika w ramach POLiŚ.

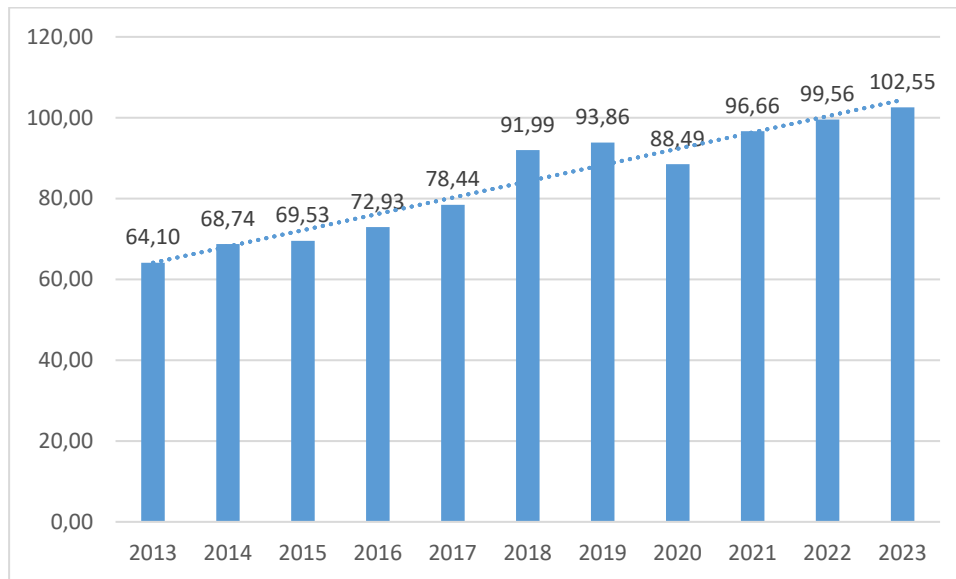
Obroty ładunkowe w portach morskich

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość aktualna	Wartość docelowa	
	(2013)	(2021)	POLiŚ	szacowana
Obroty ładunkowe w portach morskich	64,10 mln ton	96,66 mln ton	87 mln ton	102,55 mln ton

W 2021 r. o 11% przekroczony został szacowany na 2023 r. poziom wskaźnika dot. obrotów ładunkowych w portach morskich. Dlatego też do szacowania wartości docelowej na 2023 r. przyjęto, że tempo wzrostu obrotów przeładunkowych wyniesie, w stosunku do roku poprzedniego, 3%. Prognozuje się, że na koniec 2023

r. wartość obrotów w portach morskich wyniesie 102,55 mln ton. Taki zakładany wzrost jest skutkiem m.in. zmiany w obrotach portów morskich na świecie, w związku z wybuchem wojny na Ukrainie oraz omijaniem portów morskich w Rosji.

Wykres 3 Prognoza obrotów ładunkowych w portach morskich do 2023 roku [mln ton]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i POLiŚ 2014-2020.

5.1.1.2 Wskaźniki dla IV OP POLiŚ

Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej WDDT II (syntetyczny)

Wskaźnik WMDT II (Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej II) określa sumę relacji transportowych między ośrodkami/regionami, przy czym każda relacja uwzględnia zarówno czas przejazdu między ośrodkami/regionami A i B oraz znaczenie (atrakcyjność) tych ośrodków/regionów w systemie transportowym (potencjał demograficzny, ekonomiczny lub inny). Wskaźnik dostępności jest obliczany odrębnie dla gałęzi transportu - drogowy (WDDT II) oraz kolejowy (WKDT II).

Wykorzystując dane z planów inwestycyjnych opracowanych w połowie 2014 r., na podstawie metodologii szacowania WMDT (autor: IGiPZ PAN) określono wartości na

2023 r., które stały się podstawą do wyznaczenia wartości bazowej i docelowej w POLiŚ 2014-2020.

Dane do szacowania tego wskaźnika zostały zaczerpnięte z systemu STRATEG, gdzie ostatni pomiar został wykonany dla roku 2020. Zgodnie z metodologią pomiary tego wskaźnika powinny być dokonane w 2017, 2019, 2022 i 2024 r. dlatego też na chwilę obecną nie ma możliwości wskazania danych uzyskanych w 2021 r. W tabeli poniżej przedstawiono dane za rok 2020.

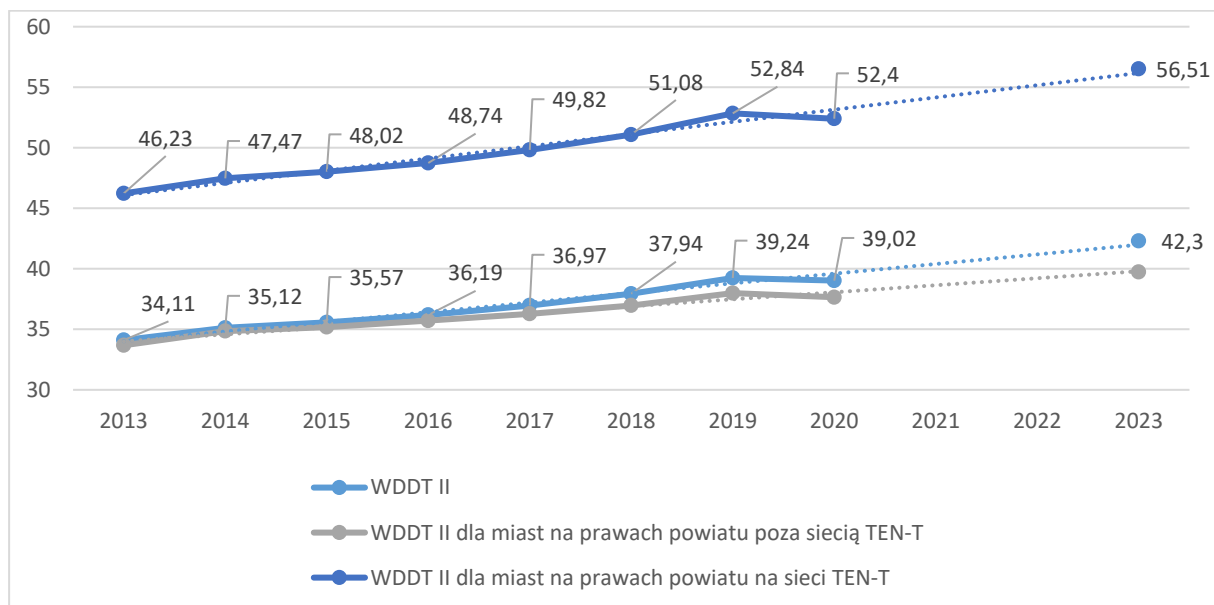
Tabela 7 Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej (WDDT II) – dla Polski, miast na prawach powiatu na sieci TEN-T oraz miast na prawach powiatu poza siecią TEN-T

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość aktualna	Wartość docelowa	
	(2013)	(2020)	POLiŚ	szacowana
Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej (WDDT II) syntetyczny dla Polski	34,35	39,02	41,88	41,88
Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej WDDT II (syntetyczny) dla miast na prawach powiatu na sieci TEN-T	46,68	52,40	56,41	56,41
Wskaźnik Drogowej Dostępności	34,06	37,65	39,48	39,48

Transportowej WDDT II (syntetyczny) dla miast na prawach powiatu poza siecią TEN-T				
--	--	--	--	--

Analizując powyższą tabelę należy zauważyć, że zweryfikowano w poprzednich pomiarach wartości wskaźników dla roku 2017 i lat poprzednich oraz przeprowadzono pomiar dla roku 2020. Po aktualizacji i weryfikacji wskaźników oraz analizie danych za 2020 r. można stwierdzić, że planowana do osiągnięcia wartość docelowa wskaźnika jest realna i możliwa do uzyskania, szczególnie, że wiele prowadzonych inwestycji zostanie ukończonych do końca 2023 i będą one miały znaczący wpływ na wielkość wskaźnika.

Wykres 4 Wartości Wskaźnika Drogowej Dostępności Transportowej WDDT II (syntetyczny) dla lat 2013-2017 oraz dla roku 2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z publikacji „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej

dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja)”, IGiPZ PAN 2017.

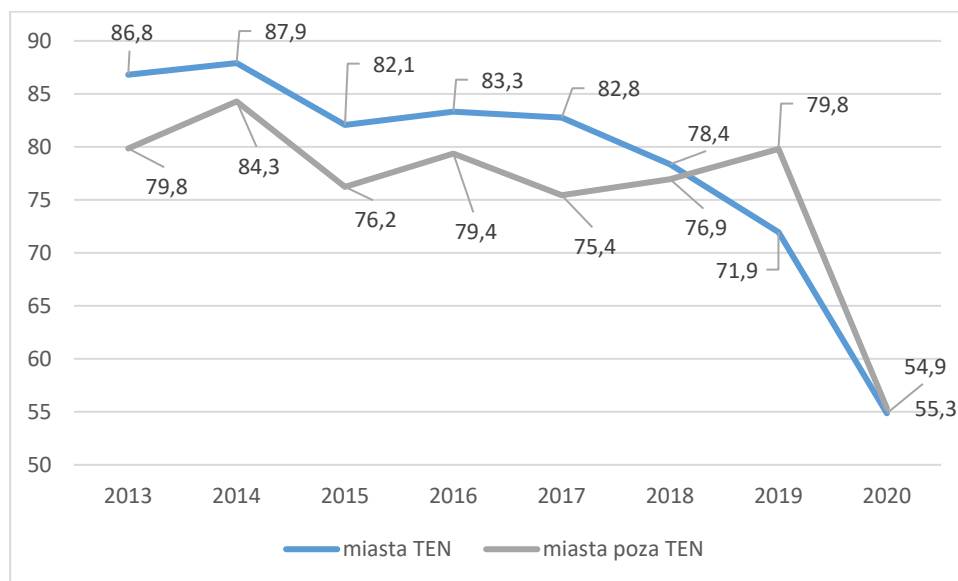
Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T i poza siecią TEN-T

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość aktualna	Wartość docelowa	
	(2013)	(2020)	POliŚ	Szacownana
Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T	101 szt./100 tys. mieszkańców	54,9 szt./100 tys. mieszkańców	niepogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat	niepogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat
Wypadki w miastach na prawach powiatu poza siecią TEN-T	89 szt./100 tys. mieszkańców	55,3 szt./100 tys. mieszkańców	niepogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat	niepogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat

Analizując wskaźniki dot. wypadków w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T oraz poza nią należy zauważyć znaczącą poprawę tego wskaźnika w roku 2020 w stosunku do roku 2013 (spadek o prawie połowę wartości bazowej). Porównując dane z roku 2019, gdzie wielkość wskaźnika dla miast w sieci TEN-T wynosiła 71,9 szt. na 100 tys. mieszkańców oraz 79,8 szt. na 100 tys. mieszkańców w miastach poza siecią TEN można zauważyć znaczące zmniejszenie tego wskaźnika. Prawdopodobnie ten wynik spowodowany jest lockdownem wprowadzonym w całym kraju w związku z pandemią COVID, a co za tym idzie ograniczeniem mobilności ludności, mniejszą liczbą samochodów poruszających się po drogach, a

tym samym mniejszą liczbą wypadków. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt systematycznego oddawania do użytkowania inwestycji drogowych, spełniających wymogi w zakresie bezpieczeństwa.

Wykres 5 Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T oraz poza siecią TEN-T [szt./100 tys. mieszkańców]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dane GUS.

Mimo rocznych wahań wartości wskaźnika dla miast na prawach powiatu w sieci TEN-T oraz poza siecią TEN-T, generalny trend w liczbie wypadków można określić jako spadkowy. Daje to podstawy do stwierdzenia, iż w 2023 r. osiągnięty zostanie cel zakładający nie pogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat.

Generalnie należy zauważyć, że liczba zdarzeń drogowych z udziałem dowolnego rodzaju pojazdu, w wybranych miastach, uległa zmniejszeniu w 2020 roku w odniesieniu do roku 2019 o 20%. Jeszcze większe spadki odnotowano w przypadku wypadków z udziałem autobusów - wartość tego wskaźnika uległa obniżeniu o ok. 36%. Ponadto dane z Policji pokazują że w 2021 r. w stosunku do 2020 r. odnotowano zmniejszenie liczby wypadków (-3,1%), liczby ofiar śmiertelnych (-9,9%), liczby rannych (-0,2%), liczby ciężko rannych (-6,0%) przy jednoczesnym zwiększeniu liczby kolizji (+10,6%). Tendencje spadkowe w 2021 roku dotyczą

wszystkich danych na temat wypadków i ich ofiar, natomiast zanotowano wzrost liczby kolizji⁴.

5.1.1.3 Wskaźniki dla V OP POLiŚ

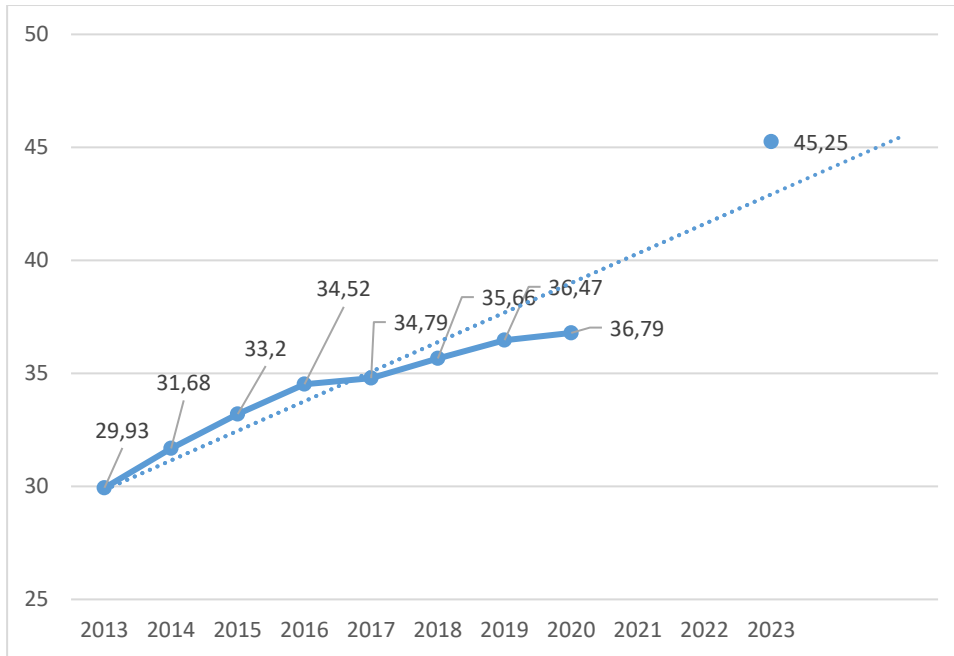
Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej WKDT II (syntetyczny) dla Polski

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2013)	aktualna (2020)	POLiŚ	Szacowana
Wskaźnik Kolejowej Dostępności Transportowej WKDT II (syntetyczny) dla Polski	30,17	36,79	45,25	45,25

Analizując dane dot. kolejowej dostępności transportowej oraz biorąc pod uwagę fakt, iż nie wszystkie zakładane inwestycje w ramach V OP POLiŚ zostaną zrealizowane do końca 2023 r. można stwierdzić, że istnieje ryzyko niewykonania zakładanego poziomu tego wskaźnika.

⁴ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2021 r. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, <https://www.krbzd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/>

Wykres 6 Wartości Wskaźnika Kolejowej Dostępności Transportowej WKDT II (syntetyczny) dla lat 2013-2017 oraz dla roku 2023



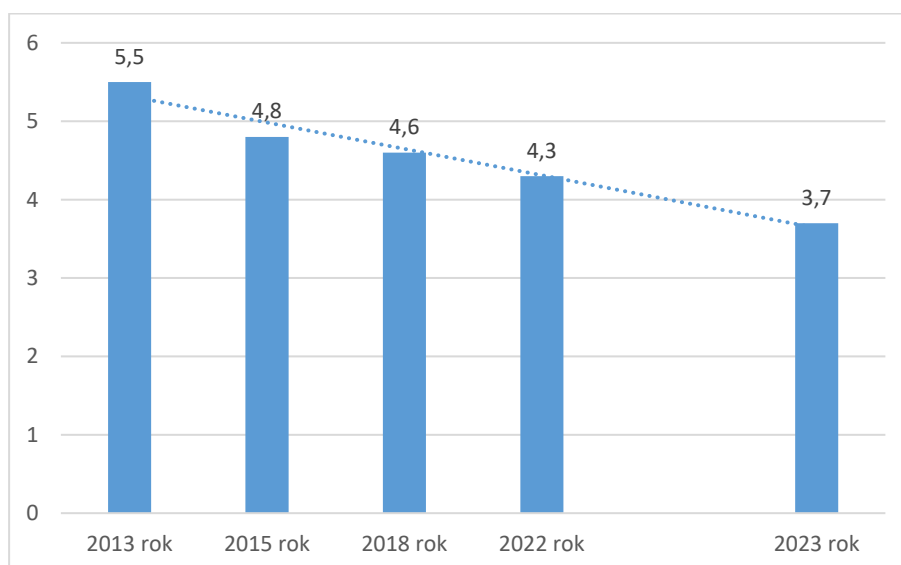
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z publikacji „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja)”, IGiPZ PAN 2017.

Skrócenie średniego czasu przejazdu kolejją między ośrodkami wojewódzkimi

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2013)	aktualna (2022)	POliŚ	Szacowana
Skrócenie średniego czasu przejazdu kolejją między ośrodkami wojewódzkimi	5,5 godz.	4,3 godz.	3,7 godz.	3,7 godz.

Dane o czasie przejazdu między poszczególnymi ośrodkami wojewódzkimi zostały pobrane z rozkładu jazdy PKP ze strony <https://rozklad-pkp.pl>. W analizie uwzględniono najkrótszy czas przejazdu pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. Pomiar wartości przeprowadzono poprzez obliczenie średniego czasu przejazdu dla 153 relacji łączących 18 ośrodków wojewódzkich, który w 2022 r. wyniósł 4 godz. 34 min, co oznacza, że jest on krótszy o prawie godzinę w stosunku do 2013 r., i krótszy o 23 min. W stosunku do pomiarów z roku 2018 r. W związku z tym, że znaczna liczba inwestycji jest w trakcie realizacji, a część projektów będzie podzielona na fazy istnieje ryzyko, że zakładana wartość docelowa danego wskaźnika nie zostanie osiągnięta. Należy dodatkowo zauważyć, że na realizację tego wskaźnika, poza projektami w ramach POLiŚ wpływ mają również projekty realizowane w ramach CEF, POPW, czy też poszczególnych RPO, a także innych środków publicznych (budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego) faktyczne efekty wdrażania projektów finansowanych ze środków UE będą możliwe do uchwycenia dopiero po zakończeniu realizacji wszystkich inwestycji.

