

Ewaluacja on-going pt.:

**"Analiza barier wdrażania wybranych działań  
Programu Operacyjnego  
Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013"**

**RAPORT KOŃCOWY**

Październik 2011

Zamawiający

**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości**

Wykonawca

**Agrotec Polska Sp. z o.o.**



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską  
ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.



## Spis treści

<b>Wykaz użytych skrótów.....</b>	<b>5</b>
<b>Streszczenie .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary .....</b>	<b>21</b>
<b>1. Wprowadzenie.....</b>	<b>33</b>
1.1. Cel badania.....	33
1.2. Zakres badania.....	33
1.3. Metodologia badania .....	36
<b>2. Diagnoza sytuacji oraz charakterystyka projektów .....</b>	<b>38</b>
2.1. Wprowadzenie.....	38
2.2. Charakterystyka projektów .....	40
2.2.1. Działanie III.1.....	40
2.2.2. Działanie IV.1 .....	42
<b>3. Identyfikacja przyczyn występowania opóźnień w projektach .....</b>	<b>54</b>
3.1. Wprowadzenie.....	54
3.2. Potencjał kadrowy beneficjentów oraz sposób zarządzania projektem.....	60
3.3. Wpływ specyfiki udzielania zamówień publicznych.....	75
3.4. Opracowanie Studium wykonalności .....	86
3.5. Uzyskiwanie decyzji administracyjnych .....	92
3.5.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach .....	92
3.5.2. Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej .....	97
3.6. Montaż finansowy projektu i zapewnienie finansowania .....	104
3.7. Zmiany zakresu projektów .....	108
3.8. Powiązanie projektów z innymi inwestycjami .....	112
3.9. Ocena wsparcia inicjatywy JASPERS .....	115
3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR .....	117
<b>4. Ocena możliwości wdrożenia projektów oraz wystąpienia dalszych opóźnień .....</b>	<b>121</b>
4.1. Wprowadzenie.....	121
4.2. Możliwość nieotrzymania dofinansowania .....	123
4.3. Osiągnięcie wskaźników docelowych PO RPW.....	125
4.4. Terminy generowania płatności w projektach .....	128

4.5.	Ocena możliwości wdrożenia projektów, które nie rozpoczęły rzeczowej realizacji .....	129
4.6.	Ocena możliwości wdrożenia projektów, które rozpoczęły rzeczową realizację .....	145
<b>5.</b>	<b>Podsumowanie badania – tabela pytań badawczych i odpowiedzi .....</b>	<b>155</b>
<b>6.</b>	<b>Rekomendacje .....</b>	<b>165</b>
<b>7.</b>	<b>Aneksy.....</b>	<b>169</b>
7.1.	Szczegółowy opis metodologii zastosowanej w ewaluacji .....	169
7.2.	Opis studiów przypadku.....	169
7.3.	Lista instytucji i osób, z którymi przeprowadzono wywiady.....	169
7.4.	Lista dokumentów, publikacji i innych materiałów źródłowych, wykorzystanych przy ewaluacji	169
7.5.	Narzędzia badawcze zastosowane w ewaluacji.....	169
7.6.	Nagrania (audio lub video) z wywiadów z badań jakościowych (typu IDI, panel ekspertów) .....	169
7.7.	Matryca projektów i mapa ryzyk w wersji elektronicznej .....	169
7.8.	Prezentacje opracowane w trakcie realizacji badania (dokumenty w wersji elektronicznej - prezentacja Raportu metodologicznego, końcowego) .....	169
7.9.	Informacja dla prasy streszczająca najważniejsze wnioski i wyniki badania .....	169
7.10.	Zestawienia szczegółowe dotyczące projektów .....	169

## Wykaz użytych skrótów

<b>CAWI</b>	Wywiad kwestionariuszowy realizowany przez Internet (ang. Computer Assisted Web Interview)
<b>DK</b>	Droga krajowa
<b>DOŚU</b>	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
<b>DPI</b>	Departament Projektów Infrastrukturalnych
<b>EBI</b>	Europejski Bank Inwestycyjny
<b>EBOiR</b>	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
<b>ERP</b>	Enterprise Resource Planning (Zaawansowane Zarządzanie Zasobami) Klasa systemów informatycznych służących wspomaganie zarządzania
<b>FIDIC</b>	Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów)
<b>GDDKiA</b>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
<b>GDOŚ</b>	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>IDI</b>	Indywidualny Wywiad Pogłębiony (ang. <i>Individual In-Depth Interview</i> )
<b>IP</b>	Instytucja Pośrednicząca PO RPW – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
<b>IPMA</b>	International Project Management Association - międzynarodowa organizacja zrzeszająca krajowe stowarzyszenia zarządzania projektami
<b>ITS</b>	Inteligentne Systemy Transportowe
<b>IZ</b>	Instytucja Zarządzająca PO RPW – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
<b>JASPERS</b>	Joint Assistance to Support Projects In European Regions (Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów) – inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwom UE w wykorzystaniu dotacji
<b>JRP</b>	Jednostka Realizująca Projekt
<b>JST</b>	Jednostka Samorządu Terytorialnego
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>KFD</b>	Krajowy Fundusz Drogowy
<b>KIO</b>	Krajowa Izba Odwoławcza
<b>KIP</b>	Karta Informacyjna Przedsięwzięcia
<b>LPI</b>	Lista Projektów Indywidualnych
<b>MI</b>	Ministerstwo Infrastruktury

<b>MRR</b>	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
<b>NIK</b>	Najwyższa Izba Kontroli
<b>OOŚ</b>	Ocena Oddziaływania na Środowisko
<b>OPZ</b>	Opis przedmiotu zamówienia
<b>PARP</b>	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
<b>PBDK</b>	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015
<b>PFU</b>	Program funkcjonalno-użytkowy
<b>PKP</b>	Polskie Koleje Państwowe
<b>PKP PLK</b>	PKP Polskie Linie Kolejowe
<b>PMI</b>	Project Management Institute – międzynarodową organizacją zrzeszającą kierowników projektów
<b>PO IiŚ</b>	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013
<b>PO RPW</b>	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013
<b>PRINCE2</b>	Projects IN Controlled Environments 2 – metodyka zarządzania projektami
<b>PZP</b>	Prawo Zamówień Publicznych
<b>RDOŚ</b>	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>ROŚ</b>	Raport o oddziaływaniu na środowisko
<b>SIWZ</b>	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
<b>SMIP</b>	System Monitorowania Indywidualnych Projektów
<b>SW</b>	Studium Wykonalności
<b>TEN-T</b>	Transeuropejskie Sieci Transportowe
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UKS</b>	Urząd Kontroli Skarbowej
<b>UM</b>	Urząd Miasta
<b>UZP</b>	Urząd Zamówień Publicznych
<b>UoD</b>	Umowa o dofinansowanie
<b>WoD</b>	Wniosek o dofinansowanie
<b>WoP</b>	Wniosek o płatność

**WPI**      Wieloletni Plan Inwestycyjny

**ZDM**      Zarząd Dróg Miejskich

**ZDW**      Zarząd Dróg Wojewódzkich

**ZPORR**    Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006

**ZRID**      Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej

**ZTM**      Zarząd Transportu Miejskiego





## Streszczenie

### 1. Wprowadzenie

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania ewaluacyjnego, wykonanego na zamówienie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) przez zespół badawczy Agrotec Polska Sp. z o.o. Badanie było realizowane w okresie od czerwca do października 2011 roku. Dane zaprezentowane w Raporcie końcowym odzwierciedlają sytuację aktualną na połowę września 2011 r.

Badaniem objęto 29 projektów realizowanych w ramach Działania III.1 i IV.1 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW).<sup>1</sup>

### 2. Cel badania

Głównym celem badania była identyfikacja przyczyn zaistniałych opóźnień dotyczących etapu przygotowania zaplanowanych inwestycji oraz wskazanie działań naprawczych pozwalających rozwiązać zdiagnozowane problemy.

Powyższy cel zakładał konieczność wykonania następujących zadań:

1. Dokonanie pełnej diagnozy sytuacji i ustalenie, gdzie występują problemy i towarzyszące im opóźnienia w realizacji obu badanych Działań;
2. Wskazanie dokładnych przyczyn zaistniałych problemów/opóźnień w realizacji Działań;
3. Wskazanie dalszych potencjalnych problemów/barier wdrażania (ryzyk) w zaplanowanych projektach, które mogą skutkować dalszymi opóźnieniami;
4. Dokonanie oceny możliwości realizacji (tj. wykonania inwestycji) zaplanowanych projektów w zakresie i skali aktualnych na moment prowadzenia ewaluacji;
5. Wskazanie niezbędnych działań naprawczych służących sprawnej realizacji poszczególnych działań i projektów na etapie przygotowania dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia fizycznej realizacji projektu.

### 3. Podejście metodologiczne

Proces badawczy objął następujące etapy:

- Etap wstępny o charakterze organizacyjnym - spotkanie wewnętrzne Zespołu badawczego, spotkanie inauguracyjne z Zamawiającym oraz pozyskanie danych od Zamawiającego;
- Etap przygotowania metodologii - wstępna analiza danych zastanych oraz wywiady wstępne z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej (IP);
- Etap diagnozy sytuacji - szczegółowa analiza danych dotyczących projektów, realizacja wywiadów pogłębionych z opiekunami projektów w IP, ankieta internetowa CAWI wśród beneficjentów;

---

<sup>1</sup> Jeden z projektów, Budowa obwodnicy Wąchocka w ciągu drogi krajowej nr 42, w dniu 2 sierpnia 2011 r. został przeniesiony z listy podstawowej na listę rezerwową projektów ujętych na LPI.

- Etap realizacji badań pogłębionych - realizacja wywiadów pogłębionych z beneficjentami wszystkich 29 projektów;
- Etap realizacji studiów przypadku - analiza 2 projektów PO RPW oraz 5 projektów spoza PO RPW, które można wskazać jako przykłady dobrych praktyk w przygotowaniu i realizacji projektów;
- Etap analizy danych i podsumowań - analizy jakościowe, ilościowe i eksperckie. Dane zgromadzono w macyzy projektów, a stopień zagrożenia poszczególnych projektów został przedstawiony w formie mapy ryzyk;
- Etap wypracowania rekomendacji - panel ekspertów, warsztat heurystyczny (z udziałem przedstawicieli Zamawiającego oraz MRR), spotkania konsultacyjne z Zamawiającym.

#### **4. Skala opóźnień w realizacji projektów**

Na moment opracowywania raportu, tj. połowę września 2011 r. złożono wnioski o dofinansowanie (WoD) dla 21 spośród 29 badanych projektów (3 projekty z Działania III.1 oraz 18 z Działania IV.1). W przypadku pozostałych 8 projektów planowane jest przygotowanie wniosków do końca 2011 r. Podpisanych zostało 17 umów o dofinansowanie (dla 3 projektów z Działania III.1 oraz dla 14 projektów z Działania IV.1). Zdecydowana większość projektów ma już pozyskane Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (DOŚU). Brakuje ich tylko w przypadku 4 projektów. Ponad połowa (17) projektów rozpoczęła rzeczową realizację inwestycji (tj. rozpoczęto roboty lub realizację dostaw). Dla większości projektów, w których nie rozpoczęto realizacji rzeczowej, powinno to nastąpić najpóźniej w drugim kwartale 2012 r.

Istotnym miernikiem skali opóźnień w analizowanych projektach są przesunięcia w stosunku do terminów deklarowanych przez beneficjentów w pre-umowach, a dotyczących złożenia WoD oraz rozpoczęcia rzeczowej realizacji inwestycji.

Większe opóźnienia w złożeniu WoD zanotowano w Działaniu IV.1. W przypadku projektów z Działania III.1, dla których złożono WoD, opóźnienia sięgały od 3 do 5 miesięcy, a w Działaniu IV.1 od 1 do 27 miesięcy.

Z kolei w przypadku projektów, których beneficjenci nie złożyli jeszcze WoD, szacuje się, iż opóźnienia będą większe w Działaniu III.1 (od 9 do 21 miesięcy), niż w Działaniu IV.1 (od 3 do 18 miesięcy).

Cztery spośród pięciu projektów z Działania III.1 rozpoczęły już rzeczową realizację inwestycji. W przypadku projektu, który tego nie zrobił, przesunięcie między planowanym, a rzeczywistym terminem wyniesie 39 miesięcy. Planowane zakończenie realizacji projektów przesunie się od 3 do 24 miesięcy wobec pierwotnych założeń (zakłada się, że w jednym projekcie nie będzie opóźnień).

W Działaniu IV.1 13 spośród 24 projektów rozpoczęło już rzeczową realizację inwestycji. W pozostałych przesunięcie wobec planowanych terminów rozpoczęcia rzeczowej realizacji sięgnie od 9 do 18 miesięcy. Zakończenie realizacji projektów opóźni się od 3 do 27 miesięcy (średnio o 11,5 miesiąca). Beneficjenci 11 projektów deklarują, iż nie będzie opóźnień w planowanym zakończeniu realizacji inwestycji.

## 5. Diagnoza sytuacji oraz identyfikacja obszarów, w których występują problemy i towarzyszące im opóźnienia w realizacji obu badanych Działań

Problemy powodujące opóźnienia w projektach występowały we wszystkich kluczowych momentach ścieżki krytycznej przygotowania projektu, tj. na:

- **Etapie opracowania koncepcji projektu oraz jego ostatecznego kształtu i parametrów** – powodem opóźnień były zmiany zakresów oraz kosztów projektów;
- **Etapie pozyskiwania Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DOŚU)**, która jest niezbędnym elementem, aby wnioskować o inne decyzje i pozwolenia: pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, decyzję o Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej (ZRID). Bez DOŚU nie jest również możliwe zakończenie opracowania dokumentacji technicznej oraz złożenie WoD. Czas uzyskania decyzji środowiskowej przez beneficjentów wahał się od około 4 miesięcy do ponad 1,5 roku. Różnicowanie w długości czasu pozyskania DOŚU wynikało: (1) ze stopnia zaawansowania przygotowania danych koniecznych do opracowania Raportu o oddziaływaniu na środowisko (ROŚ), (2) z konieczności dokonania powtórnej oceny wynikającej ze zmieniających się przepisów środowiskowych, (3) z konieczności opracowania pełnego ROŚ na wniosek RDOŚ; ten etap przygotowania projektów generował największe opóźnienia;
- **Etapie opracowania Studium Wykonalności (SW)**. SW to dokument, który beneficjenci badanych projektów opracowywali najczęściej bezpośrednio przed przygotowywaniem WoD. Termin zakończenia przygotowania SW był zależny od pozostałych terminów (w tym otrzymania DOŚU, tak, aby móc uwzględnić ustalenia z DOŚU w SW). Czas przygotowania SW w projektach był zróżnicowany i wahał się od 1,5 miesiąca do około 1,5 roku. Czas ten zależał od zakresu projektu (stopnia złożoności inwestycji), od zakresu i jakości danych, które posiadał beneficjent, i które mógł przekazać wykonawcy SW oraz od jakości współpracy z wykonawcą;
- **Etapie pozyskiwania Decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej**. ZRID to dokument, który od dnia 10 września 2008 r. skutkuje jednym rozstrzygnięciem administracyjnym, w którym następuje ustalenie lokalizacji inwestycji drogowej, wydzielenie geodezyjne i nabycie z mocy prawa prawa terenu przeznaczonego pod inwestycję oraz zatwierdzenie projektu budowlanego. Takie rozwiązanie przyjęła większość beneficjentów badanych projektów drogowych. Otrzymanie decyzji o ZRID jest warunkiem rozpoczęcia prac budowlanych. Pozyskanie decyzji o ZRID trwa kilka miesięcy (ustawowy czas trwania procedury uzyskania decyzji o ZRID to 90 dni), natomiast w przypadku wystąpienia odwołań, proces uprawomocnienia się decyzji może przedłużyć się nawet o kilkanaście miesięcy. W analizowanych projektach proces pozyskania ZRID trwał średnio około 6 miesięcy. Jednak kluczowe z punktu widzenia harmonogramu projektów było nie długie oczekiwanie na wydanie decyzji o ZRID, ale opóźnienia w składaniu wniosków o jej wydanie, czego przyczyną był najczęściej wydłużający się proces pozyskania decyzji środowiskowej.

Przyczyny problemów i opóźnień zdiagnozowano również w innych obszarach, tj.:

- **Przygotowanie i prowadzenia zamówień publicznych;**
- **Zakończenie montażu finansowego projektu, tj. zagwarantowanie środków na współfinansowanie inwestycji;**
- **Zaangażowanie ekspertów JASPERS w przygotowaniu projektów.**

Poniżej opisano przyczyny występowania opóźnień w poszczególnych obszarach. Wyniki analiz uszeregowano wg kolejnych elementów ścieżki krytycznej.

## **6. Przyczyny zaistniałych problemów/opóźnień**

### **6.1 Etap opracowania koncepcji projektu oraz jego ostatecznego kształtu i parametrów**

Opóźnienia na etapie opracowania ostatecznej koncepcji i parametrów inwestycji wynikały z konieczności wprowadzenia zmian ich zakresu rzeczowego (co powodowało m.in. konieczność aktualizacji projektu budowlanego). Beneficjenci 9 badanych projektów wskazali, iż zwiększano lub zmniejszano ten zakres. Ponadto w 3 projektach zmiany te są na etapie wprowadzania.

Zmiany zakresu rzeczowego na etapie przygotowania projektu w stosunku do zapisów w premowie wynikały głównie z poniższych okoliczności:

- Długiego czasu, jaki mijał od momentu powstania pierwszej koncepcji projektu do ostatecznego kształtu;
- Wejścia w życie Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 z dnia 7.11.2008 r., poz. 1227), dalej: Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r., zaostrzającej wymogi środowiskowe, co zmusiło beneficjentów do wprowadzenia nowych elementów inwestycji;
- Ustaleń poczynionych w wyniku konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz organizacjami ekologicznymi;
- Wybrania optymalnych rozwiązań inwestycyjnych w wyniku przeprowadzonych analiz wariantowania projektu;
- Zmiany klasyfikacji drogi, co w przypadku dwóch projektów spowodowało konieczność wprowadzenia wyższych standardów bezpieczeństwa;
- Oszczędności powstałych po zakończeniu postępowań przetargowych.

### **6.2 Etap opracowania SW**

Na etapie opracowania SW w projektach nie wystąpiły znaczące problemy i opóźnienia. Przekroczenie zakładanych terminów opracowania SW wynikało z opóźnień w innych obszarach, szczególnie przy pozyskiwaniu decyzji administracyjnych oraz w związku ze zmianami w zakresie koncepcji inwestycji.

Najpoważniejszy problem, generujący opóźnienia oraz będący jednym z czynników zagrożenia przedsięwzięcia, wystąpił w projekcie III.1 Rzeszów. Pierwszy przetarg na wykonanie SW (oraz pozostałej dokumentacji aplikacyjnej) został unieważniony, ze względu na przekroczenie budżetu, jaki zamawiający planował przeznaczyć na realizację zamówienia przez wykonawców. Z wyłonionym w kolejnym przetargu wykonawcą rozwiązana została umowa, zaś prace obecnie są kontynuowane przez nowego wykonawcę. Na powstawanie opóźnień w opracowaniu SW wpływ miały m.in. liczne zmiany zakresu rzeczowego oraz koncepcji realizacji projektu.

Indywidualny problem wystąpił też w projekcie III.1 Olsztyn, gdzie konieczność wyboru nowego prezydenta miasta, a tym samym określenia osoby umocowanej do podjęcia decyzji w sprawach dotyczących projektu, spowodowała ponad półroczne opóźnienie w ustaleniu koncepcji projektu i przygotowaniu SW.

Z kolei w projekcie IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg pojawił się problem niskiej jakości SW, w wyniku czego beneficjent odstąpił od umowy z pierwotnym wykonawcą tego dokumentu i wybrał kolejnego, który wprowadził niezbędne poprawki.

### 6.3 Etap pozyskiwania DOŚU

Zdecydowana większość projektów (25 na 29) ma już pozyskane DOŚU. W zależności od złożoności projektu, wymaganych było od 1 do 7 DOŚU, łącznie zaś w badanych projektach konieczne było uzyskanie 42 DOŚU. Czas od momentu złożenia wniosku o DOŚU do otrzymania decyzji wahał się od około 4 miesięcy do ponad 1,5 roku.

Uzyskanie DOŚU było obarczone największymi problemami w całej ścieżce krytycznej przygotowania projektów oraz generowało opóźnienia, które miały przełożenie na późniejsze otrzymanie innych decyzji, złożenie WoD oraz rozpoczęcie realizacji rzeczowej inwestycji.

Główne problemy, jakie pojawiały się na etapie pozyskiwania DOŚU to:

- **Wnioski i odwołania od DOŚU zgłaszane przez lokalne społeczności i stowarzyszenia ekologiczne** (10 projektów); był to najbardziej powszechny problem z perspektywy terminowej realizacji projektów; w 8 projektach wystąpiły odwołania od DOŚU, a w przypadku 3 zgłoszone zostały wnioski organizacji ekologicznych i mieszkańców do ROŚ, skutkujące wprowadzeniem zmian koncepcyjnych; w 6 przypadkach odwołania zostały rozpatrzone z korzyścią dla beneficjenta, zaś w przypadku 2 trwa ich rozpatrywanie; wnioski składane przez lokalne społeczności i organizacje ekologiczne na etapie pozyskiwania DOŚU spowodowały w 1 przypadku (IV.1 Obwodnica Ełk) zmianę wyboru wariantu inwestycji i konieczność ponownego wnioskowania o DOŚU, a w przypadku 2 projektów (IV.1 Droga wojewódzka Konopnica-Kamień oraz IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień) na wniosek ekologów zmieniono niektóre rozwiązania inwestycyjne; jako przyczynę występowania problemów związanych z protestami społecznymi zarówno lokalnej społeczności, jak i organizacji ekologicznych można wskazać brak lub niedostateczne informowanie społeczeństwa w odniesieniu do inwestycji na wczesnych etapach ich planowania i przygotowania;
- **Niska jakość dokumentacji** załączonej do wniosku o DOŚU, powodująca liczne uwagi i zapytania od RDOŚ; sytuacja taka wystąpiła w 6 projektach: IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, IV.1 Obwodnica Przemyśl, IV.1 Przebudowa Kleeberg w Białymstoku, IV.1 Most na Wiśle w m. Kamień, IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień, IV.1 Obwodnica Stawiski;
- **Konieczność ponownego wystąpienia o DOŚU**; w przypadku 6 projektów (III.1 Kielce, IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku, IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku, IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa, IV.1 Droga wojewódzka Konopnica-Kamień, IV.1 Most na Wiśle w m. Kamień) powodem ponownego wystąpienia o DOŚU było wejście w życie Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. zaostrejającej wymogi środowiskowe oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska; efektem tego była konieczność wprowadzenia zmian w zakresie rzeczowym projektu (np. poszerzenie poboczy, budowa przejść dla zwierząt, budowa ekranów akustycznych o wyższych parametrach ochronnych) w dokumentach środowiskowych; w tych przypadkach przyczyny

opóźnień były w dużej mierze niezależne od beneficjentów; w przypadku projektu IV.1 Ełk konieczność ponownego złożenia wniosku o DOŚU wynikała ze zmian w koncepcji realizacji projektu (efekt protestów lokalnej społeczności);

- **Wniosek RDOŚ o wprowadzenie dodatkowych rozwiązań;** w projekcie IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek o ponad rok przeciągnął się proces wydawania DOŚU, ze względu na zgłoszony przez RDOŚ wniosek o wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń akustycznych; z kolei w projekcie IV.1 Obwodnica Końskie odkrycie na terenie budowy cmentarza skutkowało koniecznością wprowadzenia zmian w DOŚU oraz dokumentacji projektowej;

Zjawiskiem, które utrudnia sprawne pozyskanie DOŚU, jest, wskazywana przez ekspertów środowiskowych nadmierna często ostrożność RDOŚ w wydawaniu decyzji. Efektem tego są liczne zapytania do dokumentacji środowiskowej oraz zalecanie przez RDOŚ wprowadzenia najbardziej bezpiecznych rozwiązań, jednak niekoniecznie najbardziej adekwatnych do inwestycji. Powoduje to konieczność wprowadzania zmian w dokumentacji projektowej oraz ROŚ, a także zwiększa koszty związane z ochroną środowiska. W projekcie IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek, w związku z dodatkowymi zaleceniami dotyczącymi ochrony akustycznej, koszty przeznaczone na ochronę środowiska wzrosły o 40%.

- **Konieczność przeprowadzenia dodatkowych badań** (inwentaryzacji przyrodniczych); kwestia ta pojawiła się w projektach IV.1 Droga wojewódzka Konopnica-Kamień, IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień oraz IV.1 Obwodnica Przemyśl; w dwóch pierwszych projektach konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej wynikała z wejścia w życie Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. oraz wytyczenia nowych granic obszarów Natura 2000 (które objęły obszar realizacji projektów) oraz dodatkowo z niskiej jakości dokumentacji środowiskowej; jako że inwentaryzacja może być prowadzona tylko w okresie wegetacyjnym to po ewentualnych uwagach do takiej inwentaryzacji może zaistnieć konieczność ponowienia tych badań w terenie w kolejnym sezonie wegetacyjnym. Konieczność prowadzenia inwentaryzacji może w istotny sposób przyczynić się do wydłużenia czasu realizacji przedsięwzięcia.

#### 6.4 Etap pozyskiwania decyzji o ZRID

Decyzje o ZRID wymagane są w 28 projektach. Jeden projekt jest realizowany w oparciu o pozwolenie na budowę. Dla 9 projektów wszystkie decyzje o ZRID zostały już otrzymane, zaś w 19 projektach brak jeszcze wszystkich wymaganych decyzji. W zależności od projektu liczba wymaganych ZRID wynosiła od 1 do 7.

Główne problemy, jakie pojawiały się na etapie pozyskiwania ZRID to:

- **Przesunięcia w zakładanych terminach pozyskania ZRID;** możliwość wnioskowania o ZRID jest warunkowana uprzednim otrzymaniem DOŚU, dlatego wyżej opisane opóźnienia (pkt. 6.3) w zakresie pozyskiwania DOŚU przekładały się na późniejsze otrzymanie ZRID;
- **Odwołania od decyzji o ZRID przez mieszkańców** niezgadających się na lokalizację inwestycji w pobliżu miejsca ich zamieszkania; problem taki pojawił się w 7 projektach (III.1 Kielce, IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg, IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek, IV.1 Obwodnica Końskie, IV.1 Obwodnica Jędrzejów, IV.1 Obwodnica Wąchock, IV.1 Obwodnica Przemyśl); jednocześnie ponieważ nie wszystkie ZRID zostały jeszcze pozyskane przez beneficjentów, składanie odwołań od ZRID może zostać uznane za jedno z istotnych ryzyk na etapie przygotowania projektów; odwołania powodowały w każdym

przypadku kilkumiesięczne wydłużenie czasu uprawomocnienia się ZRID; rozwiązaniem jest wprowadzenie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, która nie wstrzymuje rozpoczęcia prac budowlanych (np. w projekcie IV.1 Obwodnica Przemyśl); jednakże w projekcie III.1 Kielce, pomimo rygoru wykonalności, nie rozpoczęto prac, gdyż beneficjent, chcąc uniknąć niezadowolenia lokalnej społeczności, nie rozpoczął eksmisji przed rozstrzygnięciem odwołania od ZRID (efektem było 14 miesięcy opóźnienia w jednym z zadań projektu);

- **Konieczność powtórnego wystąpienia o ZRID;** w przypadku 2 projektów (IV.1 Obwodnica Stawiski oraz IV.1 Obwodnica Szczuczyn) beneficjent złożył wnioski o ZRID nie mając pozwolenia wodno-prawnego. W ustawowym terminie nie dostarczył tego brakującego dokumentu, co spowodowało, iż musiał złożyć kolejny raz wniosek do starostwa (cały proces trwa już 6 miesięcy i powinien zakończyć się w ciągu kilku kolejnych tygodni); z kolei w projekcie IV.1 Obwodnica Jarosław ze względu na znaczące zmiany w koncepcji inwestycji poprzednia decyzja o ZRID została uchylona i beneficjent składał ponownie wniosek o jej wydanie.

## 6.5 Etap przygotowania i prowadzenia zamówień publicznych

Problemy związane z etapem przygotowania i prowadzenia zamówień publicznych dotyczyły:

- **Trudności z wyłonieniem wykonawcy** - unieważnienie przetargu na opracowanie SW w projekcie III.1 Rzeszów; unieważnienie przetargu na głównego wykonawcę robót budowlanych ze względu na przekroczenie budżetu w projekcie IV.1 Obwodnica Hrubieszów; liczne, wydłużające wybór wykonawcy robót budowlanych zapytania do SIWZ w projektach IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg, IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie oraz IV.1 Obwodnica Jarosław;
- **Niskiej jakości dokumentacji projektowej** (na etapie przygotowania projektu) – w projekcie III.1 Rzeszów oraz IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg beneficjent odstąpił od umowy z wykonawcą ze względu na niską jakość dokumentacji i problemy z terminowością; w projektach IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, IV.1 Obwodnica Przemyśl, IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku, IV.1 Most na Wiśle w m. Kamień, IV.1 Obwodnica Olecko skutkiem niskiej jakości dokumentacji były liczne zapytania RDOŚ do dokumentacji środowiskowej; w projektach IV.1 Obwodnica Stawiski i IV.1 Obwodnica Szczuczyn pomyłki popełnione przez wykonawcę przy opracowaniu dokumentacji projektowej spowodowały kilkutygodniowe opóźnienie; w projekcie IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny słabej jakości szczegółowa koncepcja programowa przygotowana przez wykonawcę zewnętrznego spowodowała konieczność wprowadzenia licznych poprawek;
- **Niskiego potencjału wykonawców realizujących roboty budowlane** – przykładem są projekty IV.1 Obwodnica Jarosław oraz IV.1 Obwodnica Frampol, w przypadku których trudności realizacyjne wynikają ze zbyt małego potencjału kadrowego głównego wykonawcy.

## 6.6 Możliwość finansowania projektów z PO RPW

Montaż finansowy większości projektów został już zakończony, tj. beneficjenci mają zagwarantowane środki własne na ich realizację. W przypadku trzech badanych projektów



finansowanie ze środków własnych lub PO RPW nie jest zagwarantowane lub istnieje istotne ryzyko jego utraty:

- IV.1 Obwodnica Wąchock - projekt został zaklasyfikowany w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 (PBDK) jako taki, którego realizacja może zostać rozpoczęta do roku 2013 pod warunkiem wystąpienia oszczędności w budżecie Państwa; w związku z tym, iż projekt utracił gwarancje finansowania z budżetu Państwa, został przeniesiony na listę rezerwową LPI PO PRW, co oznacza, że najprawdopodobniej nie zostanie on zrealizowany w obecnej perspektywie finansowej;
- IV.1 Bargłów Kościelny - projekt ma zagwarantowane finansowanie z PO RPW, natomiast bardzo prawdopodobne jest zwiększenie kosztów realizacji inwestycji ze względu na zmianę zakresu rzeczowego (konieczność dostosowania parametrów inwestycji do zaleceń Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) oraz konieczność zaakceptowania zwiększonego budżetu przez Centralę GDDKiA oraz MI;
- III.1 Rzeszów – na skutek wielomiesięcznego opóźnienia w przygotowaniu inwestycji do realizacji, projekt został uznany jako zagrożony, co powoduje, iż istnieje istotne ryzyko niewydatkowania zarezerwowanych środków z PO RPW.

### **6.7 Zaangażowanie ekspertów JASPERS w przygotowaniu projektów**

Spośród 29 badanych projektów 3 zostały objęte inicjatywą JASPERS (w projektach III.1 Rzeszów i III.1 Olsztyn wsparcie JASPERS polegało na opiniowaniu sporządzanej dokumentacji, w projekcie III.1 Lublin na kompleksowym wykonaniu dokumentacji).

W projekcie III.1 Rzeszów wsparcie udzielane było w kilku obszarach: SW, sposób wyliczenia poziomu dofinansowania, dokumentacja środowiskowa, kwestie dot. pomocy publicznej, wsparcie na etapie koncepcyjnym.

W projekcie III.1 Olsztyn doradztwo ograniczyło się jedynie do opiniowania SW.

Projekt III.1 Lublin, podobnie jak Rzeszów, został objęty wsparciem JASPERS od samego początku i w sposób kompleksowy (całościowe wykonanie dokumentacji), jako projekt specyficzny (trolejbusy) i o dużym zakresie, a opracowana dokumentacja miała być wzorem dla innych projektów. Tak się jednak nie stało, ze względu na to, iż przygotowanie dokumentacji nastąpiło z opóźnieniem.

Jedną z korzyści, jakie niesie objęcie projektu wsparciem JASPERS jest usprawnienie weryfikacji dużych projektów przez KE.

Probleмами jakie pojawiają się przy współpracy z ekspertami JASPERS są:

- Brak określonych ścieżek procedowania przez konsultantów - nie są oni zobowiązani żadną procedurą i terminami, w ramach których muszą odnosić się do weryfikowanych dokumentów;
- Wydłużenie procesu przygotowania dokumentów z udziałem konsultantów;
- Bariery językowe (konsultanci komunikują się w języku obcym, najczęściej angielskim).



## **6.8 Potencjalne problemy/ bariery wdrażania projektów, które mogą skutkować dalszymi opóźnieniami**

Projektów, które nie rozpoczęły jeszcze realizacji rzeczowej jest 12. Potencjalne problemy i bariery na etapie przygotowywania tych inwestycji to:

- Przedłużające się pozyskanie ZRID jako skutek opóźnień przy pozyskaniu DOŚU;
- Dalsze zmiany zakresu rzeczowego projektu wynikające zarówno z decyzji podejmowanych przez beneficjenta, jak i zaleceń na etapie pozyskiwania DOŚU oraz jako wynik konsultacji społecznych;
- Problemy przy realizacji zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej (niska jakość dokumentacji i nieprzestrzeganie terminów) wynikające m.in. z krótkiego czasu, jaki beneficjent przeznaczona na realizację zamówienia (przykład: IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień oraz IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień, gdzie beneficjent wyznacza wykonawcy 1,5 miesiąca na opracowanie SW).

W przypadku 17 projektów, które weszły już w fazę realizacji rzeczowej, istotne opóźnienia mogą być związane głównie z ogłaszaniem i rozstrzygnięciem kolejnych postępowań przetargowych (w przypadku, gdy w projekcie realizowanych jest kilka zadań lub etapów), a także z problemami w zakresie współpracy z wykonawcami.

W projektach, w których rozpoczęto już realizację inwestycji, mamy do czynienia z dwoma przypadkami: inwestycje są zaawansowane rzeczowo lub projekty są na niskim poziomie zaawansowania rzeczowego (tj. takie które dopiero rozpoczęły realizację robót).

W przypadku tego pierwszego typu projektów możliwości wystąpienia dalszych opóźnień nie mogą być wykluczone, natomiast ryzyko ich powstania jest niewielkie.

W przypadku drugiego typu projektów wachlarz możliwości powstania opóźnień jest szeroki i trudny do jednoznacznego przewidzenia (mogą to być problemy z warunkami atmosferycznymi, niewybuchy, wykopaliska archeologiczne, niska mobilizacją wykonawcy, konieczność realizacji robót dodatkowych).

## **6.9 Ocena możliwości realizacji zaplanowanych projektów**

W przypadku zdecydowanej większości projektów nie zidentyfikowano zagrożenia, iż inwestycje nie powstaną i nie zostaną rozliczone do końca okresu kwalifikowalności środków PO RPW. Mimo występujących problemów i opóźnień oraz ryzyk na etapie przygotowania i realizacji rzeczowej projektów, stwierdzono, iż czasu na ich realizację jest wystarczająco dużo, aby udało się je zakończyć.

Najwięcej wniosków o płatność końcową beneficjenci planują złożyć w roku 2012 i 2014. Wśród badanych projektów, dla 9 beneficjenci wskazali, że nie potrafią wskazać terminu złożenia ostatecznego wniosku o płatność, nawet w przybliżeniu. Dotyczy to w szczególności projektów, które jeszcze nie złożyły WoD i nadal mają problemy ze skompletowaniem niezbędnej dokumentacji w celu złożenia WoD. W 2015 roku, ostatecznie wnioski o płatność końcową będą planowo składane dla 3 projektów.

Zagrożenie dla możliwości realizacji zaplanowanych projektów zidentyfikowano w 3 projektach:

- IV.1 Obwodnica Wąchock - projekt został przeniesiony na listę rezerwową LPI PO PRW, co oznacza, że najprawdopodobniej nie zostanie on zrealizowany w obecnej perspektywie finansowej;
- III.1 Rzeszów – ze względu na opóźnienie w złożeniu WoD, istnieje ryzyko braku możliwości realizacji projektu w okresie kwalifikowalności kosztów.
- W przypadku projektu IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, ze względu na opóźnienia w przygotowaniu i brak wybranego ostatecznego wariantu inwestycji, istnieje ryzyko, iż terminy realizacji, jakie obecnie zakłada beneficjent nie zostaną dotrzymane. W konsekwencji może wystąpić zagrożenie niewdrożenia projektu w perspektywie finansowej 2007-2013 ze środków PO RPW.

### **6.10 Niezbędne działania naprawcze służące sprawnej realizacji Działań i projektów**

W wyniku realizacji badania zidentyfikowano szereg działań naprawczych oraz rozwiązań stosowanych przez beneficjentów, których celem było i jest usprawnienie i przyspieszenie przygotowania i realizacji projektów.

Poniżej przedstawiono najważniejsze i najpowszechniej stosowane „dobre praktyki”:

- Na etapie konstruowania koncepcji projektu: **odpowiednie zaplanowanie ścieżki opracowania koncepcji projektu**, z uwzględnieniem przygotowania wstępnego SW oraz odpowiednio wczesnym informowaniem społeczeństwa i konsultowaniem kwestii odnoszących się do planowanych inwestycji; opracowanie wstępnej koncepcji (wstępnego SW) pozwoli na bardziej precyzyjne określenie zakresu i kosztów projektu, zminimalizuje konieczność wprowadzania znaczących zmian w kolejnych krokach oraz pozwoli na wybranie najbardziej adekwatnego wariantu; przeprowadzenie konsultacji z kolei zmniejszy ryzyko wystąpienia protestów społecznych i odwołań, jakie mogą pojawić się na etapie wydawania decyzji DOŚU i ZRID;
- Na etapie przygotowania SW oraz dokumentacji projektowej istotne jest **gromadzenie przez beneficjenta aktualnych danych** (dotyczące m.in. zmian zaludnienia w mieście, lokalizacji miejsc nauki i miejsc pracy, potrzeb ludności dotyczących komunikacji w mieście) i prowadzenie systematycznych analiz (modele ruchu, badania ruchu); takie rozwiązania przyspieszą opracowanie i poprawią jakość SW, pozwolą też precyzyjniej pokazać efekty ekonomiczne projektu;
- Na etapie przygotowania SW oraz dokumentacji projektowej ważne rozważenie **jest zlecenie przygotowania koncepcji, SW, dokumentacji projektowej oraz ROŚ jednemu wykonawcy**. Takie rozwiązanie pozwala zachować logiczną kontynuację działań począwszy od koncepcji do dokumentacji technicznej; wykonawca ma wtedy kompleksową wiedzę o projekcie; minimalizuje to także możliwość zaistnienia rozbieżności pomiędzy SW a ROŚ; jednocześnie wybierając takie rozwiązanie należy być świadomym ryzyka, jakie ono niesie; konieczny jest wybór wykonawcy, który merytorycznie i organizacyjnie podoła takiemu kompleksowemu zadaniu; konieczne jest zatem precyzyjne określenie wymogów, jakie musi spełniać wykonawca;
- Na etapie pozyskiwania decyzji i pozwoleń istotna jest **bieżąca i stała współpraca z organem wydającym decyzje administracyjne**; pozwala to na monitorowanie procesu ich uzyskiwania i na szybkie reagowanie w przypadku konieczności wprowadzania

poprawek, bądź uzupełnień, co wpływa na sprawniejszy i szybszy proces uzyskania dokumentu;

- Na etapie pozyskania ZRID rozwiązaniem, które pozwoli na szybsze rozpoczęcie realizacji rzeczowej inwestycji, jest **wnioskowanie o rygor natychmiastowej wykonalności dla ZRID**; pozwala on rozpocząć pracę na przejętych terenach bez potrzeby uprawomocnienia się decyzji; wniosek taki musi być jednak odpowiednio uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym;
- Na etapie pozyskiwania ZRID a także wcześniejszych, kluczowe jest **informowanie społeczeństwa o projekcie i związanej z nim konieczności oraz warunkach przejęcia gruntów**; warto prowadzić rozmowy i negocjacje z mieszkańcami terenów przeznaczonych pod inwestycje, tak aby móc wykupywać niezbędne grunty jeszcze przed złożeniem wniosku o ZRID; zmniejszy to ryzyko wystąpienia odwołań od decyzji o ZRID;
- Na etapie przygotowania dokumentacji przetargowych (wszelkiego rodzaju) istotne jest **precyzyjne określenie doświadczenia, jakie musi spełnić wykonawca**; doświadczenie powinno być odpowiednie do zakresu i wielkości zamówienia, którego dotyczy; takie rozwiązanie pozwoli zmniejszyć ryzyko, iż realizacji zamówienia podejmie się wykonawca, który nie będzie w stanie go należycie wykonać, szczególnie, że jedynym kryterium stosowanym przez beneficjentów przy ocenie ofert, jest najniższa cena;
- Na etapie przygotowania dokumentacji przetargowych, tam gdzie jest to możliwe, wskazane jest stosowanie kryteriów wyboru oferty innych niż 100% ceny – kryteriów merytorycznych; pozwoli to wybrać ofertę najbardziej odpowiadającą oczekiwaniom zamawiającego;
- Na etapie realizacji zamówień publicznych (przygotowania dokumentacji oraz robót budowlanych) **istotna jest bieżąca współpraca z wykonawcą** bądź z wykonawcami, oparta o systematyczną sprawozdawczość oraz weryfikację opracowań cząstkowych; w przypadku jednoczesnego przygotowania dokumentów przez różnych wykonawców (SW, projekt budowlany, ROŚ), weryfikacji spójności tych dokumentów będzie służyć bieżąca współpraca także między wykonawcami.

Poza identyfikacją dobrych praktyk, w wyniku badania zostały sformułowane **rekomendacje**, które w znacznej większości są skierowane do IP oraz IZ PO RPW. Wskazano następujące zalecenia:

- Kontynuowanie szkoleń, których tematyka dostosowana jest do specyfiki projektów, tj. inwestycji drogowych i komunikacji miejskiej; jednym z elementów takich spotkań, które powinny mieć charakter warsztatowy, powinno być prezentowanie dobrych praktyk w projektach;
- Kontynuowanie procesu monitorowania projektów; uczestnictwo pracowników PARP w kluczowych spotkaniach podczas przygotowania projektów (np. najważniejsze spotkania z wykonawcami dokumentacji, spotkania w RDOS) oraz podczas realizacji zakresu rzeczowego (uczestnictwo w radach budowy);
- Wykorzystanie sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych we wdrażaniu PO RPW w przyszłej perspektywie finansowej; zachowanie jak najbardziej uproszczonej struktury zarządzania programem (w przypadku PO RPW dwustopniowej - IZ i IP);
- Wykorzystanie rad budowy jako jednego ze źródeł informacji o aktualnej sytuacji w projektach; w świetle tego, iż beneficjenci nie zawsze chętnie i na bieżąco informują

opiekunów w PARP o pojawiających się problemach, rekomenduje się kontynuowanie uczestnictwa przedstawicieli PARP w tych spotkaniach.

## Summary

### 1. Introduction

The report presents findings of an evaluation study carried out by the research team Agrotec Polska Sp. z o.o. at the request of the Polish Agency for Enterprise Development (PAED). The study was carried out between June and October 2011. The data provided in the Final Report reflect the situation as of mid-September 2011.

The study covered a total of 29 projects implemented under Measures III.1 and IV.1 of the Operational Programme Development of Eastern Poland (OP DEP).<sup>2</sup>

### 2. Objective of the study

The main objective of the study was to identify the reasons for the delays at the stage of preparation of the planned investment projects, and to suggest corrective actions to address the problems diagnosed.

The above mentioned objective required the following tasks to be carried out:

1. Full diagnosis of the situation and determination where the problems and associated delays in the implementation of the two studied Measures occur;
2. Exact identification of the reasons for the ensuing problems / delays in the implementation of Measures;
3. Further identification of any potential problems / barriers (risks) to implementation of the planned projects that may result in further delays;
4. Assessment of the feasibility (i.e., implementation of the projects) of the planned projects according to the current extent and scale at the time of evaluation;
5. Indication of the essential corrective actions needed for smooth implementation of specific measures and projects at the stage of preparation of the documentation necessary for physical project implementation start-up.

### 3. Methodological approach

Implementation of the study was divided into stages:

- The preliminary organisational stage - internal meeting of the research team, kick-off meeting with the Employer and data acquisition from the Employer;
- Methodology preparation stage - a preliminary analysis of already existing data and preliminary interviews with representatives of the Intermediate Body (IB);
- Diagnosis stage - a detailed analysis of projects data, in-depth interviews with project managers in the IB, CAWI Internet survey among beneficiaries;

---

<sup>2</sup> One of the projects, namely: construction of Wachock Ring Road along the national road No 42, was transferred from the primary list to a reserve list of projects included in the List of Individual Projects on 2 August 2011

- In-depth research implementation stage - implementation of in-depth interviews with the beneficiaries of all 29 projects;
- The case studies implementation stage – an analysis of 2 projects OP DEP and 5 projects not related to the OP DEP, which can set an example of good practice in project preparation and implementation;
- Data and summaries analysis stage – qualitative, quantitative and expert analyses. The data were collected in the form of a project matrix and the degree of risk of each project was presented in the form of a risk map;
- Recommendations development stage - a panel of experts, the heuristic workshop (with representatives of the Employer, and the Ministry of Regional Development), consultative meetings with the Employer.

#### **4. The extent of delays in project implementation**

At the moment of drafting the report, i.e. mid-September 2011, aid applications were filed for 21 out of 29 surveyed projects (3 projects from Measure III.1 and 18 projects from Measure IV.1). For the remaining 8 projects, the preparation of proposals is planned by the end of 2011. 17 agreements for funding were signed (for 3 projects from Measure III.1 and for 14 projects from Measure IV.1). The vast majority of projects have already prepared the Decision on Environmental Conditions. It is lacking only in the case of 4 projects. More than half (17) of projects began proper implementation of the investment project (i.e., the works or implementation of supplies have started). For most projects in which proper implementation has not started yet, this should happen no later than in the second quarter of 2012.

An important measure of the extent of delays in the implementation of analysed projects consists in postponements in relation to the deadlines declared by the beneficiaries in the preliminary agreements for submission of applications for aid and the commencement of substantial implementation of the projects.

Longer delays in submission of aid applications were recorded in Measure IV.1. For projects from Measure III.1, for which aid applications were submitted, delays ranged from 3 to 5 months, and in Measure IV.1 from 1 to 27 months.

For the projects the beneficiaries of which have not yet submitted grant applications, it is estimated that the delay will be longer under Measure III.1 (from 9 to 21 months) than under Measure IV.1 (from 3 to 18 months).

Substantial implementation of four projects out of five covered by Measure III.1 have already been started. For the project that was not started, the delay will be 39 months in relation to the planned deadline. The planned completion of the projects will be delayed by 3 to 24 months as compared to the original assumptions (presumably one project will not be delayed).

In Measure IV.1, 13 out of 24 projects have already begun proper implementation of the investment project. In the remaining projects, the shift from the planned time limits will take from 9 to 18 months. The completion of project implementation will be delayed by 3 to 27 months (on average by 11.5 months). Beneficiaries of 11 projects declare that there will be no delays within planned dates of completion of investments.

## 5. Diagnosis and identification of problem areas and associated delays in the implementation of the two studied Measures

The problems that cause delays in the projects occurred in all key moments of the critical path of project preparation, that is during:

- **Working out project conception stage and its final shape and parameters** - the reason for the delay was changing ranges and project costs;
- **Stage of acquiring the Decision on Environmental Conditions (DOŚU)** which is essential to apply for other decisions and permits: building permit, water permit for the implementation of water facilities, the decision on the Implementation Permit for Road Investment (ZRID). Without the Decision on Environmental Conditions it is also impossible to complete the development of technical documentation and submit grant application. The time for acquiring environmental decision by the beneficiaries ranged from about 4 months to more than 1.5 year. The difference in time taken to obtain the Decision on Environmental Conditions resulted from: (1) the advancement stage of the preparation of data needed to develop the EIA report, (2) the need for a re-evaluation resulting from changing environmental regulations, (3) the need to develop a full EIA report at the request of the Regional Directorates for Environmental Protection; this stage of the preparation of projects generated the longest delays;
- **Feasibility Study development stage.** A Feasibility Study is a document that was developed by beneficiaries of the studied projects most often directly before preparing grant applications. The deadline for completing the preparation of the Feasibility Study was dependent on other time limits (including the receipt of the Decision on Environmental Conditions, in order to be able to take into account the outcome of the Decision on Environmental Conditions in the Feasibility Study). Preparation time of the Feasibility Study in projects was varied and ranged from 1.5 months to about 1.5 years. That time depended on the scope of the project (the complexity of the investment project), the range and quality of data in possession of the beneficiary, and which they could give to the contractor of the Feasibility Study and on the quality of cooperation with the contractor;
- **Stage of acquiring the decision on the Implementation Permit for Road Investment.** The Implementation Permit for Road Investment (ZRID) is a document which since 10 September 2008 has resulted in a single administrative ruling which consists in locating the road investment, subdivision and acquisition under the law of the area intended for the investment project and construction project approval. This solution has been adopted by most of the beneficiaries of the road projects surveyed. Obtaining a ZRID decision is the condition to start construction work. It takes several months to obtain a ZRID (the statutory time required for the ZRID procedure is 90 days). If there are appeals, it may take additions dozen or so months for the decision to become final. As for the projects under analysis, the process of obtaining a ZRID took on average six months. Yet from the point of view of project schedules, they key factor was not the long wait for the ZRID decision, but delays in submitting applications for ZRID that were usually due to extending waiting time for an environmental decision.

Causes of problems and delays were diagnosed also in other areas, namely:

- **Preparing and conducting public procurement;**
- **Completing financial engineering of the project, i.e. to guarantee funds for co-financing the investment;**
- **Involving JASPERS experts in the preparation of projects.**

The causes of delays in specific areas are described below. The results of the analyses are ranked according to the subsequent elements of the critical path.

## **6. Causes of existing problems / delays**

### **6.1 The conception stage of the project and its final shape and parameters**

Delays in the stage of developing the final concept and investment parameters resulted from the need to introduce changes to their substantive scope (which resulted e.g. in the need to update the construction project). Beneficiaries of 9 surveyed projects have demonstrated that the scope was increased or reduced. In addition, in 3 projects these changes are at the stage of being implemented.

Changes in the material scope of the project preparation stage in relation to the records in the pre-agreement were mainly due to the following circumstances:

- A long time that passed since the inception of the first design concept to its final shape;
- Entry into force of the Act of 3 October 2008 on Sharing Information on the Environment and its Protection, Involvement of Society in Nature Conservation and on Environmental Impact Assessments (Dz. U. [Journal of Laws], No 199, of 07.11.2008, item 1227), further: the Act of 3 October 2008 on environment, intensifying environmental requirements which forced beneficiaries to introduce new elements of the investment project;
- Findings as a result of public consultation with residents and environmental organisations;
- Choosing the optimal investment solutions through undertaken analyses of investment variants;
- The reclassification of the road, which in the case of two projects resulted in the need for introducing higher safety standards;
- Savings arising from closing tender proceedings.

### **6.2 Feasibility Study elaboration stage**

At the stage of development of Feasibility Study, there were no significant problems and delays in the projects. The late preparation of Feasibility Study resulted from delays in other areas, particularly in accessing the decision and in connection with changes in the concept of investment project.

The most serious problem generating delays and one of the risk factors of the project appeared in the project III.1 Rzeszow. The first tender for the implementation of Feasibility Study (and the remaining documentation) has been cancelled due to exceeding the available budget by the offers. The contract awarded to a contractor selected under the next tender was terminated. At present, works are continued by a new contractor. The delays in drafting the Feasibility Study were due to, *inter alia*, numerous changes to the material scope of the projects and to ideas of its implementation.

A personal problem also occurred in the project III.1 Olsztyn in which case the need to choose the new President, and thus determine the person empowered to take decisions on matters concerning the project, resulted in more than half-year delay in determining the project concept and preparation of Feasibility Study.



In turn, the project IV.1 Voivodeship Road in Tarnobrzeg had a problem of poor quality Feasibility Study, resulting in a beneficiary withdraw from the agreement with the original contractor of this document and choose another, who introduced the necessary corrections.

### 6.3 Stage of acquiring the Decision on Environmental Conditions

The vast majority of projects (25 out of 29) have already prepared the Decision on Environmental Conditions. Depending on the complexity of the project, from 1 to 7 Decisions on Environmental Conditions were required, while in total in the tested projects it was necessary to obtain 42 Decisions on Environmental Conditions. The time from submission of application for the Decision on Environmental Conditions to obtaining the decision ranged from about 4 months to more than 1.5 year.

Obtaining the Decision on Environmental Conditions was burdened with major problems in all the critical path for project preparation and generated delays, which in turn had a bearing on the subsequent receipt of other decisions, the submission of grant applications and the commencement of proper implementation.

The main problems that occurred at the stage of obtaining the Decision on Environmental Conditions:

- **Applications and appeals from the Decision on Environmental Conditions reported by local communities and environmental associations** (10 projects); it was the most common problem from the perspective of the timely implementation of projects; in eight projects there were appeals from the Decision on Environmental Conditions, and in three projects applications of environmental organisations and residents to the Environmental Impact Assessment have been reported, resulting in making conceptual changes; in 6 cases appeals have been settled to the benefit of the beneficiary, while in 2 cases they are pending; applications submitted by local communities and environmental organisations at the stage of acquisition of the Decision on Environmental Conditions resulted in 1 case (IV.1 Elk Ring Road) a change in the choice of investment variant and the need to re-apply for the Decision on Environmental Conditions, and for 2 projects (IV.1 Konopnica-Kamien Voivodeship Road and IV.1 Bridge on the Vistula River in Kamien) at the request of environmentalists some investment solutions were changed; lack of or inadequate public information in respect of investment projects in the early stages of their planning and preparing can be indicated as the cause of the problems associated with social protests of both the local community and environmental organisations.
- **Poor quality of the documentation** accompanying the application for the Decision on Environmental Conditions, causing numerous comments and inquiries from the Regional Directorates for Environmental Protection; such a situation has occurred in six projects: IV.1 The bridge over the Vistula - Polaniec, IV.1 The Przemysl Ring Road, IV.1 Redevelopment of Kleeberg Street in Białystok, IV.1 Bridge on the Vistula River in Kamien, IV.1 Konopnica – Kamien Voivodeship Road, IV.1 Stawiski Ring Road;
- **The need to re-apply for the Decision on Environmental Conditions**, in the case of 6 projects (III.1 Kielce, IV.1 Extending Piastowska St in Białystok, IV.1 Extending Anders St in Białystok, IV.1 Voivodeship road Mielec - Kolbuszowa, IV.1 Voivodeship road Konopnica-Kamien, IV.1 Bridge on the Vistula River in Kamien) the reason for re-applying for the Decision on Environmental Conditions was the entry into force of the Act on environment of 3 October 2008, intensifying environmental requirements and public participation in environmental protection; it resulted in the need to introduce changes to the scope of the project (e.g. widening hard shoulders, construction of animal crossings, construction of noise barriers having higher protective performance) in environmental documents; in these

cases, reasons for delays were independent of the beneficiaries; in the case of project IV. Elk, the need to re-apply for the Decision on Environmental Conditions resulted from changes in the concept of the project (the effect of protests of the local community);

- **The application of the Regional Directorate for Environmental Protection to introduce additional solutions;** in the project IV.1 Chmielnik-Osiek Voivodeship Road the process of issuing the Decision on Environmental Conditions was prolonged for over a year due to the reported application to introduce additional noise barriers by the Regional Directorate for Environmental Protection; in turn, in the project IV.1 Konskie Ring Road, the discovery of the cemetery in the construction site has led the necessity to introduce changes in the Decision on Environmental Conditions and project documentation;

The phenomenon which impedes the efficient acquisition of the Decision on Environmental Conditions is often excessive cautiousness on the part of the Regional Directorates for Environmental Protection in issuing decisions, as indicated by environmental experts. This results in many queries for environmental documentation and recommendations of the Regional Directorates for Environmental Protection to introduce the most secure solutions, but not necessarily the most appropriate for the investment project. This necessitates changes in the project and the Environmental Impact Assessments, as well as increases costs associated with environmental protection in the given project. In the project IV.1 Chmielnik-Osiek Voivodeship Road, in conjunction with additional recommendations for noise barriers, the cost for the environment protection has increased by 40%.

- **The need for additional testing** (wildlife inventory), this issue appeared in the projects IV.1 Konopnica-Kamien voivodeship road, IV.1 Bridge on the Vistula River in Kamien and IV.1 Przemysl Ring Road; in the first two projects the need to carry out wildlife inventory resulted from the entry into force of the Act on Environment of 3 October 2008, and the demarcation of new borders of the Natura 2000 areas (which covered the area of project implementation) and, in addition, of low-quality environmental documentation; as that inventory can be conducted only during the vegetation season and after giving comments to such an inventory, it may not impossible to quickly introduce corrections (as you have to wait for the next season) the need to maintain inventories can significantly contribute to prolonging of the venture.

#### **6.4 Stage of obtaining the decision on the Implementation Permit for Road Investment**

The decision on the Implementation Permit for Road Investment is required in 28 projects. One project is implemented within building permit. For the 9 projects all decisions on the Implementation Permit for Road Investment have already been received, while 19 projects do not yet have all the required decisions. Depending on the project, the number of the required Implementation Permits for Road Investment ranged from 1 to 7.

The main problems that occurred at the stage of obtaining the Implementation Permit for Road Investment were:

- **Delays in assumed time limits of obtaining the Implementation Permit for Road Investment;** the ability to apply for the Implementation Permit for Road Investment is conditioned on prior receipt of the Decision on Environmental Conditions, and therefore the above-described delay (point 6.3) in obtaining the Decision on Environmental Conditions translated into delayed receipt of the Implementation Permit for Road Investment;
- **Appeals from decisions on the Implementation Permit for Road Investment by residents** who disagree with locating the investment project near their place of their

residence; such a problem occurred in 7 projects (III.1 Kielce, IV.1 Tarnobrzeg voivodeship road, IV.1 Chmielnik-Osiek voivodeship road, IV.1 Konskie Ring Road, IV.1 Jedrzejow Ring Road, IV.1 Wachock Ring Road, IV.1 Przemysl Ring Road); at the same time, as not all Implementation Permit for Road Investment yet been obtained by the beneficiaries, submitting appeals to the Ministry of Infrastructure can be regarded as one of the major risks in the preparation stage of projects; appeals in each case resulted in a few months extra time for validation of the Implementation Permit for Road Investment; the solution is to introduce immediate enforceability of the decision which does not stop the commencement of construction works (e.g. in the project IV.1 Przemysl Ring Road), but in the project III.1 Kielce, despite making the decision immediately enforceable, work did not begin as the beneficiary did not want to evict people without considering the appeal from the decision (the result was a 14 month delay in one of the tasks of the project);

- **The need to re-apply for the Implementation Permit for Road Investment;** in the case of two projects (IV.1 Stawiski Ring Road and IV.1 Szczuczyn Ring Road) the beneficiary has requested the Implementation Permit for Road Investment having no permit required by Water Law Act. They did not provide the missing document within the statutory time limit which meant that once again he had to submit an application to the office of a starost (the whole process has lasted for 6 months and should be complete within the next few weeks); in turn, the previous decision on the Implementation Permit for Road Investment in the project IV.1 Jaroslaw Ring Road was repealed due to significant changes in the concept and the beneficiary re-applied for her issue.

#### **6.5 Stage of preparing and conducting public procurement;**

Problems associated with the stage of preparing and conducting public procurement related to:

- **Difficulties with selecting the contractor** - the cancellation of the tender for Feasibility Study in the project III.1 Rzeszow; cancellation of the tender for the main contractor of proper investment implementation due to budget overruns in the project IV.1 Hrubieszow Ring Road; numerous requests for the Specification of Essential Terms of a Contract (SIWZ), extending the choice of contractor of proper investment implementation, for projects IV.1 Tarnobrzeg Voivodeship Road, IV.1 Melgiewska Interchange in Lublin and IV.1 Jaroslaw Ring Road;
- **Low quality work of contractors doing project documentation** (at the project preparation stage) - in the project III.1 Rzeszow and IV.1 Tarnobrzeg voivodeship road, the beneficiary withdrew from the contract with the contractor because of the poor quality of documentation and problems with meeting deadlines; in projects IV.1 Bridge on the Vistula - Polaniec, IV.1 Przemysl Ring Road, IV.1 Redevelopment of Kleeberg St in Bialystok, IV.1 Bridge on the Vistula River in Kamien, IV.1 Olecko Ring Road, the results of low-quality of documentation have been numerous inquiries of the Regional Directorates for Environmental Protection concerning environmental documentation; in projects IV.1 Stawiski Ring Road and IV.1 Szczuczyn Ring Road mistakes were made by the documentation contractor and they resulted in a few weeks delay in its development; in the project IV.1 Barglow Koscielny Ring Road low-quality of specific programme concepts resulted in numerous corrections.
- **Low-quality work at the stage of proper investment implementation** - for example projects IV.1 Jaroslaw Ring Road and IV.1 Frampol Ring Road in which case the difficulties with proper investment implementation arise from too small staff potential of the main contractor.

## **6.6 The possibility of financing projects of OP DEP**

In the case of three tested projects, funding from the OP DEP is not guaranteed or there is a substantial risk of losing it:

- IV.1 Wachock Ring Road - the project has been classified in the National Road Construction Programme for 2011-2015 as one whose implementation can be started by 2013 on condition that there are savings; therefore, due to the fact that the project lost funding guarantees from the state budget, it was transferred to the reserve list on the List of Individual Projects of OP DEP which means it probably will not be achieved in the current financial perspective;
- IV.1 Barglow Koscielny - the project has guaranteed funding from OP DEP, but it is very likely the investment implementation costs will increase due to the change in the material scope (the need to adapt investment parameters to the recommendations of road safety audit) and the need to accept the increased budget by the General Directorate for National Roads HQ and the Ministry of Infrastructure;
- III.1 Rzeszow – as a result of many months of delays in project preparation for the implementation, the project has been recognised as threatened which means that there is a significant risk of not using the OP DEP funds earmarked for the project.

## **6.7 Involving JASPERS experts in the preparation of projects**

3 out of 29 examined projects were placed under the JASPERS initiative (in the projects III.1 Rzeszow and III.1 Olsztyn JASPERS support included only providing opinions, in project III.1 Lublin support was granted in a complex preparation of documentation).

In the project III.1 Rzeszow support was granted in several areas: Feasibility Study, the method of calculating the level of funding, environmental documentation, issues concerning public aid, and support at the concept stage. In the project III.1 Olsztyn consultancy (opinions) was limited only to Feasibility Study.

Project III.1 Lublin, like Rzeszow, has been covered by JASPERS support (complex preparation of documentation) from the very beginning and in a comprehensive manner, as a peculiar, large and complex project (trolley buses), and the developed documentation was to serve as a model for other projects. That did not happen due to the fact that the preparation of documentation happened with a long delay.

One of the benefits of the project being supported by JASPERS is to improve verification of large projects by the EC.

The problems that arise in cooperation with experts from JASPERS are:

- No specific proceeding pathways for consultants - they are not bound by any procedure and time limits within which they must relate to verified documents;
- Extending the process of preparing documents involving consultants;
- Language barriers (consultants communicate in a foreign language, usually English).

## **6.8 Potential problems / barriers to the implementation of projects which may result in further delays**

There are 12 projects that have not yet started proper implementation. Potential problems and barriers during the preparation stage of these investment projects are:

- Prolonged acquisition of the Implementation Permit for Road Investment - as a result of delays in obtaining the Decision on Environmental Conditions;
- Further changes to the material scope of the project from both the decisions made by the beneficiary and recommendations at the acquisition stage of the Decision on Environmental Conditions, and as a result of public consultation;
- Problems in the implementation of public procurement for the development of project documentation (low quality of documentation and failure to meet deadlines) resulting from the short time that the beneficiary gives for the implementation of the order (example: IV.1 Konopnica voivodeship road - and IV.1 Bridge over the Vistula river in Kamien where the beneficiary gives the contractor 1.5 months for the development of Feasibility Study).

In the case of 17 projects, which are already in phase of the proper implementation, significant delays can be associated mainly with the announcement and settlement of subsequent tender proceedings (if the project is carried out under several tasks or stages), and also with the problems in cooperation with contractors.

In projects where the investment implementation has already begun, we are dealing with two cases: investment projects are materially advanced or projects are at a low level of material advancement (for example, the works have just been started).

In the case of the first type of projects, the possibility of further delays cannot be excluded, while the risk that they happen is small.

For the second type of projects, the range of options for the delays is broad and difficult to clearly predict (these may be problems with the weather, unexploded bombs, archaeological sites, low mobilisation of the contractor, the need to implement additional works).

## **6.9 Assessment of the feasibility of planned projects**

In the vast majority of projects, the risk that investments fail to occur and will not be settled until the end of the eligibility period of the OP DEP is not identified. Despite the problems, delays and risks in the preparation and proper implementation stages of the projects, it was found that there is enough time to complete projects successfully.

Beneficiaries plan to submit most requests for the final payment in 2012 and 2014. Among the projects surveyed, for 9 of them beneficiaries indicated that they cannot indicate the date of the last request for payment, even approximately. This applies in particular to projects that have not yet filed aid applications, and still have problems completing the necessary documentation in order to submit aid applications. In 2015, the last applications for the final payment are scheduled to be submitted for 3 projects.

The threat to the viability of planned projects has been identified in 2 projects:

- IV.1 Wachock Ring Road - the project was transferred to the reserve list of the List of Individual Projects of OP DEP which means it probably will not be implemented within the current financial perspective;

- III.1 Rzeszow – due to the delay in filling the aid application, there is risk that the project will not be implemented within the current financial perspective.
- In the project IV.1 Bridge on the Vistula – Polanec, due to delays in the preparation of the project and lack of final selected investment variant, there is a risk that the deadlines assumed by the beneficiary will not be able to be achieved. As a result there is a risk that the project will not be implemented in the financial perspective 2007-2013.

#### **6.10 Necessary corrective actions for smooth implementation of the Measures and projects**

As a result of the study, a number of corrective actions and solutions used by beneficiaries were identified, whose aim was and is to streamline and speed up project preparation and implementation.

The most important and most commonly used "best practices" are listed below:

- At the stage of constructing the concept of the project: **properly planning the path to develop the concept of the project**, including the preparation of preliminary Feasibility Study and an early information for the society and consultation of issues relating to the planned investment project; working out a preliminary concept (preliminary Feasibility Study) will allow better define the scope and project costs, minimise the need to introduce significant changes in the next steps and allow to select the most adequate variant; carrying out consultation will in turn minimise the risk of social protests and appeals that may arise at the stage of decision making on the Decision on Environmental Conditions and the Implementation Permit for Road Investment;
- At the stage of preparing Feasibility Study and project documentation it is important that **the beneficiary collects current data** (such as changes in the city population, the location of education establishments and workplaces, the needs for the transport of the population in the city) and to carry out systematic analyses (movement patterns, movement studies); such solutions will accelerate the development and improve the quality of Feasibility Study and they will also show the precise economic effects of the project;
- At the stage of the preparation of Feasibility Study and project documentation, it is worth considering **to commission preparing the concept, Feasibility Study, project documentation and the Environmental Impact Assessment to a single contractor**. This solution preserves the logical continuation of activities from the concept to technical documentation; the contractor will then have comprehensive knowledge about the project; it also minimises the possibility of a discrepancies between the Feasibility Study and the Environmental Impact Assessment; while choosing such a solution you should be aware of the risks it carries; it is necessary to select a contractor who will cope with this task in terms of know-how and organisation; it is therefore necessary to determine precise requirements to be met by the tenderer;
- At the stage of obtaining decisions and permits, **ongoing and constant cooperation with the authority issuing decisions is important**; it allows for continuous monitoring of the process of obtaining them, for rapid response to the need for any corrections or additions which affect the efficient and faster process of obtaining the document;
- At the stage of obtaining the Implementation Permit for Road Investment, the solution that will allow for quicker launch of the proper investment project is to **request immediately enforceability for the Implementation Permit for Road Investment**; it allows for

starting work on the acquired area without the need for validation of the decision; such application they must be properly justified, however, by social or economic interest;

- At the stage of acquiring the Implementation Permit for Road Investment (specifically, land for investment), **it is key to inform the public about the project and the associated need for land acquisition**; it is worth to hold talks and negotiations with the inhabitants of areas for investment, so that you can buy the necessary land even before submitting the application for the Implementation Permit for Road Investment; it will reduce the risk of appeals against decisions on the Implementation Permit for Road Investment;
- The stage of the preparation of tender documents (any kind), it is important **to precisely define the experience to be met by the contractor**; the experience should be as close as possible to the scope and size of the order concerned; such a solution will help reduce the risk that orders will be taken by a contractor who has not cope with the task, especially since the only criterion used by the beneficiaries in the evaluation of tenders is the lowest price;
- At the stage of the preparation of tender documents, where possible, it is advisable to apply the tender award criteria other than 100% of the price – tenders should be evaluated on their merits to allow selecting the tender that meets the Employer’s expectations best;
- At the stage of implementing public procurement (preparation of documentation and construction works), **the ongoing cooperation with the contractor or the contractors is important**; it should be based on systematic reporting and verification of sub-studies by the beneficiary; in case of simultaneous preparation of documents by various contractors (Feasibility Study, building permit design, the Environmental Impact Assessment), verification of consistency of these documents will be served best by ongoing collaboration between the contractors.

In addition to identifying good practices, as a result of the study **recommendations** were formulated which in the vast majority are directed to the IB and MA OP DEP. The following recommendations were identified:

- The continuation of organisation of training, the subject of which is adjusted to specific projects, i.e. road and public transport investment projects; one of the elements of such meetings which should be seen workshops, should be the presentation of good practices in projects;
- The continuation of the monitoring process of projects; the participation of PAED employees in key meetings during project preparation (e.g. the most important meetings with documentation contractors, meeting in the Regional Directorates for Environmental Protection) and during the implementation of the material scope (participation in the construction councils);
- The use of well-tried institutional, organisational and procedural solutions in the programme implementation in future financial perspective; keeping the simplest management structure of the programme (in OP DEP based on two-tier structure – MA and IB);
- Using construction councils as one of the sources of information about the current situation in the projects; in light of the fact that beneficiaries do not always willingly and continuously inform PAED carers about emerging problems, it is recommended that PAED representatives keep participating in these meetings.





## 1. Wprowadzenie

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania ewaluacyjnego wykonanego na zamówienie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przez zespół badawczy Agrotec Polska Sp. z o.o. Badanie zostało realizowane w okresie od czerwca do października 2011 roku. Dane zaprezentowane w Raporcie końcowym odzwierciedlają sytuację na połowę września 2011 r.

### 1.1. Cel badania

Zasadniczym celem badania była **analiza barier wdrażania wybranych projektów** w ramach Działania III.1 – *Systemy miejskiego transportu zbiorowego* oraz Działania IV.1 – *Infrastruktura drogowa* realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (PO RPW).

W ramach realizacji celu ewaluator dokonał identyfikacji przyczyn zaistniałych opóźnień i barier dotyczących etapu przygotowania zaplanowanych inwestycji oraz wskazał działania naprawcze pozwalające rozwiązać zdiagnozowane problemy. Tak zaprojektowana ewaluacja ma służyć usprawnieniu realizacji Działania III.1 i IV.1 PO RPW a także projektów, mających realizować ich cele oraz przekładających się na wartość wskaźników programowych i wartość płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów.

Powyższy cel zakładał konieczność wykonania następujących zadań:

1. dokonania pełnej diagnozy sytuacji i ustalenia gdzie występują problemy i towarzyszące im opóźnienia w realizacji obu badanych Działań;
2. wskazania dokładnych przyczyn zaistniałych problemów/opóźnień w realizacji Działań;
3. wskazania dalszych potencjalnych problemów/barier wdrażania (ryzyk) w zaplanowanych projektach, które mogą skutkować dalszymi opóźnieniami;
4. dokonania oceny możliwości realizacji (tj. wykonania inwestycji) zaplanowanych projektów, w zakresie/skali aktualnym/ej na moment prowadzenia ewaluacji;
5. wskazania niezbędnych działań naprawczych służących sprawnej realizacji poszczególnych działań i projektów, na etapie przygotowania dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia fizycznej realizacji projektu.

### 1.2. Zakres badania

W ramach PO RPW realizowanych jest sześć osi priorytetowych. Badaniem objęto dwa Działania; Działanie III.1 *Systemy miejskiego transportu zbiorowego* realizowanego w ramach III osi priorytetowej (*Wojewódzkie ośrodki wzrostu*) oraz IV.1 *Infrastruktura drogowa* realizowanego w ramach IV osi priorytetowej (*Infrastruktura transportowa*), za których wdrażanie odpowiedzialna jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), pełniąca rolę Instytucji Pośredniczącej PO RPW (IP).

**Celem Działania III.1 jest zwiększenie mobilności mieszkańców oraz funkcjonalności i efektywności ekonomicznej funkcjonowania transportu miejskiego.**

Aby rozwijać potencjał wzrostu gospodarczego oraz podnosić jakość życia mieszkańców potencjalnego obszaru metropolitalnego konieczne jest stworzenie zintegrowanych systemów transportu zbiorowego. W dłuższej perspektywie rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunikacyjnej przyczyni się do zwiększenia mobilności zawodowej i przestrzennej mieszkańców, a tym samym wzrostu dostępności do rynku pracy i nauki. W ramach Działania wspierane są kompleksowe projekty tworzenia bądź rozbudowy ekologicznych systemów transportu zbiorowego, wynikające z aktualnych zintegrowanych planów rozwoju transportu publicznego. Preferowane są projekty, dzięki którym nastąpi integracja infrastrukturalna wszystkich form (środków) transportu funkcjonujących na terenie „potencjalnego obszaru metropolitalnego” (np. autobus, trolejbus, tramwaj, środki transportu kolejowego, w tym szynobus, powietrznego i indywidualnego), również w tzw. łańcuchy ekomobilności (tzn. systemy powiązań transportu publicznego z komunikacją pieszą i rowerową.) Projekty realizowane w ramach Działania powinny przyczynić się do usprawnienia przemieszczania się mieszkańców miast i terenów podmiejskich, a przez to wpłynąć na zwiększenie ich mobilności zawodowej. Usprawnienia komunikacyjne w obrębie „potencjalnego obszaru metropolitalnego” pomogą również w likwidacji barier dla rozwoju przedsiębiorczości. Działanie jest otwarte dla miast wojewódzkich Polski Wschodniej (Lublin, Rzeszów, Białystok, Olsztyn, Kielce) oraz gmin należących do potencjalnego obszaru metropolitalnego, rozumianego jako obszar bezpośredniego oddziaływania społeczno – gospodarczego miasta wojewódzkiego, wyodrębniony przez każdy z regionów.<sup>3</sup>

**Celem Działania IV.1 jest poprawa powiązań z krajowym i międzynarodowym układem transportowym.**

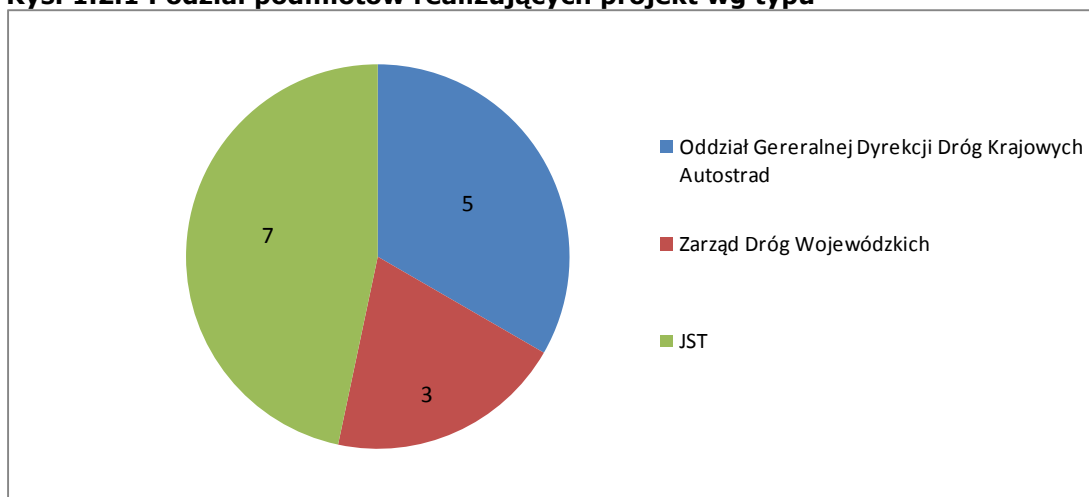
Biorąc pod uwagę fakt, iż stan sieci drogowej decyduje o wewnętrznej spójności i atrakcyjności inwestycyjnej województw, a poprawa dostępności komunikacyjnej może stanowić jeden z najistotniejszych czynników wykorzystania potencjałów rozwojowych regionów, PO RPW objął wsparciem działania z zakresu budowy i modernizacji ważnych odcinków dróg wojewódzkich oraz obwodnic w ciągach dróg krajowych na obszarze Polski Wschodniej. Realizacja przedsięwzięć w ramach osi priorytetowej IV przyczyni się do stworzenia szybszych i bezpieczniejszych powiązań pomiędzy ośrodkami centralnymi a pozostałymi obszarami w regionach Polski Wschodniej oraz ułatwi dostęp do głównych międzynarodowych korytarzy transportowych Transeuropejskiej Sieci Transportowej TEN-T. W ramach Działania realizowane są inwestycje, które usprawnią funkcjonowanie głównych ciągów komunikacyjnych. Wymiernym rezultatem realizacji tych przedsięwzięć będzie pobudzenie rozwoju ekonomicznego województw Polski Wschodniej i przeciwdziałanie zapóźnieniom o charakterze inwestycyjnym. Realizacja zadań ukierunkowanych na zwiększanie dostępności komunikacyjnej, przez właściwe gospodarowanie przestrzenią, przyczyni się do rozwijania konkurencyjności i ożywienia przedsiębiorczości.<sup>4</sup>

Badaniem objęto **29 projektów** spośród zakwalifikowanych do pozyskania wsparcia w ramach PO RPW realizowanych przez 15 różnych beneficjentów. 5 projektów realizowanych jest w ramach Działania III.1, pozostałe 24 w ramach Działania IV.1 (w trakcie badania jeden projekt IV.1 Wąchock, został przeniesiony na listę rezerwową).

<sup>3</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowych, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Warszawa 29.07.2011, s. 46

<sup>4</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowych, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Warszawa 29.07.2011, s. 57

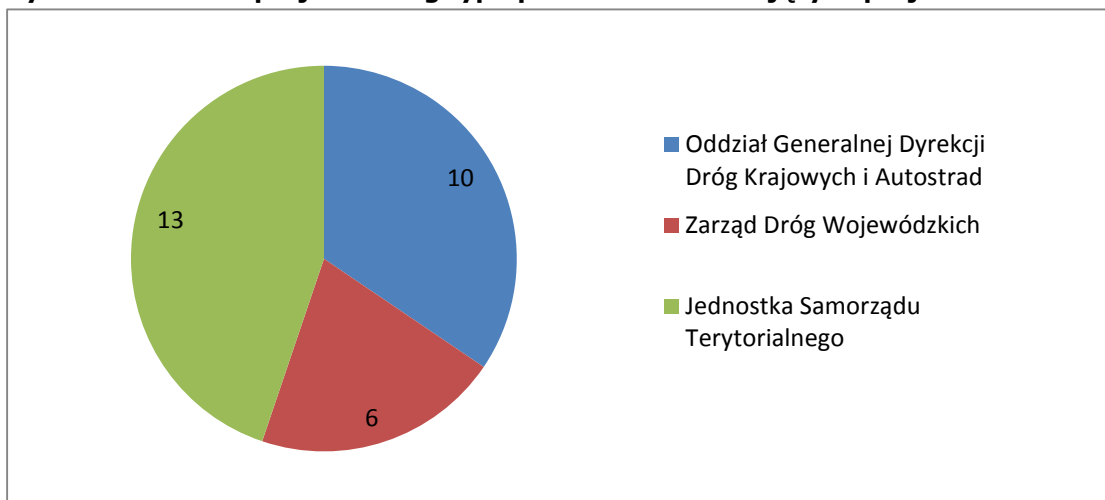
**Rys. 1.2.1 Podział podmiotów realizujących projekt wg typu**



Źródło: Opracowanie własne

Wśród podmiotów realizujących projekty w PO RPW najliczniejszą grupę stanowią Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST - 7 podmiotów), drugą najliczniejszą grupę stanowią Oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA - 5 podmiotów), najmniej liczną grupę stanowią Zarządy Dróg Wojewódzkich (ZDW - 3 podmioty).<sup>5</sup>

**Rys. 1.2.2 Podział projektów wg typu podmiotów realizujących projekt**

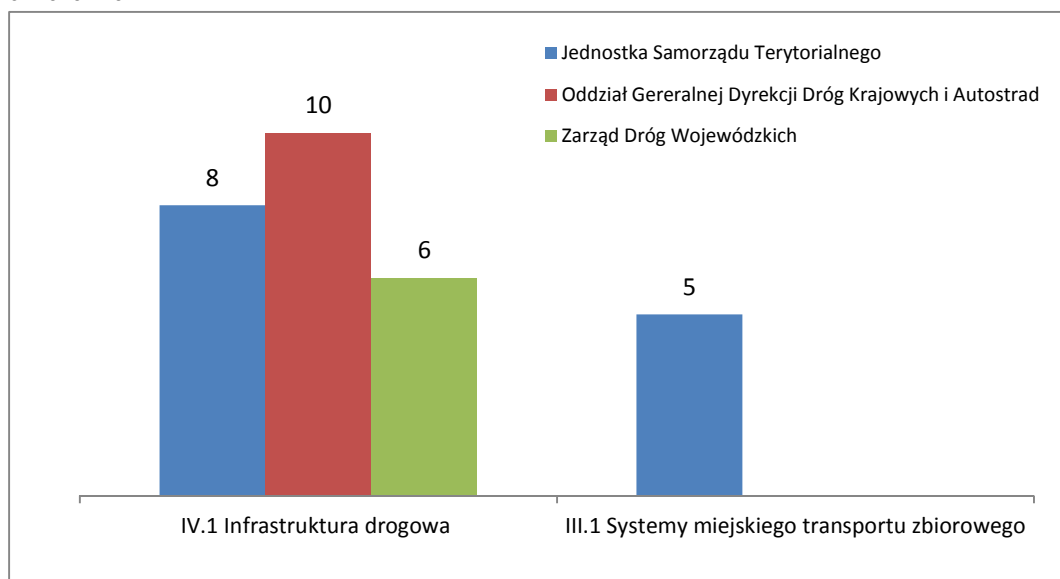


Źródło: Opracowanie własne

Podmiotami realizującymi projekty w ramach Działania III.1 są wyłącznie JST. W przypadku projektów objętych wsparciem w ramach Działania IV.1 najczęściej inwestycje realizują Oddziały GDDKiA (10), drugie miejsce zajmują JST (8), trzecie - ZDW (6).

<sup>5</sup> ZDW są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi finansowanymi z budżetu samorządu województwa. Występują jako podmioty realizujące projekty, natomiast głównym beneficjentem są Samorzady Województwa, z których budżetów finansowane są inwestycje.

**Rys. 1.2.3 Podział projektów wg podmiotów realizujących projekt w podziale na działania**



Źródło: Opracowanie własne

### 1.3. Metodologia badania

Realizacja badania została podzielona na etapy. Dla osiągnięcia celów badawczych wykorzystano **ilościowe** oraz **jakościowe** metody i techniki badawcze.

**Etap wstępny** badania miał charakter organizacyjny (spotkanie wewnętrzne Zespołu badawczego, spotkanie inauguracyjne z Zamawiającym oraz pozyskanie danych od Zamawiającego).

**Etap przygotowania metodologii** obejmował **wstępną analizę danych zastanych** (dokumenty programowe, prawne i sprawozdawcze) oraz **wywiady wstępne** z przedstawicielami IP (5 osób).<sup>6</sup> Produktem tego etapu badania był Raport metodologiczny.