Wykres 7 Średni czas przejazdu koleją między ośrodkami wojewódzkimi [godz.]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony PKP

Dzięki inwestycjom w transport kolejowy, finansowanym z POIiŚ 2014-2020, jak też innych programów krajowych i regionalnych, można oczekiwać dalszego średniego skrócenia czasu przejazdu koleją między ośrodkami wojewódzkimi. Istotne będzie stworzenie również rozkładu jazdy dostosowanego do potrzeb podróżnych, w tym gwarantujących bezpośrednie połączenia między miastami.

Istotny wpływ na osiągnięcie zakładanej wartości docelowej wskaźnika ma m.in. terminowa realizacja projektów. A już na tym etapie realizacji POIiŚ 2014-2020 trwają rozmowy z KE nt. możliwości fazowania/etapowania projektów, których termin zakończenia wykracza poza okres kwalifikowalności.

Praca przewozowa w kolejowym transporcie pasażerskim i towarowym

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2013)	aktualna (2021)	POIiŚ	Szacowana
Praca przewozowa w kolejowym transporcie pasażerskim	16 293 mln paskm/rok	15 883 mln paskm/rok	20 026 mln paskm/rok	20 000 mln paskm/rok
Praca przewozowa w kolejowym transporcie towarowym	50 881 mln tkm/rok	55 987 mln tkm/rok	63 100 mln tkm/rok	60 000 mln tkm/rok

Wartość wskaźnika w odniesieniu do transportu pasażerskiego, założoną na etapie programowania, dla 2023 r., przekoczono już w 2019 r. (22 065 mln paskm/rok). Niemniej jednak w związku z pandemią COVID wskaźnik w latach 2020 i 2021 znacząco się obniżył (2020 r.- 12 647 mln pas-km, 2021 – 15 883 mln pas-km).

Pandemia spowodowała zamrożenie gospodarki, wprowadzenie zdalnej pracy oraz zdalnego nauczania, wprowadzono również ograniczenia w liczbie pasażerów, co przeniosło się na ograniczony popyt na usługi transportowe. Część przewoźników ograniczyła liczbę połączeń lub wprowadzała specjalne rozkłady jazdy, co w efekcie przyczyniło się do spadku pracy przewozowej. Od 2022 r. sytuacja powoli się poprawia, w większości miejsc pracy powrócono do pracy stacjonarnej, porównując dane z okresu I-IV dla roku 2021 i 2022 można zauważyć znaczący wzrost liczby pasażerów, w 2022 r. jest ich prawie o połowę więcej niż w 2021 r. Dlatego też należy spodziewać się powrotu do wartości pracy przewozowej sprzed pandemii. Poza tym znaczący wzrost kosztów paliwa w 2022 r. również może mieć wpływ pozytywny na zwiększenie liczby pasażerów, a co za tym idzie również na wskaźniki dot. pracy przewozowej. Ostrożnościowy scenariusz przewiduje osiągnięcie w 2022 r. poziomu 80% wartości z roku 2019, tj. 17 652 mln paskm, a dla roku 2023 można przyjąć 90% wartości z 2019 r., czyli 19 859. Dlatego też proponuje się zmianę wskaźnika do 20 000 mln paskm/rok.

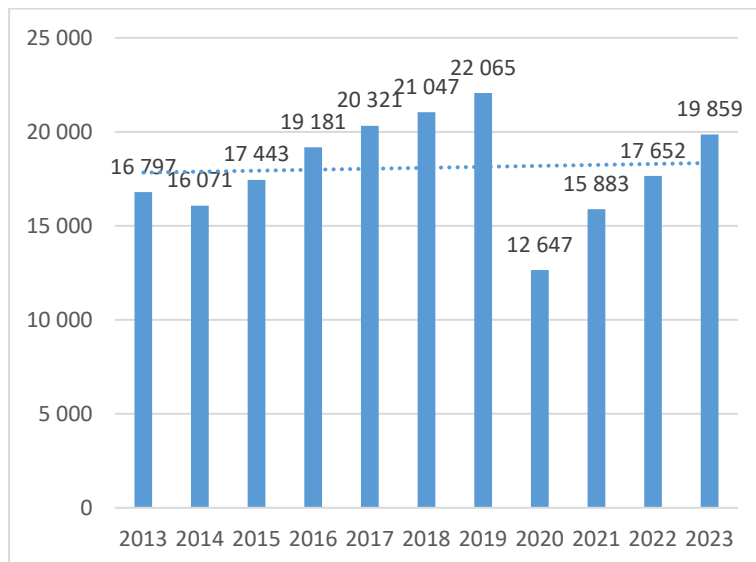
Przeprowadzona przez UTK analiza pt. „Konkurencyjność kolei”, wskazuje, że często podróż koleją jest krótsza i tańsza niż w przypadku autobusów czy samochodów prywatnych (dane pochodzą z okresu styczeń 2020 – luty 2022), tj. jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie i wzrostem cen paliw. Dla przykładu:

- podróż z Krakowa do Warszawy:
 - pociąg – czas podróży od 2:15, opłata za przejazd od 36,85 PLN
 - autobus - czas podróży od 3:15, opłata za przejazd od 22,99 PLN
 - samochód - czas podróży od 3:30, opłata za przejazd od 124,80 PLN
- podróż z Gdańska do Warszawy:
 - pociąg – czas podróży od 2:34, opłata za przejazd od 26,95 PLN
 - autobus - czas podróży od 5:00, opłata za przejazd od 34,99 PLN

- o samochód - czas podróży od 4:08, opłata za przejazd od 148,04 PLN⁵

W obu przykładowych relacjach podróż jest zarówno krótsza, jak i bardziej opłacalna ekonomicznie, co przy stale rosnących cenach paliwa może okazać się czynnikiem znaczącym w dalszej perspektywie. Poza tym stale poprawiany komfort podróżowania poprzez wymianę taboru, wprowadzane akcje promocyjne oraz coraz lepsza dostępność komunikacyjna powinna przyczynić się do wybierania właśnie kolei.

Wykres 8 Kolejowe przewozy pasażerskie w Polsce - praca przewozowa [mln pas-km]



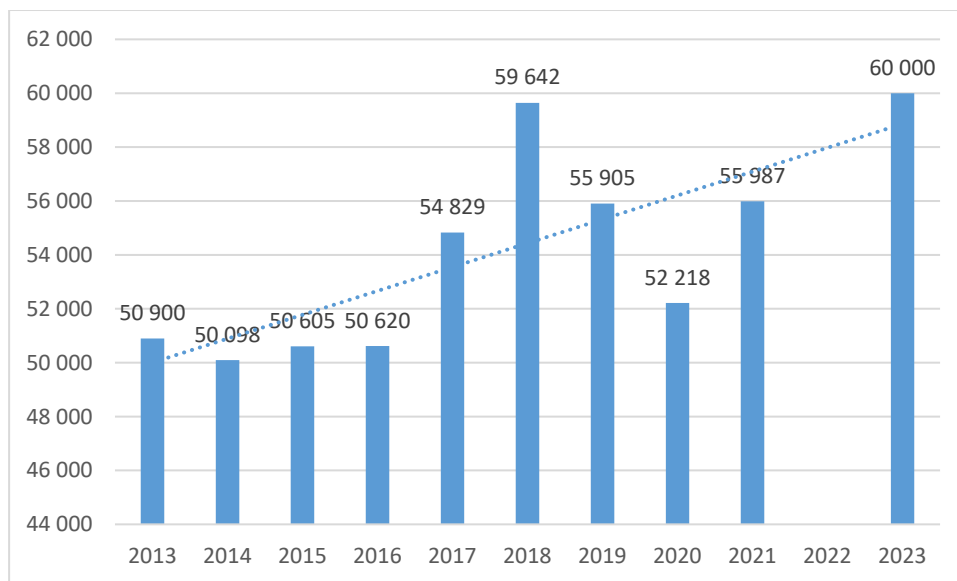
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

W przypadku wartości wskaźnika dot. kolejowych przewozów towarowych w 2021 r. osiągnął on wartość 55 987 mln tkm/rok i po niewielkim spadku w 2020 r. wrócił do poziomu sprzed pandemii, jednak wciąż jest niższy niż w roku 2018, gdzie wyniósł on prawie 60 tys. mln ton-km. W przypadku przewozów towarowych wpływ epidemii COVID nie był aż tak znaczący jak w przypadku transportu

⁵Źródło: Opracowanie UTK „Konkurencyjność kolei”,
<https://dane.utk.gov.pl/sts/aktualnosci/18805,Analiza-konkurencyjnosci-kolei.html>

pasażerskiego. Poza tym nastąpiły ograniczenia w produkcji oraz inwestycjach, co w efekcie doprowadziło do mniejszego zapotrzebowania na przewozy towarów. Należy również zauważyć, że w 2022 r. i dalszych latach znaczący wpływ na wartość tego wskaźnika może mieć wojna w Ukrainie, ze względu na nałożone na Rosję i Białoruś sankcje oraz zablokowanie przewozów kolejowych między Rosją a Ukrainą. Czynnikiem sprzyjającym transportowi towarów drogą kolejową jest rosnąca cena paliw, a co za tym idzie wzrastający koszt transportu drogowego. Niemniej jednak istnieje ryzyko w realnym osiągnięciu wskaźnika na poziomie 63 000 mln tono-km w roku 2023. Dlatego też proponuje się weryfikację wskaźnika do poziomu 60 000 mln tono-km na rok 2023.

Wykres 9 Kolejowe przewozy towarowe w Polsce - praca przewozowa [mln tono-km]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

5.1.1.4 Wskaźniki dla VI OP POIiŚ

Liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość	Wartość docelowa	
	bazowa (2011)	aktualna (2020)	POIiŚ	Szacowana
Liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich	167,1 osób	98,7 osób	206 osób	167,6 osób

W ostatnich latach wskaźnik dot. przewozów pasażerskich w przeliczeniu na mieszkańca obszarów miejskich stale wzrastał, jednak w wyniku wybuchu pandemii COVID w 2020 r. uległ znaczącemu obniżeniu ze względu na ograniczenie mobilności pasażerów czy też ograniczenie funkcjonowania szkół i miejsc pracy. Biorąc pod uwagę to, że znacząca część firm po zakończeniu pandemii utrzymała na stałe hybrydową pracę oraz to, że liczba osób mieszkających w miastach stale się zmniejsza⁶ można stwierdzić, że wskaźnik ten nie osiągnie poziomu 206 przewozów na 1 mieszkańca obszarów miejskich. Szacuje się, że najbardziej realne jest osiągnięcie poziomu sprzed pandemii, tj. 167,6 osób. Podejmowane przez samorządy działania mające na celu m.in. poprawę dostępności komunikacji miejskiej, poprawę komfortu podróżowania, czy wprowadzanie usprawnień w przejazdach dla transportu publicznego znacząco oddziałują na zachowania komunikacyjne mieszkańców, niemniej jednak w obliczu zagrożeń związanych z ryzykiem

⁶ Tabl. 1. Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989 - 2020 GUS, luty 2022
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/>

zachorowania na COVID liczba pasażerów nie wzrasta w takim tempie jak miało to miejsce przed pandemią.

Poza pandemią na zmianę zachowań komunikacyjnych mieszkańców wpływ pośredni mają również wzrastające ceny biletów w komunikacji miejskiej, wynikające ze stale wzrastającej inflacji oraz wzrostów kosztów eksploatacyjnych (wzrost cen paliw i energii). Dla przykładu można podać dane z Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, gdzie przez pierwsze miesiące 2022 roku sprzedaż biletów była o ponad 43 mln zł niższa niż przed pandemią. Rozliczenia lat 2020 i 2021 kończono były prawie 170 mln zł „na minusie”.⁷ Podwyżki cen biletów dotyczą również m.in. przejazdów kolejowych (Koleje Mazowieckie, trójmiejska SKM czy Polregio)⁸.

W okresie pandemii COVID-19 wszystkie miasta podjęły działania zmieniające sposób funkcjonowania transportu zbiorowego dostosowując się do istniejących ograniczeń oraz potoków pasażerskich. Jednak zdaniem badanych, to nie ograniczona oferta przewozowa a zmiany behawioralne, związane z ograniczeniem potrzeby podróżowania wpłynęły na spadek liczby pasażerów. Z badania przeprowadzonego na zlecenie CUPT⁹ w 2021 r. wynika iż około 83% badanych miast planuje powrót do pierwotnej oferty przewozowej, z czego zdecydowana większość funkcjonuje już podobnie jak w okresie przed pandemią. Niemniej jednak z wywiadów przeprowadzonych z beneficjentami pojawiają się sygnały o możliwych trudnościach z pełną realizacją założonych wartości wskaźników. Analizy zmian liczby przewiezionych pasażerów w poszczególnych miastach wskazują, że średni

⁷ <https://metropoliagzm.pl/2022/07/25/zmiana-ceny-biletow-od-wrzesnia-projekt-konsultowany-ze-zwiazkami-zawodowymi/> [dostęp: 27.07.2022]

⁸ <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-07-26/polregio-podnosi-ceny-biletow-drozeja-podroze-regionalnymi-pociagami/> [dostęp: 27.07.2022]

⁹ Analiza wpływu covid-19 na transport publiczny w miastach, Wolański Sp. Zoo, Warszawa 2021 r. str. 51-54

spadek pomiędzy 2020 a 2019 rokiem wynosi 34%, dlatego też szacuje się, że planowany do osiągnięcia wskaźnik nie zostanie zrealizowany.

Istotnymi czynnikami wpływającymi na mniejszą liczbę pasażerów komunikacji miejskiej mogą również być m.in.:

- zwiększenie nierówności społeczno - gospodarczych związanych z ryzykiem wzrostu bezrobocia, zmniejszeniem PKB, wywołanych prognozowaną recesją, co może przyczynić się do zmniejszenia liczby podróży,
- ryzykiem zmniejszenia oferty przewozowej, zmiany godzin podróżowania, w związku z sygnalizowanym przez przewoźników problemem z pozyskaniem kierowców,
- zmniejszenie wzrostu popytu na mobilność pasażerów w miastach związanego np. z czasowym ograniczeniem turystyki czy podróży służbowych,
- przyspieszenie transformacji topologii miast – kształtowanie miast wielobiegunowych umożliwiających ograniczenie potrzeby dojazdu do centrum miasta.

Wśród trendów behawioralnych, które mogą wpływać na zmiany nawyków pasażerów wyróżnia się m.in.:

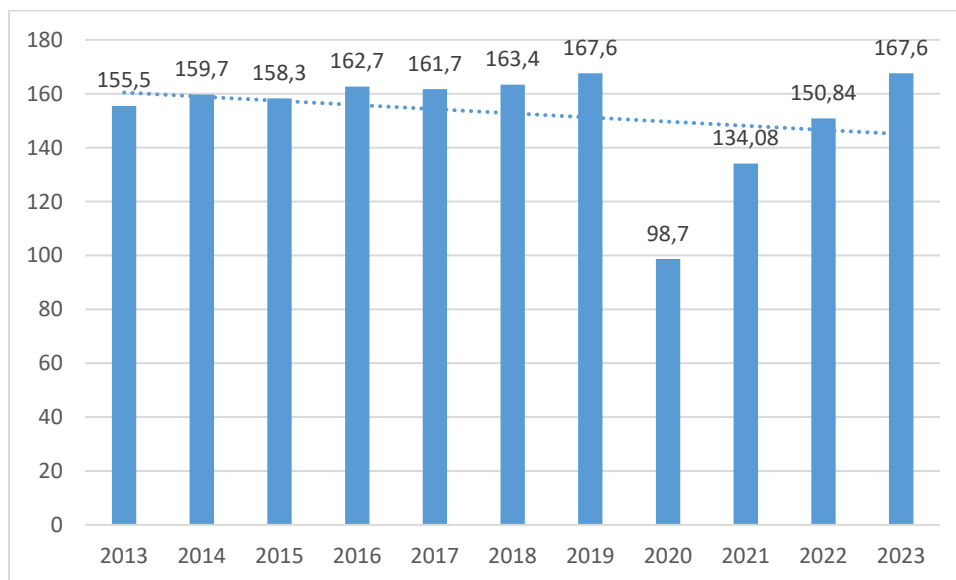
- zwiększenie udziału osób pracujących z domu, mających elastyczne godziny pracy, co może powodować mniejszą potrzebę przemieszczania się, zwłaszcza w godzinach szczytów komunikacyjnych,
- wzrost znaczenia poczucia bezpieczeństwa w transporcie - strach przed infekcją będzie towarzyszyć pasażerom w najbliższych latach i będzie wpływać na wybór środka transportu,
- popularyzację korzystniejszych dla zdrowia form podróżowania zapewniających większy ruch (rower, pieszo).

Wszystkie te czynniki wpłyną na funkcjonowanie transportu, w tym transportu publicznego w najbliższych latach.

Analiza desk research pokazuje, że większość badaczy i przedstawicieli miast przewiduje, że udział transportu indywidualnego (rower, pieszy, samochód) w podziale modalnym ruchu będzie wzrastał. Istnieje jednak duża rozpiętość oczekiwań dotyczących skali tego wzrostu, od zera do ponad 50%.¹⁰

Należy również podkreślić, że na wskaźnik ten poza działaniami podejmowanymi w ramach POIiŚ 2014-2020 wpływ mają działania realizowane indywidualnie przez samorzady, w tym m.in. finansowane ze środków RPO. Istotne znaczenie mają działania edukacyjne wpływające na wzrost świadomości społecznej w obszarach związanych z szeroko pojętą ochroną powietrza.