**Etap diagnozy sytuacji** obejmował **szczegółową analizę danych dotyczących projektów** (pre-umowy, dane monitoringowe, etc.), realizację **wywiadów pogłębionych z opiekunami projektów** w IP (7 opiekunów - wywiady w odniesieniu do każdego projektu). Zrealizowano również badanie ilościowe wśród beneficjentów (**ankieta internetowa CAWI**). Zgromadzono 29 ankiet, co stanowi 100% populacji projektów. Wzór ankiety znajduje się w załączniku nr 7.5 do niniejszego Raportu.

**Etap realizacji badań pogłębionych** obejmował realizację **wywiadów pogłębionych z beneficjentami**. Wywiady dotyczyły wszystkich 29 projektów.

**Etap realizacji studiów przypadku** obejmował **analizę 2 projektów PO RPW oraz 5 projektów spoza PO RPW** zbliżonych zakresem rzeczowym do badanych projektów PO RPW, które można wskazać jako **przykłady dobrych praktyk w przygotowaniu i realizacji projektów**. Studia przypadków objęły analizę danych zastanych dotyczących wybranych projektów oraz wywiady pogłębione z beneficjentami. Lista projektów, szczegółowy opis metodologii oraz sprawozdania ze studiów stanowią załącznik nr 7.2 do niniejszego Raportu.

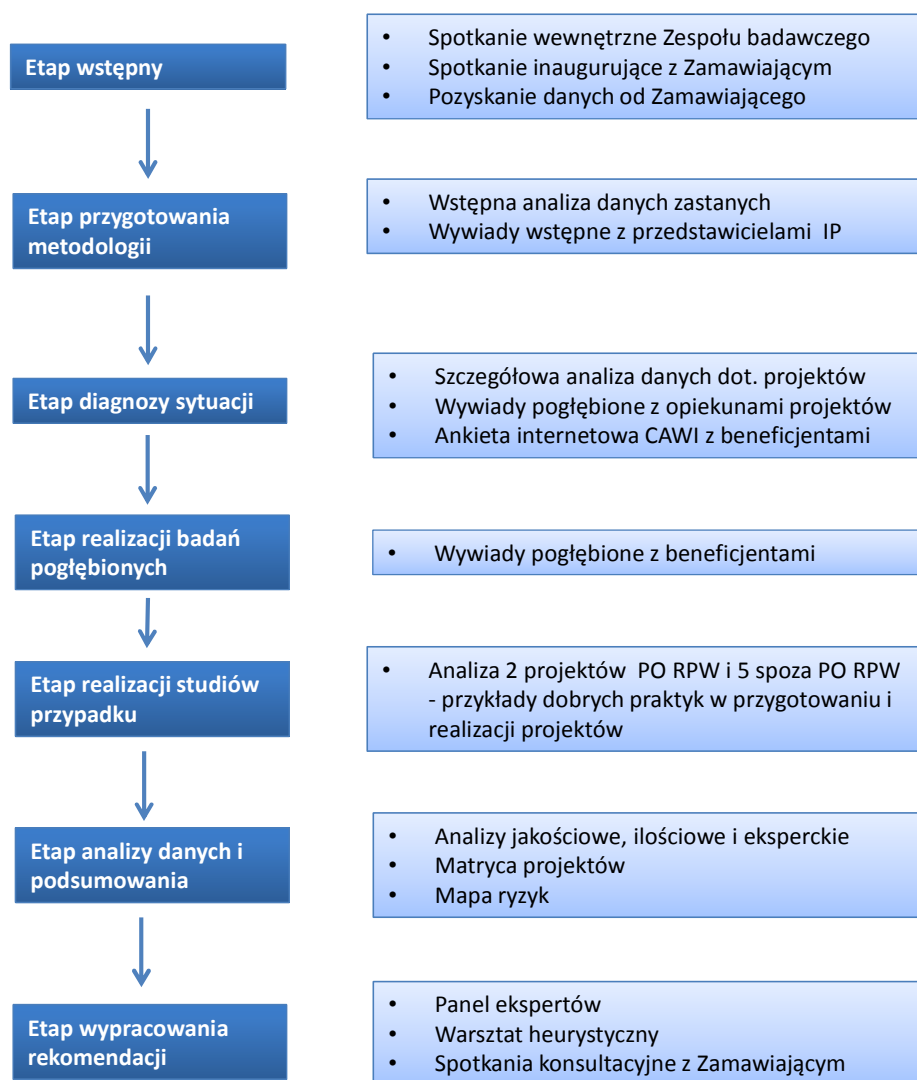
<sup>6</sup> We wstępnej fazie badania zaplanowano również wywiady z przedstawicielami instytucji zarządzającej, jednak ze względu na nieobecność kluczowych osób, wywiady w MRR zrealizowano pod koniec realizacji badania (2 osoby wskazane przez MRR).

**Etap analizy danych i podsumowań** obejmował **analizy jakościowe, ilościowe i eksperckie**. Dane szczegółowe dotyczące poszczególnych projektów, pochodzące z ankiety CAWI, wywiadów pogłębionych oraz dokumentów sprawozdawczych i innych, zostały zgromadzone w **matrycy projektów** i służyły usystematyzowaniu analiz (patrz załącznik nr 7.7 do niniejszego Raportu). Dane zebrane z różnych źródeł były także podstawą do opracowania pogłębionej analizy ryzyka, tj. potencjalnych problemów, które mogą wystąpić w trakcie realizacji Działań. W wyniku tych analiz powstała **mapa ryzyk**, która określa stopień zagrożenia poszczególnych projektów (patrz załącznik 7.7 do Raportu).

**Etap wypracowania rekomendacji** miał na celu dokonanie podsumowań i uogólnień oraz opracowanie wniosków i rekomendacji i obejmował realizację **panelu ekspertów** (osoby z wiedzą i doświadczeniem z zakresu prawa budowlanego, PZP, ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, realizacji inwestycji drogowych; lista uczestników panelu stanowi załącznik nr 7.3) oraz **warsztatu heurystycznego** z udziałem przedstawicieli Zamawiającego oraz MRR (lista uczestników znajduje się w załączniku nr 7.3). Opracowaniu ostatecznej wersji Raportu końcowego służyły **spotkania konsultacyjne** z Zamawiającym.

Poniżej przedstawiono schemat metodologii badania w formie graficznej.

**Rys. 1.3.1 Schemat metodologii badania**



Źródło: opracowanie własne

## 2. Diagnoza sytuacji oraz charakterystyka projektów

### 2.1. Wprowadzenie

PO RPW jest programem realizowanym w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, swoim zakresem obejmuje obszar pięciu najslabiej rozwiniętych województw Polski. Główny cel Programu jest zwiększenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Badaniem objęto 29 projektów, które można podzielić na dwie grupy: pierwszą grupę stanowią projekty, dla których złożony został wniosek o dofinansowanie (WoD), drugą - projekty, dla których WoD jest w trakcie przygotowania.

W projektach, dla których **złożono WoD** (w sumie 21), średnie opóźnienie w odniesieniu do pierwotnego terminu złożenia WoD wynosiło 6,7 miesiąca, najmniejsze jednomiesięczne opóźnienie wystąpiło w projektach IV.1 Obwodnica Przemyśl oraz IV.1 Obwodnica Końskie. Największe, 27 miesięczne opóźnienie, miało miejsce w projekcie IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku. Wśród projektów, dla których złożono WoD, w przypadku 5 projektów dotychczas nie podpisano umowy o dofinansowanie (UoD). Są to projekty:

- III.1 Olsztyn (ocena projektu jest zawieszona do czasu aktualizacji WoD);
- VI.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku (WoD złożono w drugiej połowie września 2011 r.);
- IV.1 Obwodnica Szczuczyn, IV.1 Obwodnica Stawiski (dla tych dwóch projektów WoD został złożony 8 września 2011 r.);
- IV.1 Obwodnica Wąchock (projekt w trakcie realizacji badania został przeniesiony na listę rezerwową ze względu na brak zapewnionego wkładu własnego).

Znaczna część projektów ze złożonymi WoD jest już w trakcie rzeczowej realizacji (16 projektów). Z przeprowadzonych analiz wynika, że 8 z nich nie zakończy się w terminie określonym w pre-umowie.<sup>7</sup>

Drugą grupę stanowią projekty, dla których **nie złożono jeszcze WoD** (w sumie 8 projektów). Średnie przesunięcie między terminami określonymi w pre-umowach a aktualnymi informacjami podanymi przez beneficjentów wynosi 10 miesięcy. Największe, 21 miesięczne opóźnienie, wystąpiło w projekcie III.1 Rzeszów, najmniejsze w projekcie IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień (3 miesiące). Średnie opóźnienie w stosunku do zapisów pre-umowy określających termin rozpoczęcia rzeczowej realizacji wynosi 18 miesięcy.

Głównym obszarem, którego dotyczyły opóźnienia, wskazywanym przez beneficjentów, okazały się **problemy z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach** (DOŚU). Jako problematyczne beneficjenci wskazywali: złożoność procedur, zmiany regulacji w zakresie uzyskiwania decyzji środowiskowych (wejście w życie 15 listopada 2008 r. przepisów Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

<sup>7</sup> Szczegółowe dane dotyczące planowanych i rzeczywistych dat kluczowych w przygotowaniu i realizacji projektów stanowią załącznik nr 7.10 do Raportu.

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227)<sup>8</sup> oraz długi okres oczekiwania na wydanie DOŚU.

Beneficjenci wskazywali ponadto na **problemy z opracowaniem dokumentacji projektowej**, co w znacznej mierze wynikało ze słabej jakości przygotowanej dokumentacji przez wykonawców. Problemy w tym względzie były pośrednio efektem stosowanej w ramach postępowań przetargowych praktyki wyboru wykonawcy, gdzie jedynym kryterium wyboru była najniższa cena.

Beneficjenci wskazywali również na **problemy z opracowaniem SW** (16 projektów), na **problemy z uzyskaniem pozwolenia na budowę** (16) oraz **z uzyskaniem terenu pod inwestycję** (15 projektów)<sup>9</sup>. Wszystkie wyżej wymienione przyczyny opóźnień miały bezpośredni wpływ na nieterminowe złożenie WoD.<sup>10</sup>

W trakcie badania zdiagnozowano również **utrudnienia z podejmowaniem ważnych decyzji w sprawie projektu po stronie beneficjenta** (wynik z wywiadów pogłębionych z PARP). W przypadku dwóch projektów (III.1 Olsztyn, III.1 Rzeszów) decyzyjność w projekcie skupiona była u jednej osoby - tylko prezydent miasta był umocowany do podjęcia decyzji. W związku z tym w projekcie III.1 Olsztyn odwołanie prezydenta spowodowało zablokowanie na pewien czas podejmowania decyzji odnośnie przygotowywanej inwestycji. Z kolei w projekcie III.1 Rzeszów przyjęty system, w ramach którego każda decyzja związana z projektem musiała być zatwierdzana przez prezydenta (w tym np. ustalenia robocze z opiekunem w PARP) okazał się być nieefektywny.

W kolejnym rozdziale opisano w sposób bardziej szczegółowy problemy pojawiające się w projektach, w tym pokazano skalę opóźnień, jakie te problemy spowodowały na etapie przygotowywania do realizacji. Opisy przedstawiono dla każdego projektu objętego badaniem, w podziale na Działania PO RPW.

---

<sup>8</sup> Nazywana w dalszej części raportu Ustawą środowiskową z 3 października 2008. Więcej nt. zmian w tej ustawie znajduje się w rozdziale 3.5.1 Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>9</sup> Większość beneficjentów pozyskuje dla swoich projektów decyzję o ZRID kumulującej decyzje o pozwoleniu na budowę oraz dostępie terenów pod inwestycję, zatem wymienione problemy z uzyskaniem tych pozwoleń dotyczą właśnie trudności na etapie pozyskania ZRID.

<sup>10</sup> Powiązania między poszczególnymi elementami przygotowania projektów oraz złożeniem WoD opisano w rozdziale 3.1 Wprowadzenie.

## 2.2. Charakterystyka projektów

### 2.2.1. Działanie III.1

**Tytuł projektu:** Zintegrowany system miejskiego transportu publicznego w Lublinie (nazwa skrócona: III.1 Lublin)

**Stan zawansowania projektu:** 1 września 2011 r. beneficjent podpisał UoD. Zaawansowanie rzeczowe projektu na dzień prowadzenia badania szacowane jest na ok. 1%<sup>11</sup>.

Beneficjent w dniu 14 września 2011 r. wyłonił wykonawcę na realizację zadania. Zaprojektowanie i Budowa Systemu Zarządzania Ruchem w Lublinie (ogłoszonego w dniu 30 marca 2011 r.).

Aktualnie beneficjent ma podpisaną umowę z jednym wykonawcą robót budowlanych: na nowy odcinek ul. Grygowej od ul. Witosza do Dr. M. Majdanka wraz z rondem (zadanie zostanie zakończone w połowie listopada 2011 r.). W dniach 9 i 25 sierpnia br. Zamawiający ogłosił dwa przetargi na budowę trakcji trolejbusowej z terminami składania ofert wyznaczonymi na koniec września 2011 r. Pozostałe postępowania przetargowe są obecnie w trakcie przygotowywania lub w trakcie oceny ofert. **W projekcie wystąpiło ok. 3 miesięczne opóźnienie w złożeniu WoD względem terminów deklarowanych w pre-umowie. Projekt planowo ma zostać zakończony zgodnie z terminami określonymi w pre-umowie tj. w I kwartale 2015 r.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Opóźnienie w omawianym projekcie powstało w głównej mierze na skutek obszernego zakresu rzeczowego, który w trakcie opracowywania poszczególnych dokumentów podlegał modyfikacjom. Powyższe powodowało konieczność wprowadzenia zmian w przygotowywanej dokumentacji aplikacyjnej (SW, dokumentacji technicznej). Ponadto w końcowej fazie przygotowania inwestycji (przed złożeniem WoD) z zakresu projektu wyłączone zostały niektóre zadania, odnośnie których beneficjent zdiagnozował możliwość wystąpienia problemów z zabezpieczeniem finansowania.

**Tytuł projektu:** Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic (nazwa skrócona: III.1 Rzeszów)

**Stan zawansowania projektu:** Planowana data złożenia WoD jest określana przez beneficjenta na IV kwartał 2011 r. (połowa grudnia). Projekt jest we wstępnej fazie rzeczowej realizacji, wyłoniony został wykonawca na realizację jednego kontraktu budowlanego (z ofertą na poziomie ok. 24 mln zł). Rzeczowe zaawansowanie realizacji projektu szacowane jest na ok. 6%<sup>12</sup>. Beneficjent wstrzymuje się z ogłoszeniem kluczowych dla realizacji projektu przetargów do momentu złożenia WoD. **W projekcie wystąpiło 21 miesięcy opóźnienia w złożeniu WoD względem deklarowanego terminu w pre-umowie. Przewidywany termin zakończenia realizacji inwestycji uległ wydłużeniu o 2 lata względem terminu deklarowanego w pre-umowie).**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie wystąpiły dwa zasadnicze czynniki, które przełożyły się na powstanie opóźnień.

Pierwszym z nich był brak przyjęcia przez beneficjenta ostatecznego zakresu rzeczowego projektu (w trakcie przygotowywania projektu kilkakrotnie zmieniano koncepcję sposobu funkcjonowania transportu w mieście – począwszy od szynobusów, przez kolejkę podwieszaną, aż do autobusów).

---

<sup>11</sup> Informacja udzielona przez beneficjenta podczas wywiadu pogłębionego.

<sup>12</sup> J.w.



Zakres rzeczowy projektu w stosunku do przedstawionego w niniejszym raporcie może jeszcze ulec zmianie - w związku z koniecznością wyłonienia nowego wykonawcy dokumentacji aplikacyjnej opracowywana jest ostateczna koncepcja projektu, a także nowy model finansowy, przez co może zaistnieć potrzeba wprowadzenia kolejnych zmian zakresu rzeczowego projektu np. o budowę dróg. Przygotowywane SW podlega weryfikacji przez ekspertów inicjatywy JASPERS.

Drugim czynnikiem powodującym opóźnienia w projekcie były problemy z wyłonieniem wykonawcy dokumentacji aplikacyjnej a następnie problemy z realizacją powierzonego mu kontraktu. W pierwszym postępowaniu na wyłonienie wykonawcy dokumentacji aplikacyjnej wartość złożonych ofert przekroczyła zaplanowany przez zamawiającego budżet na realizację zamówienia, w związku z czym beneficjent unieważnił postępowanie. Ze względu na szereg trudności związanych z przygotowaniem SW przez wybranego wykonawcę (ewaluator stwierdza, iż wpływ na problemy wykonawcy z wykonaniem zamówienia mogły w pewnym stopniu wynikać z faktu wprowadzania przez beneficjenta w trakcie realizacji kontraktu zmian zakresu projektu), w kwietniu 2011 r. beneficjent odstąpił od umowy z wykonawcą. Nowy wykonawca dokumentacji aplikacyjnej (w tym SW) wyłoniony został w lipcu 2011 r. Do 15 listopada 2011 r. ma on opracować całość dokumentacji aplikacyjnej. W tym okresie przewidziana jest również weryfikacja dokumentacji przez ekspertów JASPERS. Złożenie WoD do PARP planowane jest na grudzień 2011 r.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na powstanie opóźnień w przygotowaniu projektu do realizacji jest brak posiadania przez beneficjenta polityki parkingowej dla transportu indywidualnego w mieście. Według opinii ekspertów JASPERS, skutecznym narzędziem wspierającym budowę nowoczesnego transportu publicznego jest właśnie ograniczenie możliwości parkowania oraz wprowadzenie odpłatności za parkowanie w strefie miejskiej. Beneficjent został zobowiązany przez JASPERS do rozwiązania tego problemu poprzez opracowanie dokumentu określającego założenia do polityki parkingowej i wprowadzenia stref płatnego parkowania w mieście. Prace w tym zakresie prowadzone są przez obecnego wykonawcę dokumentacji aplikacyjnej.

**Tytuł projektu:** Rozwój systemu komunikacji publicznej w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym (nazwa skrócona: III.1 Kielce)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył w deklarowanym terminie WoD i ma podpisaną UoD. Trzy zadania w projekcie zostały już zrealizowane: budowa pętli i zatok autobusowych (w tym dwie pętle wraz z infrastrukturą socjalną dla kierowców autobusów), zakup 40 sztuk autobusów komunikacji miejskiej wraz z automatami mobilnymi do sprzedaży biletów oraz zakup i montaż elektronicznych tablic informacyjnych i stacjonarnych automatów do sprzedaży biletów. Do realizacji pozostały dwa zadania: budowa węzła drogowego u zbiegu ulic: Żelazna, 1 Maja, Zagnańska wraz z przebudową Ronda im. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego oraz budowa ulic usprawniających obsługę komunikacyjną w zachodniej części miasta (rejon Targów Kielce).

**Projekt zostanie zrealizowany do końca 2013 roku, czyli 12 miesięcy później w stosunku do deklarowanego w pre-umowie terminu.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Procedura wydawania DOŚU przypadła na okres, kiedy zmianie uległo prawo dotyczące ochrony środowiska. Beneficjent wskazywał na niejasność przepisów, co spowodowało konieczność ustalenia, czy w przypadku jego projektu, ze względu na liczbę planowanych inwestycji, konieczna będzie jedna, czy też kilka decyzji środowiskowych. Beneficjent zwracał się też z prośbą o interpretację przepisów dotyczących wydawania DOŚU przez PARP. Ustalono konieczność wydania dwóch DOŚU dla projektu. Na wydanie jednej DOŚU beneficjent czekał 8 miesięcy, a na drugiej (dotyczącej największej części inwestycji) 13 miesięcy.

Kolejnym elementem generującym opóźnienia w projekcie było odwołanie do MI, jakie od ZRID złożyli mieszkańcy. Rozpatrzenie odwołania trwało 14 miesięcy. Na ten czas beneficjent wstrzymał się z rozpoczęciem prac, gdyż nie chciał eksmitować ludności bez prawomocnej decyzji, pomimo

posiadania rygoru natychmiastowej wykonalności. W wyniku rozstrzygnięcia odwołania wniesionego przez mieszkańców zaistniała konieczność uchylecia ZRID w części dotyczącej 4 działek. Dla tej części zostanie wydana dodatkowa decyzja o ZRID.

**Tytuł projektu:** Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku - Etap III (nazwa skrócona: III.1 Białystok (etap III))

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent nie złożył jeszcze WoD, obecnie projekt jest opóźniony w stosunku do zapisów pre-umowy o 9 miesięcy. Beneficjent oczekuje na uprawnienie DOŚU (odwołania organizacji ekologicznej od decyzji środowiskowej), aby złożyć wniosek o uzyskanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. **Przewidywany przez beneficjenta termin zakończenia inwestycji to II kwartał 2012 roku, czyli 12 miesięcy później niż określa to pre-umowa.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Projekt jest powiązany z innymi inwestycjami, m.in. z przebudową ulicy Piastowskiej (IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku). Rozpoczęcie rzeczowej realizacji projektu uzależnione jest od częściowego zakończenia inwestycji drogowych realizowanych na terenie miasta w ramach działania IV.1.

**Tytuł projektu:** Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie (nazwa skrócona: III.1 Olsztyn)

**Stan zawansowania projektu:** Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji. **Przewidywany termin zakończenia inwestycji to marzec 2014 roku (3 miesiące później w stosunku do założeń z pre-umowy).** Beneficjent złożył WoD, jednakże ze względu na wnioskowane przez beneficjenta zmiany zakresu rzeczowego (rozszerzenie wynikające z oszczędności porzetargowych), konieczne było dokonanie aktualizacji SW i WoD.

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Pierwsze opóźnienie w przygotowaniu inwestycji nastąpiło na etapie wyboru wariantu projektu i spowodowane było odwołaniem ze stanowiska prezydenta miasta. Konieczność wyboru nowego prezydenta, a tym samym określenia osoby umocowanej do podjęcia decyzji w sprawach dotyczących projektu, miała istotny wpływ na powstanie 5 miesięcznego opóźnienia. SW zostało odebrane od wykonawcy w sierpniu 2009 r., co stanowiło 188 dniowe opóźnienie w stosunku do terminów z pre-umowy. Opóźnienie to wynikało m.in. z przerwy w realizacji SW w okresie od 12 lutego do 21 marca 2009 r. z powodu braku podjęcia przez beneficjenta decyzji dotyczącej wyboru wariantu projektu, która była niezbędna do kontynuowania prac nad tym dokumentem. Ponadto należy odnotować, iż beneficjent nie dotrzymał terminu uzyskania DOŚU. Wg uzyskanych przez ewaluatora w toku realizacji badania wyjaśnień, opóźnienie to związane było z przedłużeniem prowadzonego postępowania przetargowego dotyczącego wyboru inżyniera kontraktu (odwołania oferentów do KIO).

## **2.2.2. Działanie IV.1**

**Tytuł projektu:** Budowa wschodniej drogi obwodowej miasta Przemysła łączącej drogę krajową nr 77 z drogą krajową nr 28 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Przemysł)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył pierwszą wersję WoD pod koniec października 2009 r. (co stanowi miesiąc opóźnienia w stosunku do zapisów pre-umowy). Jednocześnie po wprowadzeniu poprawek, ostateczny WoD przyjęty został przez IP w marcu 2010 r. UoD z beneficjentem została podpisana 21 kwietnia 2010 r. Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji.

**Przewidywany termin zakończenia inwestycji to IV kwartał 2012 r.) - zgodnie z zapisami w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Beneficjent uzyskał decyzje administracyjne z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu. Powodem była przedłużająca się procedura uzyskania DOŚU oraz protesty zgłaszane przez mieszkańców dotyczące wyboru wariantu przebiegu drogi obwodowej.

Długotrwały proces pozyskania DOŚU miał wpływ na wydłużenie procesu przygotowania SW - wykonawcy SW nie udało się zrealizować zadania w wyznaczonym terminie i konieczne było podpisanie aneksu do umowy. W dniu 27 marca 2009 r. RDOŚ w Rzeszowie wydał DOŚU, co umożliwiło wykonawcy SW podjęcie dalszych działań pozwalających na zakończenie realizacji zamówienia.

Opóźnienia dotyczyły także pozyskania decyzji o ZRID. Powodem były liczne braki formalne we wniosku złożonym do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji, jak również uwagi do już złożonych dokumentów. Ponadto zaistniała konieczność opracowania dodatkowej dokumentacji odnośnie monitoringu obszarów Natura 2000 poprzez opracowanie analizy występowania gatunków chronionych w sąsiedztwie mostu na rzece San wraz z identyfikacją zagrożeń i działań minimalizujących.

Kolejne trudności wynikły ze złożonych przez mieszkańców odwołań od ZRID, których rozpatrzenie trwało 10 miesięcy. Minister Infrastruktury wydał ostateczną decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję o ZRID, a tym samym definitywnie zakończone zostało postępowanie odwoławcze w sprawie budowy obwodnicy Przemyśla. Dzięki temu rozstrzygnięciu Wojewoda Podkarpacki w ciągu 30 dni wydał decyzje mieszkańcom Przemyśla o wysokości odszkodowań.

Ponadto na etapie przygotowania projektu barierą okazał się być nieuregulowany stan prawny potoku Ług, do którego będą odprowadzane wody opadowe (trudności w ustaleniu zarządcy tego ciekę wodnego).

**Tytuł projektu:** Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 871 przebiegającej przez Tarnobrzeg (nazwa skrócona: IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD 30 grudnia 2009 roku, a rok później (31 grudnia 2010r.) podpisał UoD. Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji. **Przewidywany termin zakończenia prac zgodny z pre-umową, tj. 5 grudnia 2013 roku.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Opracowanie SW było długotrwałe. Beneficjent otrzymał od PARP liczne uwagi do dokumentu w związku z przyjęciem przez wykonawcę SW błędnej metodologii. Ostatecznie beneficjent wyłonił nowego wykonawcę SW, który wdrożył niezbędne poprawki. Jednocześnie w trakcie trwania procedury przetargowej na wyłonienie generalnego wykonawcy robót budowlanych pojawiło się bardzo dużo zapytań do SIWZ. Fakt ten spowodował wydłużenie procedury wyłonienia wykonawcy. Ponadto w projekcie pojawiły się liczne odwołania mieszkańców od ZRID, które trafiły do MI (rozpatrzenie odwołań trwało 7 miesięcy). Minister Infrastruktury utrzymał w mocy decyzję Wojewody Podkarpackiego.

**Tytuł projektu:** Obwodnica Ełku (etap III i IV) w ciągu drogi krajowej nr 16 i nr 65 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Ełk)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył pierwszą wersję WoD w lutym 2010 r. (co stanowiło 5 miesięcy opóźnienia w stosunku do zapisów pre-umowy). Po wprowadzeniu poprawek przez beneficjenta, WoD został przyjęty przez IP w maju 2010 roku. Beneficjent podpisał UoD w

połowie czerwca 2010 r. Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji. **Beneficjent przewiduje zakończenie projektu z 9 miesięcznym opóźnieniem (m.in. w związku z problemami przekazania obiektów PKP), tj. w III kw. 2013 roku.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie pojawiły się problemy na etapie wyboru wariantu inwestycji. Po licznych protestach lokalnej społeczności Urząd Miasta Ełku (jednostka odpowiedzialna za przeprowadzenie konsultacji społecznych) odstąpił od przyjętej wcześniej koncepcji. W związku z powyższym zaistniała konieczność ponownego przeprowadzenia analizy środowiskowej (wydania DOŚU).

Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji. W listopadzie 2011 r. powinna rozpocząć się budowa wiaduktu nad linią kolejową do Orzysza. Bariery stanowią jednak przeciągające się ustalenia z PKP w zakresie przekazania obiektów kolei pod budowę drogi. Teren ma być przekazany na początku listopada 2011 r. Czas wykonania wiaduktu to 4-5 miesięcy. Uwzględniając porę roku, na którą przypadać będzie realizacja tego etapu inwestycji (i wynikające z tego trudne dla realizacji prac warunki atmosferyczne) należy, zdaniem beneficjenta, liczyć się z prawdopodobieństwem wystąpienia opóźnień względem planowanego harmonogramu.

**Tytuł projektu:** Obwodnica Olecka w ciągu drogi krajowej nr 65 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Olecko)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD w połowie czerwca 2010 r. Projekt jest w trakcie rzeczowej realizacji. **Zdiagnozowano 5 miesięczne opóźnienie w stosunku do terminu zakończenia inwestycji określonego w pre-umowie. Przewidywany termin zakończenia inwestycji to 15 maja 2012 roku.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Istotnym obszarem problemowym był nierzetelny wykonawca projektu budowlanego i wykonawczego, który nie wywiązał się z terminów zawartych w umowie. Powyższe miało wpływ na opóźnienia w wykonaniu SW oraz złożeniu WoD.

**Tytuł projektu:** Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 765 Chmielnik-Osiek (dofinansowanie obejmuje odcinek Chmielnik-Staszów) (nazwa skrócona: IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD 11 miesięcy później w stosunku do terminu deklarowanego w pre-umowie. Projekt jest w trakcie realizacji. **Planowana data zakończenia realizacji projektu to IV kwartał 2012 roku, czyli około 12 miesięcy później w stosunku do deklaracji w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Czas uzyskiwania DOŚU był wydłużony. RDOŚ wskazał na konieczność zaprojektowania dodatkowych zabezpieczeń akustycznych, przy czym część pierwotnie zgłaszanych przez RDOŚ uwag do ROŚ była wycofywana. Procedura uzyskania DOŚU trwała około 1 roku i bezpośrednio wpłynęła na procedurę pozyskiwania ZRID. Odwołania od DOŚU związane były z przebiegiem rozbudowywanej drogi, z którym część mieszkańców nie chciała się zgodzić. Odwołania zostały rozpatrzone na korzyść beneficjenta.

W projekcie pojawił się problem z aktualnością danych geodezyjnych w starostwie powiatowym. Organ ten nie posiadał aktualnych informacji o granicach działek, brakowało również aktualnych informacji dotyczących stanu prawnego oraz własności działek. W ramach projektu wykonawcy dokumentacji dokonali aktualizacji tych danych, choć nie było to przedmiotem umowy. Aktualizacja spowodowała dodatkowe, ok. 3 miesięczne opóźnienie w złożeniu wniosku o ZRID. Wpłynęły dwa odwołania od decyzji o ZRID - mieszkańcy w bezpośrednim sąsiedztwie nowobudowanej drogi nie

zgadzali się na jej wybudowanie. Odwołania zostały rozpatrzone na korzyść beneficjenta, niemniej jednak samo uzyskanie prawomocnej decyzji o ZRID opóźniło się o kilka miesięcy.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy Końskich na drodze wojewódzkiej nr 728 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Końskie)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD z miesięcznym opóźnieniem. Podpisano UoD dla projektu. Beneficjent jest w trakcie wyboru generalnego wykonawcy robót budowlanych.

**Planowana data zakończenia realizacji projektu to IV kwartał 2013 roku, czyli około 12 miesięcy później niż deklarowano w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Po złożeniu wniosku o wydanie DOŚU na terenie przyszłej budowy odkryto stary cmentarz żydowski, którego nie uwzględnił Plan zagospodarowania Gminy Końskie. Po konsultacjach z RDOŚ wprowadzono aneks do wniosku o DOŚU. Konieczna była zmiana dokumentacji projektowej. Kwestia ta spowodowała opóźnienia w otrzymaniu decyzji DOŚU. Kilku mieszkańców planowanych do przejęcia terenów zgłosiło również odwołania od DOŚU. W odwołaniu przedstawiono zarzuty dotyczące: nieprawidłowości obwieszczenia, złej analizy akustycznej, złych rozwiązań w projekcie. Zdaniem beneficjenta zarzuty te były bezpodstawne co potwierdziła GDOŚ odrzucając wniesione przez mieszkańców odwołanie. Wpłynęło również odwołanie od decyzji o ZRID w zakresie odnoszącym się do wyceny nieruchomości, które jest w trakcie rozpatrywania przez MI. Rozpatrywane odwołanie nie ma wpływu na rzeczową realizację projektu ze względu na nadany w ZRID rygor natychmiastowej wykonalności oraz charakter odwołania.

**Tytuł projektu:** Likwidacja barier rozwojowych - most na Wiśle z przebudową drogi wojewódzkiej nr 764 oraz połączeniem z drogą wojewódzką nr 875 (nazwa skrócona: IV.1 Most na Wiśle - Połaniec)

**Stan zawansowania projektu:** Projekt jest na etapie przygotowania dokumentacji projektowej. Procedura uzyskania DOŚU jest w toku. **Planowana data złożenia WoD to wrzesień 2011, jednak termin ten nie został dotrzymany. Prawdopodobnie WoD zostanie złożony około 7-8 miesięcy po planowanym w pre-umowie terminie. Planowana data zakończenia realizacji projektu to grudzień 2013 roku, czyli około 9 miesięcy później w stosunku do planowanego w pre-umowie terminu.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie wystąpił problem ze znacznie przedłużającą się procedurą wydawania DOŚU. Związane było to z licznymi uwagami RDOŚ do ROŚ. Procedura wydawania DOŚU trwa już blisko 2 lata. Ponadto część inwestycji spotkała się z protestami społeczeństwa. Pomimo dużego niezadowolenia mieszkańców już na etapie koncepcji beneficjent nie zmienił lokalizacji konfliktowej części projektu. Kluczową kwestią w projekcie jest zakończenie prac nad DOŚU. W chwili obecnej prowadzone są konsultacje społeczne w ramach pozyskiwania DOŚU, wpłynęły już trzy pisma w charakterze protestu. Pozwala to wnioskować, że pojawią się także odwołania od DOŚU po uzyskaniu decyzji. W związku z powyższym istnieje poważne ryzyko późniejszego niż planowano (tj. październik 2011 r.) otrzymania prawomocnej decyzji. IP oraz IZ rekomendują zmianę zakresu rzeczowego projektu poprzez wyłączenie odcinka od Staszowa do skrzyżowania z drogą krajową nr 79 w Połańcu, co pozwoli na zakończenie procedury uzyskania DOŚU. Ponadto w projekcie zaistniała konieczność aktualizacji SW. Zawarte w SW analizy prowadzone były w oparciu o dane aktualne na etapie koncepcji i będą musiały zostać zweryfikowane pod kątem kosztorysów inwestorskich i projektu budowlanego.

**Tytuł projektu:** Budowa przedłużenia ul. Piastowskiej w Białymstoku (nazwa skrócona: IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD z 12 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do zapisów w pre-umowie. Dla projektu podpisano UoD. **Planowana data zakończenia realizacji projektu to marzec 2012 roku, czyli około 9 miesięcy później w stosunku do terminu deklarowanego w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Opóźnienia w projekcie pojawiły się na etapie pozyskiwania DOŚU. W związku z wejściem w życie Ustawy Środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. nastąpiła konieczność ponownego wystąpienia o DOŚU. Problem z uzyskaniem DOŚU związany był też z odwołaniem mieszkańców od decyzji. Odwołanie zostało oddalone, jednak w dalszym postępowaniu mieszkańcy zwrócili się do sądu, który nakazał ponowne rozpatrzenie odwołania przez GDOŚ. W związku z tym odwołanie jest w trakcie ponownej analizy. Biorąc pod uwagę fakt, iż inwestycja jest w trakcie realizacji rzeczowej istnieje ryzyko, iż już po zakończeniu inwestycji, okaże się, że była ona realizowana przy braku prawomocnych dokumentów.

**Tytuł projektu:** Budowa przedłużenia ul. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku (nazwa skrócona: IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku)

**Stan zawansowania projektu:** Złożony z 27 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do pre-umowy WoD jest w trakcie oceny. Planowana data podpisania UoD to IV kwartał 2011 roku. Zakończenie projektu planowane jest **w IV kwartale 2013 roku, czyli około 27 miesięcy później w stosunku do terminu deklarowanego w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie stwierdzono problem z uzyskaniem DOŚU związany z wejściem w życie Ustawy Środowiskowej z 3 października 2008 r. W związku z tym konieczne było ponowne wystąpienie z wnioskiem o wydanie DOŚU. W dniu 6 października 2010 r. wydana została DOŚU, w której stwierdzono konieczność przeprowadzenia ponownej OOŚ w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o ZRID.

**Tytuł projektu:** Przebudowa ul. Gen. F. Kleeberga w Białymstoku (nazwa skrócona: IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku)

**Stan zawansowania projektu:** Projekt jest na końcowym etapie uzyskiwania DOŚU; SW zostało przygotowane we wrześniu 2011 r. Planowana data złożenia WoD to październik 2011 r., czyli około 13 miesięcy później w stosunku do zapisów pre-umowy. **Zakończenie realizacji planuje się na IV kwartał 2014 roku, czyli około 18 miesięcy później od deklarowanego w pre-umowie terminu.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie pojawił się problem z uzyskaniem DOŚU związany z koniecznością uzupełnienia ROŚ. Beneficjent wskazywał na problemy z wykonawcą dokumentacji projektowej, który nie przygotował w wyznaczonym terminie dokumentacji zgodnej z zapisami w DOŚU, co spowodowało 6 miesięczne opóźnienie i konieczność nałożenia kar finansowych, ale nie zagraża planowanemu terminowi złożenia WoD.

**Tytuł projektu:** Przebudowa ul. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku (nazwa skrócona: IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku)

**Stan zawansowania projektu:** Projekt jest na etapie przygotowania SW i uzyskiwania ZRID. DOŚU została już wydana. Planowany termin złożenia WoD to wrzesień 2011 roku (beneficjent



wysłał WoD do IP 28 września br.), czyli 18 miesięcy później w stosunku do terminów wskazanych w pre-umowie. **Zakończenie realizacji inwestycji planowane jest na IV kwartał 2013 r., czyli około 18 miesięcy później w stosunku do terminu deklarowanego w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie wprowadzono zmiany koncepcji w stosunku do pre-umowy. Zakres rozszerzono o budowę ścieżek rowerowych, ekranów akustycznych, ponadto zmieniono parametry wykończenia krawężników i zatok autobusowych. Pomimo posiadania przez beneficjenta DOŚU od stycznia 2011 r. wniosek o wydanie ZRID został złożony we wrześniu 2011 r. Opóźnienie w złożeniu wniosku o ZRID związane było z koniecznością przygotowania dokumentacji projektowej dla rozszerzonego zakresu rzeczowego.

**Tytuł projektu:** Przebudowa ul. Gen. St. Maczka w Białymstoku (nazwa skrócona: IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD z 7 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do zapisów w pre-umowie. Projekt posiada podpisaną UoD. **Projekt jest w trakcie realizacji i zakończy się w październiku 2011 roku, czyli około 10 miesięcy później w stosunku do deklarowanego w pre-umowie terminu.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie stwierdzono problem z uzyskaniem DOŚU. Było to związane z odwołaniem złożonym przez przedsiębiorców, którzy wskazywali na utrudniony dojazd do miejsc, w których prowadzili swoją działalność. Odwołanie zostało oddalone, jednak zaistniała sytuacja spowodowała opóźnienia w uzyskaniu DOŚU, a następnie pozwolenia budowlanego. Na późniejszym etapie realizacji nie zdiagnozowano znaczących problemów.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy Wąchocka w ciągu drogi krajowej nr 42 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Wąchock)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD z 2 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do zapisów z pre-umowy. Obecnie projekt znajduje się na Liście projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013 jako projekt rezerwowany. UoD nie została podpisana z uwagi na brak zapewnienia środków własnych przez Beneficjenta.

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie wystąpiło wydłużenie terminu przewidzianego na uzyskanie DOŚU o ponad rok. Związane to było z długotrwałą procedurą likwidacji zbiornika wodnego. Ponadto wpłynęło odwołanie od decyzji o ZRID, które jest w trakcie rozpatrywania przez MI. Największym zagrożeniem dla realizacji projektu jest brak zapewnionego finansowania. W dniu 25 stycznia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła program wieloletni pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Projekt został ujęty w załączniku nr 1a do ww. Programu zawierającym inwestycje priorytetowe, których realizacja może zostać rozpoczęta do roku 2013 pod warunkiem wystąpienia oszczędności na kontraktach z załącznika nr 1 lub zapewnienia dodatkowych środków finansowych ponad limit ustalony przez Radę Ministrów. W rezultacie tego projekt został przeniesiony na listę rezerwową LPI PO PRW (2 sierpnia 2011 r.), co oznacza, że najprawdopodobniej nie zostanie zrealizowany w obecnej perspektywie finansowej.

**Tytuł projektu:** Budowa północnej obwodnicy Jędrzejowa w ciągu drogi krajowej nr 78 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Jędrzejów)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent złożył WoD z jednomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do zapisów w pre-umowie. Projekt posiada podpisaną UoD i jest w trakcie realizacji.

**Planowana data zakończenia realizacji projektu to październik 2012 roku, czyli około 2 miesiące później w stosunku do deklarowanego w pre-umowie terminu.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W projekcie wystąpił problem z przedłużającą się procedurą uzyskania prawomocnej DOŚU związany z odwołaniami od tej decyzji. Odwołania zostały oddalone, jednak spowodowało to opóźnienia w uzyskaniu DOŚU, co wpłynęło dalej na opóźnienie w złożeniu wniosku o ZRID. Ponadto od wydanej decyzji o ZRID wpłynęły odwołania mieszkańców skutkujące opóźnieniami w uzyskaniu prawomocnej decyzji o około 5 miesięcy.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy Jarosławia w ciągu drogi krajowej nr 4 Jędrzychowice – Korczowa (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Jarosław)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD. Projekt jest w zaawansowanej fazie realizacji rzeczowej. Na koniec lipca 2011 r. zaawansowanie rzeczowe (przeroby) szacowane były na 55,4%, zaś finansowe na 36%<sup>13</sup>. **W projekcie wystąpiło ok. 3 miesięczne opóźnienie w rozpoczęciu realizacji rzeczowej projektu względem terminu deklarowanego w pre-umowie.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** W trakcie trwania procedury przetargowej na wyłonienie generalnego wykonawcy robót budowlanych, pojawiło się kilkaset zapytań do SIWZ. Fakt ten spowodował wydłużenie procedury wyłonienia wykonawcy. W chwili prowadzenia niniejszego badania, na jedynym z pięciu zadań<sup>14</sup> kontraktu budowlanego zdiagnozowano ok. półroczne opóźnienie. Zasadniczo opóźnienia wynikają z dwóch przyczyn. Po pierwsze, dla jednego zadania beneficjent przekazał wykonawcy robót budowlanych komplet pozwoleń na realizację inwestycji z opóźnieniem (plac budowy został wykonawcy przekazany 10 marca 2010 r., zaś komplet pozwoleń w sierpniu 2010 r.). Wydłużony okres pozyskiwania pozwoleń administracyjnych wynikał z wprowadzonych zmian projektowych w zakresie węzłów S-4 i S-5 (zmiany te spowodowały konieczność uchylecia w części już posiadanej przez beneficjenta decyzji o ZRID oraz wystąpienia o nową decyzję o ZRID uwzględniającą 2 węzły).