Wykres 10 Liczba przewozów pasażerskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

¹⁰ Analiza wpływu covid-19 na transport publiczny w miastach, Wolański Sp. Zoo, Warszawa 2021 r. str. 79-80

Uniknięta emisja CO₂ w wyniku funkcjonowania transportu publicznego

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa (2013)	Wartość aktualna (2020)	Wartość docelowa
Uniknięta emisja CO ₂ w wyniku funkcjonowania transportu publicznego	1 150 408 ton CO ₂	825 201 ton CO ₂	wzrost unikniętej emisji

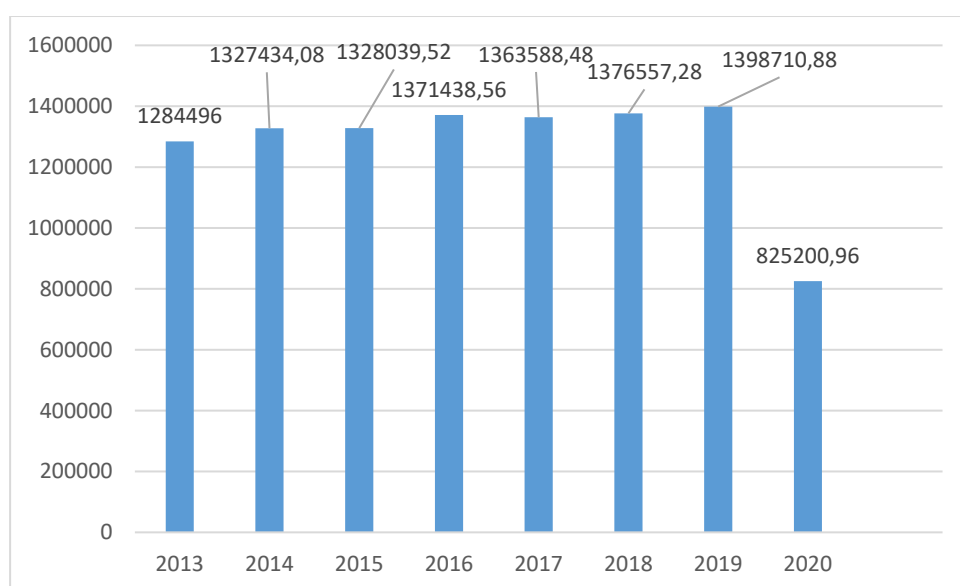
Źródło: dane GUS

Analizując dane uzyskane dla 2020 r. można zauważyć, znacznie mniejszy niż w 2018 r. poziom unikniętej emisji CO₂. W 2018 r. wynosił on 1 376 557 ton CO₂, a w 2020 r. jest to wartość zaledwie 825 201 ton CO₂. Jest to związane z tym, że w wyniku pandemii COVID zmniejszyła się znacząco liczba pasażerokilometrów zarówno w komunikacji miejskiej, jak i w metrze, przy jednoczesnym, większym wykorzystaniu transportu indywidualnego. W raporcie EIT Urban Mobility zauważono, że w okresie pandemii COVID-19 zmieniono powody wyboru środka transportu. Podczas, gdy w okresie przed pandemią głównym powodem wyboru środka transportu w przypadku podróży służbowych lub prywatnych był czas dotarcia do celu, to w okresie pandemii kluczowe dla podróżnych stało się ograniczenie ryzyka zakażenia¹¹. Planowany na 2020 r. wskaźnik nie został zrealizowany, nie zanotowano wzrostu unikniętej emisji CO₂, jednak szacuje się, że w wyniku prowadzonych inwestycji w transporcie publicznym oraz wzrastającym znacząco kosztom podróżowania samochodem osobowym (w wyniku wzrostu cen paliw) w kolejnych latach wskaźnik ten zostanie osiągnięty.

¹¹ EIT Urban Mobility, Full report: urban mobility strategies during COVID-19, Barcelona, 2021 za: Wolański Sp. Z. o. o. Analiza wpływu covid-19 na transport publiczny w miastach, Wolański Sp. Zoo, Warszawa 2021 r. str. 56

Parametrami, na podstawie których wyliczana jest wielkość wskaźnika unikniętej emisji CO₂ są m.in. dane dot. pracy przewozowej oraz współczynnik zmiany emisji z 1 przejętego przez transport publiczny pasażera transportu indywidualnego. Biorąc pod uwagę obecne trendy zachowań pasażerów oraz stale poprawiającą się jakość i komfort podróżowania komunikacją miejską, należy spodziewać się, że wskaźnik dot. unikniętej emisji CO₂ stale będzie się obniżał, dlatego też trend obniżania emisji zostanie utrzymany. W ramach podejmowanych w POIiŚ działań planowane jest większe wykorzystanie niskoemisyjnego transportu w miastach, co dodatkowo będzie miało wpływ na zmniejszenie zatłoczenia motoryzacyjnego a tym samym poprawę płynności ruchu i ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko. Z drugiej strony należy mieć na względzie trendy dot. pracy zdalnej lub hybrydowej, które mogą zniekształcić końcową wartość niniejszego wskaźnika. Jest to natomiast zjawisko globalne „post COVIDowe”, które może ale nie musi w jakim stopniu zaburzyć szacowane wartości wskaźników.

Wykres 11 Uniknięta emisja CO₂ w wyniku funkcjonowania transportu publicznego wg metodologii GUS [ton CO₂]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jak wskazują eksperci¹², pomiar efektów środowiskowych POLiŚ z wykorzystaniem wskaźnika horyzontalnego, obejmującego cały kraj nie pozwala na rzeczywistą ocenę rezultatów projektów w zakresie rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach. Skala projektów jest znacząca punktowo – dla poszczególnych miast, w których są realizowane inwestycje. Nie może być jednakże odczuwana na poziomie całego kraju, gdyż w odróżnieniu od projektów np. w drogi krajowe/autostrady oraz linie kolejowe, projekty nie są powiązane i nie przynoszą efektu skali.

Dlatego też rekomenduje się dla przyszłej perspektywy finansowej szacowanie wskaźnika emisji CO₂ w oparciu o dane pochodzące z projektów publicznego transportu zbiorowego, finansowanych ze środków UE. Projekty transportu publicznego mają wpływ na emisję CO₂ głównie przez przejęcie pasażerów z transportu prywatnego (w tym indywidualny transport samochodowy), wyliczenie wskaźnika obejmuje zarówno emisję w transporcie pasażerskim publicznym, jak i prywatnym.

Poza tym należy podkreślić, że transport nie jest głównym emitentem zanieczyszczeń powietrza w miastach. Parametry związane z jakością powietrza (emisja CO₂, NO₂) nie ulegały znaczącej poprawie w wyniku zmniejszonego ruchu drogowego. Jednocześnie zaobserwowano, iż temperatura w latach 2019-2020 miała dużo większy wpływ na odczyty zanieczyszczeń niż zmieniające się poziomy natężenia ruchu drogowego. Największy wpływ na odczyty ma niska emisja będąca wynikiem efektem spalania niskiej jakości paliwa i wykorzystywania przestarzałych pieców.

¹² M.in. podczas spotkania Transportowego Obserwatorium Badawczego działającego przy CUPT, które odbyło się 15.01.2021 r.

5.2 Studia przypadków

Studia przypadków bazowały na pogłębionej analizie danych zastanych dotyczącej m.in. stanu społeczno-gospodarczego powiatu w 2014 i 2020 roku oraz realizowanych projektów w zakresie szeroko rozumianego transportu, w tym z POIiŚ 2014-2020. W każdym przypadku przeprowadzono również wizje lokalne, które umożliwiły bezpośrednią obserwację efektów podjętych działań i identyfikację czynników sukcesu bądź porażki interwencji oraz wywiady IDI/TDI (w zależności od preferencji rozmówcy) z przedstawicielami beneficjentów (1 wywiad) oraz liderów lokalnej społeczności (1 wywiad)¹³.

Podsumowanie poszczególnych case study i kluczowe wnioski z wywiadów pogłębionych zawarto poniżej:

Powiat skierniewicki

Na terenie powiatu realizowane są 4 projekty finansowane z OP III-VI POIiŚ charakteryzujące się różnym stopniem zaawansowania prac – nie rozpoczęta jest jeszcze modernizacja dworca. Obecnie w powiecie nie są obserwowane bezpośrednio efekty realizowanych bądź planowanych do realizacji na jego terenie projektów w ramach POIiŚ. Zdaniem badanych nie mają one związku z rozwojem inteligentnym. Dobra dostępność transportowa, spowodowana dostępem do drogi A2 z dużych obszarów miejskich, przy jednoczesnych dużych walorach przyrodniczych powiatu, zwiększyła ruch turystyczny, zdaniem badanych korzystają z tego lokalni przedsiębiorcy.

Powiat łomżyński

Droga S61 (na terenie powiatu realizacja dwóch projektów) nie została jeszcze w całości wybudowana, co utrudnia określenie efektów interwencji. Nie została jeszcze

¹³ W Lublinie ze względu na trudności z umówieniem się na wywiad z beneficjentem zrealizowano 2 wywiady z liderami lokalnej społeczności.

rozpoczęta budowa np. części odcinków drogi przebiegających przez powiat łomżyński (np. w. Łomża Zachód – w. Kolno jest obecnie na etapie postępowania przetargowego). Odcinki zlokalizowane na obszarze powiatu łomżyńskiego, które są obecnie już w eksploatacji w ramach różnych projektów GDDKiA nie łączą się ze sobą jeszcze w ramach drogi klasy S. W opinii rozmówców realizowane projekty nie mają związku z zagadnieniem „rozwoju inteligentnego” rozumianego jako rozwój gospodarczy oparty o innowacje. Na chwilę obecną, ze względu na niskie zaawansowanie realizacji projektów nie są obserwowane bezpośrednie efekty interwencji.

Powiat m. Poznań

Projekty (dwanaście projektów) dofinansowane z III-VI OP POIiŚ na terenie m. Poznań charakteryzują się różnym stopniem zaawansowania prac. Część z nich - najczęściej projektów taborowych została już zakończona, bądź też ma wysoki poziom zaawansowania. Wśród istotnych czynników powodujących opóźnienia w realizacji inwestycji wyszczególniano problemy w trakcie wyboru wykonawców i podczas realizacji projektów, wynikające z m.in. COVID-19 i niedoborów pracowników w tym okresie. Podkreślano również negatywny wpływ inflacji, która generuje również wzrost kosztów płacowych, opóźnienia w łańcuchu dostaw. Obawy towarzyszą również obecnej sytuacji geopolitycznej i jej implikacjom związanym m.in. z odpływem części pracowników zza wschodniej granicy, zaburzeniami w dostawie części. Wskazano również, iż z uwagi na czas upływający pomiędzy przygotowaniem Studium Wykonalności a ogłoszeniem postępowania przetargowego na roboty założone kwoty kosztów nie odpowiadają rzeczywistości. Należy podkreślić, że projekty transportowe rozszerzają i poprawiają jakość sieci połączeń oraz mają istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy miasta. Usprawnienie komunikacji publicznej i rozwój sieci komunikacyjnej wewnątrz

obszaru miejskiego ma wpływ na przeciwdziałanie rozlewaniu się miasta, co oddziałuje na całe otoczenie.

Powiat niżański

Projekty realizowane są zgodnie z założeniami harmonogramu, oddanych do eksploatacji jest obecnie 5 z 6 odcinków drogi, w ramach dwóch inwestycji. Droga S19 ma, zdaniem badanych, istotny wpływ na wzrost dostępności komunikacyjnej. Wskazywano, że usprawnienie transportu i skrócenie czasu przejazdu do dużych miast wojewódzkich – Lublina, Rzeszowa będzie wpływać na rozwój regionów. Jednostki samorządu terytorialnego wiążą duże nadzieje z powstaniem drogi tej klasy i planują tworzenie np. specjalnych stref ekonomicznych w okolicach węzłów – zjazdów z drogi ekspresowej. Na terenie powiatu realizowane są również projekty transportowe w ramach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego np. Mobilny MOF Stalowej Woli, którego celem jest zmniejszenie oddziaływania systemu transportowego na środowisko i klimat oraz poprawa dostępności i jakości transportu publicznego.

Powiat m. Chorzów

Realizowane na terenie m. Chorzów projekty (pięć projektów) dofinansowane z III – VI OP POIiŚ charakteryzują się zróżnicowanym stopniem zaawansowania. Zakończone bądź na zaawansowanym etapie są projekty, bądź ich części dotyczące zakupu taboru. Brak jest rozpoczęcia robót bądź roboty są na niskim poziomie zaawansowania w przypadku części elementów projektów o charakterze sieciowym – kolejowych. Z uwagi na niski stan zaawansowania prac nie jest możliwe ocenienie efektów tychże projektów. W odniesieniu do projektów dotyczących rozwoju transportu zbiorowego podmioty prowadzące działalność w zakresie publicznego transportu starają się modernizować tabor wzmacniając jego niskoemisyjny

charakter. Jednocześnie badani, nie są w stanie liczbowo wskazać jak użytkowanie nowego taboru miało wpływ na jakość środowiska.

Powiat m. Lublin

Na terenie powiatu zrealizowany jest jeden projekt dofinansowany z OP III-VI POIiŚ. Stosunkowo niewielka skala projektu POIiŚ utrudnia wskazywanie rozmówcom wpływu tego projektu na rozwój społeczno-gospodarczy, przestrzenny czy środowiskowy miasta. Na terenie miasta realizowanych jest szereg innych inwestycji o charakterze transportowym z innych niż POIiŚ środków unijnych, ze środków krajowych i własnych miasta. Jednym z największych projektów tego typu jest Budowa Zintegrowanego Intermodalnego Dworca Metropolitalnego w Lublinie. W odniesieniu do zagadnienia czystego transportu należy podkreślić, że Lublin w 2021 roku wygrał w Rankingu Miast Zielonych „Forbes”. Ocena rankingowa dotyczyła m.in. tempa transformacji transportu publicznego w kierunku rozwiązań bezemisyjnych.

Powiat m. Tarnów

Na terenie powiatu realizowane są cztery projekty dofinansowane z OP III-VI POIiŚ, które zostały w większości już zakończone, bądź charakteryzują się wysokim poziomem zaawansowania prac. Realizacja projektów miała na celu m.in. poprawę dostępności komunikacyjnej Tarnowa np. poprzez modernizację linii kolejowej Kraków – Rzeszów oraz wzmocnienie atrakcyjności komunikacji zbiorowej (poprzez zakup nowego taboru kolejowego). Zdaniem badanych, miały one istotny wpływ na skrócenie czasu dojazdu do Krakowa i wybór kolei jako środka transportu na tej trasie. Dobra dostępność transportowa wpływa na kształtowanie się Tarnowa jako „miasta sypialni”, w ramach którego mieszkańcy dojeżdżają do pracy do Krakowa, jednak wracają popołudniu/wieczorem do miasta. W ramach projektu drogowego wdrożono system ITS mający na celu łatwiejsze zarządzanie ruchem w mieście.

Powiat kępiński

Na terenie powiatu realizowane są trzy projekty dofinansowane z OP III-VI POLiŚ, które charakteryzują się różnym stopniem zaawansowania prac. Jeden z projektów kolejowych został zakończony, drugi jest w trakcie realizacji. Projekt drogowy jest oddany do eksploatacji – trwają rozliczenia. Dzięki zrealizowanym inwestycjom nastąpiło wyprowadzenie z centrum miasta ruchu samochodowego. Odnotowano rozwój gospodarczy i przestrzenny obszarów w okolicach zjazdów z obwodnicy. Dobra dostępność spowodowana oddaniem do użytku nowych bądź zmodernizowanych dróg spowodowała zjawisko suburbanizacji.

Powiat m. Katowice

Projekty (9 projektów) dofinansowane z III-VI OP POLiŚ na terenie m. Katowice charakteryzują się różnym stopniem zaawansowania prac. Część z nich np. Katowicki System Zintegrowanych Węzłów Przesiadkowych – Węzeł „Sądowa” została już zakończona, bądź też ma wysoki poziom zaawansowania. Inne projekty jak np. „Zintegrowany Projekt modernizacji i rozwoju infrastruktury tramwajowej w Aglomeracji Śląsko – Zagłębiowskiej wraz z zakupem taboru tramwajowego” są opóźnione szczególnie w odniesieniu do zadań związanych z infrastrukturą sieciową. Wśród głównych powodów odnotowywanych opóźnień wskazywano na wzrost cen w odniesieniu do przyjętych założeń, pandemię COVID-19 wpływającą na braki pracowników poszczególnych wykonawców i opóźnienia administracyjne. Zwracano uwagę na trudności we współpracy z innymi podmiotami administrującymi sieciami technicznymi i zarządzającymi wodami związanymi z podziałem odpowiedzialności za zdarzenia nieprzewidziane związane np. z położeniem sieci. W przypadku projektów, które są w realizacji wyrażano obawę o ich terminową realizację w całości wynikającą ze wzrostu cen (trudności w znalezieniu wykonawcy w zaplanowanym budżecie), odpływem pracowników z Ukrainy z powodu wojny, niedoborami materiałów spowodowanymi zaburzeniami

łańcuchów produkcji i dostaw. Projekty transportowe mają duże znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i technicznego obszaru nie tylko Katowic, ale całej Aglomeracji Śląskiej. Dzięki ich realizacji poprawia się, zdaniem badanych, dostępność obszaru i komfort przemieszczania się, co wpływa pozytywnie na jakość życia mieszkańców. Podjęte działania wpływają również na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i osiągnięcie wartości dodanej interwencji.

Powiat gryficki

Na terenie powiatu zakończona jest realizacja jednego projektu (Budowa drogi ekspresowej S6 Szczecin – Koszalin, odc. Kiełpino – pocz. Obwodnicy Koszalina i Sianowa) dofinansowywanego z OP III-VI POIiŚ. Budowa drogi S6 była istotna dla całego województwa zachodniopomorskiego - dzięki inwestycji, zdaniem rozmówców, skrócony został czas przejazdu pomiędzy miejscowościami. Tereny w okolicach zjazdów z drogi zaczynają być atrakcyjne dla inwestorów z branży turystycznej, rozrywkowej. Zdaniem badanych, wpływ inwestycji na rynek pracy, wykształcenie czy spójność społeczną będzie można ocenić w dłuższym okresie. Jak wskazano, założenia dotyczące rozwoju turystycznego, a co za tym idzie wzrost liczby nowych miejsc pracy pozostaje jeszcze w formie planów.

Szczegółowe wyniki case study przedstawiono w Załączniku do raportu.

5.3 Wdrażanie Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020.

Każdy człowiek ma prawo do samodzielnego oraz aktywnego życia prywatnego i społecznego, nauki, pracy, wypoczynku i załatwiania codziennych spraw zgodnie z własnymi potrzebami oraz aspiracjami. Podstawowym warunkiem korzystania z tego prawa jest możliwość łatwego i bezpiecznego przemieszczania się środkami

transportu publicznego. Konwencje międzynarodowe gwarantują wszystkim, także osobom o ograniczonej mobilności i percepcji, takie same prawa. Większość tych osób chce i może uczyć się, pracować, żyć w poczuciu godności i przydatności, musi jednak mieć zapewnioną możliwość samodzielnego wyjścia z domu, poruszania się i podróżowania tak jak wszyscy inni mieszkańcy. Dlatego eliminacja barier związanych z dostępnością do przystanków i pojazdów dla osób z ograniczoną mobilnością i percepcją stanowi istotny element tworzenia warunków do szerokiego ich uczestniczenia w życiu miasta.

5.3.1 Zasada dostępności w projektach POIiŚ

W projektach finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 powinny być wdrażane Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014 – 2020¹⁴. Wytyczne te precyzują wymóg stosowania określonego standardu dostępności transportu publicznego finansowanego ze środków unijnych.

Zgodnie z Wytycznymi realizacja zasady dostępności w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych powinna być realizowana na wszystkich etapach wdrażania projektu, w tym na etapie przygotowania projektu, czyli analizy, definiowania celów, planowania działań i budżetu, określania rezultatów, a także podczas jego realizacji, rozliczania i monitorowania.

Należy podkreślić, iż wszystkie działania przewidziane w projekcie na rzecz realizacji zasady dostępności są kwalifikowalne. Z drugiej strony, jak wskazują eksperci ds. dostępności, projektowanie uniwersalne i racjonalne usprawnienia nie powodują

¹⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-realizacji-zasady-rownosci-szans-i-niedyskryminacji-oraz-zasady-rownosci-szans/>

znaczącego wzrostu kosztów projektu. Natomiast korzyści z ich wdrożenia są niezaprzeczalne, zarówno te mierzalne, jak i niemierzalne, i dotyczą nas wszystkich.