Drugi problem w kontrakcie budowlanym wynika, w opinii beneficjenta, z braku wystarczającej liczby pracowników delegowanych do realizacji projektu po stronie wykonawcy robót.

Wykonawca robót budowlanych wystąpił do beneficjenta z wnioskiem o wydłużenie realizacji inwestycji o 162 dni, motywując ten wniosek opóźnionym przekazaniem kompletu pozwoleń administracyjnych na roboty. Z informacji, jakie uzyskał ewaluator wynika, iż beneficjent pozytywnie przychylił się do wniosku wykonawcy. Fakt ten prawdopodobnie wpłynie na wydłużenie terminu realizacji projektu o ok. 5-6 miesięcy względem zakładanych terminów (tj. do sierpnia / września 2012 r.).

**Tytuł projektu:** Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 875 na odcinku Mielec - Kolbuszowa łącznie z budową obwodnicy Kolbuszowej (nazwa skrócona: IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD. Projekt jest w końcowej fazie realizacji rzeczowej i powinien zostać zakończony w październiku 2011 r. (odbioru od generalnego wykonawcy robót). W listopadzie 2011 r. powinno zostać uzyskane pozwolenie na użytkowanie całej inwestycji. **W projekcie wystąpiło ok. 7 miesięczne opóźnienie względem planowanego w pre-umowie terminu złożenia WoD. Pomimo tego faktu, projekt zakończy się zgodnie z założeniami z pre-umowy (czyli w IV kwartale 2011 r.).**

<sup>13</sup> Informacja udzielona przez beneficjenta podczas wywiadu pogłębionego

<sup>14</sup> Budowa skrzyżowania typu małe rondo – skrzyżowanie drogi łącznikowej z ul. 3 Maja (ciąg drogi krajowej nr 4) oraz z ul. Morawską (ciąg drogi powiatowej nr 1766R) do połączenia z węzłem S-5



**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Pięciomiesięczne opóźnienie w złożeniu WoD wynikało z konieczności uzyskania przez beneficjenta nowej DOŚU. Beneficjent na etapie przygotowania projektu (przed nowelizacją Ustawy środowiskowej z 3 października 2008 r.) miał trzy DOŚU uzyskane „na starej ustawie środowiskowej” (oddzielna DOŚU na most, na obwodnicę Kolbuszowej i na przebudowę odcinka Mielec – Kolbuszowa). Na skutek wejścia w życie Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. beneficjent był zmuszony na nowo pozyskać stosowne dokumenty zezwalające na realizację inwestycji (w tym DOŚU zgodnie ze zmienionym stanem prawnym). W chwili obecnej nie zidentyfikowano problemów i barier mogących wpłynąć na realizację projektu.

**Tytuł projektu:** Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 Iłża – Konopnica na odcinku Konopnica – Kamień (nazwa skrócona: IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent jeszcze nie złożył WoD (planowana data złożenia wniosku to początek grudnia 2011 r.). W projekcie trwają obecnie prace dostosowujące opracowaną dokumentację projektową do wymagań określonych w uzyskanej DOŚU (uprawomocnionej 19 lipca 2011 r.). Prace te mają zakończyć się do końca września 2011 r. **W projekcie wystąpiło ok. 3 miesięczne opóźnienie w złożeniu WoD (względem terminów deklarowanych w pre-umowie). Niemniej jednak projekt powinien zostać zakończony do końca IV kwartału 2014 r. (zgodnie z założeniami z pre-umowy).**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Beneficjent jest na etapie wyłaniania wykonawcy SW co biorąc pod uwagę złożony charakter planowanej inwestycji oraz krótki czas przeznaczony na przygotowanie tego dokumentu (1,5 miesiąca od dnia podpisania umowy), może skutkować jego niską jakością. W trakcie przygotowywania projektu do realizacji w życie weszła Ustawa środowiskowa z 3 października 2008 r. Z tego tytułu beneficjent był zmuszony na nowo pozyskać stosowne dokumenty zezwalające na realizację inwestycji. Nastąpiła konieczność uzyskania nowej DOŚU dla wszystkich zadań w projekcie. W międzyczasie uchwalono nowe obszary Natura 2000, w wyniku czego projekt zaczął kolidować z tymi obszarami. Pojawiły się także liczne uwagi RDOŚ do dokumentacji środowiskowej (wykonawca opracowujący ROŚ wygrał przetarg z bardzo niską ceną, co jak się później okazało skutkowało niską jakością opracowanej przez niego dokumentacji). Na etapie wydawania DOŚU pojawiły się także wnioski organizacji ekologicznych (co spowodowało konieczność wprowadzenia licznych zabezpieczeń środowiska naturalnego, takich jak np. przejścia dla zwierząt, szczelne odwodnienia). Konieczne było przeprowadzenie na nowo inwentaryzacji przyrodniczych (w oparciu o nowe wytyczne do ich opracowywania). Beneficjent pozyskał DOŚU 9 czerwca 2011 r. po przeszło 22 miesiącach od dnia wszczęcia postępowania (DOŚU stała się prawomocna 19 lipca 2011 r.).

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy m. Frampol w ciągu DK nr 74 Janów Lubelski – granica państwa (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Frampol)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD. Projekt znajduje się w fazie rzeczowej realizacji. W dniu 2 lutego 2011 r. przekazano plac budowy wykonawcy z poleceniem rozpoczęcia robót od dn. 10 lutego 2011 r. **W projekcie wystąpiło ok. 1 miesięczne opóźnienie w złożeniu WoD (względem terminów deklarowanych w pre-umowie). Niemniej jednak projekt powinien zostać zakończony w III lub IV kwartale 2012 r.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Opóźnienia w projekcie dotyczą fazy realizacji rzeczowej inwestycji. Na kontrakcie na roboty budowlane wystąpiły opóźnienia realizacji robót z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (pomimo, iż projekt nie należy do skomplikowanych). Ponadto na niskie tempo prowadzonych robót nałożyły się problemy związane z niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi (częste i gwałtowne opady atmosferyczne) w okresie czerwca i lipca 2011 r.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy m. Hrubieszowa w ciągu DK nr 74 Janów Lubelski – granica państwa (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Hrubieszów)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD. W dniu 21 lipca 2011 r. podpisana została umowa z wykonawcą robót budowlanych. W dniu 5 sierpnia 2011 r. przekazano plac budowy wykonawcy z poleceniem rozpoczęcia robót od 17 sierpnia 2011 r. W dniu 7 września 2011 r. symbolicznym wbiciem pierwszej łopaty potwierdzono rozpoczęcie budowy obwodnicy. **Projekt powinien zakończyć się z ok. 6 miesięcznym opóźnieniem (tj. w kwietniu 2013 r.) ze względu na opóźnienia w procedurze przetargowej dot. wyłonienia wykonawcy robót budowlanych.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Projekt jest dość złożonym przedsięwzięciem (dużo obiektów inżynierskich). Pierwsze postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych zostało unieważnione, gdyż oferty przekroczyły przeznaczony przez zamawiającego budżet (najkorzystniejsza oferta cenowa została złożona na 169,5 mln zł brutto, zaś zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia 96,7 mln zł brutto). Postępowanie zostało ogłoszone raz jeszcze. W powtórzonym postępowaniu cena najkorzystniejszej oferty nieznacznie przewyższyła kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Jednakże w tym przypadku zamawiający zdecydował się zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty. Wyłoniony wykonawca z ceną kontraktową opiewającą na 147,5 mln zł (kwota jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosiła 145,5 mln zł brutto).

W opinii ewaluatora, w projekcie realna jest możliwość wystąpienia opóźnień po stronie wykonawcy robót budowlanych (wybrany został ten sam wykonawca, który z opóźnieniem realizuje roboty na obwodnicy Frampola – również z działania IV.1). Zwłaszcza, iż oferta wybranego wykonawcy jest tańsza o ok. 25% w stosunku do jego pierwotnej wyceny zamówienia (w pierwszym postępowaniu).

**Tytuł projektu:** Drogi dojazdowe do obwodnicy Miasta Lublin – przedłużenie ul. Mełgiewskiej w kierunku węzła drogowego „Mełgiew” w ciągu dróg ekspresowych S12, S17, S19 (nazwa skrócona: IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent podpisał UoD. Rzeczowa realizacja projektu zaawansowana jest w ok. 25%<sup>15</sup>. **Pomimo wystąpienia w projekcie jednomiesięcznego opóźnienia w złożeniu WoD względem terminów deklarowanych w pre-umowie, inwestycja ta wg deklaracji beneficjenta zostanie zakończona w terminach określonych w pre-umowie (tj. w październiku 2012 r.).**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Procedura przetargowa na wyłonienie wykonawcy robót w trybie przetargu ograniczonego była długotrwała (ok. 7 miesięcy). W projekcie pojawił się też problem z niską jakością dokumentacji technicznej (liczne zapytania do SIWZ), jednakże nie wpłynął on na powstanie opóźnień w przygotowaniu projektu do realizacji (WoD złożony w terminie zakładanym w pre-umowie; rozpoczęcie rzeczowej realizacji projektu odbyło się również z niewielkim opóźnieniem).

Ryzykiem zdiagnozowanym przez ewaluatora były pewne braki kadrowe po stronie beneficjenta w trudnym okresie przygotowania projektu do realizacji. Na etapie realizacji zatrudniony jest inżynier kontraktu, realizujący część zadań beneficjenta.

<sup>15</sup> Informacja udzielona przez beneficjenta podczas wywiadu pogłębionego.

**Tytuł projektu:** Budowa mostu na Wiśle w m. Kamień wraz z budową dróg dojazdowych (nazwa skrócona: IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent jeszcze nie złożył WoD (planowana data złożenia wniosku to styczeń 2012 r.). Beneficjent jest na etapie wyłaniania wykonawcy SW. W projekcie trwają obecnie prace polegające na dostosowywaniu opracowanej dokumentacji projektowej do wymagań określonych w uzyskanej DOŚU (uprawomocnionej 19 lipca 2011 r.). Prace te mają się zakończyć do końca listopada 2011 r. **W projekcie wystąpi przesunięcie planowanego terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji o ponad 9 miesięcy (z III kw. 2011 r. wskazanego w pre-umowie).**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Inwestycja powiązana jest z projektem IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień. Dla obu inwestycji wydana została jedna DOŚU. W fazie przygotowania projektu występowały zatem te same problemy, tj. konieczność pozyskania nowej DOŚU, liczne uwagi RDOŚ do dokumentacji środowiskowej, wnioski organizacji ekologicznych, przeprowadzenie na nowo inwentaryzacji przyrodniczych. Beneficjent jest na etapie wyłaniania wykonawcy SW, jednakże, biorąc pod uwagę, że przeznaczył on na przygotowanie tego dokumentu zaledwie 1,5 miesiąca od dnia podpisania umowy z wykonawcą na realizację tego zadania, to może to skutkować jego niską jakością. Aby uniknąć potencjalnych problemów na etapie pozyskiwania ZRID dla obu projektów, beneficjent zdecydował się na wystąpienie o oddzielne decyzje o ZRID dla obu inwestycji.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy miejscowości Bargłów Kościelny w ciągu drogi krajowej nr 61 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny)

**Stan zawansowania projektu:** Beneficjent nie złożył jeszcze WoD, ani wniosku o ZRID (złożenie wniosku o ZRID i WoD planowane jest w IV kw. 2011 r.). W trakcie akceptacji przez beneficjenta jest ROŚ w ramach II OOS w postępowaniu o ZRID. SW zostanie opracowane po opracowaniu projektów budowlanych i wykonawczych (całą dokumentację łącznie z WoD przygotowuje jeden wykonawca), ale już teraz wykonawca pracuje nad tym dokumentem. Nie powinno to mieć wpływu na datę złożenia WoD. Przewidywany termin rozpoczęcia realizacji inwestycji to II kw. 2012 r. **Przewidywany termin rozpoczęcia realizacji inwestycji opóźni się o 9 miesięcy w stosunku do zapisów w pre-umowie, ale wg deklaracji beneficjenta, jego zakończenie nastąpi zgodnie z harmonogramem, tj. w IV kwartale 2013 roku.**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Pierwsze opóźnienie przygotowania inwestycji nastąpiło na etapie tworzenia koncepcji (rok 2007). Beneficjent zgłaszał wykonawcy dokumentacji szereg uwag, co spowodowało wydłużenie prac nad koncepcją o około 4 miesiące.

Beneficjent nie złożył dotychczas wniosku o wydanie ZRID. Z przeprowadzonego Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, który wykazał konieczność budowy przejść dla zwierząt, wynikała konieczność zmiany zakresu projektu.<sup>16</sup> Zmiany w projekcie są w trakcie wprowadzania przez wykonawcę dokumentacji technicznej. Efektem zmian będzie wzrost kosztów inwestycji, co stanowi zagrożenie dla realizacji projektu, bowiem nie ma zapewnionego finansowania z MI ponad dotychczas ustalony budżet<sup>17</sup>. Ze względu na konieczność akceptacji nowego budżetu przez MI, a wcześniej przez Centralę GDDKiA, wydłużeniu mogą ulec kolejne terminy w projekcie, w tym moment podpisania UoD. Beneficjent podjął kroki minimalizujące koszty. Obniżono klasę projektowanej drogi (droga S-61 nie jest już częścią drogi ekspresowej) co pozwoliło na wprowadzenie tańszych rozwiązań.

<sup>16</sup> Obowiązek wykonania audytu wynika ze stosowania przez GDDKiA zapisów dokumentu „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”.

<sup>17</sup> Każda zmiana środków finansowych umieszczonych w PBDK na lata 2011-2015 wymaga zgody Ministra Finansów.

SW dla projektu jest w trakcie opracowywania, mimo iż (zgodnie z zarządzeniem Nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”) jego opracowanie powinno być uzależnione od opracowania dokumentacji. W chwili obecnej, zgodnie z zaleceniem beneficjenta, wykonawca równolegle pracuje nad wszystkimi dokumentami niezbędnymi do złożenia WoD.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy miejscowości Stawiski w ciągu drogi ekspresowej S-61 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Stawiski)

**Stan zawansowania projektu:** WoD został złożony 8 września 2011 r. Termin rozpoczęcia realizacji inwestycji uzależniony jest od otrzymania decyzji o ZRID. Planowany termin otrzymania decyzji to IV kw. 2011 r. Pozwoli to na ogłoszenie przetargu na roboty budowlane, nadzór budowlany i nadzór autorski. W związku z powyższym przewidywany termin rozpoczęcia realizacji inwestycji to I/II kw. 2012 r. **Oznacza to, że wystąpi przesunięcie planowanego terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji o ponad 6 miesięcy (z III kw. 2011 roku wskazanego w pre-umowie).**

**Zdiagnozowane problemy i bariery:** Opracowanie ostatecznej wersji ROŚ było długotrwałe (od odebrania pierwszej wersji do jego akceptacji minęło 10 miesięcy) i wynikało z uwag zgłaszanych do raportu przez beneficjenta oraz Centralę GDDKiA. Wprowadzane do dokumentacji modyfikacje wynikały również z podjęcia decyzji o zmianie klasyfikacji drogi S-61. Zmiana z klasy drogi głównej na ekspresową spowodowała konieczność uwzględnienia parametrów, jakie musi spełniać droga tej klasy. Wymagało to zmian w projekcie, wzrosły również koszty inwestycji w stosunku do zapisów w pre-umowie.

Opóźnienia dotyczyły również wydania ZRID. Pierwszy wniosek o wydanie decyzji złożono w maju 2011 roku. Brakująca decyzja wodno-prawna nie pozwoliła na wydanie ZRID (długotrwałe ustalenia ze spółkami wodnymi oraz wejście w życie nowych procedur dla operatu wydłużyły proces uzyskiwania decyzji wodno-prawnej), stąd beneficjent musiał złożyć wniosek o ZRID drugi raz, co z kolei wpłynęło na przesunięcie terminu złożenia WoD. Beneficjent przygotowuje dokumentację przetargową pomimo braku ZRID. Takie rozwiązanie pozwoli na ogłoszenie przetargu, gdy tylko pozyskany zostanie ZRID.

Opóźnienia pojawiły się również na etapie opracowania SW. Wykonawca SW popełnił błędy przy wyliczeniach, których weryfikacja zajęła beneficjentowi kilka tygodni. Wydłużenie terminu wypracowania SW opóźnia opracowanie dokumentacji technicznej. Co więcej, zgodnie z procedurami GDDKiA, dokumentacja techniczna musi być zaakceptowana przez Centralę GDDKiA, co również będzie się przekładało na późniejsze zakończenie etapu przygotowania projektu.

W projekcie wystąpiły zmiany zakresu inwestycji oraz wzrost kosztów projektu, które miały kilka przyczyn: (1) zmiana klasy drogi na ekspresową, (2) wejście w kwietniu 2010 r. wewnętrznych wytycznych GDDKiA „Wytyczne stosowania drogowych barier ochronnych na drogach krajowych”, co spowodowało konieczność poszerzenia poboczy (zmiany są w trakcie uwzględniania), (3) w wyniku prac nad projektem budowlanym wykonano wiercenia, które ujawniły konieczność wzmocnienia gruntu palami żwirowymi, co znacznie wpłynęło na koszty inwestycji projektu obwodnicy Stawiski. Finansowanie jest zabezpieczone.

**Tytuł projektu:** Budowa obwodnicy miejscowości Szczuczyn w ciągu drogi ekspresowej S-61 (nazwa skrócona: IV.1 Obwodnica Szczuczyn)

**Stan zawansowania projektu:** Projekt powiązany z projektem Budowa obwodnicy miejscowości Stawiski w ciągu drogi ekspresowej S-61. Oba projekty są realizowane łącznie, mają jednego

wykonawcę dokumentacji projektowej. Obie inwestycje znajdują w jednym ciągu drogowym. Stan zaawansowania projektu oraz zdiagnozowane problemy i bariery zostały opisane w projekcie IV.1 Obwodnica Stawiski.

## **3. Identyfikacja przyczyn występowania opóźnień w projektach**

### **3.1. Wprowadzenie**

W poniższym rozdziale przedstawiono etapy i dokumenty kluczowe w fazie przygotowania projektu inwestycyjnego. Etapy te są ze sobą powiązane oraz wzajemnie od siebie zależne, tj. zakończenie jednego etapu (np. pozyskanie decyzji) warunkuje rozpoczęcie etapu kolejnego. W zestawieniu uwzględniono zarówno elementy wynikające ze specyfiki projektu dofinansowanego z funduszy unijnych (podpisanie pre-umowy, złożenie WoD) oraz ze specyfiki przygotowania inwestycji w istniejących uwarunkowaniach prawnych.

#### **1. Umowa wstępna (tzw. pre-umowa)**

Umowa dotycząca przygotowania projektu do realizacji (tzw. pre-umowa) podpisywana jest pomiędzy IP a beneficjentem projektu umieszczonego na liście projektów indywidualnych. Nie jest to jednak umowa o przyznaniu środków, lecz dotyczy zobowiązania beneficjenta do terminowego i prawidłowego przygotowania projektu do realizacji, w tym przedłożenia odpowiedniej dokumentacji wraz z WoD.

Beneficjent po podpisaniu pre-umowy przekazuje regularnie informacje dotyczące stanu przygotowania projektu do realizacji (sprawozdania miesięczne).

#### **2. Opracowanie koncepcji projektu**

Opracowanie koncepcji projektu (najczęściej w formie wstępnego SW lub programu funkcjonalno-użytkowego) to pierwsza faza jego przygotowania, w której definiuje się wszystkie potencjalne problemy, ocenia się alternatywne rozwiązania, po czym wybiera się preferowane rozwiązanie. Stanowi materiał decyzyjny dla beneficjenta, pozwalający na odrzucenie mniej efektywnych wariantów realizacji przedsięwzięcia (lokalizacyjnych, technicznych, środowiskowych, finansowych). Głównym celem sporządzania wstępnego SW jest pokazanie, czy dane przedsięwzięcie jest wykonalne, biorąc pod uwagę techniczny i ekonomiczny punkt widzenia, a także spodziewane oddziaływanie na środowisko naturalne. Ważne jest, aby rozpatrywać opcje realizacji projektu w kontekście celów, jakie zamierza się osiągnąć. Wstępne SW ma udzielić odpowiedzi na pytanie, który z rozpatrywanych wariantów realizacji jest najefektywniejszym (pod względem społecznym, środowiskowym i ekonomicznym) sposobem osiągnięcia zamierzonego celu.

We wstępnym SW porównuje się alternatywne warianty w zakresie: nakładów inwestycyjnych, kosztów eksploatacyjnych, lokalizacji projektu, sposobu oddziaływania na środowisko naturalne, strony technicznej projektu, dostępności wymaganych zasobów (np. naturalnych), harmonogramu realizacji.

Rozpatrywane i analizowane we wstępnym SW warianty muszą być spójne z tymi, które są analizowane w karcie informacyjnej przedsięwzięcia / ROŚ. Dlatego przygotowanie wstępnego SW powinno być skorelowane z przygotowaniem tych dokumentów. Tak więc, zanim zostanie przygotowany wniosek o wydanie DOŚU, którego załącznikiem jest Karta Informacyjna Przedsięwzięcia (KIP), powinny być zakończone prace nad koncepcją projektu i wyborem najbardziej optymalnego wariantu jego realizacji. Dobrą praktyką jest przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących koncepcji projektu zanim wybrany zostanie ostatecznie wariant realizacji

przedsięwzięcia.<sup>18</sup> Z doświadczenia ekspertów wynika, że czas przygotowania wstępnego SW zależy w dużej mierze od złożoności projektu i średnio trwa około 6 miesięcy.

### 3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

DOŚU należy uzyskać przed wnioskowaniem o następujące decyzje i pozwolenia: decyzja o pozwoleniu na budowę, pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, decyzja o ZRID. Bez DOŚU nie jest możliwe zakończenie opracowania dokumentacji technicznej oraz złożenie WoD.

DOŚU może zostać wydana bez konieczności opracowania ROŚ. W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub na obszary Natura 2000, konieczne jest, w przypadku nałożenia przez organ administracyjny takiego obowiązku, przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i przedłożenie ROŚ.

Wydana DOŚU jest ważna przez 4 lata. Termin ten może zostać przedłużony o 2 lata, jeśli inwestycja realizowana jest etapowo i nie zmieniły się warunki określone w decyzji.

**Ponowna ocena oddziaływania na środowisko** odbywa się w ramach wydawania ZRID. Może być przeprowadzana w przypadkach: kiedy w DOŚU wydający ją organ administracyjny stwierdzi taką potrzebę, na wniosek podmiotu planującego realizację przedsięwzięcia, lub kiedy organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę lub ZRID stwierdzi, że we wniosku o ich wydanie dokonano zmian w stosunku do wymagań określonych w DOŚU. Ponowną ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza RDOŚ.

Czas uzyskania DOŚU przez beneficjentów w badanych projektach był bardzo zróżnicowany i wynikał: (1) ze stopnia zaawansowania przygotowania danych koniecznych do opracowania ROŚ, (2) z konieczności powtórnej oceny wynikającej ze zmienionych przepisów środowiskowych, (3) z konieczności opracowania pełnego ROŚ na wniosek RDOŚ. Czas od momentu złożenia wniosku o DOŚU do otrzymania decyzji wahał się od około 4 miesięcy do prawie 2 lat. Z doświadczeń ewaluatora wynika, że pozyskanie DOŚU może trwać do 24 miesięcy.

### 4. Studium wykonalności

Beneficjenci badanych projektów decydowali się na opracowanie SW bezpośrednio przed przygotowywaniem WoD w oparciu o dokumentację techniczną, która określa rzeczywiste koszty realizacji inwestycji. Termin zakończenia przygotowania SW był zależny od pozostałych terminów (w tym otrzymania DOŚU i ZRID, tak aby móc uwzględnić ich ustalenia w SW). Czas przygotowania SW w projektach był bardzo zróżnicowany i wahał się od 1,5 miesiąca do około 1,5 roku. Czas ten zależał od zakresu projektu (stopnia złożoności inwestycji) oraz od jakości i zakresu danych, które posiada beneficjent i może przekazać wykonawcy SW. Czas przygotowania SW może zostać wyraźnie skrócony, jeżeli beneficjent posiada prawidłowo przygotowane wstępne SW (wielokryterialna analiza opcji pod kątem realizacji założonego celu), aktualne dane niezbędne do przygotowania analiz ruchu, dane źródłowe potrzebne do przygotowania poszczególnych analiz studium. Istotna jest również bieżąca współpraca z wykonawcą studium i stały monitoring postępu prac nad studium. Czas wykonania SW skraca również wcześniejsze posiadanie przez beneficjenta takich elementów koncepcji inwestycji, jak: zakres rzeczowy, koszty, harmonogram, wykonalność instytucjonalna, sposób zarządzania.

---

<sup>18</sup> Na tym etapie przygotowania projektu konsultacje nie są obowiązkowe, a jedynie wynikają z chęci pozyskania informacji nt. postrzegania inwestycji i poszczególnych wariantów realizacji przez społeczność lokalną. Jest to bardzo użyteczne działanie, ale rzadko wykorzystywane przez inwestorów.



## 5. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Zgodnie z ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154 z 2008, poz. 958), która weszła w życie w dniu 10 września 2008 r. zostało wprowadzone jedno ZRID. Rozwiązanie to kumuluje kilka odrębnych postępowań i skutkuje jednym rozstrzygnięciem administracyjnym, w którym następuje ustalenie lokalizacji inwestycji drogowej, wydzielenie geodezyjne i nabycie z mocy prawa terenu przeznaczonego pod inwestycję oraz zatwierdzenie projektu budowlanego. Dotyczy to większości badanych projektów drogowych. Otrzymanie ZRID uwarunkowane jest posiadaniem przez beneficjenta DOŚU, pozwolenia wodnoprawnego (o ile jest konieczne) oraz projektu budowlanego, które to elementy stanowią załączniki do wniosku o ZRID.

ZRID jest wydawane w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, przy czym ZRID jest doręczane tylko wnioskodawcy. Pozostałe strony, zgodnie z art. 49 k.p.a. są zawiadamiane w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości dostaje zawiadomienie o wydaniu ZRID na adres wskazany w ewidencji gruntów. W przypadku, gdy nie ma odwołań, decyzja o ZRID uprawomocnia się po 30 dniach od jej wydania. Zgodnie z art. 12 ust. 4 specustawy nieruchomości lub ich części przeznaczone pod planowany pas drogowy z dniem, w którym decyzja o ZRID staje się ostateczna, przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Z tym samym dniem wygasają prawo użytkowania wieczystego oraz ograniczone prawa rzeczowe. Nabycie prawa własności przez podmioty publicznoprawne nie stanowi przedmiotu orzekania w decyzji o ZRID, lecz następuje z mocy samego prawa z chwilą, kiedy decyzja staje się ostateczna. W decyzji natomiast określa się przedmiot nabycia, tj. teren przeznaczony pod pas drogowy.

Od decyzji o ZRID przysługuje odwołanie do wojewody w przypadku wydania decyzji przez starostę oraz do MI w przypadku wydania decyzji przez wojewodę. Odwołanie strony innej niż wnioskodawca powinno być złożone w terminie 14 dni (art. 129 § 2 k.p.a.) liczonego od upływu terminu 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia informacji o wydaniu decyzji (art. 49 k.p.a.), tj. najpóźniej 28 dni od dnia publicznego ogłoszenia informacji o wydaniu decyzji. Dla obliczenia terminu do wniesienia odwołania nie ma znaczenia, kiedy otrzyma zawiadomienie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, gdyż to zawiadomienie ma tylko charakter informacyjny. Termin na rozpatrzenia odwołania jest taki sam jak w przypadku innych decyzji administracyjnych i wynosi 30 dni.

W decyzji o ZRID określa się termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Nie może on być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o ZRID stała się ostateczna. Do upływu tego terminu dotychczasowi właściciele lub użytkownicy wieczystości mogą użytkować nieodpłatnie nieruchomości. W przypadkach uzasadnionych interesem społecznym lub gospodarczym, na wniosek właściwego zarządcy drogi, decyzji o ZRID może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności przyspiesza realizację projektu, gdyż w takim przypadku wszyscy posiadacze nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Nawet nieprawomocna decyzja o ZRID wydana z rygiorem natychmiastowej wykonalności umożliwia przystąpienie do robót budowlanych w terenie.

Otrzymanie decyzji o ZRID jest warunkiem rozpoczęcia prac budowlanych. Beneficjenci badanych projektów w celu przyspieszenia rozpoczęcia realizacji rzeczowej przyjmowali następujące rozwiązania:



- Przygotowanie dokumentacji przetargowej mimo braku ZRID; natychmiast po uzyskaniu i uprawomocnieniu ZRID, ogłaszany jest przetarg na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych;
- Rozpoczęcie procedur zamówień publicznych mimo braku ZRID; wybór wykonawcy robót budowlanych następował po uzyskaniu decyzji.

Decyzja o ZRID jest dokumentem, który stanowi załącznik do WoD. W celu przyspieszenia prac nad oceną WoD przez PARP, beneficjenci niektórych projektów zdecydowali się na złożenie wniosku bez posiadania ZRID. W takim przypadku wraz z WoD składa się wniosek o wydanie ZRID. Po ocenie takiego wniosku możliwe jest podpisanie UoD (umowa warunkowa), w której zostają określone terminy, w których beneficjent zobowiązuje się uzupełnić dokumentację projektu o brakujący ZRID.

## **6. Złożenie wniosku o dofinansowanie**

Warunkiem niezbędnym do podpisania UoD jest dostarczenie w zadeklarowanym terminie przez beneficjenta kompletu niezbędnych i ostatecznych dokumentów, w tym ZRID lub wniosku o wydanie ZRID, dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie ponownej oceny środowiskowej (o ile jest wymagana) oraz deklaracji instytucji odpowiedzialnej za monitoring obszarów Natura 2000.

IP przeprowadza ocenę każdego projektu pod względem formalnym oraz merytorycznym. Po pozytywnym zakończeniu oceny, IP przekazuje WoD do zatwierdzenia do IZ. W przypadku tzw. dużych projektów, IZ zatwierdza wniosek i przekazuje go do weryfikacji KE. KE zgodnie z art. 41 rozporządzenia 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. dokonuje oceny dużego projektu nie później niż w terminie 3 miesięcy.

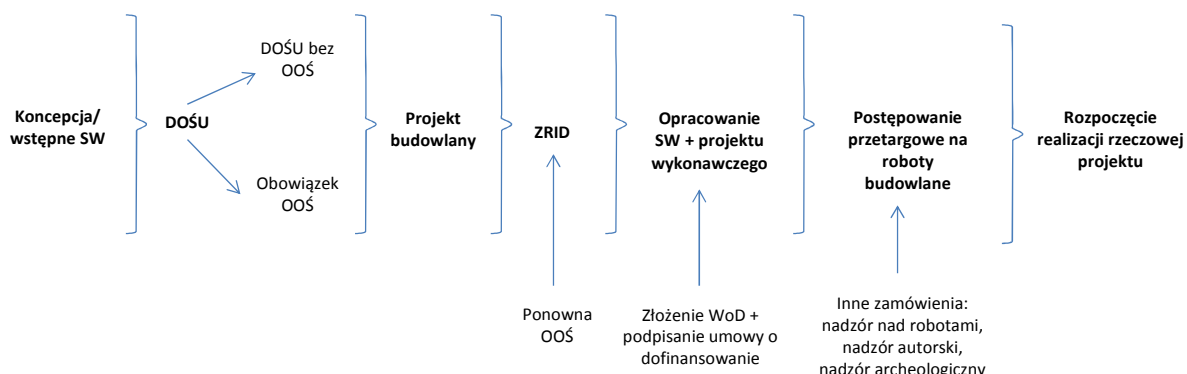
W przypadku badanych projektów czas weryfikacji WoD przez PARP, od momentu złożenia jego pierwszej wersji do momentu podpisania UoD, trwał średnio 5 miesięcy (od 1,5 miesiąca do ponad 12 miesięcy).

## **7. Podpisanie umowy o dofinansowanie**

Po pozytywnym zakończeniu oceny WoD, IP PO RPW podpisuje z beneficjentem UoD projektu. W przypadku projektów, których beneficjentem jest GDDKiA, podpisywane jest Porozumienie w sprawie dofinansowania Projektu. Odrębny wzór umowy lub porozumienia funkcjonuje dla projektów małych oraz projektów dużych, spełniających kryteria, o których mowa w art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

Poniżej przedstawiono w formie graficznej ścieżkę krytyczną przygotowania inwestycyjnego projektu drogowego współfinansowanego ze środków unijnych.

**Rys. 3.1.1 Najczęściej stosowana ścieżka krytyczna przygotowania inwestycyjnego projektu drogowego współfinansowanego ze środków unijnych**



Źródło: opracowanie własne

Odrębną ścieżkę krytyczną realizuje **projekt typu „Zaprojektuj i wybuduj”**. Wśród badanych projektów brak jest takich, w których zastosowano ten model jako jedyny w realizacji inwestycji. W jednym projekcie zastosowano podejście „Zaprojektuj i wybuduj” w odniesieniu do jednego z zadań.

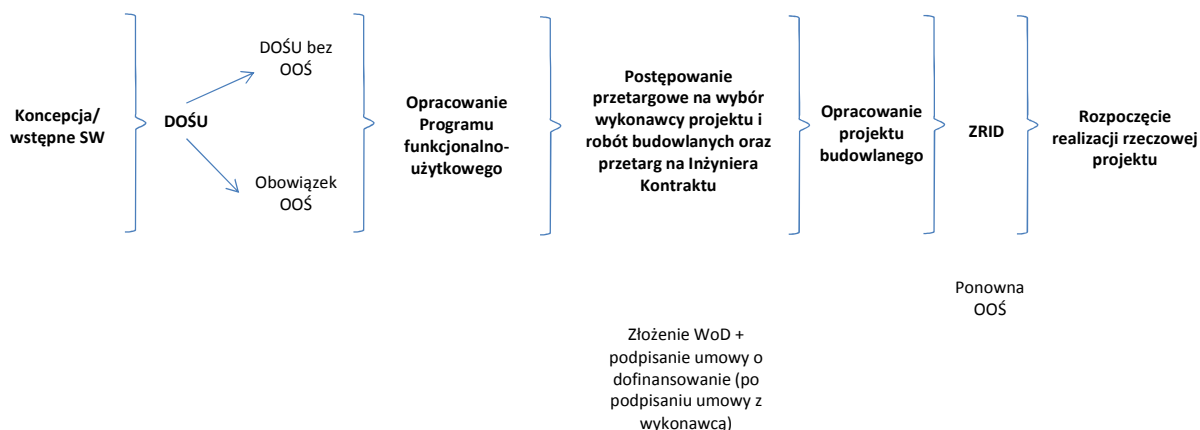
Przy tego typu przedsięwzięciach nie ma potrzeby dołączania do WoD pełnej dokumentacji lub wyciągu z dokumentacji technicznej, ani kopii pozwolenia na budowę. Przygotowanie projektów wykonawczych, zgłoszenie prac i uzyskania prawomocnych pozwoleń dla takich projektów leży w obowiązku wykonawcy, który został wyłoniony w drodze postępowania przetargowego.

Jako załącznik do WoD, dla projektów „Zaprojektuj i wybuduj” jest wymagany Program funkcjonalno-użytkowy (PFU), zgodnie z art. 31 pkt 2 ustawy PZP. PFU obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne.

Pozostałe terminy i zależności dotyczące niezbędnych decyzji i pozwoleń w projekcie typu „zaprojektuj i wybuduj” są takie same, jak opisane wyżej dla najczęściej stosowanej ścieżki krytycznej projektu drogowego. Istotne jest, aby przed wykonaniem PFU uzyskać DOŚU, gdyż zalecenia w niej zawarte mają wpływ na wymagania prezentowane w PFU.

Poniżej przedstawiono w formie graficznej ścieżkę krytyczną przygotowania inwestycyjnego projektu realizowanego w trybie „Zaprojektuj i wybuduj”.

**Rys. 3.1.2 Ścieżka krytyczna przygotowania inwestycyjnego projektu realizowanego w trybie „Zaprojektuj i wybuduj”**



Źródło: opracowanie własne

W Działaniu III.1 znaczącym elementem projektu są **dostawy – zakupy taborów**. Sam zakup taboru nie wymaga żadnych szczególnych decyzji administracyjnych ani pozwoleń.

\* \* \*

Problemy powodujące opóźnienia w projektach występowały we wszystkich kluczowych momentach ścieżki krytycznej przygotowania projektu. W poniższych podrozdziałach opisano szczegółowo skalę i skutki występowania różnego rodzaju barier i trudności.

### **3.2. Potencjał kadrowy beneficjentów oraz sposób zarządzania projektem**

Wysoki potencjał kadrowy beneficjenta może być istotnym czynnikiem, który decydować będzie o terminowej realizacji zadań w projekcie.

W skład czynników wpływających na potencjał beneficjentów wchodzi m.in.:

- zależność instytucjonalna od innych podmiotów;
- doświadczenie w realizacji podobnych projektów (doświadczenie instytucjonalne oraz osobowe);
- odpowiednia liczba osób delegowanych do realizacji projektów;
- odpowiednie sposoby zarządzania kadrą delegowaną do realizacji projektów oraz zarządzania zadaniami w projekcie.

W poniższym podrozdziale przedstawione zostały w sposób syntetyczny wyniki badania w zakresie oceny potencjału kadrowego beneficjentów realizujących 29 projektów w ramach PO RPW.

#### **Zależności instytucjonalne beneficjentów**

Sposób zarządzania inwestycją współfinansowaną z PO RPW jest zróżnicowany ze względu na typ podmiotu realizującego projekt (ZDW, Oddział GDDKiA oraz JST). Jednym z istotnych czynników wpływających na realizację projektu w kontekście podejmowania decyzji jest zależność podmiotu realizującego od innych instytucji. Zasadniczo w tym zakresie można wyodrębnić podmioty realizujące projekt o wysokim poziomie niezależności (JST) oraz podmioty będące jednostkami podległymi (ZDW, Oddziały GDDKiA).

W przypadku projektów wdrażanych w ramach Działania III.1 beneficjentami projektów są JST, które zlecają swoim jednostkom organizacyjnym realizację elementów projektu (np. zakup taboru zlecany jest Zarządowi Transportu Miejskiego, zaś budowa i/lub przebudowa ciągów ulicznych powierzana jest Zarządowi Dróg Miejskich).

W przypadku projektów realizowanych w ramach Działania IV.1 projekty są wdrażane przez samodzielnych beneficjentów jak np. urzędy miasta i gminy oraz podmioty wdrażające projekty w postaci ZDW oraz Oddziałów GDDKiA.

Podmioty takie jak Oddziały GDDKiA oraz ZDW podlegają pod właściwy organ nadrzędny. ZDW są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi finansowanymi z budżetu samorządu województwa. W przypadku Oddziałów GDDKiA jednostką nadrzędną jest Centrala GDDKiA. Z kolei właściwe urzędy miast i gmin są jednostkami administracji samorządowej i decyzje dotyczące projektów podejmują samodzielnie.

Projekty Oddziałów GDDKiA są finansowane z budżetu centralnego (budżet dla projektu realizowanego przez Oddział zatwierdza Centrala GDDKiA oraz MI). Podobnie jest w przypadku podmiotów typu ZDW, dla których projekty finansowane są z budżetów właściwych urzędów marszałkowskich. Z kolei projekty urzędów miast i gmin finansowane są bezpośrednio z ich własnych budżetów.

Ze względu na zależność w podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji projektu od innych podmiotów w ZDW i Oddziałach GDDKiA wydłużony może być proces decyzyjny i przepływ informacji (spowodowany np. koniecznością konsultowania decyzji w zakresie związanym z realizacją projektu). W przypadku ZDW proces decyzyjny dla projektów realizowanych przez te podmioty w ramach PO RPW uzależniony jest w pewnym stopniu od decyzji właściwych marszałków, a nie wyłącznie dyrektorów ZDW. W przypadku Oddziałów GDDKiA decyzje związane z realizacją projektu są konsultowane z Centralą GDDKiA. W tym zakresie większą swobodę decyzyjną mają urzędy miast i gmin, które samodzielnie podejmują wszelkie decyzje związane z realizacją projektu.

Ponadto w przypadku ZDW UoD projektu zawierana jest pomiędzy PARP a Województwem (reprezentowanym przez właściwego marszałka). Oddziały GDDKiA oraz urzędy miast i gmin UoD podpisują bezpośrednio z PARP.

Warto nadmienić, iż w przypadku dokumentów takich jak np. SW lub ROŚ, Oddziały GDDKiA są zobligowane do ich przedkładania i weryfikowania w centrali GDDKiA. Fakt ten pośrednio wpływa na wydłużenie procesu opracowania ostatecznej wersji tych dokumentów. Ciekawą praktyką stosowaną przez beneficjentów typu GDDKiA jest fakt stosowania przez nich zapisów dokumentu pt. „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”<sup>19</sup>. Celem tego opracowania jest sformułowanie zasad, które mają służyć uzyskaniu odpowiedniej jakości zamawianej dokumentacji projektowej, wymaganej do pozyskiwania decyzji administracyjnych wydawanych w procesie przygotowania inwestycji drogowych i mostowych. Dokument ten określany jest przez Oddziały GDDKiA jako przydatny w przygotowaniu projektów do realizacji. Ponadto Oddziały GDDKiA przesyłają do weryfikacji do Centrali również dokumentację przetargową dla kontraktów o szacunkowej wartości zamówienia przekraczającej kilka milionów złotych (np. na roboty budowlane i inżyniera kontraktu).

W toku prowadzonych prac badawczych nie stwierdzono, aby na opóźnienia w przygotowaniu projektów do realizacji wpływ miał typ beneficjenta lub zależności instytucjonalne w ramach struktury jego funkcjonowania (kwestia ta została szerzej omówiona w kolejnych rozdziałach raportu). W tym zakresie w celu unikania powstawania opóźnień niezwykle ważne jest precyzyjne zarządzanie, wiedza merytoryczna zespołu, wysoka mobilizacja oraz odpowiednia decyzyjność.

## **Doświadczenie w realizacji projektów**

W kontekście oceny doświadczenia beneficjentów PO RPW w realizacji projektów, należy w wprowadzić rozgraniczenie na:

- doświadczenie instytucjonalne;
- doświadczenie kadr pracowniczych.