Jednocześnie zgodnie z wytycznymi infrastruktura publiczna (w tym transportowa) oraz tabor komunikacji publicznej, co do zasady powinny być dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz o ograniczonej możliwości poruszania się, między innymi takimi jak: brak lub ograniczona możliwość chodzenia oraz dysfunkcje wzroku i słuchu. Jako cel działań projektowych i budowlanych (w zakresie infrastruktury) oraz konstruktorskich (w zakresie taboru kolejowego i miejskiego) wytyczne wskazują dostosowanie infrastruktury i pojazdów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Pojazdy oraz infrastruktura powinny tworzyć spójny organizm zawierający kompatybilne, powtarzalne, a przede wszystkim funkcjonalne i łatwe w użyciu rozwiązania zapewniające:

- możliwość swobodnego poruszania się w miejscach publicznych (poprzez budowę/wykonanie: pochylni, wind, podnośników, parkingów, tras bez przeszkód, ścieżek prowadzących, stref zagrożenia, pasów dotykowych i ostrzegawczych, itd.),
- możliwość swobodnego korzystania ze środków transportu publicznego (poprzez stosowanie obniżenia podłogi, eliminację stopni, wyposażenie pojazdów w podnośniki dla osób poruszających się na wózkach, stosowanie poręczy, kasowników i automatów na odpowiedniej wysokości, itd.),
- nieskrępowany i skuteczny dostęp do wszelkiej informacji przede wszystkim na temat rozkładu jazdy, kierunku jazdy i stacji/przystanków pośrednich, topografii punktu komunikacyjnego, lokalizacji zagrożeń, kierunku poruszania się, itd. (informacja musi uwzględniać ograniczenia widzenia oraz słyszenia).

Mając powyższe na uwadze, CUPT, wdrażając projekty transportowe, podejmuje jednocześnie działania na rzecz systematycznej poprawy życia osób z

niepełnosprawnościami i osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się poprzez prowadzenie systematycznej kampanii uświadamiającej znaczenie dostępnego transportu wśród pracowników CUPT oraz beneficjentów POIiŚ. Zadaniem CUPT oraz beneficjentów jest prowadzenie działań tak, żeby projekty realizowane z POIiŚ były w maksymalnym stopniu użyteczne i funkcjonalne dla wszystkich grup społecznych. Prowadzone działania mają na celu również zwiększać szanse na samodzielne i niezależne funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i innych osób o szczególnych potrzebach.

Każdy projektodawca ubiegający się o dofinansowanie realizacji projektu zobowiązany jest przedstawić we wniosku o dofinansowanie sposób realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z obowiązującym kryterium formalnym „Zgodność projektu opisanego we wniosku o dofinansowanie z zasadą równości szans i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami”. Zasada ta powinna być realizowana we wszystkich rodzajach projektów, tj. dedykowanych osobom z niepełnosprawnościami, ogólnodostępnych, a także w tych, w których nie zakłada się bezpośredniego wsparcia dla osób z dysfunkcjami.

W projektach infrastrukturalnych realizowanych ze współfinansowaniem UE w ramach PO iiŚ 2014-2020 zastosowano między innymi następujące wskaźniki:

- liczba przejść kolejowych przystosowanych do potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się,
- liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami,
- liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami,
- liczba miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnością w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź”.

Wskaźniki te wykazywane są najpierw w dokumentacji aplikacyjnej (wniosku o dofinansowanie oraz załącznikach), a następnie stanowią jeden z załączników do umowy o dofinansowanie projektu.

5.3.2 Pozytywne działania POliŚ na rzecz dostępności transportu

Jednym z pozytywnych aspektów wdrażania POliŚ jest zwiększony poziom dostępności transportu zbiorowego poprzez tworzenie nowych pętli tramwajowych, tworzenie nowych przystanków oraz miejsc parkingowych (typu parkuj i jedź) zlokalizowanych w jej pobliżu. Istotnym aspektem dotyczącym poprawy dostępności infrastruktury transportowej jest też zwiększenie liczby kas biletowych i biletomatów dostępnych w miejscach kluczowych dla realizacji podróży.

Jedną z najbardziej znaczących kwestii związanych z poziomem dostępności infrastruktury transportowej jest możliwość realizacji podróży przez osoby z ograniczonymi możliwościami ruchowymi, tj. osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, a także osoby podróżujące z wózkami dziecięcymi. Kwestie te zostały uwzględnione w projektach współfinansowanych w ramach POliŚ, poprzez zakup taboru niskopodłogowego z miejscem do przewozu wózków dziecięcych oraz z miejscami przeznaczonymi dla osób poruszających się na wózkach, uwzględnienie informacji o kursowaniu pojazdów przystosowanych do osób z niepełnosprawnością na tablicach multimedialnych, a także dostosowania przekazywanych informacji do możliwości osób z niepełnosprawnościami (np. komunikaty głosowe, informacje zapisane alfabetem Braille'a, a także wytłuszczone nawierzchnie dotykowe).

Zakupiony/modernizowany tabor ułatwił dostęp do środków transportu, a tym samym ułatwił podróżowanie osobom niepełnosprawnym (z ograniczoną możliwością poruszania się, niedosłyszących, niedowidzących oraz słabo widzących).

Przykładem wysokiej użyteczności infrastruktury przejawiającej się zwiększeniem mobilności osób, w tym dostosowując infrastrukturę do potrzeb osób z

ograniczonymi możliwościami poruszania się i z niepełnosprawnościami są także efekty skutecznie realizowanych projektów transportowych realizowane m.in. w Szczecinie czy we Wrocławiu.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami na użyteczność infrastruktury wpływa również dostosowanie przejść naziemnych/ podziemnych oraz infrastruktury okołotransportowej do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się. W związku z czym realizowany jest cel: zapewnienie należytego poziomu usług dla podróżnych, w tym osób o ograniczonych możliwościach poruszania się – eliminacja barier architektonicznych, budowa/modernizacja poczekalni, wygospodarowanie pomieszczeń dla opiekuna z dzieckiem.

Poziom mobilności zwiększony został również poprzez utworzenie nowych przystanków, dzięki czemu większa liczba odbiorców ma możliwość skorzystania z infrastruktury transportowej.

W ramach realizowanych projektów modernizuje się i ulepsza wszystkie elementy linii kolejowych – od podtorza, poprzez nawierzchnię, obiekty obsługi podróżnych, perony, dojścia do peronów, pochylnie, obiekty dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością, stanowiące kompleksową infrastrukturę przystosowaną dla ruchu pasażerskiego.

Dodatkowo na kolei dobrym przykładem zmian na lepsze, które zawdzięczamy funduszom Unii Europejskiej, jest modernizacja przez PKP Intercity 40 wagonów z prawem opcji na dodatkowe 20 jednostek. Zakupione wagony typu 111A-30 COMBO są wielofunkcyjnymi wagonami o podwyższonym standardzie. Bardzo ważne jest wydzielenie przedziałów rodzinnych i przedziałów dla osób z niepełnosprawnościami. W pojeździe znalazła się też część bezprzedziałowa i przestrzeń, w której można bezpiecznie przewieźć rowery.

Rysunek 5 Wejście do wagonu COMBO



Fot. PKP Intercity (<https://www.intercity.pl/pl/site/o-nas/dzial-prasowy/aktualnosci/pkp-intercity-ma-juz-pierwsze-wagony-combo-to-pierwsze-tego-typu-pojazdy-w-polsce.html>)

Wagony COMBO posiadają liczne udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami. Znajduje się w nich specjalny przedział dla dwóch osób oraz dwóch opiekunów. Przedział posiada dwa pełnowymiarowe fotele oraz dwa miejsca dla osób poruszających się na wózku z trójpunktowymi pasami bezpieczeństwa. Dodatkowo jako standard zastosowano przyciski SOS, panel indywidualnego sterowania oświetleniem i klimatyzacją, indywidualne stoliki. Rampa pozwoli osobom poruszającym się na wózku bezpiecznie wjechać do wagonu. Wagony posiadają automatyczne drzwi przedziałowe oraz bezprogowe podłogi ułatwiające poruszanie się. Wszystkie piktogramy są przetłumaczone w alfabecie Braille'a. Pojazdy posiadają również kontrastowe drzwi wejściowe, klamki, poręcze i przyciski, umieszczone na wysokości odpowiedniej dla osób poruszających się na wózkach. Toaleta jest przystosowana do potrzeb osób poruszających się na wózkach.

Poziom użyteczności infrastruktury transportowej zwiększają również działania mające na celu informatyzację i bezobsługową obsługę pasażerów (np. biletomaty, możliwość płacenia kartą, multimedialne tablice informacyjne). Dodatkowo do aspektów związanych ze zwiększeniem użyteczności zaliczyć można zmniejszenie poziomu awaryjności obiektów, ich wyposażenia i urządzeń oraz zmniejszenie kosztów bieżącego utrzymania infrastruktury z tytułu zastosowania elementów o wysokiej niezawodności i trwałości.

POliŚ pozytywnie wpływa na dostępność transportu dla osób z niepełnosprawnościami. Jak pokazały powyższe przykłady realizacja projektów dofinansowanych z funduszy UE umożliwia korzystanie z transportu kolejowego osobom z ograniczonymi możliwościami poruszania się, w tym mieszkańcom obszarów funkcjonalnych miast (osobom z niepełnosprawnościami, seniorom itp.) poprzez dostosowanie infrastruktury i taboru do możliwości osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się. Powyższe rozwiązania nie tylko wpływają na zwiększenie zainteresowania transportem zbiorowym wśród odbiorców docelowych dofinansowania POliŚ, ale także stanowią determinanty wyboru środków transportu. W związku z tym zwiększa się liczba możliwości transportu wśród osób ceniących sobie komfort podróży ale również tych których potrzeby są niestandardowe z uwagi na ich ograniczenia. Zdecydowania takie działania należy kontynuować.

Warto jednak wskazać, że choć można zaobserwować wiele pozytywnych zmian, to wciąż jeszcze jest wiele przestrzeni w transporcie, w których osoby z niepełnosprawnościami nie mogą samodzielnie się poruszać. Dotyczy to również projektów dofinansowanych, w których rozwiązania dostępnościowe są nieużyteczne, gdyż źle zostały zaprojektowane lub funkcjonują w niedostosowanej przestrzeni.

6 Wkład osi priorytetowych III-VI POIiŚ 2014-2020 w realizację priorytetów rozwojowych określonych w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych

Podstawowym dokumentem ukierunkującym politykę rozwojową UE była Strategia Europa 2020. W dokumencie tym określone są trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

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

W Polsce wizja rozwoju kraju i kluczowe priorytety działań do 2020 roku oraz w perspektywie do 2030 roku zostały wskazane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Określono w niej konieczność dążenia do realizacji celu głównego, jakim jest „stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym” oraz trzech celów szczegółowych:

- Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną;
- Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony;
- Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Cele te są spójne ze Strategią Europa 2020 i odnoszą się do niej w sposób bezpośredni (w zakresie B+R, edukacji, energii, klimatu, transportu) lub pośredni (w

zakresie włączenia społecznego, rynku pracy). Dokumentem kierunkowym, uszczegóławiającym w obszarze transportu jest horyzontalna Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku (dalej SRT2030), w której wskazano sześć kierunków interwencji:

- Kierunek interwencji 1. Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce;
- Kierunek interwencji 2. Poprawa sposoby organizacji i zarządzania systemem transportowym;
- Kierunek interwencji 3. Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności;
- Kierunek interwencji 4. Poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i przewożonych towarów;
- Kierunek interwencji 5. Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko;
- Kierunek interwencji 6. Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe.

SRT2030 jest spójna z SOR, w szczególności z celem wyznaczonym dla sektora transportu tj. zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów. Ukierunkowanie realizacji działań przy wykorzystaniu środków europejskich zawarte jest m.in. w POliŚ, gdzie cel główny POliŚ wynika bezpośrednio z jednego z trzech priorytetów Strategii Europa 2020 i dotyczy wzrostu zrównoważonego rozumianego jako wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. Konieczność zapewnienia dostępnej i wydajnej infrastruktury jest jednym z priorytetów POliŚ, do czego dąży się poprzez realizację zadań w ramach OP III-VI POliŚ 2014-2020.

Analiza przeprowadzona w ramach badania wskazuje, że projekty realizowane w ramach III osi priorytetowej POliŚ 2014-2020 w podziale na działania dotyczące

rozwoju drogowej i lotniczej sieci TEN-T (3.1) oraz rozwoju transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (3.2) w sposób bezpośredni wpływają na realizację priorytetu II Strategii Europa 2020. W zapisach w ramach projektu przewodniego „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” zobowiązuje się państwa członkowskie do stworzenia inteligentnej, zmodernizowanej i w pełni wzajemnie połączonej infrastruktury transportowej. Z założenia projekty w zakresie budowy dróg i autostrad wpływają na poprawę efektywności przewozów pasażerskich i towarowych oraz zwiększenie wykorzystania dróg wodnych. W tym kontekście należy również zaznaczyć ścisłe powiązanie OP III POIiŚ z priorytetem inwestycyjnym 7.i. - Wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T. Możliwość wykorzystania produktów interwencji (np. zmodernizowanych i nowopowstałych dróg, w tym wodnych) pozwoli na zmniejszenie czasu przejazdu, upłynnienie ruchu a wskutek tego ograniczy emisję spalin do powietrza. Zagadnienie to odnosi się do priorytetu inwestycyjnego 7.ii.- Rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej. Działania realizowane w ramach OP III POIiŚ wpływają także pośrednio na realizację priorytetu III Strategii Europa 2020 - rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Już etap realizacji projektów zapewniał stworzenie lub utrzymanie licznych miejsc pracy. Ukończone inwestycje transportowe, w szczególności przy węzłach drogowych, sprzyjają rozwojowi gospodarczemu obszarów oraz wzrostowi zainteresowania przedsiębiorców m.in. tworzeniem centrów logistycznych, magazynowych w miejscach o dobrej dostępności, co sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy. Na rozwój sfery gospodarczej oddziałują też projekty intermodalne realizowane w ramach działania 3.2 zwiększające potencjał polskiej infrastruktury terminalowej i taboru. Jest to

związane bezpośrednio m.in. ze wzrostem międzynarodowej wymiany handlowej oraz intensywną aktywnością gospodarczą Chin przejawiającą się w poszukiwaniu nowych rynków zbytu w Europie.

Inwestycje realizowane w ramach dwóch działań w IV osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020 dotyczą: zwiększenia dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN-T i odciążenia miast od nadmiernego ruchu drogowego (4.1) oraz zwiększenia dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących poza siecią drogową TEN-T i odciążenia miast od nadmiernego ruchu drogowego (4.2). Projekty te wpływają pośrednio na priorytet II Strategii Europa 2020 w zakresie wspierania rozwoju zrównoważonego. Poprzez rozbudowę sieci transportowej w miastach następuje zwiększenie dostępności do dużych rynków zbytu, a co za tym idzie poprawia się atrakcyjność gospodarcza obszarów i możliwość dotarcia do klientów. Przykładowo „Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu DK nr 16” sprzyja wzrostowi mobilności osób i towarów w ramach wymiany zarówno międzyregionalnej, jak i międzypaństwowej – biorąc pod uwagę znaczenie tego odcinka dla transportu towarów z Litwy. Ponadto część inwestycji dotyczyła obwodnic np. „Budowa zachodniej obwodnicy Łodzi w ciągu S14” czy „Budowa obwodnicy Kępna w ciągu drogi S11”, które pozwalają na zmniejszenie obciążenia komunikacyjnego ośrodków miejskich – a co za tym idzie, wspierają rozwój zrównoważony. Inwestycje w ramach IV OP wpływają także pośrednio na priorytet III Strategii Europa 2020, ze względu na wzrost atrakcyjności gospodarczej obszarów położonych przy drogach szybkiego ruchu np. projekt budowy drogi ekspresowej S51 Olsztyn - Olsztynek skutkuje zwiększoną chłonnością rynku pracy i oddziałuje na sferę społeczno-gospodarczą. Projekty w ramach IV OP POIiŚ realizują priorytety inwestycyjne 7.a. Wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T oraz 7.b. Zwiększanie mobilności

regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi.

Projekty realizowane w ramach V osi priorytetowej, obejmującej działania związane z rozwojem kolejowej sieci TEN-T (5.1) oraz rozwojem transportu kolejowego poza TEN-T (5.2) bezpośrednio wpływają na realizację priorytetu II Strategii Europa 2020. Rozwijanie sieci kolejowej i zwiększanie atrakcyjności przejazdów transportem szynowym mają wpływ na ograniczenie emisji CO₂ wytwarzany przez transport zarówno pasażerski, jak i towarowy. Projekty dotyczą także unowocześnienia (zakupu lub modernizacji) taboru kolejowego, co również wpływa na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza. Pośrednio realizowane są także: Priorytet I poprzez wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i systemów – np. ERTMS oraz Priorytet III poprzez m.in. rozwój kolei miejskiej, które zwiększają dostępność komunikacyjną obszarów, a co za tym idzie mogą zmniejszyć zjawisko wykluczenia komunikacyjnego, co z kolei może wpłynąć na zwiększenie dostępności podmiotów zapewniających miejsca pracy oraz placówek oświatowych. Podobnie jak w przypadku OP III POLiŚ realizacja projektów przyczynia się do osiągnięcia założeń w ramach priorytetów inwestycyjnych: 7.i. -Wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T oraz 7.iii. - Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszaniu hałasu.

Projekty realizowane w ramach VI osi priorytetowej POLiŚ (Działanie 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach) bezpośrednio przyczyniają się do realizacji priorytetu II Strategii Europa 2020. Istotnie wpływają one na usprawnienie funkcjonowania komunikacji publicznej w miastach oraz kładą nacisk na niskoemisyjność taboru. W związku z czym przyczyniać się one mają m.in. do ograniczenia emisji dwutlenku węgla, co odnosi się do priorytetu inwestycyjnego 4.v. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w

szczegółności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu. Ponadto rozwój i uprzywilejowanie transportu publicznego wpływają na efektywniejsze wykorzystywanie infrastruktury transportowej w miastach. Projekty te pośrednio wpływają na realizację priorytetu I, poprzez wykorzystywanie innowacyjnych technologii (tworzenie systemów ITS) czy kompleksowe planowanie systemu transportowego – tworzenie SUMP. Do realizacji priorytetu III przyczyniają się projekty polegające na zwiększaniu dostępności komunikacyjnej w mieście m.in. poprzez zapewnienie komfortowego i szybkiego dojazdu do miejsc pracy i placówek oświatowych. Zwiększanie zasięgu komunikacji publicznej pozytywnie wpływa na zmniejszanie występowania zjawiska wykluczenia komunikacyjnego.

Postępy we wdrażaniu zapisów Strategii „Europa 2020” są monitorowane na podstawie zbioru wskaźników przypisanych do określonych pięciu celów rozwojowych związanych z rynkiem pracy, edukacją, przeciwdziałaniem ubóstwu, czystym środowiskiem oraz sferą badań i rozwoju. Wskaźniki te zbierane są na poziomie całej UE i pozwalają oceniać stan realizacji założeń. W przypadku każdego ze wskaźników przyjęto zakładaną wartość w 2020 roku, do której osiągnięcia dążono. W przypadku Polski, ze względu na wcześniejszy niższy niż średnia dla UE poziom wartości bazowych wskaźników, w przypadku obszaru -zatrudnienie oraz obszaru - badania i rozwój zakładane wartości docelowe są mniej rygorystyczne niż wartość dla całej UE. Analiza zakładanych i osiągniętych wartości wskaźników w 2020 roku pokazuje, że znaczną ich część udało się już uzyskać. Najbardziej skuteczną pod kątem osiągania założonych wartości wskaźników okazała się dotychczas polityka rozwojowa ukierunkowana na wzrost zatrudnienia oraz na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – wszystkie wskaźniki analizowane w tych obszarach zostały w 2020 roku osiągnięte. Korzystna koniunktura gospodarcza

Polski spowodowała spadek stopy bezrobocia, a co za tym idzie wzrost zatrudnienia. W 2020 roku osiągnięta wartość tego wskaźnika była o 2,6 p.p. wyższa od zakładanej. Wzrost zatrudnienia spowodował poprawę sytuacji ekonomicznej mieszkańców Polski, co jest obserwowane poprzez osiągnięcie zakładanych wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W tym kontekście warto zaznaczyć, że na wpływ zmniejszenia odsetka osób poniżej granicy relatywnego ubóstwa oddziaływały także liczne transfery społeczne np. 500+ (wypłacane od 2016 roku).

Niewielkie problemy z osiągnięciem zakładanej wartości wskaźników odnotowano w przypadku: Końcowego zużycia energii [Mtoe], odsetka młodzieży niekontynuującej nauki oraz nakładów na działalność B+R w relacji do PKB. W przypadku ostatniego ze wskazanych wskaźników warto jednak zaznaczyć, że od 2010 roku odnotowywany jest stały, choć niewielki, wzrost, który nie został wyhamowany przez pandemię COVID-19.

Tabela 8. Stan osiągnięcia przez Polskę zakładanych wartości wskaźników Strategii Europa 2020

Cel strategii	Wskaźnik	Zakładana wartość w 2020 r.	Osiągnięta wartość w 2020 r.
Zatrudnienie	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata [%]	Co najmniej 71,0%	73,6%
Badania i rozwój	Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB [%]	1,70	1,39
Energia i klimat	Dynamika emisji gazów cieplarnianych w sektorach	114	(114,9)*

	objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym		
	Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto	15,0%	16,1%
	Zużycie energii pierwotnej [Mtoe]	ok. 96	96,86
	Końcowe zużycie energii [Mtoe]	72	71
Edukacja	Młodzież niekontynuująca nauki [%]	4,5%	5,4%
	Odsetek osób w wieku 30-34 lata posiadających wykształcenie wyższe [%]	45%	47%
Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym [%]	zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa	17,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Systemu Monitorowania Rozwoju (dostęp: 4.03.2022 r., <https://strateg.stat.gov.pl>).

Podsumowując można stwierdzić, że projekty transportowe mają kluczowe znaczenie dla rozwoju sieci transportowej w Polsce. Ich oddziaływanie jest szczególnie widoczne dla infrastruktury o znaczeniu krajowym, takiej jak drogi szybkiego ruchu, linie kolejowe o dopuszczalnej prędkości powyżej 160 km/h, porty lotnicze czy porty morskie. Wśród efektów realizowanych projektów odnoszących

się do sieci transportowej należy wspomnieć o zagadnieniu poprawy bezpieczeństwa drogowego poprzez wyprowadzeniu ruchu ciężkiego z centrów miast. Projekty transportowe mają niewielki, choć pozytywny wpływ na rozwój inteligentny, tj. rozwój gospodarczy w oparciu o wiedzę i innowacje. W tym przypadku większy wpływ mają przekrojowe działania po stronie polityki innowacyjnej państwa. W kontekście rozwoju inteligentnego warto wspomnieć o wdrażaniu inteligentnych systemów transportowych usprawniających zarządzanie mobilnością miejską i poprawiających komfort użytkowników przestrzeni. Analiza studiów wykonalności projektów z VI OP pokazała, że w ok. 64% projektów znajdują się elementy ITS, bądź zakupiony tabor zostanie włączony do istniejącego ITS miasta. Inwestycje dla transportu miejskiego w ramach POliŚ umiarkowanie oddziałują na rozwój „czystego transportu”. Pozytywne oddziaływanie tych inwestycji jest prawdopodobnie niwelowane poprzez stosunkowo powolne zmiany w ciepłownictwie oraz ogólną rosnącą energochłonność gospodarki kraju. Dodatkowo tempo zmian związane z mobilnością miejską i wyborem innych niż samochód osobowy środków transportu zostało zaburzone przez pandemię COVID-19. Inwestycje transportowe w ramach POliŚ mają umiarkowany pozytywny wpływ na aspekty społeczne rozwoju kraju. W szczególności realizacja projektów odnosi się do aspektów spójności społecznej – przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Dzięki zakupowi nowego taboru, likwidacji barier architektonicznych w przestrzeniach dworcowych możliwe jest łatwiejsze korzystanie z transportu publicznego przez osoby starsze, z niepełnosprawnością.

Zwracając uwagę na brak zakończenia jeszcze wszystkich zaplanowanych do realizacji projektów w ramach POliŚ i czas, który jest wymagany w przypadku zachodzenia zmian w sferze społeczno-gospodarczej, ostateczne efekty będzie można ocenić w późniejszym okresie.

OP III - VI POIiŚ 2014-2020 w dużej części opierają się na dofinansowaniu projektów transportowych, których bezpośrednim bądź pośrednim celem jest poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu, poprawa funkcjonowania transportu zbiorowego czy też ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko. Potrzeby te zostały zawarte w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku. Poszczególne osie priorytetowe POIiŚ są bezpośrednio związane z celami zawartymi w SRT2030.

Założenia dotyczące typów projektów finansowanych w ramach osi priorytetowej III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego skupiają się w dużej mierze na poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, morskim, śródlądowym i lotniczym w zakresie dotyczącym zarówno przewozów pasażerskich jak i towarowych, co jest zgodne z założeniem SRT2030 – poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz przewożonych towarów. Projekty te mają charakter zarówno infrastrukturalny, techniczny (rozbudowa systemów zarządzania ruchem), jak i społeczno-edukacyjny realizowany poprzez kampanie i szkolenia. Aspekt techniczny projektów finansowanych w ramach 2014-2020 POIiŚ jest również związany z innym celem SRT2030, jakim jest poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym. Realizacja tego celu może być dokonana poprzez rozbudowę systemów zarządzania ruchem drogowym (ITS), zakup urządzeń do kontroli ruchu lotniczego lub wdrażanie systemu informacji rzecznej (RIS). Ponadto założenia OP III POIiŚ dotyczą ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko. Zakłada się m.in. poprawę efektywności energetycznej, redukcję poziomu hałasu, poprawę dostępności paliw ekologicznych – w zakresie transportu lotniczego, natomiast w transporcie morskim cel ma być realizowany poprzez budowę odpowiedniej infrastruktury portowej i umożliwienie zasilania statków energią elektryczną. Założenia te są spójne z SRT2030. Istotnym celem SRT2030 jest również Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci

transportowej (...). Realizacja tego założenia jest możliwa również poprzez budowę i rozbudowę sieci dróg w sieci TEN-T, która stanowi spójną sieć dróg o niezwykle istotnym znaczeniu transportowym zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim.

Projekty realizowane w ramach osi priorytetowej IV Infrastruktura drogowa dla miast POLiŚ, podobnie jak w przypadku projektów w ramach osi priorytetowej III, są związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, budową nowoczesnych systemów sterowania ruchem drogowym i ograniczeniem negatywnego wpływu transportu na środowisko, co jest bezpośrednio związane z SRT2030. Licznymi projektami realizowanymi w ramach osi IV są budowy obwodnic miast. Przyczyniają się one do rozwoju spójnej sieci transportowej, a także pozytywnie wpływają na bezpieczeństwo i środowisko w miastach – mniejszy ruch drogowy oznacza mniejsze ryzyko wystąpienia zdarzeń drogowych, niższy poziom hałasu i emitowanych zanieczyszczeń powietrza.

Realizacja projektów, które zostały objęte osią priorytetową V Rozwój transportu kolejowego w Polsce, w założeniu ma wpłynąć na zmiany w mobilności społecznej (jest to jeden z kierunków interwencji SRT2030). Dzięki interwencji możliwe będzie zwiększenie poziomu atrakcyjności transportu zbiorowego dzięki zakupowi nowego taboru kolejowego i modernizacji infrastruktury kolejowej. Wybór publicznego środka transportu – kolejowego – przyczyniać się ma do ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko. Ponadto projekty w ramach OP V POLiŚ obejmują również kwestię bezpieczeństwa – budowa instalacji ERTMS i nowych rozjazdów, budowa bezkolizyjnych przejazdów kolejowo-drogowych i przejść dla pieszych przyczyni się do zmniejszenia liczby sytuacji niebezpiecznych związanych z ruchem kolejowym. Dzięki przeprowadzonym inwestycjom kolej stanie się bardziej konkurencyjna względem transportu indywidualnego dla pasażerów. Zrealizowanie

projektów przyczyni się również do poprawy warunków rozwoju transportu towarowego.

Oś priorytetowa VI Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach kładzie największy nacisk na ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko. Realizacja tego celu będzie możliwa dzięki modernizacji i rozbudowie sieci tramwajowej i metra oraz innym sposobom, które zwiększą atrakcyjność transportu zbiorowego. Pociągnie to za sobą zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności, co z kolei przyczyni się do zmniejszenia negatywnego wpływu transportu na środowisko. Jest to spójne z założeniami SRT2030, w szczególności w odniesieniu do kierunku interwencji „Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności” oraz do „Ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko”.

Projekty realizowane w ramach OP III-VI POIiŚ 2014 -2020 przyczyniają się do realizacji celów szczegółowych i rezultatów określonych dla poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, w ramach których są wdrażane. Analiza powiązań pomiędzy założeniami OP III-VI POIiŚ 2014-2020 a zapisami strategicznych dokumentów pozwala zauważyć, że w szczególny sposób projekty powiązane są z rozwojem sieci TEN-T. Dzięki realizacji projektów możliwy jest rozwój europejskiej multimodalnej sieci transportowej, co umożliwi wypełnienie celów Priorytetu inwestycyjnego 7.i wspieranie multimodalnego jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez inwestycje w TEN-T. Przykładowymi projektami, które są już zakończone/ bądź zbliża się koniec ich realizacji jest np. Budowa drogi ekspresowej S19 Lublin – Rzeszów, Budowa drogi ekspresowej S-8 Wyszaków – Białystok. Dodatkowo projekty realizowane w ramach POIiŚ przyczyniają się do realizacji Priorytetu inwestycyjnego 7.b Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi. W szczególności należy wspomnieć tu o projektach obwodnic miast, które pozwalają na zmniejszenie obciążenia komunikacyjnego ośrodków

miejskich i umożliwiają lepsze powiązanie różnych podregionów. Projekty w ramach POIiŚ wspierają transport drogowy, kolejowy, wpływają na porty morskie i żeglugę oraz na porty lotnicze, co wpisuje się w założenia priorytetu inwestycyjnego 7.ii Rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku (w tym o obniżonej emisji hałasu) i niskoemisyjnych systemów transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych oraz infrastruktury portów lotniczych w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej. W odniesieniu do realizowanych projektów warto wspomnieć o projektach intermodalnych realizowanych w ramach działania 3.2 zwiększających potencjał polskiej infrastruktury terminalowej i taboru. Działania te przyczyniać mają się do zwiększenia dostępności, możliwości przewozowych czy poprawy komfortu użytkowników oraz mają poprawiać bezpieczeństwo w ruchu. Realizacja projektów kolejowych przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego, co umożliwi spełnienie założeń Priorytetu inwestycyjnego 7.d Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszaniu hałasu. Interwencja skierowana na rozwój transportu zbiorowego w założeniu ma wpływ na środowisko przyrodnicze i jakość życia mieszkańców – pozwala na wspieranie zrównoważonej mobilności miejskiej, co jest spójne z Priorytetem Inwestycyjnym 4e. Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu. Należy założyć, że wszystkie projekty realizowane wpisują się w założenia związane z priorytetami inwestycyjnymi, a co za tym idzie zrealizują założone cele. Warto także wskazać, że wśród projektów wspieranych w ramach OP III-VI POIiŚ 2014-2020 znaleźć można zarówno inwestycje „twarde” – związane m.in. z budową sieci drogowej, kolejowej, wymianą taboru, jak i „miękkie” związane z działaniami edukacyjnymi poprawiającymi bezpieczeństwo. O ile projekty infrastrukturalne bądź

taborowe bezpośrednio realizują założone cele, tak w przypadku projektów o charakterze społecznym ich wpływ na priorytety inwestycyjny jest pośredni – oddziałujący na założony efekt interwencji np. związany z poprawą bezpieczeństwa.

6.1 Wartość dodana interwencji

Parlament Europejski w odniesieniu do projektów transportowych definiuje europejską wartość dodaną jako „wartość projektu, który – oprócz potencjalnej wartości dla danego państwa członkowskiego – prowadzi do znacznej poprawy połączeń transportowych albo przepływów transportowych między państwami członkowskimi, co można wykazać posługując się poprawą wydajności, zrównoważonego charakteru, konkurencyjności lub spójności (...)”¹⁵. W powszechnym rozumieniu za wartość dodaną w projekcie uznaje się sytuację, gdy dostarczany jest rezultat, którego nie dało się osiągnąć bez realizacji tego projektu bądź też jego innowacyjność będzie umożliwiać bardziej efektywne działanie. W związku z tym uznano, za przykładem innych badań ewaluacyjnych, że wartość dodana może być analizowana albo „przez pryzmat niwelowania luk w sieci kluczowej dla całej UE, albo przez pryzmat wszystkich efektów interwencji”¹⁶.

Kluczowymi projektami, które pozwolą na uzyskanie europejskiej wartości dodanej dzięki wdrażaniu interwencji w ramach POLiŚ, są działania w ramach sieci TEN-T.

Zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie przeglądu wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej „Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) powinna zapewniać spójność gospodarczą, społeczną i

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013)

¹⁶ J. Kowalska, E. Boratyńska- Karpiej, J. Obarymska – Dzierzgwa, Ewaluacja bieżąca z elementami mid-term dotycząca postępu rzeczowego POLiŚ 2014- 2020 dla potrzeb przeglądu śródk okresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania w zakresie osi POLiŚ 2014-2020 wdrażanych przez CUPT, CUPT, Warszawa 2019.

terytorialną oraz dostępność w całej UE i jej regionach, w tym w regionach wiejskich, oddalonych, górskich, słabo zaludnionych, peryferyjnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych, stymulując tym samym wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, zmniejszając nierówności, wspierając cyfryzację i innowacje, przeciwdziałając zmianie klimatu oraz zwiększając zdolności adaptacyjne i odporność¹⁷. Realizowane projekty ukierunkowane na rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego wpisują się w realizację jednolitego europejskiego obszaru transportu, a co za tym idzie - przyczyniają się do osiągnięcia wspólnych celów rozwojowych.

Jak wskazano w art. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013, sieć TEN-T wykazuje europejską wartość dodaną poprzez przyczynianie się do realizacji celów określonych w następujących czterech kategoriach:

- spójność;
- wydajność;
- zrównoważony charakter;
- zwiększanie korzyści dla użytkowników.

Biorąc pod uwagę pierwszą kategorię, należy zwrócić uwagę na kształtowanie dostępności i łączności wszystkich regionów Unii Europejskiej, realizowane poprzez inwestycje w korytarze sieci bazowej TEN-T oraz na niwelowanie różnic w jakości infrastruktury między państwami członkowskimi, co umożliwi jednolite kształtowanie europejskiego obszaru transportu. Należy jednak zaznaczyć, że wyższą wartość dodaną będzie można osiągnąć poprzez zrealizowanie wszystkich zaplanowanych projektów, co zwiększy zasięg oddziaływania interwencji i jej spójność. W zakresie spójności warto również wspomnieć o połączeniach między

¹⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0251_PL.html#_ftn1
[dostęp 6.03.2022 r.]

infrastrukturą transportową do ruchu dalekobieżnego a infrastrukturą do ruchu regionalnego i lokalnego, w odniesieniu zarówno do przewozu osób, jak i towarów.

W przypadku drugiej kategorii związanej z wydajnością, istotnym elementem jest usuwanie wąskich gardeł i uzupełnianie brakujących ogniw. Jednym z przykładowych projektów oddziałujących na ten element jest projekt rozbudowy drogi krajowej nr 81, w ramach którego następuje likwidacja miejsc, w których wyraźnie zaburzona jest płynność ruchu. W opinii badanych realizacja tego projektu przyczyni się do poprawy wydajności ruchu w całej aglomeracji śląskiej – a co za tym idzie, zwiększone będzie oddziaływanie projektu. Ekspertki wskazują, że projektując dalsze dofinansowanie projektów drogowych ze środków UE należy w szczególności koncentrować się na uzupełnianiu brakujących ogniw, np. połączeń do portów morskich czy terminali intermodalnych, oraz likwidacji wąskich gardeł.

W odniesieniu do europejskiej wartości dodanej związanej ze zrównoważonym charakterem wspomnieć należy w pierwszej kolejności o rozwoju wszystkich rodzajów transportu w sposób zgodny z zapewnianiem zrównoważonego i ekonomicznie efektywnego transportu w perspektywie długoterminowej. W ramach interwencji POIiŚ wspierane są zarówno inwestycje drogowe, jak i kolejowe, wodne czy lotnicze. Modernizowana bądź budowana jest zarówno infrastruktura sieciowa, jak i kupowany jest tabor. Wszystkie te działania mają przyczyniać się do rozwoju zróżnicowanych form transportu. Równie ważny w kontekście zrównoważonego charakteru jest walor środowiskowy interwencji. Zakłada się, że dzięki niej możliwe jest przyczynianie się do rozwoju niskoemisyjnego i czystego transportu, co ma pomóc w obniżeniu do roku 2050 emisji CO₂, zgodnie z celami Unii Europejskiej.

Europejska wartość dodana w ramach kategorii czwartej - zwiększanie korzyści dla użytkowników jest osiągnięta poprzez m.in. kształtowanie dostępności obiektów i przestrzeni dla osób starszych, osób o ograniczonej sprawności ruchowej i pasażerów niepełnosprawnych, co często było podkreślane przez beneficjentów i

przedstawicieli lokalnej społeczności podczas wywiadów pogłębionych.