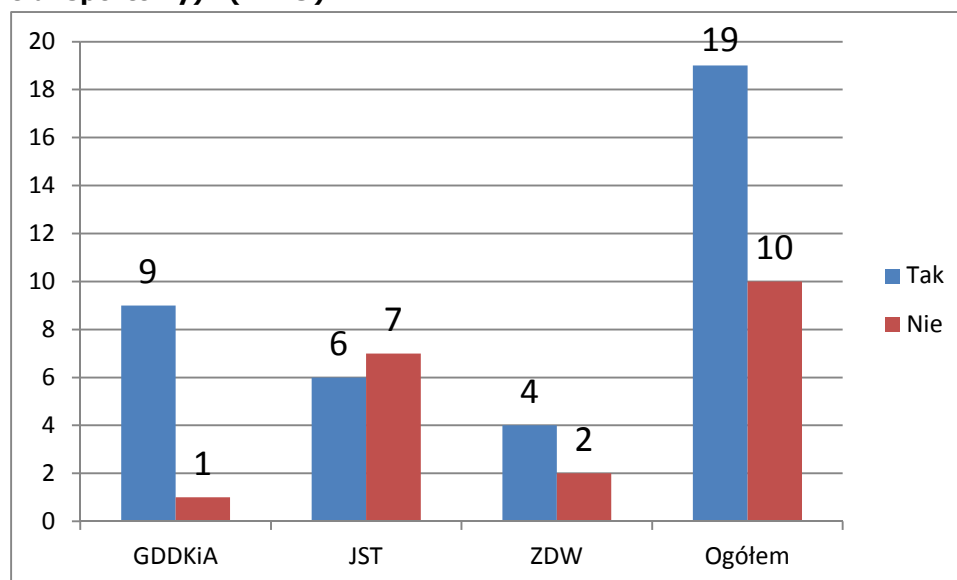
Warto nadmienić, iż wdrażaniu omawianych 29 projektów PO RPW towarzyszy doświadczenie beneficjentów wyniesione z minionej perspektywy finansowej 2004-2006. Liczne grono beneficjentów pierwsze projekty realizowało m.in. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport czy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR). Ponadto niektórzy z beneficjentów w obecnej perspektywie realizowali projekty np. z PO IiŚ lub Regionalnych Programów Operacyjnych. Doświadczenia te często były przenoszone na projekty realizowane z PO RPW.

---

<sup>19</sup> Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.gddkia.gov.pl/923/rok-2009> i stanowi załącznik do Zarządzenia Nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań (zaktualizowany Zarządzeniem Nr 34 z dnia 3 czerwca 2011 r.).

Pierwszym zagadnieniem w kontekście oceny potencjału kadrowego beneficjentów jest próba określenia, którzy z 15 beneficjentów realizujących 29 projektów wskazanych do badania, **posiadają doświadczenie w realizacji projektów o podobnej skali** (budżet, zakres), jak te przewidziane do wdrożenia w ramach Działania III.1 oraz IV.1 PO RPW.

**Wykres 3.2.1 Czy przed realizacją omawianego projektu realizowali Państwo inne projekty o podobnej skali (budżet, zakres projektu) i charakterze (projekt transportowy)? (n=29)**



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

Najmniejsze doświadczenie w realizacji podobnych projektów miały urzędy miejskie i gminne (beneficjenci 46% projektów objętych badaniem posiadają takie doświadczenie). Sytuacja ta wygląda inaczej w przypadku beneficjentów typu GDDKiA, gdzie prawie wszyscy beneficjenci projektów objętych badaniem deklarują posiadanie doświadczenia. ZDW wskazują, iż w 4 projektach na 6 posiadają zbliżone doświadczenie.

Teoretycznie można zakładać, iż czynnik doświadczenia beneficjenta powinien mieć wpływ na powstawanie barier i opóźnień w przygotowaniu projektów do realizacji. Przykładowo beneficjenci nieposiadający doświadczenia mogą popełniać więcej błędów w przygotowaniu projektów do realizacji. Z drugiej zaś strony można przypuszczać, iż beneficjenci doświadczeni będą w stanie wykorzystać zdobytą w realizacji podobnych projektów wiedzę i tym samym lepiej przygotować projekt do rzeczowej realizacji.

Powyższe hipotezy nie znalazły potwierdzenia w przeprowadzonych przez ewaluatora analizach. Nie stwierdzono, aby doświadczenie beneficjenta bezpośrednio przekładało się na sprawniejsze przygotowanie projektu do realizacji. Zbliżone opinie prezentowali uczestnicy panelu ekspertów, wskazując, iż istotniejszymi czynnikami wpływającymi na sprawne przygotowanie projektu do realizacji jest odpowiednie zarządzanie, wiedza pracowników, wysoki poziom decyzyjności oraz należyta mobilizacja. Warto w tym miejscu także przytoczyć przykład realizacji projektów przez Oddziały GDDKiA. Również w przypadku projektów realizowanych przez tych beneficjentów stwierdzono występowanie opóźnień w przygotowaniu projektów do realizacji rzeczowej (a są to beneficjenci bardzo doświadczeni zarówno instytucjonalnie jak i kadrowo, którzy realizują wyłącznie inwestycje drogowe). Z drugiej zaś strony można wskazać UM Olsztyn jako beneficjenta niedoświadczonego w realizacji projektu dotyczącego budowy infrastruktury tramwajowej, który mimo tego faktu projekt realizuje bez większych opóźnień (projekt zawierający w zakresie rzeczowym budowę dróg, linii tramwajowej oraz zakup taboru).

W przypadku analizowanych projektów z PO RPW beneficjenci deklarujący posiadanie doświadczenia w realizacji podobnych projektów (tj. skala, zakres, budżet) odnotowali średnio ok. 6,5 miesiąca opóźnienia względem terminów gotowości przyjętych w pre-umowach, zaś beneficjenci niedoświadczeni nieznacznie ponad 5 miesięcy opóźnienia.

Z powyższego zestawienia wynika, iż **wpływ doświadczenia beneficjentów na powstawanie opóźnień w przygotowaniu inwestycji do realizacji może być określony jako znikomy**. W większości przypadków przyczyną powstania opóźnień w przygotowaniu projektów do realizacji były czynniki niezależne bezpośrednio od doświadczenia beneficjentów.

Niemniej jednak bez nabytego doświadczenia w przypadku niektórych beneficjentów mogłyby wystąpić większe opóźnienia (niż te, jakie stwierdzono w toku prowadzonych badań). Sprawa ta jest bardzo indywidualna i zależy w dużej mierze od stopnia skomplikowania realizowanych inwestycji.

Warto również nadmienić, iż ogólne doświadczenie beneficjenta zdobyte w wyniku wdrażania projektów może być przydatne w trakcie przygotowywania inwestycji do realizacji. Również nie do pominięcia jest fakt posiadania doświadczenia beneficjentów w zarządzaniu problemami pojawiającymi się w trakcie przygotowywania projektów do realizacji. Sposoby oraz proponowane działania, jakie beneficjenci podejmują w celu zapobiegania problemom lub zapewnienia jak najbardziej efektywnej realizacji projektu przedstawione zostały w kolejnych rozdziałach tematycznych (opisane jako „**dobre praktyki**”).

Wyniki wywiadów pogłębionych uzupełniają wyniki badania ankietowego na temat wagi doświadczenia z poprzednich projektów, finansowanych z innych niż PO RPW programów. Rozwiązania proceduralne stosowane w PO RPW różnią się od rozwiązań stosowanych w innych Programach Operacyjnych. Poszczególne **instytucje odpowiedzialne za implementację programów przyjmują odmienne wymogi** wynikające ze specyfiki realizowanych działań np. w zakresie sprawozdawczości, sposobu przygotowania dokumentów (zakres SW, wzór WoD, wytyczne dotyczące rozliczania).

Istotnym elementem z punktu widzenia nabywanego doświadczenia jest przyjęcie przez beneficjentów tzw. „**myślenia projektowego**” oraz przystosowanie ich struktur i procedur do charakteru projektów inwestycyjnych (m.in. poprzez tworzenie i zarządzanie zespołami zadaniowymi). W tym zakresie każdy z beneficjentów posiada odpowiednie doświadczenie, gdyż wszyscy beneficjenci realizowali lub realizują też inne projekty inwestycyjne (np. projekty o wartości kilku lub kilkunastu mln zł) współfinansowane ze środków UE.

Szczególnie istotne jest pozyskanie doświadczenia i wyrobienie ścieżek postępowania przy **pozyskiwaniu decyzji i pozwoleń od właściwych organów**. Przedłużający się proces wydawania decyzji i pozwoleń był najczęstszą przyczyną problemów pojawiających się w projektach. Jak podkreślają beneficjenci, szczególnie istotną kwestią w tym zakresie jest bieżące monitorowanie i stały kontakt z podmiotem wydającym decyzję, tak aby w razie potrzeby szybko reagować na zapytania i udzielać niezbędnych wyjaśnień. Pozwala to na wyjaśnienie interpretacji zapisów, które nie są wystarczająco czytelne oraz na uniknięcie części formalnych uwag do wniosku o wydanie decyzji.

Realizacja projektu współfinansowanego ze środków UE cechuje się innymi uwarunkowaniami niż realizacja projektu finansowanego np. wyłącznie z środków własnych beneficjentów. Specyfika prowadzenia projektu współfinansowanego ze środków UE (wyodrębniona księgowość, kwalifikowalność wydatków) często powoduje, iż nawet doświadczony beneficjent w zderzeniu z koniecznością realizacji projektu ściśle wobec reguł przynależnych właściwemu Programowi Operacyjnemu może napotkać na problemy z przygotowaniem projektu do realizacji.

## Struktura instytucjonalna

W kontekście oceny wpływu przyjętej przez beneficjentów struktury organizacyjnej na efektywne i sprawne przygotowanie projektów do realizacji należy wskazać, iż kluczowe w tym zakresie jest posiadanie odpowiedniej liczby osób z należyty doświadczeniem oraz przyjęcie właściwych sposobów zarządzania tymi zasobami.

Mogą bowiem występować takie przypadki, w których nawet duża wiedza pracowników beneficjenta w połączeniu ze zbyt dużą liczbą zadań przewidzianych do realizacji, powodować będzie powstawanie problemów i opóźnień w przygotowaniu projektu. W ramach oceny przyjętej struktury instytucjonalnej ewaluator w oparciu o ankiety, wywiady pogłębione z beneficjentami oraz koordynatorami projektów PARP ocenił czy:

- liczba osób delegowanych do realizacji projektu jest wystarczająca;
- beneficjenci posiadają odpowiednio merytoryczne zaplecze kadrowe;
- obciążenie pracowników podmiotów realizujących projekty realizacją innych przedsięwzięć wpływa negatywnie na omawiany projekt z PO RPW.

Utworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej jest ważną częścią składową cyklu życia każdego projektu inwestycyjnego. W skutecznym przygotowaniu projektu do realizacji rzeczowej przydatne może być przyjęcie odpowiedniej struktury organizacyjnej, która będzie odpowiedzialna za przygotowanie, organizację i monitorowanie realizacji projektu na płaszczyźnie technicznej, finansowej, administracyjnej i prawno – organizacyjnej.

W ramach przeprowadzonej przez ewaluatora analizy i oceny opisywanego obszaru badawczego wyodrębnione zostały następujące struktury organizacyjne przyjmowane do realizacji projektów przez beneficjentów:

- macierzowa struktura zarządzania projektem, tj. delegowanie zadań projektowych pracownikom instytucji realizującej projekt (bez tworzenia odrębnej struktury);
- utworzenie wyodrębnionej komórki dedykowanej wyłącznie do realizacji projektu (tzw. JRP).

Najczęściej przyjmowana przez beneficjentów jest tzw. macierzowa struktura zarządzania projektem. Zadania związane z realizacją projektu w takiej strukturze przypisane są do poszczególnych wydziałów, zaś pieczę nad całością sprawuje koordynator projektu. Takie rozwiązanie przyjęły wszystkie Oddziały GDDKiA oraz ZDW, a także większość JST (poza 2 projektami). W projekcie III.1 Kielce beneficjent rozważał wprowadzenie JRP, natomiast ostatecznie odstąpił od tego pomysłu uznając, iż „zbytnie sformalizowanie zadań może zaszkodzić realizacji projektu”. Dlatego zdecydowano się zastosować już sprawdzony model w projekcie. Ponadto nadano nowe kompetencje zastępcy prezydenta (pełnomocnik ds. projektu), co przyspieszyło niejednokrotnie podejmowanie decyzji dotyczących realizacji projektu.

Incydentalnie stosowane przez beneficjentów jest wyodrębnienie JRP (projekt III.1 Rzeszów oraz III.1 Olsztyn).

W odniesieniu do opisywanych powyżej zagadnień nie jest możliwe wskazanie jednej skutecznej i optymalnej struktury organizacyjnej projektu. Wybór w tej materii powinien być dokonywany indywidualnie na etapie przygotowania projektu przy uwzględnieniu takich okoliczności jak zakres rzeczowy projektu oraz jego skala.



W wyniku przeprowadzonych analiz wykazano, iż podobnie jak w przypadku potencjału beneficjenta, **brak jest zależności między stosowanym typem struktury organizacyjnej a powstaniem opóźnień**. Nie można jednoznacznie stwierdzić, iż powołanie dedykowanej komórki do spraw realizacji projektu (np. JRP) będzie lepiej wpływać na poprawę komunikacji i decyzyjności w zarządzaniu niż struktura macierzowa. Projekt z wyodrębnioną JRP realizowany przez UM w Rzeszowie jest znacznie opóźniony względem terminów deklarowanych w pre-umowie. Znaczne opóźnienie można odnotować też w przypadku projektów realizowanych przez beneficjenta nieposiadającego wyodrębnionej JRP (np. jeden z projektów UM w Białymstoku). Projekty mogą być sprawnie przygotowywane do realizacji również bez tworzenia odrębnych struktur odpowiedzialnych za realizację projektów.

### Zasoby kadrowe beneficjentów

Zasoby kadrowe beneficjentów mogą pełnić istotną rolę w przygotowaniu projektu do realizacji rzeczowej (np. w zakresie wyłaniania wykonawców, pozyskiwania decyzji administracyjnych). Na potrzeby złożenia WoD projektu, wnioskodawcy przedkładają stosowne oświadczenie odnośnie posiadanych zasobów kadrowych. W oświadczeniu takim wymaga się od wnioskodawcy zadeklarowania posiadania odpowiedniej struktury organizacyjnej przygotowanej do zarządzania projektem (wraz z opisem zadań, jakie każda komórka organizacyjna będzie pełniła w zakresie związanym z realizacją projektu).

Liczba pracowników beneficjentów delegowanych do realizacji projektów jest zróżnicowana i zależy od typu beneficjenta oraz od wielkości projektu.

W poniższej tabeli zamieszczono informacje na temat średniej liczby pracowników delegowanych do realizacji projektów po stronie beneficjentów. Intencją ewaluatora było ustalenie, czy występują prawidłowości w powstawaniu opóźnień w projektach w zależności od typu podmiotów zaangażowanych w realizację projektu oraz jego wielkości.

**Tabela 3.2.1 Zestawienie średniej liczby pracowników po stronie podmiotów zaangażowanych w realizację projektów (w podziale na Działania PO RPW oraz wielkość projektu )**

Podmiot realizujący projekt	Działanie III.1 Średnia liczba pracowników		Działanie IV.1 Średnia liczba pracowników		Ogółem średnia liczba pracowników zaangażowanych w projekt
	w małych projektach	w dużych projektach	w małych projektach	w dużych projektach	
GDDKiA	-	-	14	9	12
JST	27	18	15	11	13
ZDW	-	-	7	8	8
Średnia liczba pracowników zaangażowanych w projekt	27	18	13	9	-

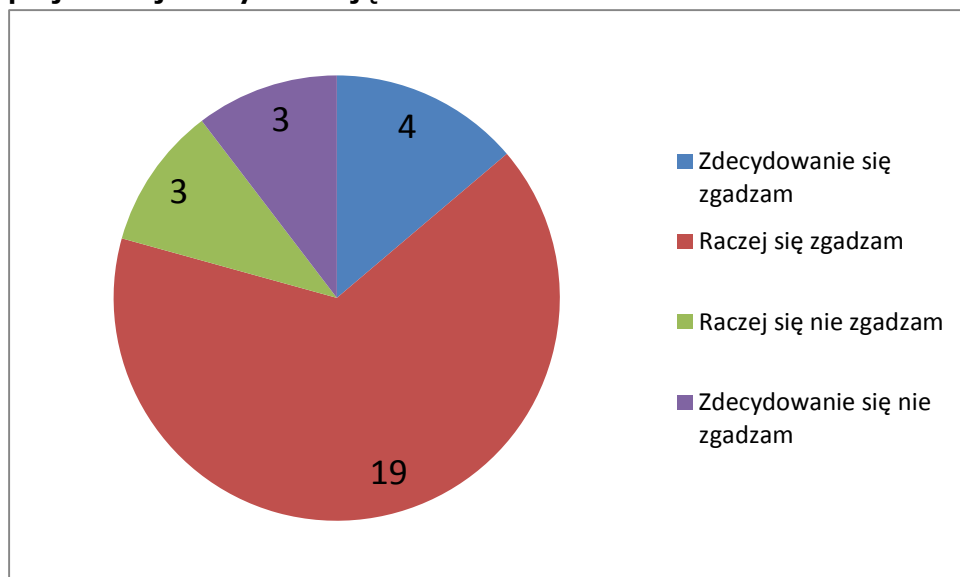
Źródło: Dane z SMIP zweryfikowane w oparciu o dane z ankiety CAWI i wywiady pogłębione z beneficjentami

Trudno doszukać się jednoznacznych zależności między liczbą pracowników a wielkością projektów. Z powyższych danych wynika, iż zasadniczo małe projekty są zarządzane przez większą liczbę osób niż projekty duże.

Liczba pracowników w ZDW jest średnio o ok. 35% niższa, niż ma to miejsce w przypadku beneficjentów typu GDDKiA oraz JST. Powyższe zdaje się mieć potwierdzenie w problemach zgłaszanych przez niektóre jednostki realizujące projekt (ZDW) odnośnie obciążenia realizacją

innymi projektami, niż te z PO RPW. Często zaangażowanie większej liczby pracowników w dany projekt wynika z faktu, iż osoby te nie są wyłącznie delegowane do tego jednego projektu (posiadają inne obowiązki i uczestniczą w realizacji innych przedsięwzięć).

**Wykres 3.2.2 Proszę ocenić na ile zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami dotyczącymi potencjału kadrowego w tym projekcie: Liczba osób zajmujących się tym projektem jest wystarczająca**



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

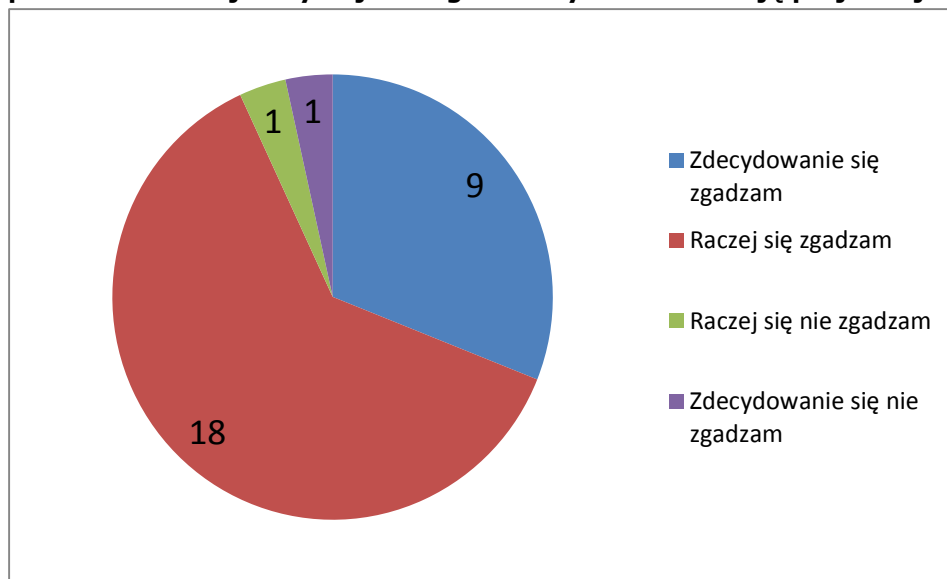
Ewaluator identyfikował ryzyko niewystarczających zasobów kadrowych po stronie beneficjentów (uwzględniając perspektywę koordynatorów projektów w PARP oraz samych beneficjentów). Tego typu braki zostały wskazane dla 5 projektów realizowanych przez ZDW oraz w przypadku 3 projektów prowadzonych przez JST (tj. w sumie dla 8 na 29 projektów). 4 projekty, w których wskazywane są braki kadrowe to tzw. duże projekty. W jednym z przypadków koordynatorem dla 3 projektów (w tym dla jednego dużego) jest jedna i ta sama osoba.

Zdecydowana większość beneficjentów stwierdza, iż posiada odpowiednie struktury instytucjonalne oraz odpowiednią liczbę osób zajmującą się projektami z PO RPW.

Nie ma podstaw do wnioskowania, iż w przypadku projektów, w których wskazywane są pewne braki w liczbie osób delegowanych do realizacji projektu, zasygnalizowane braki kadrowe miały bezpośredni wpływ na powstanie opóźnień. Niemniej jednak czynnik ten może stanowić pewne utrudnienie w dalszej realizacji projektu. Występują przypadki, w których, pomimo zgłaszanych przez beneficjenta braków kadrowych, projekt jest realizowany bez istotnych opóźnień. Można również wskazać taki projekt, w którym duża liczba pracowników zaangażowanych w jego przygotowanie nie ustrzegła go przed powstaniem istotnych opóźnień (ponad kilkanaście miesięcy). W wyniku przeprowadzonych analiz wykazano, iż podobnie jak w przypadku znaczenia przyjętej struktury organizacyjnej, **brak jest zależności między liczbą osób delegowanych do realizacji projektu a powstaniem opóźnień.**

Kolejną kwestią poddaną analizie przez ewaluatora była **ocena potencjału kadrowego pod kątem posiadania odpowiedniego doświadczenia i wiedzy** związanej z realizacją projektu.

**Wykres 3.2.3 Proszę ocenić na ile zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami dotyczącymi potencjału kadrowego w tym projekcie: Przygotowanie merytoryczne osób po stronie naszej instytucji zaangażowanych w realizację projektu jest wystarczające**



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

W żadnym z omawianych 29 projektów nie zidentyfikowano ryzyka związanego z opisywanym obszarem - **poziom merytoryczny pracowników beneficjentów w większości przypadków jest adekwatny** do potrzeb i wyzwań związanych z realizacją projektu. Powyższa ocena jest pochodną informacji pozyskanych od poszczególnych koordynatorów projektów w PARP, wywiadów pogłębionych z beneficjentami oraz wyników ankiety CAWI.

Jak wynika z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami beneficjentów oraz koordynatorów PARP, w zaledwie jednym z projektów pojawiła się potrzeba wzmocnienia potencjału merytorycznego beneficjenta. Chodzi o duży projekt realizowany przez UM. Pomimo faktu, iż w projekcie jest wsparcie JASPERS, należałoby rozważyć możliwość wsparcia zespołu realizującego projekt (np. z innych wydziałów UM lub jednostek podległych urzędowi).

Szczególnie istotnym elementem w ocenie potencjału kadrowego jest **wiedza i doświadczenie kadrowe w całym procesie przeprowadzenia zamówienia publicznego** od momentu przygotowania postępowania, poprzez ogłoszenie postępowania, aż do podpisania umowy z wykonawcą. Wszyscy beneficjenci objęci badaniem posiadają duże doświadczenie w tej materii. W większości omawianych przypadków beneficjenci posiadają doświadczenie w realizacji postępowań przetargowych o tematyce zbliżonej do zakresu zamówień, jakie są przewidziane do realizacji w projektach z PO RPW. Ewaluator nie zidentyfikował w tym obszarze zagrożenia, które mogłoby wpływać na proces przygotowania projektów do realizacji.

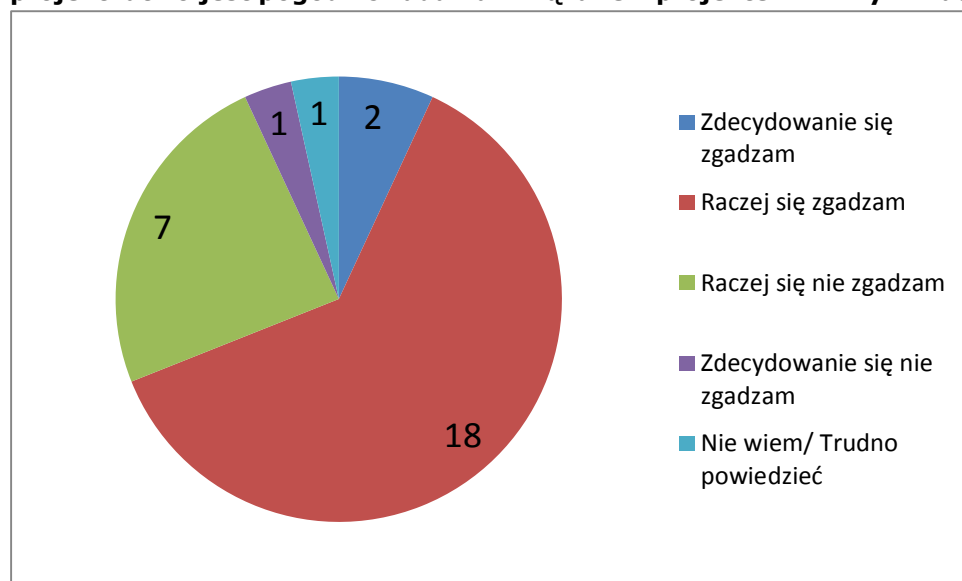
W kontekście trwałości instytucjonalnej zasobów kadrowych beneficjentów, w trakcie prowadzonych prac badawczych nie zidentyfikowano poważnych barier czy problemów. Zespoły odpowiadające za przygotowanie i prowadzenie projektów po stronie beneficjentów są z reguły stabilne. Skala rotacji kadrowych w strukturach beneficjentów wśród osób odpowiedzialnych za projekt była niewielka i dotyczyła jednostkowych przypadków. W przypadku jednego z projektów (realizowanego przez UM) stwierdzono, iż **często następują zmiany kadrowe** po stronie beneficjenta, co wpływa pośrednio na pogorszenie komunikacji prowadzonej pomiędzy poszczególnymi wydziałami w urzędzie.

W jednym z projektów objętych badaniem zaistniała sytuacja, w której, w opinii pracownika PARP, osoba odpowiedzialna za projekt (koordynator projektu) nie posiada wystarczającej wiedzy

merytorycznej nt. realizowanego przedsięwzięcia. Tego typu sytuacja może świadczyć o nie najlepiej prowadzonej polityce zarządzania projektem po stronie beneficjenta. Koordynatorami projektów powinny być osoby merytoryczne oraz posiadające pełną wiedzę na temat realizowanego projektu (najlepiej, jeśli są zaangażowane w projekt zarówno na etapie przygotowania, jak i jego późniejszej realizacji).

Kolejnym zagadnieniem poddanym ocenie w ramach ewaluacji była **możliwość łączenia obowiązków** pracowników w ramach opisywanych projektów współfinansowanych z PO RPW z innymi projektami realizowanymi przez beneficjentów (innymi zadaniami).

**Wykres 3.2.4 Proszę ocenić na ile zgadza się Pani/Pan z następującymi stwierdzeniami dotyczącymi potencjału kadrowego w tym projekcie: Osobom zaangażowanym w ten projekt łatwo jest pogodzić zadania związane z projektem z innymi zadaniami**



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

Większość beneficjentów nie zgłaszała problemów w zakresie trudności łączenia obowiązków związanych z realizacją projektu PO RPW z innymi zadaniami / projektami. Tego typu problemy związane z obciążeniem pracowników beneficjenta realizacją innych projektów i zadań, zostały wskazane dla 5 projektów realizowanych przez ZDW, dwóch projektów prowadzonych przez JST oraz przez jeden Oddział GDDKiA (tj. w sumie dla 8 na 29 projektów). Pięć z projektów, w których wskazywane są problemy z obciążeniem w realizacji innych projektów to tzw. duże projekty.

W przypadku tych projektów, w których wskazywane są pewne problemy w pogodzeniu realizacji zadań związanych z projektem współfinansowanym z PO RPW z innymi zadaniami, nie ma to wpływu na powstanie opóźnień w projektach. Niemniej jednak czynnik ten może stanowić pewne utrudnienie w dalszej realizacji przedsięwzięć. Dlatego też należałoby rozważyć możliwość oraz zasadność wsparcia zespołów realizujących projekty (np. pracownikami z innych wydziałów). Z przeprowadzonych z beneficjentami rozmów wynika, iż zasadniczo trudno jest postulować chęć zwiększenia zatrudnienia np. poprzez rekrutację nowych pracowników. Fakt ten wynika z ograniczeń budżetowych po stronie beneficjentów. Również nie zawsze możliwe jest uzyskanie wsparcia pracowników z innych wydziałów (tj. np. przez dłuższy czas), gdyż również te osoby posiadają swoje stałe obowiązki.

W załączniku nr 7.10 do niniejszego Raportu zamieszczona została tabela zawierająca zebrane w trakcie prowadzenia badania informacje na temat struktury zarządzania oraz liczby osób zaangażowanych w realizację projektu po stronie beneficjentów.

## **Metodyki zarządzania projektami**

W sprawnym przygotowaniu projektów do realizacji rzeczowej niezwykle pomocne mogą być narzędzia wspomagające zarządzanie projektem. W przypadku beneficjentów objętych niniejszą ewaluacją bardzo rzadko stosowane są tego typu narzędzia. Ewaluator zdiagnozował, iż:

- beneficjent projektu III.1 Rzeszów stosuje metodykę PMI oraz PRINCE 2;
- beneficjent projektu III.1 Lublin stosuje metodykę PRINCE 2;
- pozostali beneficjenci nie stosują żadnej specjalnej metodyki zarządzania w projekcie.

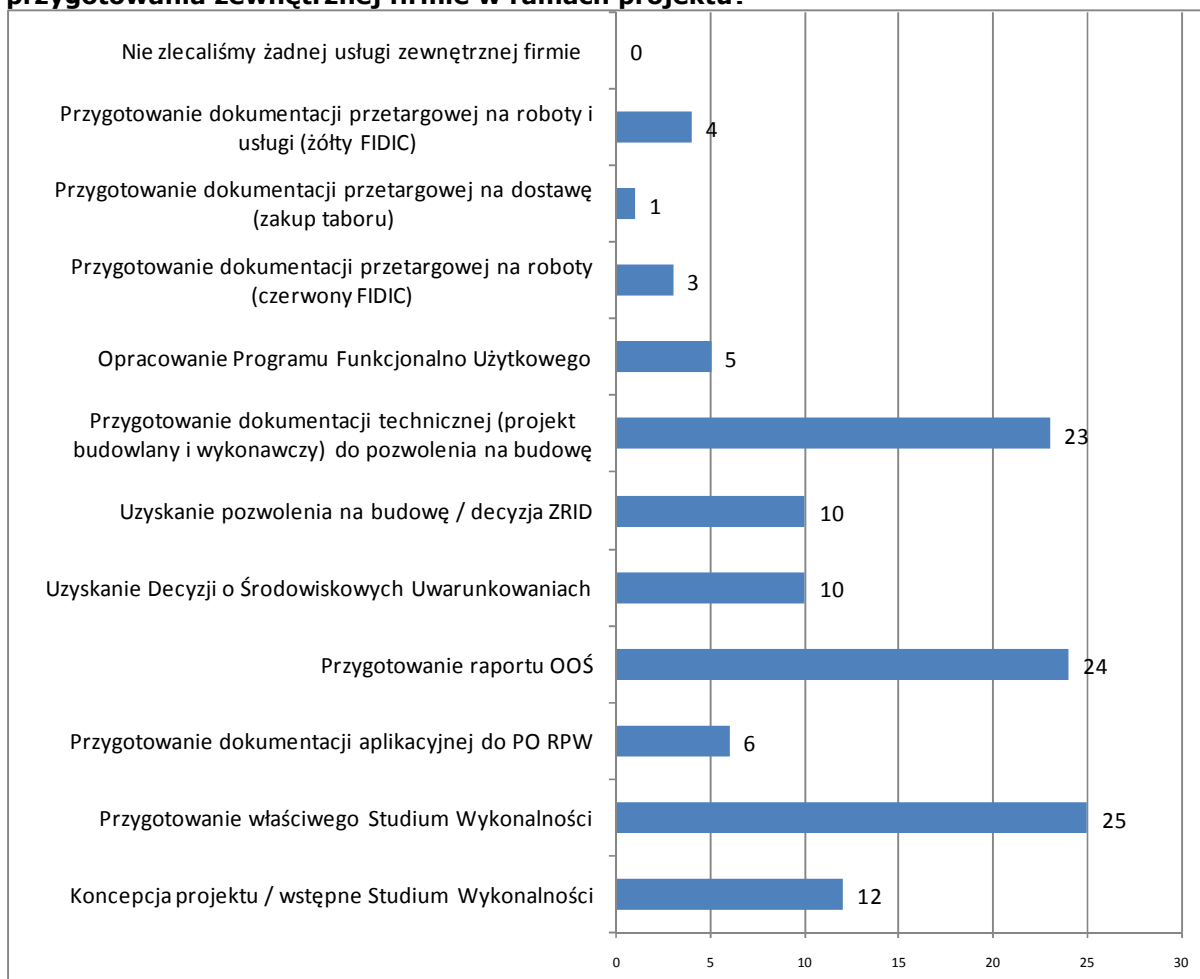
UM w Kielcach stara się wdrożyć narzędzie służące do zarządzania projektami (oprogramowanie komputerowe do harmonogramowania procesu realizacji inwestycji). Narzędzie takie ma być pomocne między innymi w ocenie postępu realizacji projektu oraz identyfikacji ryzyk (możliwości powstania opóźnień). Dzięki temu narzędziu możliwe jest obserwowanie konsekwencji wystąpienia opóźnień w danym obszarze (np. opóźnienie w pozyskaniu DOŚU wydłuży termin możliwości złożenia wniosku o ZRID).

W przypadku administracji publicznej nie wszystkie metodyki zarządzania projektami są możliwe do stosowania w pełnym zakresie (ze względu na specyfikę procesu decyzyjnego u tego typu beneficjentów). Natomiast możliwe jest stosowanie najlepszych rozwiązań stosowanych w ramach tych metodyk.

## **Wsparcie zewnętrzne**

Przygotowanie projektów infrastrukturalnych często wiąże się z koniecznością zlecenia prac eksperckich, których instytucje te nie są w stanie wykonać wewnętrznymi zasobami. W poniższych akapitach opisano, jakie elementy związane z przygotowaniem projektu są przez beneficjentów zlecane firmom zewnętrznym.

### Wykres 3.2.2 Proszę wskazać, które usługi w ramach projektu zlecali Państwo do przygotowania zewnętrznej firmie w ramach projektu?



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

Większość beneficjentów objętych badaniem korzystała z zewnętrznego wsparcia najczęściej w zakresie **opracowania SW, dokumentacji technicznej** oraz **ROŚ**. Dlatego też tak ważne jest zlecenie wykonania wyżej wymienionych opracowań odpowiednio przygotowanym merytorycznie wykonawcom, którzy będą w stanie zrealizować powierzone im zadanie w terminie oraz z należytą starannością (która zapobiegnie występowaniu konieczności późniejszych poprawek dokumentów czy uzupełnień, a przez to np. opóźnień w pozyskaniu decyzji administracyjnych).

Zaledwie kilku beneficjentów korzystało ze wsparcia udzielanego beneficjentom przez podmioty zewnętrzne **w zakresie poradnictwa prawnego** w przygotowaniu projektu (wsparcie kancelarii prawnych, zewnętrznych ekspertyz). Były to: UM w Olsztynie, ZDW w Lublinie oraz UM w Rzeszowie. UM w Rzeszowie korzystał z usług kancelarii prawnej na etapie rozpatrywania sporu powstałego na kontrakcie doradczym (częściowe odstąpienie od umowy z wykonawcą<sup>20</sup>).

Beneficjenci PO RPW posiadają odpowiednie merytoryczne komórki organizacyjne zajmujące się kwestiami formalno-prawnymi (wydziały prawne, samodzielne stanowiska prawnicze), w związku z czym zasadniczo nie mają potrzeby poszukiwania wsparcia w tym zakresie poza instytucją realizującą projekt. Ewentualne wsparcie zewnętrznymi usługami prawnymi może okazać się konieczne na etapie prowadzenia postępowań przetargowych (wówczas prawdopodobne jest, iż

<sup>20</sup> Beneficjent zarzucił wykonawcy, iż ten nie podołał merytorycznie zadaniu. W opinii beneficjenta, w realizowanym kontrakcie dotyczącym przygotowania SW wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu poszczególnych opracowań. Beneficjent miał również zastrzeżenia co do jakości opracowań. W chwili obecnej, sposób zakończenia sporu nie jest znany ewaluatorom. Beneficjent odstąpił od kontynuacji realizacji umowy z tym wykonawcą. Zawarta została umowa z nowym podmiotem, który realizuje kolejne etapy przygotowania SW.

beneficjenci posiłkować się będą poradnictwem prawnym w zakresie zamówień publicznych np. reprezentowania przed KIO w przypadku, gdy zaistnieje taka potrzeba).

Beneficjenci objęci badaniem chętnie poszukują wsparcia merytorycznego korzystając z informacji zawartych na stronach następujących instytucji: **MRR, PARP, UZP, KIO oraz na stronie internetowej PO RPW**. Również dość powszechnie stosowane są zapytania do właściwych koordynatorów PARP z prośbą o wyjaśnienie problematycznych kwestii.

Pozytywnie należy ocenić też próby kontaktów i bezpośredniej **wymiany informacji pomiędzy beneficjentami m.in. na szkoleniach** (oraz w wyniku nieformalnych kontaktów). Zdarza się, iż poszczególni beneficjenci podczas szkoleń konsultują ze sobą rozmaite kwestie związane z przygotowaniem i realizacją projektów. Fakt ten ma znaczenie dla wzmacniania potencjału merytorycznego beneficjentów.

## Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż liczba osób, potencjał beneficjenta, jego wiedza i doświadczenie, struktura instytucjonalna czy też obciążenie realizacją innych zadań nie miały bezpośredniego wpływu na powstanie opóźnień w projektach. W zasadniczej większości przypadków problemy powodujące opóźnienia w przygotowaniu projektów miały charakter niezależny od potencjału beneficjenta. W jednym przypadku kompetencje koordynatora projektu nie były wystarczające. Również po stronie jednego z beneficjentów wystąpił problem zmian organizacyjnych na szczeblu kierowniczym, który przełożył się na powstanie problemów z przygotowaniem projektu do realizacji.

Struktury instytucjonalne wszystkich beneficjentów pozwalają na skuteczne i efektywne przygotowanie projektów do realizacji (nie zidentyfikowano obszarów ryzyka w tym zakresie).

Nie można jednoznacznie wskazać, iż projekty, które wcześniej podpisały UoD są lepiej zarządzane bądź posiadają lepsze zasoby kadrowe. Często o powstaniu opóźnienia w projekcie decydowały czynniki indywidualne, którym przeciwdziałanie ze strony beneficjentów, ale także i przez PARP czy MRR było trudne lub wręcz niemożliwe.

Zasoby organizacyjne, jakim dysponują beneficjenci, są w opinii ewaluatora wystarczające do przygotowania zaplanowanych inwestycji. Nie oznacza to jednakże, iż beneficjenci w chwili obecnej nie mogą i nie powinni prowadzić działań mających na celu zwiększenie ich potencjału organizacyjnego oraz jakości posiadanych zasobów. Sposoby na wdrożenie usprawnień zostały przez ewaluatora opisane w kolejnych rozdziałach raportu (m.in. dobre praktyki w pozyskiwaniu decyzji administracyjnych oraz monitorowaniu pracy wykonawcy).

\* \* \*

Poniżej przedstawiono dobre praktyki, tj. działania i rozwiązania podejmowane przez beneficjentów, których celem jest wzmocnienie ich potencjału w zakresie efektywnego zarządzania projektem.

**Dobra praktyka:** Stworzenie wydzielonej struktury organizacyjnej (JRP) delegowanej wyłącznie do realizacji projektu

**Opis:** W projektach o rozbudowanym zakresie rzeczowym lub takich, w przypadku których w przygotowanie i realizację zaangażowanych jest kilka podmiotów upoważnionych do ponoszenia wydatków w ramach inwestycji, dobrym rozwiązaniem jest stworzenie odrębnej struktury odpowiedzialnej za realizację projektu (JRP). W przypadku np. Urzędów Miast wydzielenie takiej jednostki może być przydatne ze względu na scentralizowanie procesów związanych z zarządzaniem projektem w jednej komórce organizacyjnej urzędu.

Bardzo ważne jest ustalenie regulaminu organizacyjnego JRP ze wskazaniem:

- zakresu działania JRP;
- struktury organizacyjnej;
- podziału zadań na poszczególne stanowiska pracy;
- zasad obiegu dokumentów, znakowania i rejestracji oraz podpisywania pism i decyzji;
- zasad sprawowania kontroli wewnętrznej.

**Przykład:** Jeden z beneficjentów (UM w Olsztynie) przyjął taki sposób zarządzania projektem. Pomysł ten wynika z inicjatywy beneficjenta w zakresie zidentyfikowania potrzeby usprawnienia prowadzenia prac związanych z realizacją projektu<sup>21</sup> (w projekt zaangażowane jest wiele osób po stronie beneficjenta).

Zarządzeniem prezydenta miasta utworzona JRP zajmuje się następującymi zadaniami:

- realizacją projektu;
- współpracą z Instytucjami wskazanymi w PO RPW;
- aktualizacją harmonogramu realizacji projektu i planu płatności;
- bieżącą analizą potrzeb finansowych, w celu zapewnienia płynności finansowej projektu;
- weryfikacją dokumentów rzeczowo-finansowych składanych przez inżyniera kontraktu i wykonawcę oraz sporządzaniem WoP;
- przygotowaniem dokumentacji przetargowej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach projektu;
- nadzorem i współpracą z wykonawcami oraz inżynierem kontraktu, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji robót budowlanych;
- monitoringiem postępu realizacji projektu, w tym wskaźników zawartych we WoD.

---

<sup>21</sup> Za etap przygotowania projektu do realizacji odpowiedzialny był Wydział Obsługi Funduszy Europejskich Urzędu Miasta Olsztyna. Zadania Wydziału polegały na zleceniu opracowania dokumentów studialnych jak np. „Przegląd strategiczny wdrażania polityki transportowej w Olsztynie i Raport dla potrzeb zdefiniowania projektów rozwojowych” oraz „Badanie zachowań i preferencji komunikacyjnych mieszkańców Olsztyna”. W marcu 2007 r. Urząd Miasta Olsztyna zlecił opracowanie „Studium rozwoju transportu publicznego w Olsztynie wraz z analizą racjonalności wprowadzenia transportu szynowego”, które zostało wykonane w październiku tego samego roku. Od 2009 roku prace związane z realizacją projektu powierzone zostały utworzonej na te potrzeby JRP.



**Dobra praktyka:** Korzystanie z funkcji managera projektu

**Opis:** W przypadku braku odpowiedniego potencjału kadrowego po stronie beneficjenta możliwe jest posiłkowanie się wsparciem zewnętrznym, jakim jest skorzystanie z usług tzw. managera projektu.

Zakres prac, jakie mogą zostać powierzone managerowi projektu to m.in.:

- kierowanie pracami wydziałów delegowanych do realizacji projektu (po stronie beneficjenta oraz jednostek realizujących projekt);
- kierowanie pracami osób zaangażowanych w realizację projektu;
- koordynowanie wszystkich działań realizowanych w ramach projektu poprzez nadzór nad ich prawidłową realizacją;
- współpraca z wykonawcami zleconych zadań;
- przygotowywanie WoP;
- nadzór nad prawidłowością rozliczeń finansowych;
- utrzymywanie kontaktów z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie Programu;
- raportowanie projektu;
- bieżące rozwiązywanie problemów pojawiających się w związku z realizacją projektu.

**Przykład:** Dobra praktyka została sformułowana na panelu ekspertów oraz jest stosowana w projekcie realizowanym przez UM w Olsztynie.

**Dobra praktyka:** Analiza prawna możliwości zastosowania różnych wariantów instytucjonalnych (dla projektów z Działania III.1)

**Opis:** Przeprowadzanie wnikliwej, wielokryterialnej analizy instytucjonalnej na etapie przygotowania projektu np. w ramach SW, jest dobrym rozwiązaniem służącym wyborowi optymalnego modelu organizacyjnego. Analiza instytucjonalna i wybór takiego modelu organizacyjnego powinny uwzględniać:

- regulacje prawa europejskiego i polskiego, które mają zastosowanie do określenia beneficjenta projektu;
- zagadnienia pomocy publicznej, w tym konieczność notyfikacji;
- istniejące stosunki instytucjonalne;
- obecne i przyszłe stosunki własnościowe (tabor, infrastruktura);
- problematykę źródeł finansowania projektu;
- konsekwencje podatkowo – finansowe, w tym możliwość odzyskania VAT.

**Przykład (z projektów spoza PO RPW):** Jako dobrą praktykę w tym zakresie można wskazać rozwiązanie, które przyjęto w projekcie Pomorska Kolej Metropolitalna Etap I - rewitalizacja "Kolei Kokoszkowskiej" realizowanym przez spółkę Pomorska Kolej Metropolitalna S.A., dla którego została wykonana profesjonalna, wielokryterialna analiza prawna rozwiązań instytucjonalnych.

W wyniku przeprowadzonych analiz instytucjonalnych przez Samorząd Województwa Pomorskiego ustalono, iż optymalnym rozwiązaniem realizacji projektu będzie powołanie spółki prawa handlowego. Celem działalności powołanej Spółki jest realizacja powierzonego jej do wykonania projektu pt. Kolej Metropolitalna w Trójmieście – Etap I.

Realizacja projektu przez beneficjentów mogących odzyskać podatek VAT, umożliwia efektywniejsze wykorzystanie dotacji. Podatek VAT stanowi wydatek niekwalifikowalny i może zostać odzyskany. Warto nadmienić, iż powołanie spółki do realizacji projektu oznacza ponadto, iż budżet JST nie jest obciążany. W opisywanym przypadku analiza instytucjonalna pozwoliła na bardzo wczesnym etapie koncepcyjnym precyzyjnie ustalić, jakie podmioty będą zaangażowane w realizację zadania oraz jakie instytucje będą upoważnione do ponoszenia wydatków w ramach projektu.

**Dobra praktyka:** Stosowanie narzędzi wspomagających zarządzanie projektem.

**Opis:** Elementem mogącym mieć wpływ na sprawne zarządzanie projektami infrastrukturalnymi może być stosowanie narzędzi wspomagających proces zarządzania. Jednym z takich narzędzi jest Centralny system finansowo-księgowy klasy ERP (ang. *Enterprise Resource Planning* - Zaawansowane Zarządzanie Zasobami). System ten umożliwia transparentną rejestrację kosztów projektu – co jest ważne z punktu widzenia zarządzania projektem (przydatne narzędzie np. podczas prowadzonych kontroli w projekcie). W zależności od skali i stopnia skomplikowania projektu sugeruje się wprowadzanie tego typu rozwiązań w strukturach beneficjentów.

**Przykład (z projektów spoza PO RPW):** Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A. w Krakowie, które wdrożyło moduł „zarządzanie projektami” w systemie finansowo-księgowym w celu sprawniejszego monitorowania i rozliczania realizacji zadań projektowych. Kluczowym efektem wdrożenia systemu w strukturze beneficjenta była optymalizacja realizacji harmonogramów zadań w projekcie oraz lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich. System ten zapewnia pracownikom możliwość uzyskania szybkiego dostępu do zgromadzonych informacji na temat współpracy z wykonawcą oraz podjętych zobowiązań i zadań do realizacji. Dzięki wdrożeniu tego systemu zmniejszono ilość pracy o charakterze administracyjnym związanym między innymi z planowaniem i raportowaniem postępów w realizacji projektu.

### **3.3. Wpływ specyfiki udzielania zamówień publicznych**

Bariery i zagrożenia związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych mogą wystąpić na etapie przygotowania postępowań oraz na etapie udzielania zamówień publicznych.

W poniższym podrozdziale opisane zostały: stopień zaawansowania prac w zakresie przygotowywania i ogłaszania postępowań przetargowych oraz wybrane zagadnienia wpływające na możliwość powstawania opóźnień w przygotowaniu projektów do rzeczowej realizacji.

Prawidłowo przygotowane postępowania przetargowe mogą mieć istotne znaczenie dla usprawnienia realizacji projektów. Często o powstaniu opóźnień może zdecydować niska jakość SIWZ.

Najważniejsze i najpowszechniej występujące czynniki mogące wydłużać proces wyboru wykonawcy to:

- liczne zapytania do treści dokumentacji przetargowej;
- brak ofert, oferty podlegające odrzuceniu lub wykonawcy podlegający wykluczeniu;
- przekroczenie budżetu przewidzianego przez zamawiającego na sfinansowanie zamówienia;
- unieważnienia przetargu ze względu na błędy i nieścisłości w specyfikacji;
- długa ocena złożonych ofert (spowodowana np. koniecznością wzywania oferentów do składania uzupełnień, wyjaśnień);
- postępowania odwoławcze.

Problemy na etapie wyłaniania wykonawców na opracowanie dokumentacji projektowej (SW, ROŚ) mogą opóźnić lub wręcz uniemożliwić złożenie WoD projektu. Problemy na etapie wyłaniania generalnego wykonawcy robót budowlanych nie mają wpływu na termin złożenia WoD - z reguły wybór takiego wykonawcy następuje już po złożeniu WoD projektu. Jedynie w przypadku projektów realizowanych w systemie „zaprojektuj i wybuduj” wykonawca wybierany jest przed złożeniem WoD (z uwagi na fakt, iż często podmiot ten jest upoważniony przez beneficjenta do pozyskania odpowiednich decyzji i zezwoleń administracyjnych). W tego typu sytuacjach problemy na etapie wyłaniania wykonawcy mogą spowodować opóźnienia w złożeniu WoD.

#### **Stan zaawansowania w ogłaszaniu postępowań na roboty budowlane**

W przypadku zamówień na roboty budowlane, beneficjenci 11 projektów jeszcze nie zakończyli postępowań na wyłonienie wykonawcy. W przypadku 2 projektów stopień zaawansowania wyłonienia wykonawcy robót jest niski tj. beneficjenci zakończyli pewną część wszystkich postępowań niezbędnych do przeprowadzenia w ramach projektu (opisywana sytuacja dotyczy dużych projektów z Działania III.1 PO RPW, w ramach których prowadzonych jest kilka postępowań przetargowych).

W znaczącej liczbie projektów (14 przypadków) wyłonieni zostali już wszyscy wykonawcy robót budowlanych, zaś proces realizacji rzeczowej w tych projektach jest rozpoczęty.

Najwięcej postępowań na roboty budowlane mają beneficjenci realizujący projekty w Działaniu III.1 (od kilku do nawet 18 postępowań). W przypadku pozostałych beneficjentów o liczbie przetargów na roboty świadczy liczba zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektu. Przykładowo beneficjent projektu IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień zdecydował się wyodrębnić 7 odrębnych zadań w ramach inwestycji. Na każde z tych zadań będzie prowadzone odrębne postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy na roboty budowlane.

### **Stan zaawansowania w ogłaszaniu postępowań na usługi**

W przypadku zamówień na usługi, beneficjenci 3 projektów objętych badaniem nie wszczęli jeszcze postępowań na wyłonienie wykonawcy. W przypadku 4 projektów obserwowalny jest niski stopień zaawansowania zakontraktowania usług wykonawców (od ok. 20 do 33% zaawansowania procesu wyłaniania wykonawców dla wszystkich przetargów w projekcie).

W przypadku 9 projektów ewaluator stwierdził znaczne zaawansowanie w wyłanianiu wykonawców w postępowaniach na usługi. Natomiast w dużej części projektów (12 przypadków) wyłonieni zostali już wszyscy wykonawcy usług.

### **Stan zaawansowania w ogłaszaniu postępowań na dostawy**

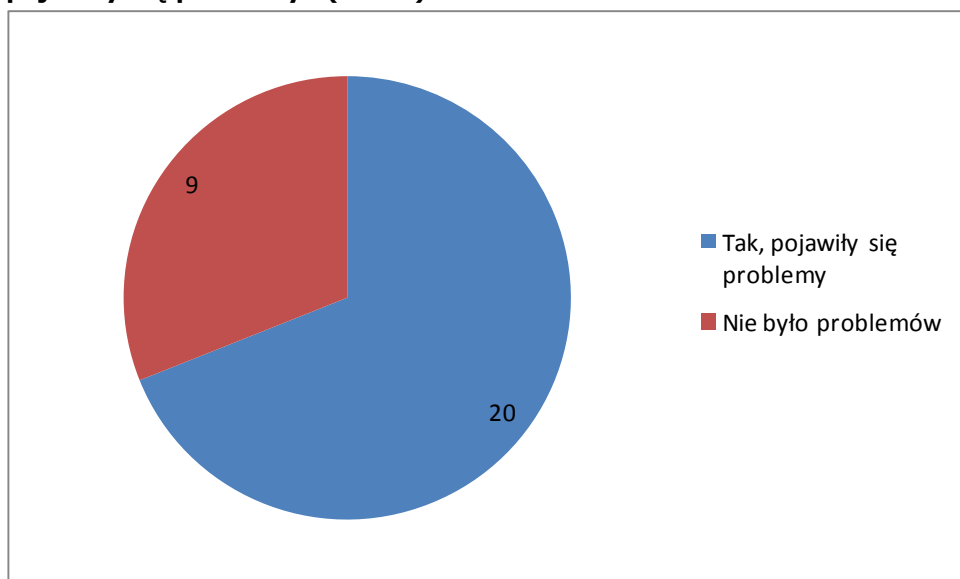
Zamówienia w postaci dostaw są lub będą realizowane wyłącznie w Działaniu III.1 (m.in. dostawy taboru).

W przypadku zamówień na dostawy, w 3 projektach jeszcze nie zakończono postępowań na wyłonienie wykonawców. W przypadku 1 projektu ewaluator stwierdził 40% stopień zaawansowania w wyłanianiu wykonawców na dostawę taboru (w tym projekcie dostawy taboru będą zamawiane w ramach kilku odrębnych postępowań). Tylko w 1 przypadku beneficjent zrealizował w pełni wszystkie zadania związane z dostawą taboru.

### **Problemy w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia**

W przeważającej części projektów (20) pojawiły się problemy w dotychczas prowadzonych przez beneficjentów postępowaniach o udzielenie zamówienia (zaledwie w 9 przypadkach nie stwierdzono takich problemów).

**Wykres 3.3.1. Czy w dotychczas prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia pojawiły się problemy? (N=29)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Podstawowym problemem wskazywanym przez beneficjentów, jaki występuje w procedurze wyłaniania wykonawców są **liczne zapytania do SIWZ** (taki problem pojawił się w 17 spośród 20 projektów, w których były problemy w dotychczas prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień). Ponadto beneficjenci wskazywali jeszcze na przedłużające się procedury wyboru wykonawców oraz protesty i odwołania, jako problemy wpływające na powstawanie opóźnień w przygotowaniu inwestycji do realizacji rzeczowej.

**Wykres 3.3.2. Proszę wskazać, jakie problemy w wyłanianiu wykonawców w tym projekcie wystąpiły<sup>22</sup>? (N=20)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

W poniższej tabeli zamieszczone zostały informacje o problemach, na jakie napotykają beneficjenci w trakcie prowadzenia postępowań na wyłonienie wykonawców. Informacje te bazują w głównej mierze na wynikach ankiety CAWI, które w następnym kroku były poddawane weryfikacji podczas rozmów pogłębionych z beneficjentami. W tabeli zamieszczone zostały informacje zarówno dla postępowań zakończonych, jak również tych będących w trakcie prowadzenia.

<sup>22</sup> Istniała możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi

**Tabela 3.3.1. Matryca problemów w postępowaniach o udzielenie zamówienia wg projektów**

Działanie	Nazwa projektu	Beneficjent	Brak złożonych ofert	Brak ważnych ofert	Oferty przekraczające budżet zamawiającego	Konieczność ponownego ogłoszenia postępowania	Unieważnienie postępowania	Odwolania	Protesty	Przedłużenia procedury wyłonienia wykonawcy	Liczne zapytania do SIWZ
IV.1	IV.1 Obwodnica Wąchock	GDDKiA Oddział w Kielcach								X	X
IV.1	IV.1 Obwodnica Jędrzejów	GDDKiA Oddział w Kielcach									X
IV.1	IV.1 Obwodnica Stawiski	GDDKiA Oddział w Białymstoku	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny	GDDKiA Oddział w Białymstoku	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Obwodnica Szczuczyn	GDDKiA Oddział w Białymstoku	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Obwodnica Frampol	GDDKiA Oddział w Lublinie	X				X	X			X
IV.1	IV.1 Obwodnica Hrubieszów	GDDKiA Oddział w Lublinie			X	X	X				X
IV.1	IV.1 Obwodnica Jarosław	GDDKiA Oddział w Rzeszowie						X	X	X	X
IV.1	IV.1 Obwodnica Ełk	GDDKiA Oddział w Olsztynie									X
IV.1	IV.1 Obwodnica Olecko	GDDKiA Oddział w Olsztynie									X
III.1	III.1 Rzeszów	Gmina Miasto Rzeszów		X	X	X	X			X	X
III.1	III.1 Kielce	Gmina Miejska Kielce									X
IV.1	IV.1 Obwodnica Przemyśl	Gmina Miejska Przemyśl								X	X
III.1	III.1 Olsztyn	Gmina Olsztyn						X	X	X	X
IV.1	IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg	Gmina Tarnobrzeg	Brak problemów								
III.1	III.1 Białystok (etap III)	Miasto Białystok						X	X		X
IV.1	IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku	Miasto Białystok									X
IV.1	IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku	Miasto Białystok	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku	Miasto Białystok	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku	Miasto Białystok									X
IV.1	IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku	Miasto Białystok							X		
III.1	III.1 Lublin	Miasto Lublin			X					X	X
IV.1	IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie	Miasto Lublin									X
IV.1	IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa	Województwo Podkarpackie	Brak problemów								
IV.1	IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień	Województwo Lubelskie								X	
IV.1	IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień	Województwo Lubelskie						X		X	X

Działanie	Nazwa projektu	Beneficjent	Brak złożonych ofert	Brak ważnych ofert	Oferty przekraczające budżet zamawiającego	Konieczność ponownego ogłoszenia postępowania	Unieważnienie postępowania	Odwwołania	Protesty	Przedłużenia procedury wyłonienia wykonawcy	Liczne zapytania do SIWZ
IV.1	IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek	Województwo Świętokrzyskie									X
IV.1	IV.1 Obwodnica Końskie	Województwo Świętokrzyskie									X
IV.1	IV.1 Most na Wiśle – Połaniec	Województwo Świętokrzyskie	<b>Brak problemów</b>								

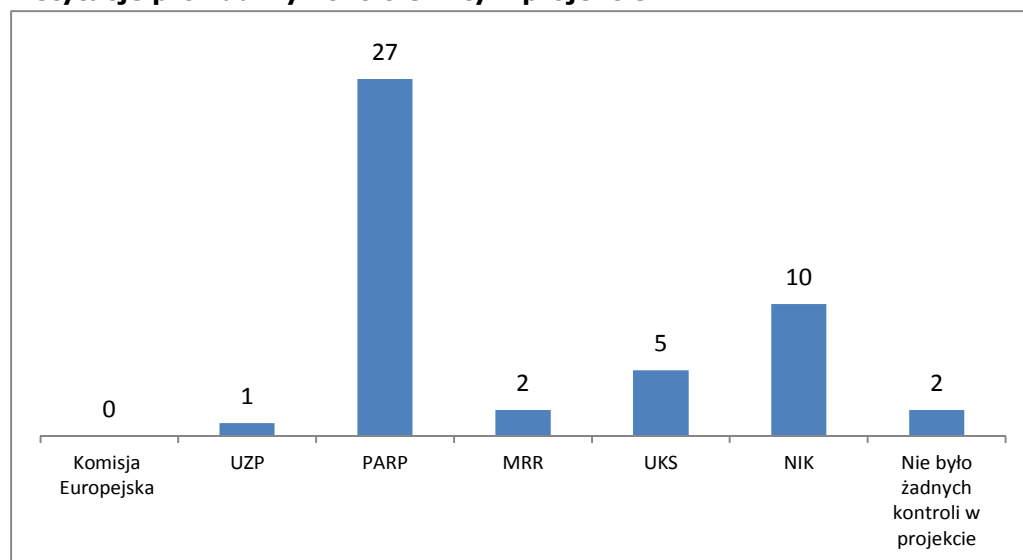
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

### Kontrole w projektach

Istotą prowadzenia kontroli w projektach współfinansowanych ze środków UE jest weryfikacja prawidłowości realizacji projektu, w tym również zbadanie, czy informacje dotyczące postępu w realizacji projektu oraz poniesionych wydatków przedstawiane przez beneficjenta w WoP są zgodne ze stanem faktycznym (w przypadku, gdy WoP zostały już złożone).

Obszarem zainteresowania ewaluatora była próba zdiagnozowania, czy w ocenianych 29 projektach wykrywane były nieprawidłowości (skutkujące np. nałożeniem korekty za błędy w procedurach wyłaniania wykonawców). Wyniki tych analiz mogłyby posłużyć do oceny skali występowania najczęstszych uchybień w prowadzonych zamówieniach publicznych (tak by na zasadzie mechanizmu prewencyjnego, móc np. przestrzec beneficjentów, którzy mają do wyłonienia wykonawców, aby uwzględnili wyniki prowadzonych kontroli w już skontrolowanych postępowaniach).

### Wykres 3.3.3 Czy w projekcie prowadzone były kontrole? Proszę zaznaczyć, które instytucje prowadziły kontrole w tym projekcie?



Źródło: opracowanie własne (wyniki ankiety CAWI)

Powyższy wykres pokazuje liczbę wskazanych przez beneficjentów kontroli, w rozbiciu na podmiot prowadzący kontrolę. W skutek prowadzenia kontroli na miejscu realizacji 29 analizowanych

projektów PO RPW, na czas opracowywania niniejszego Raportu ewaluacyjnego nie były nakładane na beneficjentów korekty finansowe.

Poniżej zaprezentowane zostały ustalenia w najistotniejszych obszarach związanych z procedurami wyłaniania wykonawców. Opisano zagadnienia, które w istotny sposób mogą wpływać na powstawanie opóźnień w prowadzonych przez beneficjentów postępowaniach przetargowych.

#### Stosowanie warunków udziału w postępowaniu gwarantujących zachowanie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców

W zakresie wyłaniania wykonawców kluczowym jest, aby zamawiający formułowali odpowiednie warunki udziału w postępowaniu (w celu zagwarantowania wyboru rzetelnego wykonawcy).

Sformułowanie odpowiednich warunków udziału w postępowaniu nie jest zadaniem łatwym. Nazbyt wygórowane wymagania warunków udziału w postępowaniu stawiane wykonawcom mogą się spotkać z zarzutem ograniczania konkurencji (co skutkować może wniesieniem odwołania do KIO, które może opóźnić procedurę na czas rozpatrzenia odwołania).

Gruntowna analiza możliwości zastosowania odpowiednich warunków udziału w postępowaniu może się beneficjentowi opłacić skutkując uzyskaniem ofert od rzetelnych wykonawców (podmioty nierzetelne lub słabe merytorycznie nie zawsze będą w stanie złożyć oferty).

Zamawiający, formułując warunki udziału w postępowaniu, jakie mają spełnić wykonawcy w zakresie wiedzy i doświadczenia, powinien zachować szczególną czujność odnośnie formułowanych zapisów SIWZ. Zamawiający nie może wymagać od wykonawców, aby wykazali posiadanie doświadczenia w zakresie realizacji zamówienia odpowiadającego wprost rodzajowi i wartości przedmiotu zamówienia prowadzonego przez beneficjenta.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 PZP, „o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące:

- posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania;
- posiadania wiedzy i doświadczenia;
- dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia;
- sytuacji ekonomicznej i finansowej”.

Wybór odpowiednich warunków udziału w postępowaniu stawianych wykonawcom ma gwarantować zamawiającemu, iż w wyniku przeprowadzenia postępowania zostanie dokonany wybór podmiotu zdolnego do realizacji danego zamówienia. Zamawiający formułując warunki udziału w postępowaniu musi jednakże pamiętać o dyspozycji art. 7 ust. 1 PZP traktującego, iż „zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców”.

W toku prowadzonych prac badawczych w przypadku jednego z projektów PO RPW ustalono, iż warunki udziału stawiane wykonawcom przez beneficjenta zostały uznane za ograniczające zasady zachowania uczciwej konkurencji.



W ogłoszeniu o prowadzonym postępowaniu (w trybie przetargu ograniczonego) beneficjent wymagał, aby wykonawca, który przejdzie do drugiego etapu postępowania, legitymował się doświadczeniem w realizacji co najmniej 10 kilometrów linii tramwajowej w ciągu ostatnich pięciu lat. Dwie firmy, które nie spełniały tego warunku, odwołały się do KIO, która przyznała rację odwołującym. KIO uznała, iż aby móc złożyć ofertę w prowadzonym postępowaniu, wystarczy udokumentować posiadanie doświadczenia w wybudowaniu 6 km linii tramwajowej w ciągu pięciu ostatnich lat. Błędne określenie warunku udziału w postępowaniu spowodowało znaczne wydłużenie procedury przetargowej.

Zasadniczo tego typu sytuacje miały charakter incydentalny i nie mogą być określone jako istotny i powszechny problem powodujący opóźnienia w przygotowaniu projektów do realizacji. W omawianym wyżej przypadku termin składania ofert w pierwotnym ogłoszeniu (21 lipca 2010 r.) został wyznaczony na dzień 24 sierpnia 2010 r. Na skutek odwołania wniesionego do KIO przez dwóch oferentów (odwołanie wniesione 30 lipca 2010 r.), KIO wydało wyrok w dniu 12 sierpnia 2010 r. nakazujący zamawiającemu zmianę warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający ponownie ogłosił postępowanie w dniu 25 sierpnia 2010 r. i wyznaczył termin składania ofert na dzień 21 września 2010 r. Zaistniała sytuacja spowodowała więc około miesięczne opóźnienie w przygotowaniu projektu do realizacji.

Istotne jest zwrócenie uwagi na powyższe kwestie przy określaniu warunków udziału w postępowaniu, ponieważ niektórzy beneficjenci z PO RPW dopiero przygotowują się do wszczęcia procedur wyłaniania wykonawców dla swoich projektów.

#### Kryteria oceny ofert

Najczęściej stosowanym przez beneficjentów kryterium oceny ofert jest 100% ceny (na postępowania na roboty budowlane oraz na usługi). W przypadku postępowań na zakup taboru łatwiej jest określić inne kryteria oceny (np. okres gwarancji, termin dostawy).

W przypadku stosowania kryterium najniższej ceny, zamawiający powinni odpowiednio sformułować kryteria warunków udziału w postępowaniu (tak, by nie pojawiło się ryzyko złożenia oferty przez wykonawcę o niewystarczającym potencjale do planowanego zamówienia).

W ramach przeprowadzonych prac badawczych ewaluator stwierdził, iż w nielicznych przypadkach zastosowanie kryterium 100% ceny przy zbyt łagodnie sformułowanych warunkach udziału w postępowaniu, spowodowało wybór wykonawcy, z którym później pojawiały się problemy na etapie współpracy, odbioru dzieła oraz uwzględniania uwag do sporządzonego przez niego dokumentu. W przypadku jednego z projektów, wydłużeniu uległa cała procedura pozyskiwania DOŚU, gdyż ROŚ podlegał wielokrotnym oraz długotrwałym uzupełnieniom. Przykładem wystąpienia tego typu problemu jest projekt realizowany przez ZDW w Lublinie. Procedura wydania DOŚU trwała od 31 sierpnia 2009 r. do 9 czerwca 2011 r. Wystąpił szereg czynników wpływających na to, iż pozyskanie DOŚU uległo dużemu opóźnieniu (czynnikami tymi były niska jakość ROŚ, ale także rozszerzenie granic obszarów Natura 2000 i konieczność wykonania inwentaryzacji przyrodniczych). Ponadto w projekcie tym dokumentacja środowiskowa przygotowana przez wyłonionego przez ZDW wykonawcę spotykała się z szeregiem uwag ze strony RDOŚ.

Trudno jednoznacznie jest przesądzić o tym, iż stosowanie wyłącznie kryterium najniższej ceny oraz niskich warunków dostępu do złożenia ofert zawsze będzie skutkowało powstawaniem problemów z wykonawcą. Tego typu sytuacje często mają charakter indywidualny.

W opinii ewaluatora stosowanie innych kryteriów oceny ofert niż 100% ceny może w niektórych przypadkach wpływać na wybór lepszego wykonawcy, a tym samym przyczynić się do uzyskiwania

przez zamawiających produktów (np. SW) lepszej jakości. W połączeniu z odpowiednio sformułowanymi warunkami udziału w postępowaniu oraz bardzo precyzyjnym opisem przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert inne niż wyłącznie 100% ceny mogą wpływać na zmniejszenie powstawania opóźnień w przygotowaniu projektów do realizacji.

Ciekawy przykład w zakresie stosowania kryteriów innych niż 100% cena udało się ewaluatorowi zidentyfikować w przypadku jednego z projektów. W zakresie opisu kryteriów i sposobów dokonywania oceny ofert jeden z beneficjentów w przetargu na wyłonienie Inżyniera kontraktu przy wyborze najkorzystniejszej oferty kierował się następującymi kryteriami: „Cena” 80% oraz „Jakość usługi - organizacja i metoda” (OM) 20%<sup>23</sup>.

Jakość usługi w przypadku tego zamówienia była oceniana na podstawie szczegółowych informacji zawartych w Koncepcji „Organizacja i Metoda” OM dot. sposobu realizacji oferowanej usługi (zgodnie z załącznikiem do SIWZ). Na podstawie kryterium „Jakość usługi - organizacja i metoda ” oceniane były następujące elementy:

- zakres Projektu, przedmiot zamówienia (od 0 do 3 punktów);
- eksperci Wykonawcy, Organizacja (od 0 do 4 punktów);
- komunikacja (od 0 do 3 punktów);
- ryzyka (od 0 do 2 punktów);
- jakość (od 0 do 2 punktów);
- metoda, czas i koszt realizacji kontraktów na roboty (od 0 do 6 punktów).

Przykładowo w zakresie podkryterium „ryzyka” oceniane były przez zamawiającego 2 aspekty:

<b>Aspekt 1:</b> Zdefiniowanie ewentualnych ryzyk na poziomie Projektu i Kontraktów (technicznych, organizacyjnych, formalnych, innych):	<b>Aspekt 2:</b> Propozycje środków zaradczych:
<p>a) zewnętrznych;</p> <p>b) wewnętrznych (zależnych od Zamawiającego i Wykonawcy).</p> <p>Aspekt oceniany był w skali 0-1 pkt. w następujący sposób :</p> <p><u>0 punktów</u> - brak identyfikacji ryzyk lub opis zbyt ogólny, mało związany z Projektem i Kontraktami;</p> <p><u>1 punkt</u> - Lista ryzyk świadcząca o znajomości przebiegu realizacji Kontraktów z zakresu infrastruktury technicznej i uwarunkowaniach Projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności w środowisku ustawy Prawo Zamówień Publicznych, Prawo Budowlane.</p>	<p>środki prewencyjne - procedura wyprzedzającej identyfikacji problemów z punktu widzenia wpływu na :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cele Projektu;</li> <li>- działania we wszystkich Fazach;</li> <li>- powstanie roszczeń Wykonawców Kontraktów;</li> </ul> <p>Aspekt oceniany będzie w skali 0-1 pkt. w następujący sposób:</p> <p><u>0 punktów</u> - brak propozycji metod zaradczych lub propozycja zbyt ogólna, mało związana z Projektem, świadcząca o tym, że Wykonawca nie zna środowiska realizacji Projektu;</p> <p><u>1 punkt</u> - opis wyczerpujący, świadczący o znajomości przebiegu realizacji Kontraktów i uwarunkowaniach Projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności, i o znajomości źródeł ewentualnych problemów i roszczeń na poziomie Kontraktu.</p>

<sup>23</sup> Zamawiający w oparciu o opisane kryteria wyboru ocen przeprowadził postępowanie i wyłonił wykonawcę. Informacja o prowadzonym postępowaniu na wybór inżyniera kontraktu w tym projekcie: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:229288-2009:TEXT:PL:HTML>  
W trakcie trwania postępowania przetargowego wykonawcy wnieśli protest (oddalony przez wyrok KIO ws. przedmiotowego postępowania: [ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2009\\_1741%201753.pdf](ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2009_1741%201753.pdf))

Jednocześnie w przypadku dostaw, np. taboru, czy też np. Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS), możliwe jest stosowanie szeregu innych kryteriów niż 100% cena (np. gwarancja, serwis, czas dostawy).

Biorąc pod uwagę znaczenie prawidłowego określenia kryteriów oceny wskazane jest, aby PARP przygotował i zorganizował szkolenie tematyczne dedykowane wyłącznie możliwościom oraz ograniczeniom stosowania kryteriów pozacenowych, których stosowanie jest dozwolone w świetle aktualnych zapisów PZP.

### Rażąco niska cena

Konsekwencją stosowania kryterium cenowego jako jedynego kryterium oceny ofert w połączeniu ze zbyt niskimi warunkami stawianymi wykonawcom odnośnie możliwości udziału w postępowaniu, jest pojawianie się w postępowaniach przetargowych zbyt niskich cen oferentów. Zamawiający jest uprawniony do odrzucenia oferty, jeśli zawiera ona rażąco niską cenę. Jeżeli zamawiający stwierdzi, iż zachodzą obiektywne przesłanki wskazujące na zaofiarowanie rażąco niskiej ceny, zgodnie z art. 90 ust. 1 PZP będzie zobowiązany zwrócić się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień.

Do odrzucenia oferty może dojść wyłącznie w dwóch sytuacjach: gdy wykonawca nie złoży wyjaśnień lub gdy zamawiający dokona oceny wyjaśnień i dowodów, która potwierdzi jego wątpliwości co do zajścia przesłanki rażąco niskiej ceny w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia. W tym miejscu warto podkreślić, iż zamawiający mają obowiązek wzywać do składania wyjaśnień odnośnie sposobu kalkulacji ceny wykonawców, których ceny ofertowe w postępowaniach przetargowych w znaczący sposób odbiegają (są znacznie niższe) od ofert złożonych przez innych oferentów.

W omawianych 29 projektach PO RPW pojawiły się sytuacje, w których ceny ofert składanych przez wykonawców w postępowaniach przetargowych były znacznie niższe niż szacunkowe wartości zamówienia. Zdarzały się również sytuacje, w których ceny ofert najtańszego wykonawcy odbiegały w istotny sposób od pozostałych oferentów<sup>24</sup>, natomiast pomimo tych rozbieżności zamawiający wybierał najtańszą ofertę. W ramach projektów objętych badaniem nie udało się zdiagnozować żadnego przypadku, w którym beneficjent wykluczyłby jakiegokolwiek oferenta za rażąco niską cenę. W wyniku prowadzonych prac badawczych ustalono także, iż w analizowanych projektach występowały sporadycznie takie przypadki, w których wybór wykonawcy z najniższą ofertą cenową odbiegającą od pozostałych oferentów wiązał się z powstaniem problemów z jakością usług świadczonych przez zakontraktowany przez beneficjenta podmiot.

### Odpowiedni tryb przetargu

Wybór odpowiedniego trybu przetargu w pewnym stopniu może wpływać na ograniczenie powstawania opóźnień w projekcie. W tym zakresie uwagę należy zwrócić na formułę prowadzenia postępowania w trybie przetargu ograniczonego. Wymaga ona co prawda dłuższego procedowania (ze względu na dwuetapowość), jednak pozwala na wyselekcjonowanie podmiotów, które mają w założeniu potencjalnie najlepsze przygotowanie do realizacji danego zamówienia.

W związku z powyższym w przypadku, gdy jest to możliwe oraz uzasadnione, zalecane jest wyłanianie wykonawców w trybie przetargu ograniczonego.

---

<sup>24</sup> W przypadku postępowania na: wykonanie Studium Wykonalności dla projektu Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 747 Iłża-Konopnica na odcinku Konopnica-Kamień za najkorzystniejszą zamawiający wybrał ofertę wykonawcy z ceną 7 400 zł brutto (szacunkowa wartość zamówienia określona została na poziomie 81 000 zł netto). W postępowaniu wpłynęło 19 ofert. Średnia wartość ceny ofert złożonych przez wykonawców w ramach niniejszego postępowania to ok. 40 500 zł brutto. Najdroższa oferta wpłynęła na 154 000 zł brutto.

Ponadto, beneficjenci powinni bardzo restrykcyjnie podchodzić do udzielania zamówień w trybach niekonkurencyjnych, zwłaszcza w trybie z wolnej ręki. W jednym z projektów objętych badaniem stwierdzono naruszenie w tym zakresie, co spowodowało konieczność usunięcia wydatku z pozycji kosztów kwalifikowalnych w projekcie. W omawianym przypadku wartość zamówienia uznana za niekwalifikowalną była znacznie niższa niż ustawowy próg 14 000 euro, więc nie spowodowało to istotnych problemów dla beneficjenta w zakresie konieczności poniesienia tych wydatków wyłącznie z własnych środków finansowych. Niemniej jednak fakt ten powinien stanowić przestrożę dla beneficjentów przed ponoszeniem wydatków w ramach projektu w trybach niekonkurencyjnych. W przypadku popełnienia uchybienia w tym zakresie tj. nieuzasadnionego użycia trybu niekonkurencyjnego dla większej liczby postępowań i / lub dla postępowań o wyższej wartości, konieczność poniesienia wydatków ze środków własnych beneficjenta mogłaby stanowić dla niego duże obciążenie finansowe.

#### Określanie katalogu dopuszczalnych zmian umowy z wykonawcą

W związku z brzmieniem art. 144 ust. 1 PZP („zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany”), beneficjenci powinni bardzo skrupulatnie rozpatrywać możliwość wprowadzenia zmiany zapisów do SIWZ lub ogłoszenia o zamówieniu w kwestii ustanowienia dopuszczalnych zmian w zawartej umowie.

Zgodnie z opiniami uczestników panelu ekspertów, beneficjenci powinni być świadomi możliwości oraz warunków wprowadzania zmian w zawartej umowie z wykonawcą. Element ten może pozytywnie wpływać na sprawną realizację projektu (np. poprzez ograniczenie możliwości wystąpienia sporu o wynagrodzenie pomiędzy zamawiającym a wykonawcą na skutek zmiany podatku VAT). Z przeprowadzonych badań wynika, iż niektórzy beneficjenci w aktualnie przygotowywanych postępowaniach przetargowych zawierają informacje na temat możliwości zmian warunków umowy w SIWZ (określając warunki ich wprowadzenia np. wystąpienie siły wyższej uniemożliwiającej zrealizowanie inwestycji lub powodującej konieczność przesunięcia terminu jej realizacji, zmiana wysokości podatku VAT, brak lub wstrzymanie dofinansowania realizacji inwestycji w ramach PO RPW). Tego typu działanie w opinii ewaluatora może być określane jako dobra praktyka.

#### **Podsumowanie**

Pewnym specyficznym czynnikiem wpływającym na warunki wyłaniania wykonawców były dość liczne nowelizacje PZP (22 nowelizacje od początku roku 2007 r.). Nie wszystkie nowelizacje miały kluczowy wpływ na prowadzenie postępowań, ale kilka z nich wprowadziło fundamentalne zmiany związane z prowadzeniem postępowań. Powodowały one wśród beneficjentów PO RPW objętych badaniem powstawanie wątpliwości i problemów interpretacyjnych. Z drugiej zaś strony należy w tym miejscu przytoczyć szerszy kontekst wprowadzania tych zmian oraz ich wpływu na realizację postępowań przetargowych. Kolejne zmiany PZP miały oprócz dostosowania polskiego prawodawstwa w tym zakresie do wymogów unijnych spowodować usprawnienie (przyspieszenie) procedur związanych z wyłanianiem wykonawców (m.in. zmiany możliwości i formy składania odwołań, a także ograniczenie środków ochrony prawnej przysługujących wykonawcom).

W zakresie udzielania zamówień publicznych w projektach PO RPW w chwili obecnej nie należy spodziewać się możliwości wystąpienia dużych opóźnień na skutek przedłużających się postępowań na wyłonienie wykonawcy, jak to miało miejsce np. w perspektywie 2004-2006 na skutek licznych i uciążliwych protestów wykonawców. Niemniej jednak na przedłużający się proces wyboru wykonawców wpływ może mieć szereg innych czynników (nie tylko stosowanie środków ochrony

prawnej przez wykonawców). Zasadniczo w każdym postępowaniu przetargowym mogą powstawać opóźnienia z tytułu: braku złożonych ofert, braku ważnych ofert, ofert przekraczających budżet zamawiającego, licznych zapytań do SIWZ.

Część z wyżej wymienionych czynników jest ze sobą powiązana zależnościami np. dokumentacja przetargowa złej jakości może powodować pojawienie się dużej liczby zapytań do SIWZ. Błędy w czynnościach prowadzenia zamówienia przez beneficjenta lub stosowanie środków ochrony prawnej przez oferentów mogą powodować przedłużenie procedur wyłonienia wykonawców np. na skutek wniesionego odwołania do KIO na czynność zamawiającego.

W przypadku każdego postępowania przetargowego niezwykle indywidualną kwestią jest to, jak duże opóźnienie dany czynnik może spowodować. Dlatego też tak istotne jest należyte przygotowanie i prowadzenie postępowań na wyłonienie wykonawców przez beneficjentów.

\* \* \*

Poniżej przedstawiono dobre praktyki stosowane przez beneficjentów projektów PO RPW w obszarze prowadzenia postępowań na wyłonienie wykonawców. Opisywane dobre praktyki mogą służyć zminimalizowaniu powstawania problemów na etapie prowadzenia postępowań przetargowych:

- Stosowanie list sprawdzających jako narzędzia pomocniczego przy wewnętrznej kontroli postępowań przetargowych; lista sprawdzająca jest prostym narzędziem umożliwiającym kontrole poprawności badanego elementu (w tym przypadku weryfikowana jest poprawność prowadzenia postępowań przetargowych); pozwalają one na wychwycenie błędów w postępowaniach przetargowych, które mogłyby spowodować np. naruszenie ustawy PZP lub zainicjować skorzystanie ze środków ochrony prawnej po stronie wykonawców (co skutkowałoby wydłużeniem postępowania przetargowego);

Warto podkreślić, iż niektóre instytucje wdrażające Programy Operacyjne (np. Władza Wdrażająca Programy Europejskie wdrażająca m.in. XI priorytet PO IiŚ) zamieszcza na swoich stronach internetowych listy sprawdzające stosowane przez pracowników tej instytucji do prowadzenia kontroli postępowań przetargowych po stronie beneficjentów.

- Poszukiwanie na bieżąco przez beneficjentów dostępnych materiałów opisujących popełniane uchybienia w zakresie prowadzenia zamówień publicznych (wyniki kontroli, audytów, opinie i ekspertyzy z innych programów operacyjnych), co wpływa na wysoki stopień jego merytorycznego przygotowania do realizacji projektu;
- Stosowanie metody „dwóch par oczu” (tj. przekazywanie fragmentów opracowanej dokumentacji przetargowej do weryfikacji osobom merytorycznym ze struktur beneficjenta, które nie były od początku zaangażowane w proces przygotowania postępowania i posiadają tak zwane „świeże spojrzenie”);
- Uczestnictwo w szkoleniach organizowanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu PO RPW; uczestnictwo przedstawicieli beneficjenta w szkoleniach organizowanych przez PARP może wpłynąć na zdobycie lub ugruntowanie wiedzy w danym obszarze szkoleniowym (np. z zakresu zamówień publicznych). Ponadto uczestnicy szkoleń mają możliwość konfrontowania swoich poglądów z opiniami przedstawicieli PARP, osób prowadzących szkolenie oraz innych beneficjentów.