Zaznaczano, iż wymiana taboru na taki, który umożliwi łatwe wsiadanie i wsiadanie do pojazdów komunikacji zbiorowej, jest czynnikiem zachęcającym do wyjścia z domu i przeciwdziała wykluczeniu społecznemu. Dodatkowo wartość dodana interwencji uwidacznia się poprzez spełnianie potrzeb użytkowników w zakresie mobilności i transportu w obrębie Unii Europejskiej oraz w relacjach z państwami trzecimi. W tym kontekście beneficjenci zwracają uwagę na powstawanie udogodnień dla podróżujących np. MOP czy ITS wskazujących miejsca parkingowe.

Podczas panelu ekspertów zwrócono również uwagę na zagadnienie handlu zagranicznego i możliwość jego wzmocnienia poprzez realizację projektów o charakterze transportowym. Jak podkreślano, wartość dodaną interwencji zarówno dla Polski, jak i Europy, można w szczególności zaobserwować poprzez realizację działań wzmacniających potencjał przeładunkowy portów morskich oraz projektów o charakterze transgranicznym. Inne badania ewaluacyjne¹⁸ wskazują, iż realizowane projekty wpłynęły pozytywnie na skrócenie czasu podróży (np. skrócenie czasu obsługi kontenerów w terminalach, krótszy czas oczekiwania na wejście do portu), co przełożyło się na zwiększenie atrakcyjności danych obiektów.

Wśród innych przykładów osiągniętej wartości dodanej w sferze społecznej, której projektanci interwencji nie spodziewali się projektując działanie, jest dodatkowe przeznaczenie centrum przesiadkowego węzła „Sądowa”. Z uwagi na napływ osób przybywających z Ukrainy – uchodźców - na dworzec zdecydowano się na utworzenie tam punktu powitalnego, w którym wolontariusze świadczą pomoc w zakresie bieżącego wsparcia, jak i kierowania do dalszych punktów pomocowych. Podobne nowe funkcje przyjmują również inne obiekty przesiadkowe – dworce

¹⁸ M. Wolański i inni, Raport końcowy z badania „Analiza wpływu projektów transportowych finansowanych z funduszy UE pod kątem ruchu transgranicznego”, Warszawa 2021.

zmodernizowane bądź wyznaczone do modernizacji w ramach dofinansowania w ramach POIiŚ.

Analiza wyników panelu ekspertów pod kątem zagadnienia wartości dodanej w dłuższej perspektywie pokazuje kluczową rolę planowania rozwoju obszarów, w tym planowania przestrzennego. Zwrócono uwagę na niwelowanie pozytywnych efektów interwencji poprzez zachodzące zjawiska uboczne związane np. z suburbanizacją, która negatywnie wpływa na płynność ruchu i przepustowość dróg.

W przypadku zagadnienia związanego ze spójnością, wartość dodana obserwowana jest m.in. poprzez połączenia między infrastrukturą transportową do ruchu dalekobieżnego a infrastrukturą do ruchu regionalnego i lokalnego, kształtowanie dostępności i łączności wszystkich regionów Unii Europejskiej, co jest realizowane poprzez inwestycje w korytarze sieci bazowej TEN-T. W odniesieniu do kwestii wydajności należy zaznaczyć możliwość osiągnięcia wartości dodanej poprzez usuwanie wąskich gardeł i uzupełnianie brakujących ogniw, co po zrealizowaniu zaplanowanych inwestycji może przyczynić się do likwidacji zatorów i usprawnienia ruchu. Biorąc pod uwagę zagadnienia związane ze zrównoważonym charakterem interwencji, należy wspomnieć w pierwszej kolejności o rozwoju wszystkich rodzajów transportu w sposób zgodny z zapewnianiem zrównoważonego i ekonomicznie efektywnego transportu w perspektywie długoterminowej. W sposób szczególny w przypadku obszarów miejskich ukierunkowywano interwencję na rozwój transportu publicznego. W wyniku działań zakłada się również poprawę stanu środowiska poprzez ograniczenie emisji CO₂. W odniesieniu do zagadnienia zwiększania korzyści dla użytkowników wartość dodana uwidacznia się m.in. w kształtowaniu dostępności obiektów i przestrzeni dla osób starszych, osób o ograniczonej sprawności ruchowej i pasażerów z niepełnosprawnościami. Dodatkowo w ramach interwencji można wskazać przykłady spełniania potrzeb użytkowników w zakresie jakości podróży.

7 Charakterystyka czynników wpływających na realizację celów i wskaźników III-VI OP POLiŚ 2014-2020

Na prawidłową i terminową realizację projektów POLiŚ 2014-2020 od 2019 znaczący wpływ miały czynniki niezależne od beneficjentów, czy wykonawców, a które były niemożliwe do przewidzenia na etapie projektowania inwestycji. Na przełomie 2019 i 2020 r., czyli w okresie kiedy większość projektów była już w zaawansowanej fazie realizacji wybuchła pandemia COVID, która na kilkanaście miesięcy zmroziła gospodarkę, wprowadzono obostrzenia, ograniczono możliwość przemieszczania się osób, zamknięto granice, pracownicy spędzali tygodnie na kwarantannie i nie było możliwości żeby ich zastąpić. Wszystko to spowodowało opóźnienia w realizacji projektów, ale również przyczyniło się do m.in. ograniczenia korzystania z transportu publicznego, co dalej spowodowało trudności w budżetach samorządów. Gdy pod koniec 2021 r. pandemia wyhamowała, gospodarka zaczęła wracać powoli do normy w lutym 2022 r. wybuchła wojna w Ukrainie. To znowu spowodowało zahamowanie procesu inwestycyjnego ze względu na znaczący odpływ pracowników, ale również coraz trudniejszy dostęp do materiałów budowlanych i surowców, które w znaczącej mierze były sprowadzane do Polski z Ukrainy i Rosji. W wyniku braków materiałów, pierwotne terminy realizacji projektów są zagrożone, a szacowane koszty znacząco wzrosły, w niektórych przypadkach nawet do 80% wartości pierwotnej kontraktów. Do tego należy doliczyć stale wzrastające ceny paliw i energii, co przekłada się bezpośrednio na wzrost wartości projektów. CUPT na bieżąco monitoruje zmiany w realizacji projektów wynikające z czynników zewnętrznych i wprowadzał ułatwienia oraz możliwości wprowadzania rozwiązań które ułatwiały beneficjentom realizację projektów.

W czasie pandemii COVID wykonano 4 badania ankietowe wśród beneficjentów projektów wdrażanych przez CUPT. Działania te miały na celu monitorowanie

wpływu pandemii COVID-19 na realizację projektów finansowanych z funduszy UE. Poza tym zlecono wykonanie badania „Analiza wpływu COVID-19 na transport publiczny w miastach”, które miało dostarczyć wiedzy na temat wpływu COVID na efektywność, trwałość i skuteczność projektów transportowych współfinansowanych z POIiŚ 2014-2020.

Poza tym, CUPT po wybuchu wojny na Ukrainie dwukrotnie przeprowadził badanie ankietowe wśród beneficjentów, które miało na celu oszacowanie konsekwencji dla terminowej realizacji projektów finansowanych ze środków UE. Poniżej opisano najważniejsze wnioski wynikające z obu badań.

7.1 Wpływ COVID na publiczny transport miejski

Ogólnoświatowa pandemia koronawirusa wpłynęła znacząco na wszystkie dziedziny życia, a więc również na funkcjonowanie transportu. Ograniczenia w przemieszczaniu się osób, zamknięcia granic, dodatkowe kontrole dotknęły nie tylko transport międzynarodowy, ale również krajowy, w tym komunikację miejską. Wymuszone przez nakładane restrykcje zmiany w sposobie pracy – upowszechnienie pracy zdalnej na skalę dotąd nie spotykaną, zdalna nauka w szkołach i na uczelniach – spowodowały zmiany w mobilności, które przynajmniej częściowo pozostaną również po zakończeniu pandemii. Odpływ użytkowników transportu to ogromne koszty dla samorządów. Spadek wpływów z biletów w największych miastach to dziesiątki milionów złotych. Powrót pasażerów do komunikacji publicznej jest obecnie zauważalny, ale nawet w 2022 r., gdzie zniesiono wszelkie ograniczenia pandemiczne, nie uzyskano takich wyników jak w okresie przed pandemią.

Pandemia COVID-19 i spowodowane przez nią zmiany w gospodarce zarówno krajowej, jak i zagranicznej, wpłynęły na wzrost cen realizowanych inwestycji w

ramach POIiŚ (działania 5.2 i 6.1 POIiŚ). Badając¹⁹ założone w Studiach Wykonalności kwoty inwestycji stwierdzono przekroczenie założonej wartości całkowitej w przypadku 18 projektów (60% badanych projektów), w tym 8 projektów, w których głównym elementem był zakup taboru. Średni wzrost kosztów inwestycji wyniósł ok. 22% w stosunku do wartości założonych w Studiach Wykonalności. Pandemia COVID-19 miała również wpływ na harmonogram realizowanych projektów. Wśród najczęstszych przyczyn odnotowanych opóźnień są m.in. problemy administracyjno-prawne związane np. z wydłużonym czasem pozyskania decyzji administracyjnych czy odbiorem prac, absencje chorobowe pracowników czy słabsza dostępność pracowników, w tym zagranicznych. Pandemia miała wpływ na liczbę osób w komunikacji publicznej, a co za tym idzie również na poziom osiągnięcia tego wskaźnika. Badania dotyczące czasu przejazdów pojazdów indywidualnych oraz komunikacji zbiorowej pokazują, że w okresie pandemii COVID-19 (październik 2021 r.) nastąpiło wydłużenie czasu przejazdu na poszczególnych relacjach w miastach i obszarach aglomeracyjnych. Badanie²⁰ pokazuje, że w okresie pomiarowym (październik 2021 r.), w odniesieniu do referencyjnego badania realizowanego w 2019 roku, nastąpiło wydłużenie czasu podróży zarówno komunikacją publiczną jak i transportem indywidualnym. Do miast, w których najbardziej poprawiła się płynność ruchu indywidualnego można zaliczyć Katowice, Bydgoszcz i Zieloną Górę, przeciwne tendencje odnotowano we Wrocławiu, Gdańsku i Poznaniu. . Największy odsetek relacji (42-46%), na których czas przejazdu się zwiększył występuje we wszystkich badanych porach w dni robocze. W te dni także najbardziej zwiększyła się liczba relacji, na których długość czasu przejazdu się zmniejszyła (17%-21%). W przypadku około jednej trzeciej badanych relacji (33%) w sobotę i niedzielę średnio wystąpiło wydłużenie czasu

¹⁹ „Analiza wpływu covid-19 na transport publiczny w miastach”, Wolański Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2021

²⁰ jw

przejazdu. W dni weekendu średni czas przejazdu na badanych relacjach najczęściej pozostawał bez zmian (54-58%). Jak wskazują autorzy przedmiotowej analizy zwiększenie czasu przejazdu na określonych relacjach może wynikać z przeprowadzanych prac remontowych/modernizacyjnych lub innych utrudnień. Jednakże ze względu na to, że występuje znaczna dysproporcja pomiędzy odsetkiem relacji, na których czas przejazdu się zwiększył, a tymi na których się zmniejszył, można wywnioskować że na wyniki miały wpływ również inne czynniki. Należy podkreślić że może to być także wpływ pandemii COVID-19, na skutek której część użytkowników transportu zbiorowego rozpoczęło korzystać z indywidualnych środków transportu np. samochodu.

W okresie pandemii COVID-19 uwidocznił się brak strategii kryzysowych dla transportu publicznego. Zarówno miasta, jak i operatorzy kolejowi testowali „na bieżąco” różnego rodzaju rozwiązania pozwalające na sprawne funkcjonowanie transportu zbiorowego, przy jednoczesnym wygaszaniu potrzeb fakultatywnych. Pod hasłem walki z pandemią wprowadzano również takie rozwiązania, jak bezpłatne parkowanie (nie sprzyja wyborowi innych niż transport samochodowy indywidualnych środków transportu) – nie wprowadzono przy tym bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską. Po prawie dwóch latach trwania pandemii COVID-19, organizatorzy i operatorzy transportu mają już możliwość czerpania z doświadczeń krajowych i zagranicznych, dotyczących budowania scenariuszy na wypadek różnego rodzaju zdarzeń, obejmujących m.in. identyfikację kluczowych połączeń koniecznych do utrzymania w pierwszym rzędzie, posiadanie dostępu do rezerwowej kadry i pojazdów.

Początkowa w czasie pandemii niestabilność regulacji na poziomie krajowym dotyczących transportu publicznego powodowała chaos organizacyjny i wzrost kosztów funkcjonowania transportu. Regulacje dotyczące np. liczby pasażerów mogącej wsiąść do pojazdu były wprowadzane w życie w sposób

nieprzewidywalny, co utrudniało podejmowanie decyzji przez organizatorów i operatorów komunikacji publicznej.

Odnotowany został natomiast wzrost znaczenia technologii cyfrowych w komunikacji zbiorowej. W okresie pandemii COVID-19 uwidoczniło się to głównie w zmianach struktury sprzedaży biletów (wzrost popularności biletów elektronicznych oraz biletów kupowanych w biletomatach zamiast u kierowcy/konduktora). W części miast i u organizatorów transportu kolejowego nastąpił wzrost wykorzystania technologii cyfrowych przy zakupie biletów i wyniósł ok. 30%. Niestety nie wprowadzono przy tym projektów dostosowujących sposób obsługi pasażera do współczesnych oczekiwań, związanych np. z informacją bieżącą na temat zapełnienia pojazdu, przekazywania informacji o rzeczywistej lokalizacji pojazdu.

W czasie epidemii większe znaczenie przy wyborze środka transportu miało dla pasażerów bezpieczeństwo. Główną przyczyną niewyboru transportu zbiorowego w okresie pandemii COVID-19 była obawa przed zarażeniem się (50% wszystkich respondentów w badaniu CAWI). Badani w okresie pandemii COVID-19 pozytywnie oceniali bezpieczeństwo jazdy, które powiązane jest z liczbą zdarzeń drogowych.

Badanie²¹ pokazało dotychczasowe niedostateczne zintegrowanie i zbytne nastawienie na rozwój transportu sprzyjającego ruchowi samochodowemu w miastach. Brakowało zapewnienia spójnej oferty transportu zbiorowego spełniającej kluczowe potrzeby mieszkańców związane m.in. z niezawodnością, punktualnością, dostępnością i odpowiednim czasem przejazdu. Wobec malejącego pokrycia kosztów funkcjonowania transportu publicznego wpływami ze sprzedaży biletów zwraca się uwagę na możliwość odważniejszego inicjowania przedsięwzięć z zakresu integracji taryfowej komunikacji zbiorowej miejskiej z koleją.

²¹ „Analiza wpływu covid-19 na transport publiczny w miastach”, Wolański Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2021

Przedstawiciele organizatorów i operatorów transportu zwracali uwagę na potrzebę ukierunkowania dalszego rozwoju systemów transportowych miast na projekty kształtujące zrównoważony rozwój. W pierwszej kolejności powinno się, ich zdaniem, zastanowić nad użytecznością i zasadnością danego projektu, jak i możliwościami finansowymi danego podmiotu, szczególnie w zakresie dalszego eksploataowania danego produktu końcowego.

7.2 Wpływ wybuchu wojny w Ukrainie

Sytuacja geopolityczna związana z wojną w Ukrainie zagraża m.in. prawidłowej realizacji projektów transportowych. CUPT dokonał analizy pod kątem wpływu wojny na realizację inwestycji transportowych współfinansowanych z programów UE. Celem badania było określenie istniejącego zagrożenia i potencjalnych konsekwencji wojny w Ukrainie dla terminowej realizacji inwestycji, a co za tym idzie zagrożenia terminowego wydatkowania środków finansowych (tj. zgodnie z aktualnymi harmonogramami rzeczowo – finansowymi projektów). Analizowano również trudności wynikające ze wzrostu cen materiałów budowlanych, energii oraz paliwa. Badaniem objęto 3 główne zidentyfikowane problemy wynikające z:

- odpływu siły roboczej,
- wzrostu kosztów inwestycji i dostaw,
- trudności z dostępnością materiałów i komponentów.

Według dostępnych danych w Polsce na koniec 2021 r. mogło pracować ok. 2,1 mln Ukraińców, z czego 1,3 mln to mężczyźni. W sektorze budowlanym pracowało 373 tys. pracowników z Ukrainy, na 1,35 mln ogółem pracujących w branży, czyli stanowili 27,7 proc. wszystkich pracowników²². Po wybuchu wojny w Ukrainie, sytuacja zmieniła się, gdyż do Polski zaczęło przybywać wiele ukraińskich rodzin,

²² Źródło: <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/wojna-rosja-ukraina-polscy-przedsiębiorcy-w-strachu-przed-utrata-pracownikow-ukraincy/c1lvwy9> [dostęp: 10.03.2022]

matek z dziećmi i osoby starsze, którzy podejmują zatrudnienie, natomiast zaobserwowano odpływ mężczyzn.

Beneficjenci wskazali, że w większości realizowanych projektów finansowanych z funduszy UE identyfikują wśród pracowników generalnego wykonawcy i/lub podwykonawców, pracowników pochodzących z Ukrainy, którzy po wybuchu wojny zrezygnowali z pracy w Polsce. Odnotowano dużą różnicę w tym obszarze w zależności czy dane dotyczą wykonawców generalnych, czy podwykonawców. W przypadku wykonawców problem pracowników pochodzących z Ukrainy jest zdecydowanie mniejszy, gdyż ok. 50% respondentów nie odnotowało odejścia z pracy osób tego pochodzenia. Większy problem widać w odniesieniu do podwykonawców, gdyż niespełna 30% respondentów nie zgłaszało problemów związanych z odejściem z pracy pracowników pochodzenia ukraińskiego, jednocześnie około 20% respondentów zgłosiło odejście z pracy ponad 10% pracowników. W przypadku ok. 10% respondentów zgłaszali oni problem związany z odejściem z pracy powyżej 50% załogi, co może skutkować trudnościami w terminowej realizacji projektów.

Ankietowani zgłaszali duży problem powstały na rynku pracy w obszarze usług budowlanych, zarówno pod kątem dostępności siły roboczej, fachowości, ale również oczekiwań wzrostu wynagrodzeń.

Problemy związane z odpływem pracowników narodowości ukraińskiej wpływają także pośrednio na realizację projektów, gdyż byli oni zatrudniani również przez producentów i dostawców materiałów i surowców, a ich zastąpienie w krótkim czasie nie jest możliwe, ze względu na czas potrzebny na rekrutację czy przeszkolenie pracowników. Wzrastają także wymagania płacowe nowozatrudnionych osób.

Zapaść w branży budowlanej wynika zarówno z powodu niedoborów kadrowych, jak i olbrzymich wzrostów cen materiałów budowlanych, co ma wpływ na ograniczone możliwości finansowania kadry, ponieważ z powodu wojny w Ukrainie, gwałtownie wzrosły stawki za roboczogodzinę.