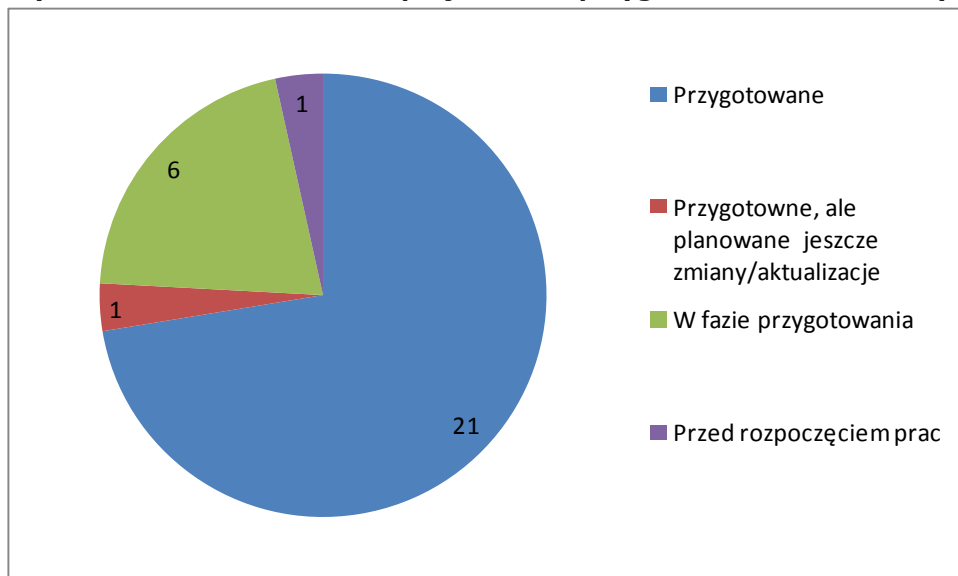
### 3.4. Opracowanie Studium Wykonalności

Faza koncepcyjna przedsięwzięcia oraz wstępne przygotowanie projektu to elementy niezwykle ważne przy realizacji każdej inwestycji infrastrukturalnej. **SW** jest dokumentem, który na etapie przygotowania inwestycji stanowi podstawę do dalszy działań. Ponadto jest wymaganym załącznikiem do WoD. Poprawność przygotowania między innymi tego dokumentu może decydować o pozytywnej bądź negatywnej weryfikacji WoD i w rezultacie o otrzymaniu dofinansowania. Należy przy tym zaznaczyć, że choć projekty objęte badaniem wpisane są na LPI PO RPW to sam **fakt wpisania na listę nie gwarantuje przedsięwzięciu pozyskania dofinansowania**. Dlatego poprawne i rzetelne przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej, w tym SW, jest kluczowe dla dalszych etapów realizacji inwestycji.

#### Zawansowanie w przygotowaniu Studium Wykonalności

Projekty objęte badaniem są w różnym stopniu zaawansowania, jednak zdecydowana ich większość ma już zakończony proces opracowania SW. Szczegółowe informacje na ten temat przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 3.4.1 Zawansowanie projektów w przygotowaniu Studium Wykonalności**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI i danych od beneficjentów

W ramach 29 projektów objętych badaniem, 21 ma już opracowane SW, 6 projektów jest w fazie przygotowywania studium. W projekcie IV.1 Most na Wiśle - Połaniec SW zostało przygotowane, jednak beneficjent planuje jeszcze zmiany w jego zakresie. W projekcie IV.1 Konopnica – Kamień nie rozpoczęto jeszcze przygotowywania SW.



**Tabela 3.4.1 Przewidywany termin uzyskania ostatecznej wersji Studium Wykonalności**

Projekt	Przewidywany terminy uzyskania SW
IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny	III kw. 2011
IV.1 Obwodnica Stawiski	III kw. 2011
IV.1 Obwodnica Szczuczyn	III kw. 2011
III.1 Rzeszów	15 listopada 2011
IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku	wrzesień 2011
IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień	30 listopada 2011
IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień	listopad.2011
IV.1 Most na Wiśle – Połaniec	Brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI i danych od beneficjentów

Powyższa tabela przedstawia projekty, dla których nie przygotowano SW lub nie zakończono jeszcze prac nad tym dokumentem. Wynika z niej, że wszystkie projekty powinny mieć przygotowane SW do końca 2011 roku. Opracowanie SW w 7 projektach trwa, zaś w jednym jeszcze nie rozpoczęto prac. Na obecnym etapie beneficjenci nie wskazywali problemów realizacyjnych w tym zakresie, w związku z czym można stwierdzić, że podane terminy są realne do osiągnięcia.

Aktualizacje SW nie były częstym zjawiskiem i nie wiązały się problemami dla beneficjentów. Wynikały z konieczności aktualizacji analizy kosztów i korzyści w związku z wprowadzeniem opłat za korzystanie z dróg (IV.1 Obwodnica Jarosław), czy weryfikacji wartości projektu zgodnie z kosztorysami budowlanymi (IV.1 Most na Wiśle – Połaniec).

Zmiany w samym projekcie także pociągały za sobą konieczność zmian w SW, jak konieczność wybudowania przejścia podziemnego pod ulicą (III.1 Olsztyn), czy zmiany w projekcie spowodowane zaleceniami w wydanej DOŚU (IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień). Szczegółowe informacje na temat przyczyn aktualizacji SW w wybranych projektach znajdują się w rozdziale *Diagnoza sytuacji oraz krótka charakterystyka projektów*.

### **Problemy przy realizacji Studium Wykonalności**

Przygotowanie SW dla większości beneficjentów nie generowało problemów, które wpływałyby na terminowość i jakość przygotowanych dokumentów. Wyniki badania CAWI pokazują, że tylko dla 4 projektów zgłoszono trudności z opracowaniem SW. Nie zmienia to jednak faktu, że u niektórych beneficjentów pojawiały się problemy skutkujące opóźnieniami w przygotowaniu studium.

Istotny problem wystąpił w projekcie III.1 Rzeszów, gdzie zarówno wybór wykonawcy, jak i przygotowanie dokumentu natrafiło na poważne komplikacje. Przykład ten pokazuje, że istotną kwestią przy wyborze wykonawców jest odpowiednie oszacowanie wartości zamówienia. Ponadto, na etapie przygotowania zamówienia na opracowanie SW konieczne jest precyzyjne przygotowanie SIWZ, w tym opisanie przedmiotu zamówienia, które określać powinny szczegółowe wymagania wobec doświadczenia wykonawcy oraz członków zespołu realizującego zlecenie, a także zakresu prac, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich wymogów związanych z prawem zamówień publicznych.

W dalszej kolejności, na etapie opracowania SW, istotne jest precyzyjne określenie zakresu inwestycji, co pozwoli uniknąć opóźnień, które są wynikiem zmian koncepcji przez beneficjenta. Kluczowa jest też bieżąca współpraca z wykonawcą.

Projekt III.1 Rzeszów jest przykładem sytuacji, w której znaczne zmiany w koncepcji inwestycji spowodowały wystąpienie trudności w opracowaniu SW.

Niemniej jednak sytuacji, w których następowały zmiany zakresu projektu było więcej natomiast nie spowodowały one znaczących opóźnień. Przykładem są projekty: IV.1 Obwodnica Stawiski, IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny, IV.1 Obwodnica Szczuczyn, IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku oraz IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku.

Problem z przygotowaniem SW wystąpił także w projekcie IV.1 Obwodnica Przemyśl. Opóźnienia związane z odwołaniami od DOŚU opóźniły wybór wykonawcy SW. Środki zaradcze w postaci konsultowania kształtu projektu w fazie koncepcji mogłyby zminimalizować ryzyko ewentualnych odwołań na etapie DOŚU. Jednak beneficjent nie zdecydował się na takie działanie.

Na wykonanie SW może mieć także wpływ brak osoby decyzyjnej w projekcie, która mogłaby dokonać wyboru wariantu. Pokazuje to przykład projektu III.1 Olsztyn, w przypadku którego odwołanie prezydenta spowodowało 6 miesięczne opóźnienie w przygotowaniu SW. Dopiero nowy prezydent mógł podjąć decyzję o wyborze wariantu. Bardzo ważne dla projektu jest wyznaczenie osoby, która mogłaby zastępować osobę podejmującą decyzję w sytuacjach losowych.

Szczegółowe informacje na temat problemów przy przygotowaniu SW znajdują się w rozdziale *Diagnoza sytuacji oraz krótka charakterystyka projektów*.

## Podsumowanie

Problemy w przygotowaniu SW stanowiły jednostkowe przykłady i nie generowały znaczących opóźnień dla realizacji projektów. Jedynie w projekcie III.1 Rzeszów problem jest poważny i dotyczy przygotowania całej dokumentacji projektowej łącznie z SW. W tym przypadku spowodowało to opóźnienie dla projektu sięgające obecnie około 2 lat.

\* \* \*

Poniżej przedstawiono dobre praktyki, tj. rozwiązania stosowane przez beneficjentów mające na celu zagwarantowanie przygotowania SW w sposób sprawny i rzetelny.

**Dobra praktyka:** Odpowiednie zaplanowanie ścieżki opracowania SW, z uwzględnieniem przygotowania wstępnego SW oraz odpowiednio wczesnego informowania społeczeństwa i konsultowania kwestii odnoszących się do planowanych inwestycji.

**Opis:** Punktem wyjścia do wypracowania koncepcji inwestycji powinno być sprecyzowanie celu, jaki ma realizować nowa inwestycja. Kolejnym krokiem powinno być opracowanie **wstępnego SW**, gdzie analizie wielokryterialnej (w tym technicznej, środowiskowej, ekonomicznej) poddawane są koncepcje i warianty spełnienia wskazanego celu. Dopiero w kolejnej fazie powinno nastąpić opracowanie ostatecznego SW ze szczegółowymi analizami i wyborem najbardziej adekwatnego rozwiązania.



Niestety takie podejście nie jest zazwyczaj stosowane przez beneficjentów i SW jest ostatnim elementem planowania przedsięwzięcia (przygotowywanym bezpośrednio przed złożeniem WoD oraz ogłoszeniem zamówienia na głównego wykonawcę robót). Przy takim rozwiązaniu zaniedbane jest wariantowanie inwestycji z wykorzystaniem rzetelnych analiz, a wybór konkretnego wariantu to nierzadko decyzje polityczne, bądź wynikające z dawno już zaplanowanych działań, niemające związku z wyborem najkorzystniejszego rozwiązania.

Należy także podkreślić istotną kwestię **informowania społeczeństwa** i konsultowania z nim planowanych projektów. Konsultacje te nie powinny ograniczać się jedynie do tych wynikających z Ustawy środowiskowej z 3 października 2008 r. i odbywać się także na etapie przygotowania koncepcji przedsięwzięcia. Informowanie społeczeństwa na możliwie jak najwcześniejszym etapie koncepcji pozwala zapoznać się z reakcją mieszkańców na planowaną inwestycję. Krytyczne opinie mogą zostać uwzględnione poprzez zmianę wariantu inwestycji na budzący mniejszy opór społeczny. Minimalizuje to ryzyko wystąpienia protestów społecznych i odwołań, jakie mogą pojawić się na etapie wydawania DOŚU i ZRID.

**Przykład:** Wzorowym przykładem jest projekt III.1 Olsztyn, gdzie przygotowanie SW podzielone zostało na etapy. We wstępnym SW analizie poddano 5 różnych wariantów inwestycji, a następnie wybrano jeden z nich, który pod względem ekonomicznym i prawnym był możliwy do zrealizowania w określonym terminie przy danych środkach finansowych. Właściwe SW zostało następnie opracowane dla wybranego wariantu.

Pogłębioną analizę koncepcji na wczesnym etapie (rok 2007) przeprowadzono także dla projektów IV.1 Obwodnica Stawiski, IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny i IV.1 Obwodnica Szczuczyn.

**Dobra praktyka:** Gromadzenie przez beneficjenta aktualnych danych udostępnianych wykonawcy SW.

**Opis:** Istotne dla opracowania rzetelnego SW, szczególnie w przypadku kompleksowych i złożonych inwestycji, jest wcześniejsze i systematyczne gromadzenie przez beneficjenta danych. W przypadku inwestycji w miastach są to dane dotyczące m.in. zmian zaludnienia w mieście, lokalizacji miejsc nauki i miejsc pracy, potrzeby ludności dotyczące komunikacji w mieście. Użyteczne dla wykonawcy SW są aktualne modele ruchu dla miasta. Bez tego narzędzia trudno wyobrazić sobie opracowanie dobrego SW dla projektu drogowego lub dotyczącego transportu publicznego. Badania dostarczające dane źródłowe do modelu ruchu powinny być prowadzone regularnie, a nie w związku z jednym konkretnym projektem, do którego model ruchu jest wymagany. Przy analizach ruchu dobrą praktyką jest nieograniczanie analiz do granic administracyjnych miasta, gdyż trudno rozpatrywać ruch w mieście nie uwzględniając terenów przyległych. Dobrymi przykładami są tutaj Trójmiasto i Aglomeracja Śląska. Z kolei na drogach poza miastami istotne jest systematyczne badanie ruchu. Gromadzone dane powinny być dostępne wykonawcom SW.

Dzięki takim kompleksowym analizom można precyzyjniej pokazać efekty ekonomiczne projektu. W szerszej perspektywie posiadanie przez miasto modelu ruchu pozwala na sprawniejsze zarządzanie komunikacją oraz planowanie nowych inwestycji w mieście.

Prowadzenie takich analiz jest jednak kosztownym rozwiązaniem, stąd ich niewielka liczba lub brak systematyczności w prowadzeniu takich badań.

**Przykład:** Przykładami miast, gdzie na bieżąco prowadzone są badania i analizy ruchu są Warszawa i Poznań. W miastach takich jak Lublin i Łódź został opracowany model ruchu, jednak zdaniem uczestników panelu ekspertów, dane nie są później wykorzystywane i udostępniane.

Wśród podmiotów realizujących badane projekty z PO RPW jako dobrą praktykę należy wskazać działania podejmowane przez w GDDKiA oraz ZDW, w przypadku których prowadzone są badania ruchu co 5 lat na drogach krajowych i wojewódzkich.

**Dobra praktyka:** Zlecenie przygotowania koncepcji, SW, dokumentacji projektowej oraz ROŚ jednemu wykonawcy.

**Opis:** Zlecenie przygotowania koncepcji, SW, dokumentacji projektowej oraz ROŚ jednemu wykonawcy pozwala zachować logiczną kontynuację działań począwszy od koncepcji do dokumentacji technicznej. Wykonawca ma wtedy kompleksową wiedzę o projekcie. Minimalizuje to także możliwość zaistnienia rozbieżności pomiędzy SW a ROŚ. Jednocześnie wybierając takie rozwiązanie należy być świadomym ryzyka, jakie ono niesie. Konieczny jest wybór wykonawcy, który merytorycznie i organizacyjnie jest przygotowany do realizacji takiego zadania. Zbyt duży zakres obowiązków wykonawcy dokumentacji projektowej może się odbić negatywnie na terminowości przygotowanych dokumentów. Dlatego bardzo istotne jest dokładne określenie wymogów, jakie musi spełniać wykonawca, tak aby mógł wywiązać się ze wszystkich prac wskazanych w opisie zamówienia. Określenie szerokich kompetencji, jakie musi spełnić wykonawca może ograniczyć wybór w trakcie przetargu, ale z drugiej strony zminimalizuje ryzyko, iż do przetargu przystąpią oferenci o zbyt niskim potencjale.

**Przykład:** W projektach IV.1 Obwodnica Stawiski, IV.1 Bargłów Kościelny oraz IV.1 Obwodnica Szczuczyn SW zleczone zostało kompleksowo wraz z projektem budowlanym i projektami wykonawczymi. Jednocześnie beneficjent określił precyzyjnie wymogi udziału w postępowaniu oraz zakres prac, co wspomogło wybór wykonawcy zdolnego do wykonania zamówienia w odpowiedniej jakości.

**Dobra praktyka:** Przeznaczanie odpowiedniego czasu na opracowanie SW.

**Opis:** W harmonogramach realizacji projektów beneficjenci powinni przyjmować realne terminy i uwzględniać odpowiednie zapasy czasu na przygotowanie SW. Powszechną praktyką jest opracowanie SW bezpośrednio przed złożeniem WoD, a po uzyskaniu ZRID i opracowaniu projektów budowlanych i wykonawczych. W przypadku projektów realizowanych przez GDDKiA takie rozwiązanie wynika z zarządzenia GDDKiA, które określa, iż opracowanie SW powinno następować po opracowaniu projektów budowlanych i wykonawczych. W połączeniu z czynnikiem, jakim jest ogólne opóźnienie w przygotowaniu projektów, beneficjenci chcą jak najszybciej przystąpić do jego realizacji rzeczowej. Stąd biorą się sytuacje, kiedy czas przeznaczony na opracowanie SW zostaje skrócony do tego stopnia, iż generuje ryzyko opracowania SW niskiej jakości.

**Przykład:** Na podstawie analizowanych projektów można jedynie wskazać sytuację, w której zbyt krótki czas przewidziany na przygotowanie SW może spowodować problemy. Taka sytuacja miała miejsce w projekcie IV.1 Konopnica – Kamień, gdzie beneficjent zamierza przeznaczyć około półtora miesiąca na realizację SW, co jest czasem bardzo krótkim przy tak złożonym dokumencie.

**Dobra praktyka:** Ścisła współpraca pomiędzy beneficjentem a wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w przygotowanie dokumentacji projektowej i SW.

**Opis:** Kluczowa jest bieżąca współpraca beneficjenta i wszystkich wykonawców dokumentacji projektowej w przypadku, gdy przygotowanie różnych dokumentów zlecone jest kilku podmiotom. Pozwala to na szybkie rozwiązywanie problemów i wypracowywanie jednolitych zapisów we wszystkich opracowaniach. Ponadto stały kontakt z wykonawcą pozwala beneficjentowi na bieżące monitorowanie postępu prac nad przygotowanymi dokumentami i weryfikację ich jakości. Daje również możliwość zdiagnozowania ewentualnego ryzyka opóźnień w przygotowaniu dokumentów i szybkiego podjęcia działań naprawczych.

**Przykład:** W projekcie IV.1 Obwodnica Jędrzejów beneficjent jest w stałym kontakcie z wykonawcami. Wymaga comiesięcznych raportów relacjonujących postęp prac nad opracowaniami. Organizowane są spotkania robocze, na których rozwiązywane są problemy. Jeśli zdiagnozowano poważne utrudnienia organizowane są w tej sprawie spotkania w centrali GDDKiA. Dzięki takiemu podejściu beneficjent na każdym etapie przygotowania dokumentów miał pełną wiedzę na temat opracowań i mógł na bieżąco rozwiązywać problemy minimalizując ewentualne opóźnienia.

### 3.5. Uzyskiwanie decyzji administracyjnych

Realizacja projektów infrastrukturalnych powiązana jest z koniecznością pozyskania szeregu niezbędnych decyzji administracyjnych zezwalających na realizację przedsięwzięcia. Z punktu widzenia badanych projektów najbardziej istotne i najważniejsze dla projektów są DOŚU oraz ZRID.

#### 3.5.1. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

##### Uwarunkowania prawne

Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym, postępowanie w sprawie OOS to jeden z kluczowych elementów procesu inwestycyjnego.

Projekty z Działania III.1 i IV.1 należą do II grupy Klasyfikacji przedsięwzięć pod kątem obowiązku przeprowadzenia postępowania OOS. Oznacza to, że sporządzenie dla nich ROŚ jest fakultatywne. Dla inwestycji tego typu, czyli dróg publicznych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) obowiązek przeprowadzenia OOS musi zostać stwierdzony w drodze screeningu<sup>25</sup>.

Konieczność przeprowadzenia OOS wynika z art. 2 Dyrektywy OOS. Państwa członkowskie UE, poprzez uprawnione organy, przed wydaniem zezwolenia na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, mają obowiązek ocenić, jakie skutki środowiskowe inwestycja może spowodować. W polskich realiach istnieje konieczność przeprowadzania OOS na różnych etapach procesu inwestycyjnego w celu zidentyfikowania wszelkich zagrożeń dla środowiska.<sup>26</sup>

W pierwszym okresie kwalifikowalności wydatków dla okresu programowania 2007-2013, w polskim prawie kwestie związane z OOS regulowane były w ramach ustawy Prawo ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627). W związku z tym, iż ustawa nie zapewniała oceny spodziewanego oddziaływania na środowisko na każdym etapie inwestycji, KE wystosowała zarzut niezgodności polskiego prawa z unijnymi regulacjami w tym zakresie. MRR opracowało w związku z tym dokument „Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”, który zaczął obowiązywać od 23 listopada 2007 r.

Wytyczne zostały jednak uchylone formalnie 24 kwietnia 2008 r. z uwagi na wciąż występujące niezgodności z prawem UE. Nowa ich wersja zaczęła obowiązywać od dnia 30 czerwca 2008 r. i uwzględniała wszystkie elementy OOS wymagane przez dyrektywę OOS, dyrektywę Siedliskową i dyrektywę Ptasia.<sup>27</sup>

Wytyczne te nie stanowiły jednak obowiązującego prawa i nie tworzyły norm prawnych. W okresie ich obowiązywania trwały prace nad nową ustawą regulującą kwestie OOS. Dnia 15 listopada 2008 r. weszła w życie nowa Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Screening to proces, podczas którego organ dokonujący OOS stwierdza, czy w stosunku do danego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko wymagane jest sporządzenie raportu OOS.

<sup>26</sup> Możliwe ścieżki przebiegu oceny środowiskowej zostały przedstawione w rozdziale 3.1 Wprowadzenie.

<sup>27</sup> Dyrektywa Rady nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa OOS), Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa Siedliskowa), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (dyrektywa Ptasia).

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 199 z dnia 7.11.2008 r., poz. 1227;

W wyniku wprowadzenia nowych regulacji, zasadniczym zmianom uległy przepisy dotyczące postępowania w sprawie OOS planowanych przedsięwzięć. Dotyczyły one kwestii związanych z udziałem społeczeństwa, sposobem prowadzenia procedur, jak i definiowały odmienne niż dotychczas organy właściwe, które odpowiedzialne są za wydanie DOŚU. Nowym elementem było m.in. wprowadzenie procedury powtórnej OOS na etapie pozwolenia na budowę lub decyzji o ZRID.

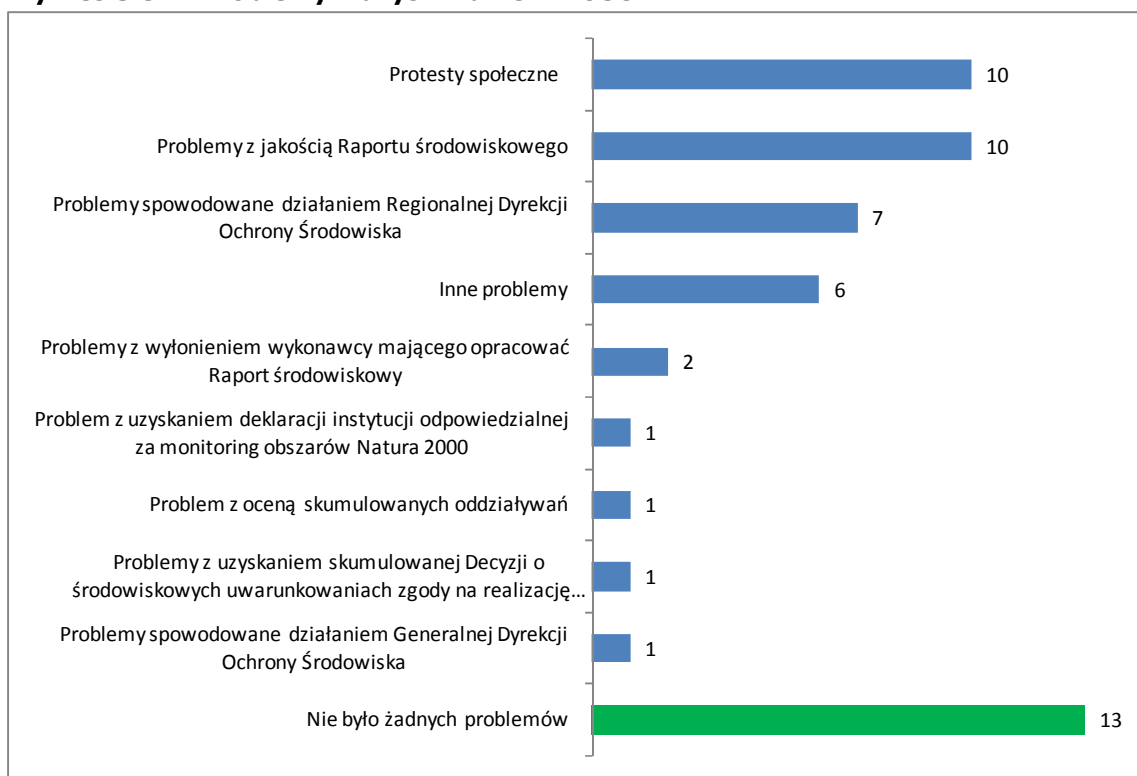
### Pozyskiwanie DOŚU przez beneficjentów PO RPW

Zdecydowana większość projektów (25) pozyskała już DOŚU. Tylko 4 projekty jeszcze nie otrzymały tej decyzji: IV.1 Obwodnica Jarosław, IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku, IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa i IV.1 Most na Wiśle – Połaniec. W zależności od złożoności przedsięwzięcia, w projektach wymaganych było od 1 do 7 DOŚU; łącznie zaś dla 29 badanych projektów konieczne było uzyskanie 42 DOŚU.<sup>29</sup>

Uzyskanie DOŚU było obarczone największymi problemami w całej ścieżce krytycznej przygotowania projektów oraz generowało opóźnienia, które z kolei miały przełożenie na późniejsze otrzymanie innych decyzji, złożenie WoD oraz rozpoczęcie realizacji rzeczowej. Najczęściej pojawiającymi się problemami są protesty społeczne i niska jakość ROŚ, a także, w nieco mniejszym stopniu, trudności spowodowane działaniami RDOŚ (przede wszystkim liczne zapytania do dokumentacji) (Rys. 3.5.1; wyniki badania CAWI).

Na powszechność i uciążliwość tych problemów wskazuje także PARP. Najbardziej istotnymi kwestiami wpływającymi na proces wydawania DOŚU według opiekunów projektów są słabej jakości opracowania ROŚ, odwołania społeczeństwa do już wydanych decyzji, a także konieczność wprowadzenia dodatkowych rozwiązań ochrony środowiska w wyniku zaleceń RDOŚ, co skutkuje zmianami w zakresie projektu.

### Wykres 3.5.1. Problemy z uzyskiwaniem DOŚU



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

<sup>29</sup> Dokładną liczbę decyzji wymaganych dla poszczególnych projektów przedstawia tabela w załączniku nr 7.10 do Raportu.

Poniżej opisano poszczególne przyczyny trudności na etapie pozyskiwania DOŚU.

## Przygotowanie ROŚ

Najczęściej spotykanym i najbardziej istotnym problemem przy wydawaniu DOŚU była **niska jakość ROŚ**. Spowodowane to było nienależytym przygotowaniem raportu przez jego wykonawcę, co w skrajnych przypadkach prowadziło do konieczności kilkunastokrotnych uzupełnień tego dokumentu i powstawania opóźnień sięgających nawet 2 lat.

Taka sytuacja wystąpiła w projektach IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień oraz IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień, gdzie dla tych dwóch projektów wydawana była jedna DOŚU. W tym przypadku wydanie tej decyzji trwało prawie 2 lata od momentu złożenia wniosku. Wykonawca opracowujący ROŚ wygrał przetarg proponując bardzo niską cenę, co później przełożyło się na niską jakość dokumentacji środowiskowej.

Długotrwałe wydawanie DOŚU powiązane z niską jakością ROŚ zdiagnozowano także w projekcie IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, gdzie procedura pozyskiwania decyzji nie została jeszcze zakończona, a trwa już blisko dwa lata.

Inne problemy związane z przygotowaniem ROŚ (generujące opóźnienia około 1 roku), stwierdzono też w innych projektach: III.1 Olsztyn, IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek, IV.1 Obwodnica Stawiski.

Jednym ze skutków niskiej jakości dokumentacji środowiskowej są **liczne uwagi i zapytania RDOŚ** podczas rozpatrywania wniosku o wydanie DOŚU, a konieczność ich uwzględnienia wpływa na wydłużenie terminu otrzymania decyzji. Łączy się to ze wskazywanymi przez beneficjentów problemami we współpracy z RDOŚ. W jednym z projektów zdarzyło się, iż uwagi do ROŚ nie były przekazywane jednorazowo, ale spływały sukcesywnie, a czasem były też ze sobą sprzeczne. Spowodowało to opóźnienia w ustosunkowaniu się do wszystkich uwag i problem z zaplanowaniem dokładnych działań po stronie wykonawcy ROŚ.

Wśród analizowanych projektów zdarzały się przypadki, kiedy wymagania instytucji przyjmujących opracowania środowiskowe były **znacznie zaostrzone**. W wyniku konieczności wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń akustycznych w projekcie IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek proces uzyskania DOŚU trwał około roku. W związku z dodatkowymi zaleceniami dotyczącymi ochrony akustycznej, koszty przeznaczone na ochronę środowiska w projekcie wzrosły o 40%. Zdaniem uczestników panelu ekspertów, RDOŚ często kieruje się **nadmierną ostrożnością**, jeśli nie posiada precyzyjnych informacji o projekcie. W związku z tym zaleca rozwiązania najbardziej bezpieczne (np. wysokie parametry ochrony przed hałasem), ale niekoniecznie najbardziej adekwatne do projektu. Powoduje to konieczność zmian w zakresie rzeczowym, jak i ROŚ, a także zwiększa koszty przedsięwzięcia.

Jednym z czynników mogących znacząco wydłużyć proces pozyskiwania DOŚU jest **przygotowywanie inwentaryzacji przyrodniczej** przez wykonawców ROŚ. Może być ona prowadzona tylko w okresie wegetacyjnym i po ewentualnych uwagach RDOŚ do wyników takiej inwentaryzacji, nie ma możliwości wprowadzenia szybkich uzupełnień, jeśli z kolejnym badaniem należy czekać na następny sezon. Ponowna inwentaryzacja przyrodnicza była konieczna dla projektów IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień oraz IV.1 Droga wojewódzka Konopnica-Kamień ze względu na wejście w życie Ustawy środowiskowej z 3 października 2008 r., jak i wyznaczenie nowych granic dla obszarów Natura 2000, które objęły obszar realizacji projektów.

Jak wynika z panelu ekspertów, częściowym rozwiązaniem takiego problemu mogłyby być regularne badania przyrodnicze i inwentaryzacje prowadzone przez odpowiednie organy władzy

państwowej. Wyniki takich badań mogłyby być udostępniane wykonawcy ROŚ, co w rezultacie zniwelowałoby konieczność przeprowadzenia samodzielnych pomiarów i przyczyniłoby się do przyspieszenia procesu uzyskiwania DOŚU.

Innym rozwiązaniem usprawniającym prace nad ROŚ jest zlecenie dwóch oddzielnych zamówień na wykonanie ROŚ i inwentaryzacji przyrodniczej, co pozwala na prowadzenie prac nad ROŚ niezależnie od pory roku. Takie rozwiązanie może skrócić czas przygotowania dokumentacji środowiskowej, bo większość raportu może być przygotowana wcześniej, a następnie tylko uzupełniona i aktualizowana o wyniki przeprowadzonej później inwentaryzacji.

### **Protesty społeczne i odwołania od DOŚU**

Istotnym i występującym powszechnie problemem przy uzyskiwaniu DOŚU były **protesty i odwołania** lokalnych społeczności oraz organizacji ekologicznych. Społeczeństwo i organizacje ekologiczne mogą wносить wnioski w fazie konsultacji społecznych przewidzianych w Ustawie środowiskowej z 3 października 2008 r., a po wydaniu DOŚU – złożyć odwołania od wydanej decyzji.

Wśród badanych projektów w 3 przypadkach zostały zgłoszone **wnioski organizacji ekologicznych i mieszkańców do ROŚ**, skutkujące wprowadzeniem zmian koncepcyjnych projektu. W projekcie IV.1 Obwodnica Ełk wskutek protestów beneficjent zdecydował się na zmianę wybranego wariantu drogi, co spowodowało wydłużenie procesu przygotowania DOŚU do około 20 miesięcy.

W projekcie IV.1 Most na Wiśle-Połaniec, mimo protestów dotyczących wariantu przebiegu drogi beneficjent nie zdecydował się na zmianę koncepcji inwestycji. Spowodowało to m.in. zgłoszenie protestów w trakcie konsultacji społecznych w ramach pozyskiwania DOŚU. W projektach IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień oraz IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień (jedna DOŚU) w wyniku wniosków organizacji ekologicznych zdecydowano się na wprowadzenie licznych zabezpieczeń środowiska naturalnego i ponowne przeprowadzenie inwentaryzacji przyrodniczej. Wpłynęło to na przedłużenie procedury uzyskiwania DOŚU do blisko 2 lat.

W 8 projektach wystąpiły odwołania od DOŚU: IV.1 Obwodnica Końskie, IV.1 Obwodnica Jędrzejów, IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku, IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek, IV.1 Obwodnica Jarosław, III.1 Kielce, III.1 Białystok (etap III) oraz IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku. W większości projektów odwołania zostały rozpatrzone na korzyść beneficjentów. W projekcie III.1 Białystok (etap III) odwołanie jest trakcie rozpatrywania, zaś w projekcie IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku GDOŚ odrzucił odwołanie, jednak mieszkańcy skierowali sprawę do sądu, który nakazał ponowne rozpatrzenie odwołania.

Niezależnie od zasadności odwołań, ich rozpatrzenie powoduje opóźnienie w uprawomocnieniu się decyzji i w rezultacie wpływa na terminowość realizacji inwestycji. W takim odwołaniu pojawić się może szereg zarzutów, takich jak: nieprawidłowości formalne (np. dotyczące obwieszczenia, niewłaściwie przeprowadzona analiza akustyczna, czy błędne rozwiązania projektowe) lub powody indywidualne, wynikające z niezadowolenia mieszkańców z lokalizacji inwestycji.

Podsumowując, protesty i odwołania w procesie pozyskiwania i uprawomocnienia DOŚU to dość powszechne zjawisko, które może wydłużyć realizację projektu o kilka miesięcy, do nawet 2 lat. Jako przyczynę występowania problemów związanych z protestami społecznymi zarówno lokalnej społeczności, jak i organizacji ekologicznych, można wskazać brak lub niedostateczne informowanie społeczeństwa o planowanej inwestycji na wczesnych etapach jej przygotowania.



Wskazane jest prowadzenie działań konsultacyjnych i informacyjnych na wszystkich etapach przygotowania i realizacji inwestycji. Istotny jest także wygodny i szybki dostęp do informacji o projekcie. Dlatego ewaluator rekomenduje następujące rozwiązania: jak najwcześniejsze prowadzenie konsultacji i spotkań ze społecznością lokalną oraz organizacjami środowiskowymi na temat planowanych rozwiązań inwestycyjnych, prowadzenie strony internetowej projektu, na której zainteresowani będą mogli znaleźć aktualne informacje o zakresie projektu, harmonogramach realizacji, możliwości składania zapytań odnośnie projektu, stanie zaawansowania prac w projekcie, a także prowadzenie polityki informacyjnej poprzez udostępnianie danych na tablicach informacyjnych dostępnych dla lokalnej społeczności. Ze względu na stan zaawansowania projektów rekomendacje te w dużej mierze dotyczą przyszłej perspektywy finansowej.

### **Zmiana prawa**

Jedną z przyczyn wystąpienia opóźnień na etapie pozyskiwania DOŚU, niezależną od beneficjentów, była zmiana regulacji prawnych (wejście w życie Ustawy środowiskowej z 3 października 2008 r. zaostrzającej wymogi środowiskowe oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska). Efektem tego była konieczność wprowadzenia zmian w zakresie projektu (np. poszerzenie poboczy, budowa dodatkowych przejść dla zwierząt, budowa ekranów akustycznych o wyższych parametrach ochronnych), a co za tym idzie – konieczność **ponownego wystąpienia o DOŚU**. Sytuacja taka miała miejsce w 6 projektach: III.1 Kielce, IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku, IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku, IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa, IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień, IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień.

### **Inne problemy**

W trakcie realizacji badania stwierdzono także inne, jednostkowe problemy przy uzyskiwaniu DOŚU:

- braki formalne we wniosku o wydanie DOŚU (w projekcie IV.1 Obwodnica Przemysł spowodowały konieczność uzupełnień, a w efekcie opóźnienie około 10 miesięcy w uzyskaniu DOŚU);
- konieczność likwidacji zbiornika wodnego (w projekcie IV.1 Obwodnica Wąchock skomplikowane procedury z tym związane spowodowały wydłużenie terminu uzyskania DOŚU do około roku);
- odkrycie na terenie budowy starego cmentarza żydowskiego (w projekcie IV.1 Obwodnica Końskie skutkowało koniecznością wprowadzenia zmian w DOŚU oraz dokumentacji projektowej, co przełożyło się na około 1 rok opóźnienia).

### **Podsumowanie**

Opóźnienia, jakie występowały na etapie przygotowania dokumentacji środowiskowej oraz w procesie pozyskiwania DOŚU, stanowiły główną barierę dla terminowego przygotowania i realizacji projektów, gdyż DOŚU jest niezbędnym elementem, aby wnioskować o inne decyzje i pozwolenia: pozwolenie na budowę, pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, ZRID. Bez DOŚU nie jest również możliwe zakończenie opracowania dokumentacji technicznej oraz złożenie WoD.



Problemy na tym etapie życia projektów (niska jakość ROŚ, protesty i odwołania, zmiana prawa oraz zdarzenia jednostkowe) powodowały, iż proces pozyskiwania i uprawomocnienia DOŚU wydłużał się nawet do 2 lat.

### 3.5.2. Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej

#### Uwarunkowania prawne

W związku z koniecznością rozbudowy sieci dróg publicznych jako niezbędnego elementu rozwoju Polski wprowadzono wiele szczególnych regulacji dotyczących inwestycji w zakresie planowania i budowy dróg.

Dnia 10 kwietnia 2003 r. została uchwalona ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, zwana **specustawą**. W celu zintensyfikowania budowy dróg publicznych, regulacja była kilkakrotnie zmieniana.

Jednym z podstawowych problemów występujących w procesie inwestycyjnym dróg jest kwestia nabywania nieruchomości niezbędnych do ich budowy. Odmowa sprzedaży nieruchomości pod realizację inwestycji przez właścicieli w drodze umowy cywilnoprawnej oraz długotrwałe postępowania wyłączeniowe to główne powody przedłużającej się procedury pozyskiwania nieruchomości.

W związku z powyższym, szczególnie istotna nowelizacja specustawy została uchwalona 18 października 2006 r. Jej zadaniem było wprowadzenie zasadniczych zmian w zakresie przygotowywania i realizacji inwestycji drogowych, włącznie z trybem nabywania nieruchomości na cele budowy dróg publicznych oraz rozszerzenie jej działania na wszystkie drogi publiczne. Przewidziano w niej dwuetapowy proces przygotowania inwestycji. Pierwszy etap kończył się wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, która zastępowała obecne w tradycyjnym procesie inwestycyjnym akty w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (np. decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), natomiast w drugim etapie uzyskiwano decyzję o pozwoleniu na budowę drogi.

Dzięki nowelizacji Ustawy został ujednoczony i skrócony proces pozyskiwania nieruchomości, a przede wszystkim uzyskiwania formalnego prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane. Nieruchomości stawały się własnością Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych) z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stawała się ostateczna.

Kolejna nowelizacja specustawy uchwalona w dniu 25 lipca 2008 r. spowodowała dalsze uproszczenie procedury poprzez wprowadzenie jednoetapowego postępowania ustalającego wszystkie warunki realizacji inwestycji drogowej w jednej decyzji administracyjnej. W konsekwencji kolejnych zmian, które weszły w życie w dniu 10 września 2008 r. nastąpiła kumulacja kilku odrębnych postępowań (o ustaleniu lokalizacji drogi oraz o pozwoleniu na budowę) skutkująca jednym rozstrzygnięciem administracyjnym - ZRID, w którym następuje ustalenie lokalizacji inwestycji drogowej, wydzielenie geodezyjne i nabycie z mocy prawa terenu przeznaczonego pod inwestycję oraz zatwierdzenie projektu budowlanego.

Wprowadzenie kolejnej nowelizacji specustawy nie w każdym przypadku skutkuje przyspieszeniem terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji. Problemy i bariery, jakie występują na tym etapie realizacji inwestycji wynikają z następujących przesłanek:

- o Zgodnie z art. 11 i ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 193 poz. 1194) nie ma zastosowania ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; dlatego nie można skorzystać z ustaleń miejscowych planów, co oznacza konieczność powtórzenia procedury służącej ustaleniu lokalizacji, pomimo że takie mogły zostać już ustalone dla planowanej inwestycji;
- o Dopiero ostateczna decyzja o ZRID stanowi podstawę do wszczęcia przez wojewodów lub starostów postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości zajęte pod inwestycję; w konsekwencji wypłata odszkodowań dla mieszkańców nastąpić może nawet po kilkunastu miesiącach od wydania ZRID, dopiero po rozpatrzeniu wszystkich odwołań i uprawomocnieniu się decyzji;
- o Termin wydania nieruchomości przez byłych właścicieli (min. 120 dni, wg art. 16 ust. 2) jest trudny do dotrzymania; część właścicieli nie chce dobrowolnie wydać nieruchomości i wówczas występuje konieczność przeprowadzania długotrwałych postępowań egzekucyjnych, zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- o Przed decyzją o ZRID inwestor nie ma prawa do terenu pod projektowaną drogę, stąd pojawiają się problemy z możliwością wcześniejszego wykonania prac archeologicznych, a także badań geologicznych i geotechnicznych;
- o Z uwagi na zmiany w obowiązujących przepisach prawa, jakie dokonały się od momentu wprowadzenia do stosowania regulacji prawnych o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg do chwili obecnej, tj. wejścia w życie kolejnych ustaw zmieniających specustawę oraz wejścia w życie Ustawy Środowiskowej z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, konieczne jest określenie przez beneficjenta stadiów i składu dokumentacji projektowej spełniających wymogi aktualnych ustaw.

### **Pozyskiwanie ZRID przez beneficjentów**

Spśród 29 projektów objętych badaniem tylko w jednym nie było konieczności pozyskania ZRID. Jest to projekt IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku, którego realizacja rozpoczęła się przed 2008 rokiem, zatem projekt był prowadzony w oparciu o pozwolenie na budowę.

Dla 9 projektów wszystkie decyzje o ZRID zostały już otrzymane, zaś w 19 projektach brak jeszcze kompletu wymaganych decyzji. W zależności od projektu liczba wymaganych ZRID wynosiła od 1 do 7<sup>30</sup>.

### **Opóźnienia w złożeniu wniosku o ZRID**

ZRID może być wydana dopiero po uprzednim przeprowadzeniu postępowania w sprawie OOS. Dlatego opóźnienia dotyczące uzyskania DOŚU opisane w poprzednim rozdziale przekładają się bezpośrednio na termin złożenia wniosku oraz wydanie ZRID. W związku z tym wydłużenie terminu otrzymania ZRID wobec pierwotnych założeń mogło sięgnąć nawet 2 lat.