Wykonawcy na kontraktach współfinansowanych z funduszy UE wskazują, iż obok nagłego, dużego i niespodziewanego odpływu pracowników pochodzących z Ukrainy, identyfikowane są następujące problemy:

- wzrost cen surowców na rynkach światowych, który przyczynia się do dalszego wzrostu cen materiałów na polskim rynku budowlanym,
- spadająca dostępność surowców oraz materiałów budowlanych, wynikająca z ograniczenia lub zatrzymania produkcji w zakładach wytwarzających lub przetwarzających stal czy kruszywa na Ukrainie,
- ograniczenia w logistyce i zaopatrzeniu w materiały i surowce budowlane, w tym stal, kruszywa, cement w związku z nałożeniem sankcji na handel z Rosją i Białorusią,
- drożące surowce energetyczne, które znacznie zwiększą koszty produkcji materiałów oraz w istotny sposób podwyższą koszty eksploatacji maszyn i sprzętu budowlanego,
- olbrzymie kłopoty podwykonawców z sektora transportowego, który również mierzy się ze znacznym odpływem kierowców z Ukrainy,

Zdecydowana większość ankietowanych beneficjentów (95%) zadeklarowało problemy w realizacji projektów związane z dostępnością i wzrostami kosztów materiałów budowlanych. Należy przy tym podkreślić, że sytuacja jest bardzo dynamiczna.

Skutkiem powyższych czynników może być spadek rentowności kontraktów, a problemy z płynnością dostaw mogą wpłynąć na brak utrzymania tempa robót oraz

opóźnienia na kontraktach. Aktualnie na podstawie zebranych informacji opóźnienia w realizacji dostaw dotyczą praktycznie wszystkich projektów. Najwięcej z nich dotyczy przedziału czasowego między 3-6 miesięcy. W konsekwencji będzie to miało wpływ na wydłużenie czasu realizacji projektów.

Należy zauważyć, że jest to czas szacowany na podstawie dostępnych obecnie danych, może on się znacząco wydłużyć w momencie przedłużającej się agresji Rosji na Ukrainę oraz wzrastających cen energii. Poza tym rosną ceny złomu, którego Rosja jest drugim największym w Europie eksporterem. Tylko w ostatnich dniach ceny złomu podskoczyły z 500 dolarów za tonę do 700 dolarów (...) ²³.

Biorąc pod uwagę powyższe należy się spodziewać opóźnień w realizacji projektów do 12 miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet dłużej.

Istotne jest to, że wzrosty kosztów materiałów i surowców w około połowie zadań średnio przekraczają 30% pierwotnej ceny materiałów, a zwiększenie kosztów w przedziale od 11-30% dotyczy blisko 40% umów. W pojedynczych przypadkach zgłaszane są wzrosty cen na poziomie nawet do 80%.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wzrost kosztów kontraktów są ceny paliw i energii. W większości przypadków dotyczą one szacownych wzrostów na poziomie ponad 10% wartości realizacji kontraktów.

Praktycznie wszyscy ankietowani zgłaszają problemy dotyczące roszczeń zarówno zgłaszanych na poziomie wykonawców, jak i podwykonawców. Roszczenia częściowo są już oficjalnie zgłoszone, trwają procedury powiadomień, a częściowo są w fazie wstępnych zapowiedzi. Ich wielkość jest różna, tylko w kilku ankietach wskazano aktualną wartość roszczeń. Sytuacja w tym obszarze jest bardzo

²³ Na podstawie <https://www.parkiet.com/surowce-i-paliwa/art35842061-stali-nie-zabraknie-ale-na-stabilizacje-trzeba-poczekac> [dostęp: 25.05.2022 r.]

dynamiczna, zatem należy się spodziewać narastania tego problemu. Konsekwencją dalszego wzrostu kosztów kontraktów może być coraz trudniejsza sytuacja wykonawców i podwykonawców, która może przyczynić się do zrywania umów, z kolei w przypadku kontraktów planowanych – brakiem ofert. Już teraz zgłaszany jest problem bardzo krótkiego czasu obowiązywania ofert wykonawców.

Działaniem niwelującym wyżej opisane negatywne skutki jest możliwość zastosowania przepisu art. 455 ust. 1 pkt 1 PZP dotyczącego klauzul przeglądowych oraz klauzul waloryzacyjnych. Dzięki ich zastosowaniu istnieje możliwość zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku wzrostu ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia. Według opinii UZP, klauzule przeglądowe w zakresie kosztów usług lub dostaw służących realizacji świadczenia oraz kosztów osobowych, w zakresie, w jakim jest to możliwe do przewidzenia, powinny niwelować negatywne skutki zmian, w szczególności konsekwencje związane z zachwianiem równowagi ekonomicznej stron zawartej umowy.

Jeżeli umowa nie zawiera klauzul przeglądowych albo zawarte w niej klauzule są nieadekwatne do usunięcia negatywnych skutków wojny dotyczących danego wykonawcy, podstawę modyfikacji warunków zamówienia stanowić może art. 455 ust. 1 pkt 4 PZP, który pozwala na zmianę umowy w sprawie zamówienia publicznego, jeżeli konieczność zmiany spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy a wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy.

8 Wnioski

8.1 Wskaźniki POIiŚ 2014-2020

Przeprowadzone badanie, poza weryfikacją postępów w realizacji celów zadeklarowanych w ramach wykonania czy oceną potencjalnych ryzyk w realizacji projektów POIiŚ 2014-2020, miało również na celu sformułowanie wskazówek w zakresie rozwiązań wzmacniających skuteczność realizacji określonych celów szczegółowych i wskaźników POIiŚ 2014-2020.

W kontekście perspektywy 2014-2020 należy podkreślić przede wszystkim wystąpienie sytuacji nadzwyczajnych w roku 2020 i 2022 r. (tj. pandemii COVID oraz wybuch wojny w Ukrainie) oraz ich wpływ na realizację projektów transportowych i wprowadzane na bieżąco działania naprawcze, które pozwalają maksymalnie wykorzystać alokację i zrealizować projekty w okresie kwalifikowalności. W związku z wojną beneficjenci zgłaszają problemy, kadrowe oraz wynikające głównie z ograniczonego dostępu do materiałów budowlanych a także podwyższenia kosztów realizacji inwestycji spowodowanych wzrostem cen materiałów, energii, paliw, kosztów obsługi zadłużenia, kosztów pracy oraz inflacją. Poza tym beneficjenci wnioskują o możliwość wydłużenia terminów realizacji projektów poza 2023 r. na skutek m.in. problemów z wykonawcami robót budowlanych, w tym odstąpieniem od umów, głównie przez podwykonawców, koniecznością powtarzania postępowań z uwagi na wysokie ceny ofertowe czy długotrwały proces uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz pozyskiwania gruntów na cele inwestycyjne. Dlatego też w odpowiedzi na zgłaszane przez beneficjentów problemy należy na bieżąco monitorować wpływ wojny w Ukrainie na prawidłową realizację projektów oraz podejmować działania zaradcze, które pozwolą na pełną realizację projektów. Poza tym należy kontynuować podjęte działania zmierzające do waloryzacji wartości kontraktów. Ponadto należy podjąć

rozmowy z KE w celu możliwości wydłużenia okresu kwalifikowalności projektów poza 2023 r. i zwiększenia kosztów projektów.

Cele określone w POIiŚ w odniesieniu do ram wykonania na koniec 2021 r. zostały spełnione jedynie w ramach IV OP dla kategorii obszarów lepiej rozwiniętych, zarówno wskaźnik finansowy, jak i wskaźnik produktu osiągnął wartość 100%. W przypadku regionów słabiej rozwiniętych w ramach IV OP wskaźniki na koniec 2023 r. zostaną osiągnięte, już na koniec 2021 r. wyniosły one 77% i 84%. Podobna sytuacja jest w przypadku III OP, na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 79%, a wskaźnik produktu – 90%. Zakłada się także pełną realizację wskaźników w ramach VI OP, na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 72%, a wskaźnik produktu 46%.

Największe ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników jest w ramach VOP, gdzie na koniec 2021 r. wskaźnik finansowy wyniósł 56%, natomiast wskaźnik produktu jedynie 9%. Wynika to z faktu, że większość projektów jest jeszcze w trakcie realizacji, a zaplanowane ich zakończenie to koniec roku 2023. Stąd nie możliwości wskazania bieżącego wykonania wskaźnika dotyczącego długości linii. Poza tym dla kilku projektów planowany jest podział na fazy, co również będzie miało wpływ na brak możliwości osiągnięcia zakładanego poziomu wskaźników do końca obecnego okresu programowania.

Badanie pokazało, że obecnie, w trakcie realizacji jest ok. 60% wszystkich zaplanowanych projektów, a część z nich jest w początkowej fazie robót. Przykładowo w blisko 20% projektów kolejowych kwota złożonych wniosków o płatność (stan na 03.2022 r.) wynosi mniej niż 10% wartości danego projektu. Z rozmów z częścią beneficjentów wynika, iż istnieje obawa o dotrzymanie założonego terminu zakończenia realizacji i rozliczenia projektów. Biorąc pod uwagę powyższe dane należy wnioskować, że część projektów nie będzie zrealizowanych w całości w ramach perspektywy 2014 -2020, nawet biorąc pod uwagę

obowiązującą zasadę n+3. W przypadku, gdy zdiagnozowany został brak możliwości pełnej realizacji rzeczowej i finansowej projektów należy jak najszybciej rozpocząć pracę w celu określenia ich liczby oraz zakresów, które są planowane do fazowania czy etapowania i podjąć rozmowy z Komisją Europejską w celu uzyskania jej akceptacji. Aktualnie CUPT prowadzi rozmowy z beneficjentami w celu ustalenia ostatecznej listy projektów planowanych do fazowania/etapowania. Będzie to miało również wpływ na wartości wskaźników, które zostaną osiągnięte na koniec 2023 r.

8.2 Rozwiązania wzmacniające skuteczność realizacji określonych w programie celów szczegółowych i wskaźników na potrzeby POIŚ 2014-2020

Prowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego szerokiego zagadnienia, jakim są „priorytety rozwojowe”, obejmującego zarówno kwestie społeczne, gospodarcze, jak i przestrzenno-funkcjonalne, środowiskowe i techniczne w odniesieniu tylko do projektów transportowych może prowadzić do otrzymania niepełnych wniosków.

Oprócz interwencji w ramach OP III-VI POIiŚ na poszczególne zagadnienia rozwojowe ma wpływ szereg innych prowadzonych polityk i włączenie ich do analiz może prowadzić do pogłębienia wniosków na temat całego zagadnienia „priorytetów rozwojowych”. Należy również zauważyć, że w skali lokalnej często realizowane są również inne projekty transportowe finansowane np. z RPO, środków krajowych (m.in. z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego), co utrudnia wyodrębnienie wpływu jedynie projektów finansowanych w ramach POIiŚ. Kluczowe dla osiągnięcia pełnych wniosków z badań ewaluacyjnych dotyczących interwencji jest włączenie do nich szerszego kontekstu badawczego związanego z innymi programami operacyjnymi, jak również z całą polityką transportową. Kompleksowe podejście do obszaru badania może pozwolić na znalezienie powiązań pomiędzy programami i bardziej precyzyjnie określić wpływ obszaru transportu na priorytety rozwojowe.

Określenie wpływu interwencji na zagadnienia rozwojowe związane zarówno ze sferą społeczno-gospodarczą, jak i techniczną czy środowiskową, powinno nastąpić minimum rok po zakończeniu realizacji projektów wspieranych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Warto również zaznaczyć, że część efektów będzie widoczna w okresie późniejszym niż oddanie do użytku inwestycji, co również wskazuje na konieczność późniejszego okresu przeprowadzania tego badania np. w 2024 roku bądź później (połowa następnej perspektywy). Wskazana jest zmiana podejścia jakoby badanie ex-post/badanie wpływu programu było badaniem nakierowanym na rekomendacje do skonsumowania w kolejnej perspektywie finansowej. Jak pokazują kolejne perspektywy UE i kolejne badania ex-post nie jest to możliwe. Zależać nam natomiast powinno na rzetelnym badaniu wpływu zrealizowanych projektów transportowych na rozwój społeczno-gospodarczy. Zdaniem ekspertów ewaluacje ex-post powinno robić się około 5 lat po zakończeniu realizacji programu. Wtedy efekty są nie tylko widoczne ale przede wszystkim już ustabilizowane²⁴.

Analizy pokazały, iż obecnie wiele projektów finansowanych z OP III–VI POIiŚ nie zostało jeszcze ukończonych (ok. 60% projektów jest jeszcze w trakcie realizacji), co utrudnia sformułowanie końcowych wniosków na temat wpływu interwencji na sferę społeczno-gospodarczą. W wielu przypadkach, należy oczekiwać, że zmiany np. zachowań społecznych związanych ze zmianą środka transportu mogą być zauważalne dopiero w dłuższym okresie, co wymagałoby ponownych badań oceniających efekty końcowe interwencji. Warto także zwrócić uwagę, że zgodnie z harmonogramem Planu ewaluacji POIiŚ 2014-2020 w IV kwartale 2023 r. powinny być już dostępne wyniki badań ewaluacyjnych dotyczących poszczególnych osi

²⁴ Wnioski z Konferencji pt Transport na miarę organizowanej przez CUPT 12 grudnia 2018 r. Wnioski z Konferencji w publikacji pod red. P.Engel, E.Boratyńska-Karpiej, J.Obarymska-Dzierzgwa, Ocena wpływu miejskich projektów transportowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Standardy i wyzwania, CUPT, 2019

priorytetowych. Z uwagi na brak ukończenia wszystkich projektów istnieje duże ryzyko nieotrzymania pełnych wyników w ramach badań prowadzonych we wskazanym okresie, a sformułowane w tym czasie wnioski mogą odbiegać od tych, które mogą być sformułowane po zakończeniu interwencji, gdy możliwe będzie określenie realnego wpływu.

Wyniki badania pokazały, iż często realizacja projektów w ramach POIiŚ nie jest postrzegana przez lokalnych liderów i beneficjentów jako istotny element polityki rozwojowej na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym, mającym wpływ na procesy społeczno-rozwojowe. Często nie potrafią oni wskazać, jakie znaczenie ma realizacja projektów transportowych w odniesieniu do rozwoju społeczeństwa i lokalnej gospodarki. Na obszarach aglomeracyjnych istnieją często trudności z zauważeniem przez beneficjentów szerszego wpływu projektów na otoczenie i konieczności ustanawiania wspólnych priorytetowych kierunków rozwoju transportu. Beneficjenci na poziomie lokalnym mają problem z powiązaniem celów ze strategiczną wizją, w jaki sposób wykorzystać realizację projektów transportowych do tworzenia pozytywnej zmiany w sferze społeczno-gospodarczej. Wskutek realizacji inwestycji w sposób punktowy, bez zwrócenia uwagi na całościową politykę rozwojową danego powiatu, regionu zachodzą efekty uboczne związane np. z suburbanizacją czy wymywaniem kapitału ludzkiego.

Wyniki badania pozwalają stwierdzić, że inwestycje transportowe finansowane w ramach POIiŚ 2014-2020 można określić jako kluczowe dla rozwoju sieci transportowej w Polsce. Oddziaływanie projektów jest szczególnie widoczne dla infrastruktury o znaczeniu krajowym, takiej jak drogi szybkiego ruchu, linie kolejowe o dopuszczalnej prędkości powyżej 160 km/h, czy porty morskie. Szacunki pokazują, że każdy dodatkowy 1 mld zł przeznaczony na projekty transportowe w ramach POIiŚ powodował zwiększenie długości dróg ekspresowych i autostrad na 1000 km² powierzchni kraju o 0,19 km, zaś każdy dodatkowy 1 mld zł zainwestowany w

projekty na rzecz transportu drogowego w ramach POIiŚ przyczyniał się do zwiększenia łącznej długości dróg ekspresowych i autostrad w kilometrach o 59,3 km. W przewozach pasażerskich ustalono, że każdy 1 mld PLN na projekty transportowe w ramach POIiŚ zmniejszał wielkość pracy przewozowej wyrażonej w pasażerokilometrach o ok. 350 paskm. Jednocześnie wzrastająca długość linii kolejowych powyżej 160 km na godzinę zwiększała nieznacznie pracę przewozową. Wraz z rozwojem sieci transportowej zwiększa się dostępność - w tym do obszarów słabo rozwijających się. Warto jednak zaznaczyć, że ponad 64% wszystkich środków wydatkowanych w ramach OP III-VI POIiŚ przeznaczonych było na transport drogowy. Realizacja projektów drogowych miała na celu m.in. poprawę dostępności i bezpieczeństwa czy zwiększenie przepustowości dróg. Z drugiej strony ułatwienia w poruszaniu się komunikacją indywidualną samochodową mogą w pewien sposób utrudnić zmiany w kształtowaniu nowej mobilności i wybór np. transportu kolejowego jako preferencyjnego przy dłuższych podróżach. .

Weryfikując w sposób ilościowy wpływ projektów transportowych na rozwój inteligentny, PKB na mieszkańca i stopę inwestycji oraz rynek pracy, wykształcenie i spójność społeczną zauważono, że oddziaływanie to można określić jako neutralne bądź pozytywne.

Analizy pokazały jednak, że na efekt interwencji mają wpływ również inne przekrojowe działania po stronie polityki rozwojowej, np. w ramach innych programów operacyjnych – regionalnych bądź krajowych. W przypadku wyszczególnionych zagadnień w ramach studiów przypadków udało się potwierdzić pozytywny wpływ interwencji w zakresie aspektów gospodarczych np. wzmocnienia aktywności gospodarczej w obszarze „korytarzowym” dróg oraz w aspektach społecznych, w szczególności w zakresie spójności społecznej – przeciwdziałania wykluczeniu. Wśród przykładowych projektów finansowanych w ramach POIiŚ, które poprawiają dostępność i oddziałują na osoby zagrożone

wykluczeniem społecznym – osoby starsze, osoby z niepełnosprawnością, są projekty taborowe. W ramach nich kupowane pojazdy dostosowane były do potrzeb grup społecznych zagrożonych marginalizacją i ułatwiały poruszanie się w przestrzeni miejskiej.

W odniesieniu do zapisów Strategii Europa 2020 największy wpływ projektów transportowych finansowanych w ramach POIiŚ można wyodrębnić w zakresie wzrostu zrównoważonego – związanego z transformacją w kierunku gospodarki konkurencyjnej, niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów. Analiza ekonometryczna wykazała jedynie neutralny wpływ realizacji projektów transportowych na kwestie „czystego transportu”. Pozytywne oddziaływanie tych inwestycji jest prawdopodobnie niwelowane poprzez stosunkowo powolne zmiany w ciepłownictwie oraz ogólną rosnącą energochłonność gospodarki kraju. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w badanym okresie nastąpiło zwiększenie liczby samochodów osobowych w przeliczeniu na 1000 ludności, co może oznaczać niepowodzenie interwencji w obszarze „czystego transportu”.

Biorąc pod uwagę istotność w polityce europejskiej kwestii „Europejskiego Zielonego Ładu”, w ramach którego zakłada się osiągnięcie w 2050 roku zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto, w badaniach ewaluacyjnych należy zwrócić uwagę na zagadnienia związane z czystym powietrzem oraz efektywnością energetyczną.

CUPT przeprowadził wewnętrzną analizę, której celem była weryfikacja kryteriów wyboru projektów związanych z ochroną środowiska i adaptacją do zmian klimatu, stosowanych w ramach POIiŚ w perspektywie 2014-2020 oraz opracowanie wstępnych założeń dla kryteriów wyboru projektów w odniesieniu do kwestii środowiskowych w perspektywie 2021-2027. Sprawdzane były wymogi środowiskowe określone w dokumentach programowych (w tym aktach prawnych) oraz wymogi środowiskowe stawiane na etapie oceny projektów. Ponadto

przeeglądowi poddane zostały wskaźniki środowiskowe (o ile takie zostały zidentyfikowane) w dokumentach programowych. W wyniku tego działania stwierdzono, że w perspektywie 2014-2020 stosowano niejednoznaczne i niejednolite podejście do kwestii zastosowania w perspektywie finansowej 2014-2020 kryteriów środowiskowych. Zaznaczają się dwa przeciwstawne sobie punkty widzenia – z jednej strony wyłania się stanowisko, iż nie należy znacząco zmieniać dotychczas stosowanych kryteriów, gdyż w nowej perspektywie nie nastąpią istotne zmiany w obszarach/gałęziach dofinansowania sektora transportu, a praktyka pozwala na ocenę projektów w obszarze ochrony środowiska. Z drugiej strony jako kraj musimy wdrażać nowe rozwiązania prawne, polityki, kierunki rozwoju i wytyczne KE w obszarze szeroko rozumianej ochrony środowiska. Oznacza to, że kwestią coraz bardziej istotną z punktu widzenia wyboru projektów do dofinansowania ze środków publicznych staje się wskazywanie tych inwestycji, które w najmniejszym stopniu ingerują w zasoby środowiska, przy jednoczesnym spełnieniu wymiaru niskoemisyjności, a także zwiększonej odporności na zmiany klimatu. Na projekty infrastruktury transportowej należy patrzeć całościowo, w tym na ich czaso- i kapitałochłonność (niezbędny czas i środki finansowe na ich przygotowanie, uzyskanie pełnej dokumentacji i realizację). Istotne jest również to, iż w zdecydowanej większości projektów transportowych ich cele nie są bezpośrednio powiązane z celami ochrony środowiska. Dlatego też ocena projektu musi uwzględniać jego cel i specyfikę, a kwestie środowiskowo-klimatyczne nie mogą być od tego oderwane. Projekty infrastrukturalne charakteryzują się złożonością i co do zasady obecnie stosowany system wyboru projektów powinien zostać utrzymany, w przypadku projektów zakupowych o niższym budżecie (np. projekty taborowe), według ekspertów, istnieje możliwość uproszczenia kryteriów oceny.

8.3 Perspektywa 2021-2027

W trakcie prac nad nową perspektywą UE Komisja Europejska zidentyfikowała potrzebę kompleksowego planowania transportu na odpowiednim poziomie, jako jeden z tematycznych warunków podstawowych. Kryterium, które musi być spełnione ma zastosowanie do EFRR i Funduszu Spójności w zakresie celu szczegółowego „Rozwój odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej, bezpiecznej, zrównoważonej i intermodalnej sieci TEN-T, Rozwój i udoskonalenie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do sieci TEN-T oraz mobilności transgranicznej”. Zgodnie z tym kryterium, przygotowane plany transportowe powinny być m.in. poddane ocenie ekonomicznej w oparciu o analizę popytu i modelowanie ruchu.

Elementem wsparcia wypełnienia stawianych przez KE wymogów jest opracowany w CUPT Zintegrowany Model Ruchu (ZMR). Niezależnie od ww. wymagań ZMR jest przede wszystkim narzędziem wykorzystywanym w celu wsparcia procesu kompleksowego planowania transportu i podejmowania decyzji na szczeblu krajowym. Dodatkowo ZMR jest również modelem przygotowanym do wspierania planowania na poziomie regionalnym i lokalnym oraz do prowadzenia analiz wariantowych czy też studiów wykonalności.

Biorąc pod uwagę cel związany ze strategicznym planowaniem infrastruktury w Polsce oraz cel związany ze spełnieniem warunku podstawowego KE, jako priorytet nadano modelowi rozwój modułu pasażerskiego w taki sposób, by możliwie najwierniej odzwierciedlał stan rzeczywisty i reagował na potencjalne zmiany zachowań podróżnych w przyszłości związane m.in. ze zmieniającą się infrastrukturą. Wychodząc z takiego założenia, zbudowano w pełni czterostopniowy multimodalny model transportowy który odwzorowuje średni dobowy ruch roczny (SDRR) w transporcie indywidualnym jak i komunikacji zbiorowej. Ponadto, aby

uzyskać pełen obraz potoków ruchu w modelu krajowym uwzględniono ruch ciężarowy na drogach.

Obecnie ZMR jest wykorzystywany do sporządzania analiz i prognoz ruchu w szczególności przy opracowywaniu dokumentów strategicznych dla poszczególnych gałęzi transportu, regionalnych planów transportowych, planów zrównoważonej mobilności miejskiej, jak również przy sporządzaniu analiz na potrzeby jednostek administracji państwowej.

W celu wsparcia beneficjenta w przygotowaniu projektów inwestycyjnych zaktualizowane zostały, wykorzystywane w perspektywie 2014-2020 Niebieskie Księgi przygotowane przez JASPERS²⁵ we współpracy z MFiPR oraz CUPT. Mają one wspomóc beneficjentów w przygotowaniu projektów inwestycyjnych.

Podręczniki przygotowano dla transportu drogowego, kolejowego i transportu publicznego, są one uzupełnieniem i doprecyzowaniem wytycznych Komisji Europejskiej oraz wytycznych krajowych w zakresie przygotowania AKK. Ich celem jest zaprezentowanie metody przeprowadzania analizy kosztów i korzyści AKK dla planowanych projektów inwestycyjnych w sektorze transportu w Polsce, dla których Beneficjenci ubiegają się o pomoc finansową z funduszy Unii Europejskiej 2021-2027. Zaleca się, aby podstawowe zasady przedstawione w ww. podręcznikach dotyczyły wszelkich projektów czy strategii, finansowanych ze środków publicznych, niezależnie od źródła ich finansowania.

Konkretne cele sektora transportu wymagają szczególnej uwagi na poziomie UE: oczekuje się redukcji gazów cieplarnianych emitowanych przez transport o 90% do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz odporności sektora transportu na

²⁵ Inicjatywa JASPERS - (ang. Joint Assistance to Support Projects In European Regions, pol. Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów) – jest to inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwom członkowskim w wykorzystaniu dotacji UE szybciej i w bardziej efektywny sposób

zmiany klimatu. Ponadto oczekuje się, że te polityki i cele zostaną odpowiednio przełożone na poziom krajowy (w tym sektorowy). Plany transportowe (na poziomie krajowym, regionalnym czy każdym innym odpowiednim poziomie) powinny zatem uwzględniać problematykę zmian klimatu jako jeden z kluczowych celów. A zatem, w ramach tych planów należy dokonać oceny: spodziewanych poziomów emisji gazów cieplarnianych emitowanych w analizowanym okresie (oraz w kontekście spodziewanych wartości docelowych, o ile zostały one określone dla danego planu); oraz odporności na zmiany klimatu systemów transportowych poprzez przeprowadzenie oceny wrażliwości na zmiany klimatu i oceny ryzyka.

Kwestie środowiskowe w nowej perspektywie wdrażania nabierają coraz większego znaczenia, głównie w kontekście wprowadzonego rozporządzenia ws. taksonomii²⁶, a w szczególności zasady „nie czyni znaczącej szkody” (zasada DNSH).

Rozporządzenie definiuje sześć następujących celów środowiskowych, na które należy zwracać uwagę przy realizacji inwestycji zrównoważonych pod względem środowiskowym (artykuł 9 rozporządzenia):

- łagodzenie zmian klimatu;
- adaptacja do zmian klimatu;
- odpowiednie użytkowanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling;
- zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń powietrza, wody lub ziemi;
- ochrona i odtwarzanie bioróżnorodności i ekosystemów.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Tekst mający znaczenie dla EOG) PE/20/2020/INIT <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32020R0852>

W związku z tym wszystkie inwestycje finansowane ze środków UE w perspektywie 2021-2027 muszą być zgodne z zasadą DNSH.

Innym ważnym elementem wspierającym planowanie transportu jest SUMP (Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej), który jest strategią długoterminową, nastawioną na zapewnienie dobrego dostępu do celów podróży i usług, zawierającą również plan wdrożenia. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej wyrażonym w Wytycznych Opracowanie i wdrożenie planu zrównoważonej mobilności miejskiej, podstawowe cechy SUMP to:

- długoterminowa wizja oraz przejrzysty plan wdrożenia,
- podejście partycypacyjne,
- zbilansowany i zintegrowany rozwój wszystkich środków transportu,
- integracja pozioma i pionowa,
- ocena obecnej i przyszłej skuteczności,
- regularne monitorowanie, przegląd oraz raportowanie,
- branie pod uwagę kosztów zewnętrznych dla wszystkich środków transportu,

W ramach działań wspierających beneficjentów realizowany jest projekt, którego celem jest wsparcie miast i obszarów funkcjonalnych w przygotowaniu i aktualizacji SUMP. Na chwilę obecną w ramach pilotażu wspierane jest 30 miast.

W CUPT trwa weryfikacja wniosków o dofinansowanie w ramach działania 6.1., które mają na celu opracowanie dokumentacji planistycznej w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP).

Wszystkie te działania podejmowane przez CUPT lub przy udziale CUPT mają na celu lepsze przygotowanie do kolejnej perspektywy oraz wsparcie beneficjentów w procesie tworzenia planów transportowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii środowiskowych.

9 Wnioski i rekomendacje

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Institucja zależająca od badania
1.	W wyniku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych (pandemia, wojna w UA) beneficjenci zgłaszają problemy	W związku z tym, że sytuacja geopolityczna jest niestabilna należy na bieżąco monitorować	IZ POIS IP - CUPT	Bieżący monitoring projektów Rozmowy z KE mające na celu wydłużenie okresu kwalifikowalności, zwiększenie poziomu dostępnej alokacji oraz	IV kw 2022	Programa operacyjna	Transport	POIiŚ 2014-2020	CUPT

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
	w realizacji projektów, wynikające z braku dostępu do materiałów oraz podwyższenia kosztów realizacji	wpływ na realizację projektów. Poza tym należy kontynuować podjęte działania zmierzające do		zwiększenie wartości kosztów kwalifikowalnych					

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
	projektów (wzrost cen materiałów, energii, paliw, inflacja, wzrost kosztów obsługi zadłużenia i kosztów pracy). Poza tym	waloryzacji wartości kontraktów. Należy podjąć rozmowy z KE w celu możliwości wydłużenia							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre- sat reko- mend- acji	Sposób wdrożenia	Term- in wdro- żenia (kwa- rtał)	Klasa rekom- endacji	Obszar tematyc- zny	Pro- gra- m Ope- racyj- ny	Ins- tyt- ucja zle- cają- ca bada- nie
	beneficjenci zgłaszają konieczność wydłużenia terminów realizacji projektów poza 2023 r.	okresu kwalifikowalności projektów poza 2023 r. i zwiększenia kosztów projektów.							

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Institucja zlecająca badanie
2.	Wartości wskaźników rezultatu strategicznego w większości przypadków przekraczają poziom	Wartości wskaźników rezultatu strategicznego powinny zostać zweryfikowane, aby urealnić	IZ POLiŚ IP - CUPT	Należy rozważyć weryfikację w dokumentach programowych przyjętych na początku programowania wartości docelowych dla wskaźników rezultatu strategicznego	I kwartał 2023	Programa operacyjna	Transport	POLiŚ 2014-2020	CUPT

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wd ro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	100%, albo zostaną osiągnięte. Wskaźnik w VI OP dotyczący liczby przewozów komunikacją miejską w transporcie	poziom ich realizacji w ramach dokumentów programowych							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre- sat reko- mend- acji	Sposób wdrożenia	Term- in wdro- żenia (kwa- rtał)	Klasa rekom- endacji	Obszar tematyc- zny	Pro- gra- m Ope- racyjny	Ins- tyt- ucja zle- cają- ca bada- nie
	publicznym również nie zostanie osiągnięty na zakładanym poziomie, co wynika przede wszystkim ze zmian zachowań								

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	komunikacyjnych spowodowanych m.in. przez pandemię COVID.								
3.	Beneficjenci na poziomie lokalnym mają problem z	Jak wskazano w raporcie, wzmocnieniem	Minis ter właśc	Prowadzenie dalszego wsparcia doradczego i podniesienia świadomości wóldarzy w zakresie	IV kw 2023	Strate giczna	Transpo rt	POli Ś 201	CU PT

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
	powiązaniem celów ze strategiczną wizją, w jaki sposób wykorzystać realizację projektów transportowych do tworzenia	osiąganej wartości dodanej byłoby zwrócenie większej uwagi na kompleksowe planowanie rozwoju na	iwy ds. rozwoju regionalnego	planowania inwestycji odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom w powiązaniu z planowaniem przestrzennym z wykorzystaniem istniejących narzędzi w obszarze planowania inwestycji				4-2020	

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	pozytywnej zmiany w sferze społeczno-gospodarczej	poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym, w sposób szczególny powiązany z	Minis ter właśc iwy ds. infras	transportowych (ZMR, SUMP, regionalne plany transportowe tworzone na poziomie urzędów marszałkowskich)					

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre- sat reko- mend- acji	Sposób wdrożenia	Term- in wdro- żenia (kwa- rtał)	Klasa rekom- endacji	Obszar tematyc- zny	Pro- gra- m Ope- racyj- ny	Ins- tyt- ucja zle- cają- ca bada- nie
		planowaniem przestrzennym. Wykorzystanie narzędzi wspomagających planowanie rozwoju np.	truktury						

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
		strategii transportowych/z równoważonego rozwoju/planowania przestrzennego/o chrony							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
		<p>środowiska, w tym m.in. ZMR, SUMP, regionalne plany transportowe tworzone na poziomie</p>							

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
		urzędów marszałkowskich. Zwiększenie roli partycypacji społecznej w procesie planowania							

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
		strategicznego i operacyjnego w przedsięwzięciach finansowanych ze środków europejskich, w tym							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
		uwzględnienie potrzeb osób o specjalnych potrzebach							
4.	Przeprowadzenie badania wpływu przed zakończeniem	Z punktu widzenia badawczego	IZ POLiŚ	W kolejnej perspektywie finansowej przeprowadzenie pełnego (obejmującego wszystkie	XII 2024	Strate giczna	Transpo rt	POli Ś 201	CU PT

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle cają ca ba da nie
	realizacji inwestycji powoduje, że wyniki będą niepełne, a szacowany wpływ będzie odnosił się do rzeczowych efektów realizacji bez	określenie wpływu interwencji na zagadnienia rozwojowe związane zarówno ze sferą		zakończone projekty) badania wpływu minimum rok po zakończeniu realizacji danej perspektywy				4-2020	

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyjny	Ins tyt ucja zle cej ąca ba da nie
	możliwości zweryfikowania realnego oddziaływania projektów	społeczno- gospodarczą, jak i techniczną czy środowiskową, powinno nastąpić po zakończeniu realizacji							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre- sat reko- mend- acji	Sposób wdrożenia	Term- in wdro- żenia (kwa- rtał)	Klasa rekom- endacji	Obszar tematyc- zny	Pro- gra- m Ope- racyj- ny	Ins- tyt- ucja zle- cają- ca bada- nie
		projektów wspieranych w ramach perspektywy finansowej 2014- 2020. W obecnym							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
		momencie, biorąc pod uwagę niski poziom osiągniętych dotychczas rezultatów, należy zakładać,							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
		że ostateczne wnioski dotyczące badanego obszaru mogą wskazywać na pogłębienie się							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
		bądź likwidację zidentyfikowanego efektu. Warto również zaznaczyć, że część efektów będzie widoczna							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyjny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
		w okresie późniejszym niż oddanie do użytku inwestycji, co również wskazuje na konieczność							

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
		późniejszego okresu przeprowadzania tego badania np. w 2024 roku bądź później (połowa							

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Institucja zlecająca badanie
		następnej perspektywy).							
6.	Opracowano Niebieskie Księgi dla transportu w celu określenie zasad i założeń oraz	Zaleca się, aby wypracowana w ramach Niebieskich Ksiąg metodologia	Ministerstwa Infrastruktury i Transportu	Rekomendowanie przez administrację publiczną stosowania metodologii prowadzenia analiz kosztów i korzyści dla wszystkich	XII 2023	strategiczna	Transport	POIiŚ 2014-	CUPT

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	spójnego podejścia do analiz kosztów i korzyści w celu zapewnienia porównywalności i spójności w ocenie projektów w ramach	prowadzenia analiz kosztów i korzyści była wykorzystywana w ramach wszelkich projektów,	trans portu	podmiotów, które finansują i realizują działania inwestycyjne w obszarze transportu, jak również do wykorzystania przy opracowaniu dokumentów strategicznych w danym obszarze transportu				2020	

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
	sektora transportu, a także pomocy przy przygotowywaniu analiz przez Beneficjentów.	finansowanych ze środków publicznych, niezależnie od źródła ich finansowania.							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
7.	Pomiar efektów środowiskowych POLiŚ z wykorzystaniem wskaźnika horyzontalnego, obejmującego cały	Rekomenduje się dla przyszłej perspektywy finansowej szacowanie wskaźnika emisji CO2 w oparciu o	IZ POLiŚ	Opracowanie metodologii szacowania wskaźnika dot. emisji CO2 w transporcie	IV kw. 2022	Progra mowa operac yjna	Transpo rt	POLi Ś 201 4- 202 0	CU PT

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
	kraj nie pozwala na rzeczywistą ocenę rezultatów projektów w zakresie rozwoju niskoemisyjnego transportu	dane pochodzące z projektów publicznego transportu zbiorowego, finansowanych ze środków UE.							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	zbiorowego w miastach. Skala projektów jest znacząca punktowo – dla poszczególnych miast, w których są	Projekty transportu publicznego mają wpływ na emisję CO2 głównie przez przejęcie pasażerów z							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacj i	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	realizowane inwestycje. Nie może być jednakże odczuwana na poziomie całego kraju, gdyż w odróżnieniu od	transportu prywatnego (w tym indywidualny transport samochodowy), wyliczenie wskaźnika							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racyj ny	Ins tyt ucj a zle caj ąca ba da nie
	projektów np. w drogi krajowe/autostrady oraz linie kolejowe, projekty nie są powiązane i nie	obejmuje zarówno emisję w transporcie pasażerskim publicznym, jak i prywatnym.							

L p.	Wniosek	Rekomendacja	Adre sat reko mend acji	Sposób wdrożenia	Term in wdro żenia (kwa rtał)	Klasa rekom endacji	Obszar tematyc zny	Pro gra m Ope racy jny	Ins tyt ucj a zle cay ąca ba da nie
	przynoszą efektu skali.								