---

<sup>30</sup> Dokładne informacje o wymaganych dla poszczególnych projektów ZRID przedstawia tabela w załączniku nr 7.10 do Raportu.

## Odwołania od decyzji o ZRID przez mieszkańców i pozyskiwanie terenu pod inwestycje

Uzyskiwanie decyzji o ZRID jest bezpośrednio powiązane z dostępem do terenu pod inwestycję. W przypadku 16 projektów beneficjenci posiadają pełne **prawo do dysponowania gruntem** pod inwestycję. Skala dysponowania terenem w pozostałych 13 projektach jest zróżnicowana i waha się od 0 do 96% (Tabela 3.5.1).

Należy przy tym zaznaczyć, że brak dysponowania gruntem (oznaczenie 0% w tabeli poniżej) nie oznacza, że projekt jest szczególnie opóźniony. W chwili otrzymania kompletu decyzji o ZRID beneficjent będzie dysponował pełnym prawem do dysponowania terenem.

**Tabela 3.5.1 Wykaz projektów, które nie posiadają pełnego prawa do dysponowania terenem pod inwestycję w ramach projektu**

Nazwa projektu	Posiadane prawo do dysponowania terenem pod inwestycję w ramach projektu
IV.1 Obwodnica Wąchock	0%
IV.1 Obwodnica Stawiski	0%
IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny	0%
IV.1 Obwodnica Szczuczyn	0%
IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień	20%
IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień	30%
IV.1 Most na Wiśle – Połaniec	30%
IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku	75%
IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku	80%
IV.1 Obwodnica Jarosław	90%
III.1 Rzeszów	95%
IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku	95%
III.1 Białystok (etap III)	96%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Od decyzji o ZRID przysługuje możliwość odwołania się. W przypadku decyzji wydanych przez starostę odwołania składa się do wojewody, jeśli zaś ZRID wydał wojewoda - odwołania kieruje się do MI. Dopiero po rozpatrzeniu odwołań i uprawomocnieniu ZRID możliwe jest przejęcie gruntów. Jeśli na decyzje nałożony jest rygor natychmiastowej wykonalności, to ewentualne odwołania nie wstrzymują procesu przejmowania gruntów.

Przepisy te są skomplikowane dla ludności, dlatego mogą powstawać trudności z wyjaśnieniem możliwości przejęcia nieruchomości bez negocjacji warunków przekazania nieruchomości oraz wypłaty odszkodowania w czasie oddalonym od rozpoczęcia prac związanych z inwestycją drogową.

Odwołania składane do MI od wydanych decyzji o ZRID dotyczyły 7 projektów: III.1 Kielce, IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg, IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek, IV.1 Obwodnica Końskie, IV.1 Obwodnica Jędrzejów, IV.1 Obwodnica Wąchock, IV.1 Obwodnica Przemyśl.

Odwołania dla 5 projektów były rozpatrywane przez MI zazwyczaj około kilku miesięcy, a w skrajnym przypadku nawet 14 miesięcy (projekt III.1 Kielce). W projektach IV.1 Obwodnica Wąchock i IV.1 Obwodnica Końskie odwołania są jeszcze na etapie rozpatrywania. W przypadku projektu III.1 Kielce odwołanie spowodowało uchylenie decyzji w niewielkiej części, co jednak nie wpłynęło na realizację całej inwestycji. W pozostałych przypadkach odwołania zostały rozpatrzone na korzyść beneficjentów.

Decyzja o ZRID, która posiada rygor natychmiastowej wykonalności, pozwala na rozpoczęcie robót bez konieczności czekania na rozpatrzenie odwołania. Rygor natychmiastowej wykonalności posiadały ZRID w projektach: III.1 Kielce, IV.1 Obwodnica Przemyśl oraz IV.1 Obwodnica Końskie.

W projekcie III.1 Kielce pomimo posiadania decyzji z rygiem natychmiastowej wykonalności na jedną z inwestycji, beneficjent nie rozpoczął prac nie chcąc powodować protestów społecznych. Prace ruszyły dopiero po uprawomocnieniu się decyzji o ZRID, czyli po 14 miesiącach. W pozostałych dwóch wskazanych projektach skorzystano z rygoru natychmiastowej wykonalności i rozpoczęto prace po uzyskaniu ZRID.

Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się dopiero dla prawomocnego ZRID. Odwołania od ZRID mogą powodować sytuacje, kiedy właściciele, których grunty i budynki zostały przejęte, nie uzyskują odszkodowań w przewidzianym w ustawie terminie 30 dni. Zdarzały się przypadki, że takie odszkodowania zostały przekazywane dopiero po 14 miesiącach od daty wydania ZRID. Sytuacje te nie wpływają na realizację projektów.

### **Konieczność powtórzonego wystąpienia o ZRID**

W 3 projektach wystąpiła konieczność ponownego złożenia wniosku o wydanie ZRID. W projektach IV.1 Obwodnica Stawiski i IV.1 Obwodnica Szczuczyn pierwszy wniosek o wydanie decyzji złożono w maju 2011 roku. Jednak w związku z długotrwałymi ustaleniami ze spółkami wodnymi oraz wejściem w życie nowych procedur dla operatu wydłużył się proces uzyskiwania decyzji wodnoprawnej, która stanowi załącznik do wniosku o ZRID. Beneficjent nie pozyskał tej decyzji w odpowiednim czasie i musiał złożyć ponowny wniosek o ZRID. Proces pozyskiwania ZRID trwa w tych projektach już 5 miesięcy i według szacunków beneficjenta powinien się zakończyć do grudnia 2011 r.

W przypadku projektu IV.1 Jarosław, konieczność ponownego wystąpienia o ZRID wynikała z modyfikacji zakresu projektu. Beneficjent złożył wniosek o zmianę wydanej decyzji w zakresie wprowadzonych modyfikacji. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji o ZRID zostało jednak zawieszono do czasu uzyskania nowej DOŚU, gdyż, zgodnie z decyzją RDOŚ, przeprowadzenie powtórnej OOŚ nie było wystarczające. Nowa decyzja o ZRID została wydana po dostarczeniu nowej DOŚU.

### **Inne problemy**

Problemem wskazywany przez jednego z beneficjentów jest brak aktualnych danych geodezyjnych w starostwach powiatowych. Ma to szczególne znaczenie przy składaniu wniosku o wydanie ZRID. Beneficjent musi w takiej sytuacji sam przeprowadzić aktualizację tych danych, co dodatkowo może przesunąć termin złożenia wniosku o ZRID o kilka miesięcy. Z takim problemem spotkał się Świętokrzyski ZDW przy realizacji dwóch swoich projektów: IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek oraz IV.1 Obwodnica Końskie.

### **Podsumowanie**

Najistotniejsze trudności w przygotowaniu ZRID, zgodnie z pierwotnymi założeniami, powiązane są z opóźnieniami, na jakie napotykali beneficjenci przy uzyskiwaniu DOŚU. Przekładają się one na terminowość otrzymania ZRID i mogą wynosić nawet 2 lata. Ponadto bardzo istotnym elementem opóźniającym uprawomocnienie się decyzji są odwołania od ZRID, których rozpatrzenie może trwać od kilku do kilkunastu miesięcy.

\* \* \*

Poniżej przedstawiono dobre praktyki, tj. działania podejmowane przez beneficjentów, które mają na celu usprawnienie procesu pozyskiwania różnorodnych decyzji administracyjnych i pozwoleń w procesie przygotowania inwestycji do realizacji.

**Dobra praktyka:** Informowanie społeczeństwa o projekcie na etapie koncepcji i konsultowanie jego zakresu

**Opis:** Aby zminimalizować wystąpienie ewentualnych protestów zaleca się prowadzenie nieformalnych konsultacji społecznych, których celem jest, z jednej strony prezentacja zakresu przedsięwzięcia, w tym jego spodziewanych efektów technicznych, społecznych i środowiskowych, a z drugiej zebranie uwag i wniosków lokalnej społeczności i innych zainteresowanych. Rozwiązania projektowe należy zaprezentować w sposób precyzyjny i jednocześnie przystępny, tak, aby uczestniczący w spotkaniach mieszkańcy otrzymali wyczerpujące informacje o projekcie. Warto również prowadzić akcje informujące społeczeństwo o konieczności i warunkach pozyskiwania gruntów. Zaleca się rozmowy i negocjacje z mieszkańcami terenów przeznaczonych pod inwestycje, tak, aby umożliwić wykup niezbędnych gruntów jeszcze przed złożeniem wniosku o ZRID. Zmniejszy to na późniejszym etapie ryzyko odwołań od ZRID. Optymalnym rozwiązaniem byłoby prowadzenie konsultacji na różnych etapach realizacji przedsięwzięcia, jednak rozwiązanie to wymaga uwzględnienia dodatkowego czasu w harmonogramie projektu. Wcześniejsze informowanie społeczeństwa o projektach nie gwarantuje braku protestów na późniejszych etapach, ale pozwala zmniejszyć ryzyko ich wystąpienia.

**Przykład:** Projekt IV.1 Jędrzejów należy wskazać jako modelowy w zakresie prowadzenia działań informacyjno-konsultacyjnych na wczesnym etapie przygotowania inwestycji. Prowadzone konsultacje społeczne i spotkania, jeszcze na etapie koncepcji pozwoliły na wyeliminowanie ewentualnych protestów, gdyż uwzględniono uwagi społeczeństwa i zmieniono kształt projektu na nie budzący kontrowersji.

Innym dobrym przykładem są działania UM Kielce (projekt III.1 Kielce), które zleciło przygotowanie analiz dotyczących planowanych realizacji inwestycji w mieście. W wyniku takich badań zebrano informacje na temat opinii mieszkańców o przedsięwzięciach planowanych do realizacji. Przeprowadzono dwa badania w tym zakresie, w wyniku których przygotowano raporty „Raport z konsultacji społecznych projektów planowanych do realizacji przez UM w Kielcach” oraz „Raport z konsultacji społecznych projektów miasta Kielce współfinansowanych z UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2007-2013”. Nie uniknięto w tym przypadku odwołania od ZRID, niemniej rozwiązanie polegające na kompleksowym zebraniu opinii lokalnej społeczności jest godne polecenia.

**Dobra praktyka:** Szczegółowe i wyczerpujące przygotowanie KIP stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie DOŚU

**Opis:** Staranność przygotowania dokumentacji składanej wraz z wnioskiem o wydanie DOŚU wpływa na późniejszą procedurę uzyskiwania DOŚU i termin jej otrzymania. Dlatego należy dołożyć wszelkich starań, aby opracowana KIP zawierała wszystkie wymagane prawem elementy, a sposób opisanie przedsięwzięcia był możliwie szczegółowy i obszerny. Opis ten dostarczy organowi wydającemu decyzje kompletne informacje o inwestycji. Może to być istotnym czynnikiem dla RDOŚ przy podjęciu decyzji, czy konieczne jest przygotowanie pełnego ROŚ jako załącznika do wniosku o wydanie DOŚU. Zdaniem uczestników panelu ekspertów, inwestorzy często nie

przykładają odpowiednio dużo uwagi do dokumentu jakim jest KIP, a biorąc pod uwagę ostrożność RDOŚ przy wydawaniu decyzji, precyzyjne informacje w KIP mogą wspomóc wydanie decyzji bez konieczności sporządzania ROŚ.

**Przykład:** W projekcie III.1 Lublin beneficjent przygotował bardzo precyzyjnie i obszernie KIP, w efekcie czego RDOŚ po analizie otrzymanych dokumentów zadecydował o odstąpieniu od pełnej OOŚ i konieczności sporządzania ROŚ. Nie można jednoznacznie stwierdzić, iż szczegółowa KIP była elementem przesądającym o takiej decyzji, ale niewątpliwie się do niej przyczyniła.

**Dobra praktyka:** Bieżąca i stała współpraca z organem wydającym decyzje administracyjne.

**Opis:** Współpraca z organem odpowiedzialnym za wydawanie decyzji administracyjnych umożliwia bieżące monitorowanie procesu uzyskiwania DOŚU i ZRID. Przy takim podejściu można sygnalizować problemy jeszcze przed ich pojawieniem się, tak aby jak najwcześniej podejmować środki zaradcze. Bieżąca współpraca wpływa na usprawnienie procesu uzyskania decyzji, gdyż pozwala na szybkie wprowadzenie ewentualnych poprawek, bądź uzupełnień oraz wyjaśnień, gdy zachodzi taka potrzeba. Pozostawanie w stałym kontakcie z organem administracji ułatwia również precyzyjne oszacowanie terminu zakończenia etapu pozyskiwania decyzji, a co za tym idzie, zaplanowania kolejnych działań w projekcie.

Inną praktyką stosowaną przez część beneficjentów jest nieformalne uzyskiwanie projektu DOŚU od organu ją wydającego. Takie rozwiązanie pozwala sprawdzić, czy wszystkie niezbędne elementy decyzji się w niej znajdują i jakie zalecenia wynikną z tej decyzji dla beneficjenta.

**Przykład:** Stały i bieżący kontakt z organami wydającymi decyzje to praktyka, którą stosują powszechnie niemal wszyscy beneficjenci. Jest to rozwiązanie dość oczywiste ale, jak podkreślają beneficjenci, nie do przecenienia. Zaangażowanie osób po stronie beneficjenta w proces pozyskania decyzji i włączenie w ten proces także wykonawców odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentacji oraz szybki przepływ informacji pozwalają sprawniej prowadzić proces wydawania decyzji i zminimalizować ryzyka ewentualnych opóźnień.

**Dobra praktyka:** Stosowanie powtórnej OOŚ jako czynnika minimalizującego konieczność wydania nowej DOŚU.

**Opis:** Powtórna OOŚ przygotowywana do postępowania o wydanie decyzji o ZRID może być czynnikiem decydującym o braku konieczności pozyskiwania nowej DOŚU.

W projektach, które mają już przygotowaną dokumentację projektową może zdarzyć się sytuacja, że pierwsza DOŚU nakazuje zmiany w projekcie wynikające z wymagań ochrony środowiska. Może to być np. konieczność budowy przejść dla zwierząt czy barier akustycznych o podwyższonych parametrach. W ramach powtórnej OOŚ beneficjent składa dokumentację projektową z uwzględnionymi zaleceniami wynikającymi z DOŚU. W takiej sytuacji RDOŚ może, zamiast konieczności wydania nowej DOŚU (co wiąże się z koniecznością przejścia całej procedury od początku), wydać orzeczenie, które beneficjent dołącza do wniosku o ZRID.

**Przykład:** Dobra praktyka została wskazana przez uczestników panelu ekspertów i nie jest rozwiązaniem, jakie zidentyfikowano w badanych projektach.

**Dobra praktyka:** Wnioskowanie o rygor natychmiastowej wykonalności dla ZRID

**Opis:** Dobrym rozwiązaniem jest wnioskowanie o rygor natychmiastowej wykonalności dla decyzji o ZRID. Pozwala to rozpocząć pracę na przejętych terenach bez potrzeby uprawomocnienia się decyzji. Wniosek taki musi być jednak odpowiednio uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

**Przykład:** Rygor natychmiastowej wykonalności posiadały decyzje o ZRID w projektach: IV.1 Przemysł i IV.1 Obwodnica Końskie, dlatego pomimo odwołań do decyzji rozpoczęto prace budowlane, co w przypadku projektu IV.1 Przemysł pozwoliło uniknąć 10 miesięcznego opóźnienia związanego z rozpatrywaniem odwołania.



### 3.6. Montaż finansowy projektu i zapewnienie finansowania

Montaż finansowy projektów jest kluczową kwestią warunkującą możliwość realizacji inwestycji. W przypadku inwestycji starających się o otrzymanie dofinansowania ze środków unijnych, źródła finansowania przedsięwzięcia można podzielić na środki UE oraz na środki własne beneficjenta.

Środki własne beneficjenta mogą pochodzić z budżetu JST, Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), budżetu państwa czy też z różnego rodzaju kredytów. Zabezpieczenie środków unijnych następuje poprzez zawarcie UoD.<sup>31</sup>

Zabezpieczenie środków na realizację przedsięwzięcia wśród JST następuje poprzez wpisanie inwestycji do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (WPI). Jest on zatwierdzony przez organ gminy lub powiatu, zawiera listę uporządkowanych zadań inwestycyjnych według przyjętych kryteriów przewidzianych do realizacji (wraz z źródłami finansowania oraz zakresem rzeczowym). Taki plan pozwala beneficjentom na zaprezentowanie swoich zamierzeń w perspektywie dłuższej niż roczna, oraz przedstawienie kondycji finansów w sposób jasny i czytelny. WPI pozwala oszczędniej, racjonalniej i efektywniej planować i realizować inwestycję. Korzyści z zabezpieczenia finansowego poprzez WPI są następujące:

- przełamanie perspektywy jednorocznej planowania inwestycji;
- przeprowadzenie analizy zadłużenia oraz zdolności kredytowej;
- ograniczenie strat finansowych poprzez długofalową analizę możliwości inwestycyjnych;
- stworzenie mechanizmu, który pozwala w sposób bardziej obiektywny i racjonalny ustalić kolejność realizacji różnych inwestycji.

Projekt wpisany do WPI może być traktowany jako projekt z zabezpieczonym montażem finansowym. Jednak z racji ciągłej aktualizacji WPI, mogą pojawić się problemy z zamknięciem montażu finansowego związane z brakiem jednoznacznego określenia warunków finansowania wynikającego ze zmian WPI. WPI jest planem kroczącym, co oznacza, że jest aktualizowany co rok, tak aby zawsze określał taką samą perspektywę czasową planowania inwestycji<sup>32</sup>.

W przypadku projektów realizowanych przez Oddziały GDDKiA, źródłem wkładu własnego jest KFD. Fundusz wydatkuje środki w oparciu o roczne plany finansowe opracowane na podstawie Rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad w Polsce. KFD został utworzony na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 z późniejszymi zmianami).

Podstawowym źródłem zasilania KFD są wpływy z opłaty paliwowej od gazu oraz paliw silnikowych do napędu pojazdów (80%, pozostałe 20% na Fundusz Kolejowy). Ponadto GDDKiA przekazuje środki z tytułu płatności dokonywanych przez operatorów autostrad płatnych oraz opłat za dokumentację przetargowe. Dodatkowym źródłem zasilającym Fundusz jest oprocentowanie środków na rachunku Banku Gospodarstwa Krajowego oraz lokat bankowych.<sup>33</sup>

Inną metodą finansowania inwestycji mogą być kredyty. Beneficjenci zaciągają **kredyty komercyjne**, jednak bardziej preferencyjne warunki kredytowania inwestycji można uzyskać

---

<sup>31</sup> Zestawienie prezentujące finansowe dane o projektach (całkowita wartość projektu, koszty kwalifikowalne, kwota dofinansowania oraz udział dotacji w kosztach kwalifikowalnych) znajduje się w załączniku nr 7.10 do Raportu.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (z późniejszymi zmianami).

<sup>33</sup> Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, 25 stycznia 2011 r., Ministerstwo Infrastruktury.



poprzez **kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR)**. Banki te bardzo dokładnie sprawdzają inwestycje, które ubiegają się o kredyt, dlatego uzyskanie kredytu z EBI i EBOiR wskazuje na odpowiednie i zaawansowane przygotowanie przedsięwzięcia.

Możliwość realizacji inwestycji uzależniona jest od uzyskania dofinansowania ze środków UE. Dlatego istotną kwestią jest terminowe i możliwie kompletne przygotowanie i złożenie WoD.

Projekty:

IV.1 Obwodnica Jarosław	IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg
IV.1 Obwodnica Końskie	IV.1 Obwodnica Ełk
IV.1 Obwodnica Frampol	IV.1 Obwodnica Olecko
IV.1 Obwodnica Hrubieszów	IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa
IV.1 Obwodnica Jędrzejów	IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku
IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku	IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek
IV.1 Obwodnica Przemyśl	III.1 Kielce
IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie	III.1 Lublin

mają już **podpisane UoD** (montaż finansowy zarówno ze źródeł krajowych, jak i unijnych został domknięty).

Wśród projektów, które **nie mają jeszcze zamkniętego montażu finansowego, lub istnieje realne ryzyko utraty przyznanego dofinansowania**, są:

- projekt **VI.1 Obwodnica Wąchock**, który został przeniesiony na listę projektów umieszczonych w załączniku do Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015 przyjętego przez Radę Ministrów; umieszczenie projektu w załączniku nie daje gwarancji zapewnienia współfinansowania projektu z budżetu państwa, co spowodowało, iż najprawdopodobniej nie zostanie on zrealizowany w obecnej perspektywie finansowej;
- projekt **III.1 Rzeszów**, który ma zarezerwowane środki własne na realizację inwestycji, jednak z powodu opóźnień, jakie dotychczas wystąpiły, istnieje ryzyko niedotrzymania terminu rozliczania poniesionych wydatków; zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO RPW 2007-2013: *wszystkie działania planowane do zrealizowania w ramach projektu muszą być w taki sposób zaplanowane, aby terminy ich przeprowadzenia oraz wydatkowania środków w związku z tymi działaniami nie wykraczały poza 31 grudnia 2015 r.*<sup>34</sup>;
- projekt **IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny** - prawdopodobne jest zwiększenie kosztów realizacji projektu ze względu na zmianę zakresu rzeczowego (konieczność dostosowania parametrów inwestycji do zaleceń audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego) i konieczność zaakceptowania zwiększonego budżetu przez Centralę GDDKiA oraz MI.

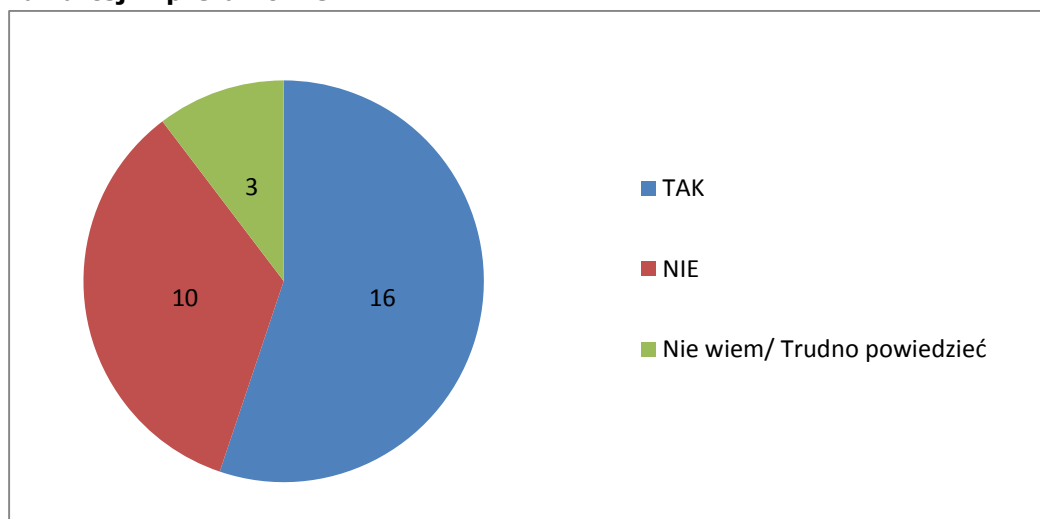
<sup>34</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, 18.10.2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

W 5 projektach, wg wskazań beneficjentów, wystąpiły problemy z pozyskaniem środków stanowiących wkład własny Beneficjenta i – dotyczyły projektów:

- III.1 Rzeszów;
- IV.1 Obwodnica Hrubieszów;
- IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień;
- IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień;
- IV.1 Most na Wiśle – Połaniec.

Kolejnym problemem jest **wzrost kosztów inwestycji** w stosunku do pierwotnie przyjętych w pre-umowach. Wśród wszystkich badanych projektów w 16 odnotowano dotychczas wzrost kosztów realizacji inwestycji (Wykres 3.6.1). Jako przyczyny tych zmian beneficjenci wskazują przede wszystkim wzrosty cen rynkowych oraz nieadekwatne szacowanie kosztów inwestycji na wczesnym etapie koncepcyjnym.

**Wykres 3.6.1 Wzrost kosztów realizacji inwestycji w stosunku do wartości pierwotnie zawartej w pre-umowie**



Źródło; Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Największy wzrost odnotowano w projekcie IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku, gdzie koszty projektu wzrosły o 96%. Pre-umowę dla tego projektu podpisano w połowie 2008 roku, od tego czasu beneficjent zdecydował się na zmianę koncepcji projektu (zmiana technologii oraz wykorzystywanych materiałów). W pozostałych projektach wzrost kosztów sięgnął od 8 do 82%.

**Tabela 3.6.1 Wzrost kosztów wartości w stosunku do wartości pierwotnie zawartej w pre-umowie**

Nazwa Projektu	Wzrost kosztów projektu w stosunku do pre-umowy [%]
IV.1 Obwodnica Szczuczyn	8%
IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku	20%
III.1 Rzeszów	25%
III.1 Białystok (etap III)	39%
IV.1 Obwodnica Elk	50%
IV.1 Obwodnica Stawiski	52%
IV.1 Obwodnica Jarosław	59%
III.1 Lublin	60%
IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku	64%
IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień	70%
IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień	82%
IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku	96%

*Źródło; Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI*

W przypadku projektów, które nie mają „zamkniętego” montażu finansowego sugeruje się, aby MRR i PARP kontynuowały monitorowanie tych przedsięwzięć oraz w miarę możliwości udzielały merytorycznego wsparcia zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez beneficjentów.

\* \* \*

Poniżej opisano dobre praktyki, tj. działania podejmowane przez beneficjentów projektów, które pozytywnie wpływają na zapewnienie finansowania projektu.

**Dobra praktyka:** Korzystanie z kredytów EBI / EBOiR.

**Opis:** EBI i EBOiR mają bardziej preferencyjne warunki kredytowania inwestycji w porównaniu ze standardowymi ofertami dostępnymi w bankach komercyjnych (np. niższe marże). Banki te bardzo dokładnie sprawdzają inwestycje, które ubiegają się o kredyt, dlatego uzyskanie kredytu z EBI i EBOiR zależne jest od odpowiedniego i zaawansowanego przygotowanie przedsięwzięcia.

**Przykład (spoza projektów PO RPW):** Spółka Tramwaje Warszawskie podpisała umowę kredytową z EBI na kwotę 920 mln zł (wcześniej beneficjent podpisał umowę z EBOiR na kwotę 200 mln zł). Pozyskane zostaną wykorzystane na pokrycie kosztów realizacji WPI Spółki. Dzięki wypracowanej strukturze finansowania nie będzie ono obciążać budżetu m.st. Warszawy.

**Dobra praktyka:** Korzystanie z kredytów banków komercyjnych na preferencyjnych warunkach.

**Opis:** Rozwiązaniem, które wpływa pozytywnie na efektywność finansową projektu, jest poszukiwanie oferty kredytu na najbardziej preferencyjnych warunkach. Jednym ze sposobów uzyskania takiej oferty jest ogłoszenie przetargu na wyłonienie usługi udzielenia kredytu.

**Przykład:** Jeden z beneficjentów (w projekcie III.1 Kielce) zastosował rozwiązanie polegające na ogłoszeniu postępowania przetargowego na wyłonienie usługi udzielenia kredytu. W wyniku przeprowadzonego postępowania udało się uzyskać kredyt na bardzo atrakcyjnych warunkach.

### 3.7. Zmiany zakresu projektów

Elementem, który wpływa na opóźnienia w przygotowaniu projektów, są zmiany zakresu rzeczowego inwestycji. W trakcie ewaluacji zdiagnozowano, iż w 14 projektach zmianie uległ zakres rzeczowy, w 3 projektach zmiany te są na etapie wprowadzania. Zakres rzeczowy projektów zmieniał się na etapie koncepcji, bądź na etapie rzeczowej realizacji.

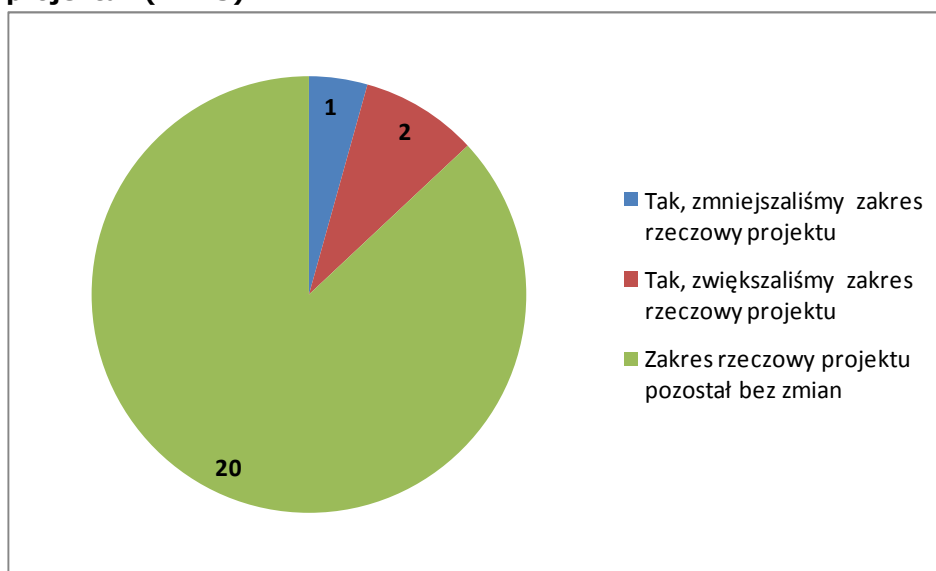
Projekty, w których zmodyfikowano zakres rzeczowy projektu na etapie przygotowania projektu to:

- **III.1 Lublin**; realizacja projektu w pierwotnie przyjętym zakresie mogłaby spowodować znaczące opóźnienia w harmonogramie, m.in. z powodu trudności w pozyskaniu pozwoleń na budowę; liczne zmiany w projekcie spowodowały konieczność modyfikacji SW i dokumentacji projektowej; ponadto w końcowej fazie przygotowania inwestycji (przed złożeniem WoD) z zakresu projektu wyłączone zostały niektóre zadania, w odniesieniu do których beneficjent zdiagnozował możliwość wystąpienia problemów z zabezpieczeniem finansowym.
- **III.1 Rzeszów**; w trakcie przygotowywania projektu beneficjent kilkakrotnie zmieniał koncepcję dotyczącą sposobu funkcjonowania transportu w mieście (począwszy od szynobusów, przez kolejkę podwieszaną, kończąc na autobusach); liczne i znaczące zmiany koncepcji spowodowały problemy z przygotowaniem SW i dokumentacji projektowej, wygenerowały znaczne opóźnienia w przygotowaniu inwestycji i przyczyniły się do uznania projektu za zagrożony.
- **III.1 Olsztyn**; w związku z uzyskaniem oszczędności poprzetragowych beneficjent wnioskował do IP PO RPW o zgodę na rozszerzenie zakresu zadań zaplanowanych do realizacji w ramach projektu;
- **IV.1 Obwodnica Ełk**; protesty lokalnej społeczności spowodowały, iż odstąpiono od pierwszej koncepcji projektu i zmieniono wariant przebiegu drogi, skutkiem czego były modyfikacje dokumentacji i konieczność ponownego wystąpienia o DOŚU;
- **IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku**; zmiana zakresu projektu wynikała z decyzji władz miasta o wprowadzeniu dodatkowych elementów inwestycji takich jak: ścieżki rowerowe, ekrany akustyczne. Ponadto zmieniono też parametry wykończenia krawężników i zatok autobusowych wybierając trwalsze rozwiązania;
- **IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny**; zmiany w zakresie rzeczowym projektu są wynikiem wprowadzenia w życie zaleceń z Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, co spowodowało konieczność wprowadzenia zmian do dokumentacji projektowej oraz, co stanowi ryzyko dla tego projektu, wzrost kosztów ponad zagwarantowany budżet;
- **IV.1 Obwodnica Stawiski oraz IV.1 Obwodnica Szczuczyn**; zmiana klasy drogi S-61 z głównej, do której przyłączone będą obwodnice, na ekspresową, spowodowała konieczność uwzględnienia parametrów, jakie musi spełniać droga; wystąpiła konieczność uwzględnienia tych zmian w dokumentacji projektowej;
- **IV.1 Obwodnica Frampol**; pierwsza koncepcja projektu powstała w 2002 r., w oparciu o trwające wówczas prace projektowe w stadium Koncepcji Programowej (mała szczegółowość opracowania); dopiero wykonana na koniec marca 2010 r. dokumentacja techniczna w stadium Projektu Budowlanego, uszczegółowiła rozwiązania projektowe w sposób ostateczny, uściślając tym samym zakres rzeczowy projektu;

- **IV.1 Obwodnica Hrubieszów;** pierwszy zakres rzeczowy projektu został ustalony w oparciu o Studium Techniczno-Ekonomiczne w 2002 roku. Dopiero w kolejnym kroku uszczegółowiono koncepcję projektu; ponadto w wyniku przeprowadzenia szczegółowych analiz wariantowego przebiegu drogi, w celu minimalizacji lub uniknięcia ingerencji w obszary Natura 2000, jak również po przeprowadzeniu nieformalnych konsultacji społecznych na etapie opracowywania dokumentacji technicznej, beneficjent zdecydował o wydłużeniu odcinka obwodnicy;
- **IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień;** zmiany zakresu były skutkiem wniosków organizacji ekologicznych na etapie wydawania DOŚU – wprowadzono liczne zabezpieczenia środowiska naturalnego (przejścia dla zwierząt, szczelne odwodnienia);
- **IV.1 Obwodnica Końskie;** zmieniono jedno z rozwiązań inwestycyjnych – zamiast rozbudowy istniejącej już infrastruktury (mostu) o przejście dla pieszych, wprowadzono oddzielną kładkę dla pieszych.

W trakcie realizacji rzeczowej zakres projektu był zmieniany w **3 projektach** (w jednym przypadku zmniejszono zakres, w dwóch zwiększono) (Wykres 3.7.1).

#### Wykres 3.7.1 Czy w trakcie rzeczowej realizacji projektu zmieniany był zakres rzeczowy projektu? (N=23)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Wśród projektów, w których zmieniono zakres rzeczowy na etapie rzeczowej realizacji były:

- **IV.1 Obwodnica Jarosław** (zwiększono zakres); przyczyną zwiększenia zakresu projektu była chęć poprawy funkcjonalności obiektu; w związku z tym do projektu dodano obiekt inżynierski - skrzyżowanie typu małe rondo;
- **IV.1 Obwodnica Przemyśl** (zwiększono zakres); zwiększenie zakresu projektu miało związek z koniecznością zmian w rozwiązaniach inwestycyjnych (zmiana parametrów podpór dla wiaduktu);

Ponadto w projekcie zaistniała konieczność wprowadzenia zmiany w dokumentacji projektowej budowy i przebudowy odcinków gazociągów podwyższonego średniego ciśnienia, która umożliwiłaby zachowanie ciągłości eksploatacji gazociągu na czas realizacji robót budowlanych bez potrzeby wstrzymania przesyłu gazu.

- **III.1 Białystok (etap III)** (zmniejszono zakres); w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych beneficjent zdecydował się zmienić zakres projektu; zmiana ta dotyczyła zmniejszenia liczby taboru a dla planowanych do zakupu autobusów wprowadzenia dodatkowego wyposażenia w postaci klimatyzacji w celu zapewnienia pasażerom wyższej jakości i komfortu podróżowania.

Niemal we wszystkich projektach w chwili prowadzenia badania beneficjenci nie planowali dalszych **zmian zakresu rzeczowego projektu** (ponadto 3 odpowiedzi: nie wiem/ trudno powiedzieć).

Beneficjenci wskazywali, iż całkowite uniknięcie zmian zakresu rzeczowego projektu od momentu koncepcji do momentu rozpoczęcia realizacji jest bardzo trudne.

Podsumowując, zmiany zakresu rzeczowego na etapie przygotowania projektu w stosunku do zapisów w pre-umowie wynikały z różnych przyczyn:

- Długiego czasu, jaki mijał od momentu powstania pierwszej koncepcji projektu do ostatecznego kształtu.

Pierwszy zakres rzeczowy projektu był ustalany w sposób przybliżony na bardzo wczesnym etapie koncepcji realizacji przedsięwzięcia. Dalsze fazy przygotowania projektu, takie jak opracowanie SW, ROŚ, a następnie dokumentacji technicznej, skutkowały w niektórych przypadkach jedynie doprecyzowaniem zakresu rzeczowego projektu, a w innych większymi zmianami. Jeżeli zapisy w pre-umowie dotyczące zakresu rzeczowego projektu są formułowane na podstawie wstępnego SW, gdzie przeprowadza się rzetelną wielokryterialną analizę realizacji wyznaczonego celu przedsięwzięcia i ocenia się koncepcje pod kątem technicznym, środowiskowym, technicznym, wtedy późniejsze fazy przygotowania projektu tylko uszczegóławiają / precyzują zakres rzeczowy. Jeżeli koncepcja projektu i wynikający z niej zakres rzeczowy formułowane są bez rzetelnej analizy, wtedy można się spodziewać zmian w rzeczowym zakresie projektu. Istotny jest czynnik czasu. Im krótszy czas przygotowania projektu tym mniejsze ryzyko konieczności wprowadzenia zmian do zakresu rzeczowego wynikających ze zmian ekonomicznych i prawnych.

- Wejścia w życie Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r.

Powodem zmian było też wejście w życie Ustawy środowiskowej z dnia 3 października 2008 r., zaostrej wymogi środowiskowe, co zmusiło beneficjentów do wprowadzenia dodatkowych elementów inwestycji (ekrany akustyczne, przejścia dla zwierząt).

- Ustaleń poczynionych w wyniku konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz organizacjami ekologicznymi.

W wyniku konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz organizacjami ekologicznymi zmianie uległ wybrany wariant inwestycji, bądź wprowadzano nowe rozwiązania inwestycyjne.

- Zmiany klasyfikacji drogi.

W dwóch projektach zmiana klasyfikacji drogi spowodowała konieczność zmian parametrów drogi i wybudowania dodatkowych jej elementów (np. poszerzenie poboczy). Powodem było również zaostrenie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego, co spowodowało konieczność uwzględnienia dodatkowych rozwiązań.

- Oszczędności powstałych po zakończeniu postępowań przetargowych.

Zmiany zakresu rzeczowego projektu mogą wynikać z oszczędności powstałych po zakończeniu postępowań przetargowych. Cena wybranej w przetargu oferty może być niższa niż zakładana w

kosztorysie inwestorskim. W takim wypadku beneficjent może wnioskować o zgodę na rozszerzenie zakresu zadań zaplanowanych do realizacji w ramach projektu, tak jak to miało miejsce w projekcie III.1 Olsztyn.

Zdaniem ewaluatora, w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia zmian zakresu rzeczowego projektu, należy przed podpisaniem pre-umowy rzetelnie przygotować wstępne SW, w którym zostanie przeprowadzona wielokryterialna analiza opcji realizacji celu przedsięwzięcia, a zakres rzeczowy projektu zostanie wybrany jako najlepszy pod względem ekonomicznym, technicznym, środowiskowym i organizacyjnym. Ostateczne SW oraz WoD będą uwzględniały wszystkie zmiany w zakresie rzeczowym projektu, wynikające z DOŚU oraz zmian powstałych na etapie przygotowania dokumentacji technicznej.

### 3.8. Powiązanie projektów z innymi inwestycjami

Sprawna realizacja projektu infrastrukturalnego musi być precyzyjnie zaplanowana w czasie i przestrzeni w stosunku do innych inwestycji realizowanych na tym samym obszarze. Przy projektach drogowych dodatkowo istotne jest, aby zapewnić odpowiednią drożność komunikacyjną miasta, w szczególności poprzez zapewnienie alternatywnych tras i objazdów.

Badania wykazały, że realizacja **11 badanych projektów** jest powiązana czasoprzestrzennie z realizacją innej inwestycji. Te projekty to:

- III.1 Rzeszów;
- III.1 Olsztyn;
- III.1 Lublin;
- III.1 Białystok (etap III);
- III.1 Kielce;
- IV.1 Piastowska w Białymstoku;
- IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku;
- IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku;
- IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku;
- IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa;
- IV.1 Most w Połańcu.

Projekty III.1 Rzeszów oraz III.1 Lublin wskazane są jako powiązane z szeregiem innych inwestycji prowadzonych w obrębie miasta.

Projekt III.1 Olsztyn powiązany jest z budową dwóch ulic, wzdłuż których przebiegała będzie linia tramwajowa. W trakcie realizacji pozostałych inwestycji teren zostanie przygotowany pod omawiany projekt. Początkowo powstanie droga, a następnie linia tramwajowa w sposób gwarantujący nienaruszenie nowopowstałej drogi. Na chwilę obecną nie przewiduje się w tym zakresie problemów, czy opóźnień. Koordynacją dwóch innych projektów zajmuje się ten sam zespół pracowników w UM. Nadzór nad projektem pełni dyrektor Wydziału inwestycji miejskich, który posiada wiedzę na temat wszystkich projektów i jest odpowiedzialny za diagnozowanie ewentualnych kolizji w sąsiadujących ze sobą inwestycjach.

Projekt III.1 Białystok (etap III) jest kontynuacją, trzecim etapem kompleksowego projektu: Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku. Pierwszy etap realizowany był jeszcze w poprzednim okresie programowania ze środków ZPORR. Realizacja omawianego trzeciego etapu powiązana będzie bezpośrednio z obecnie realizowanym w ramach PO RPW etapem II.

Projekt III.1 Kielce powiązany jest z innymi, mniejszymi projektami realizowanymi przez miasto: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 762 na odcinku od granicy miasta do ul. Karczówkowskiej w



Kielcach (ul. Krakowska i ul. Armii Krajowej), Rozwój Infrastruktury drogowej w Kielcach: przebudowa wiaduktów na ul. Krakowskiej (droga 762) oraz Budowa węzła drogowego u zbiegu ulic: Armii Krajowej, Żelaznej, Grunwaldzkiej, Żytniej w Kielcach. Wymienione projekty wraz projektem III.1 Kielce tworzą ciąg komunikacyjny na drodze wojewódzkiej nr 762.

Projekty: IV.1 Piastowska w Białymstoku, IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku, IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku i IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku są ze sobą powiązane i składają się na tak zwaną „Trasę Generalską”. Przedsięwzięcie zostało podzielone na 4 projekty, zaś ich realizacja następuje sukcesywnie. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone aby zminimalizować niedogodności dla mieszkańców. Realizację rozpoczęto od przebudowy ul. Gen. Maczka, który to odcinek był najbardziej ruchliwym ze wszystkich czterech. W związku z pracami na tej ulicy zadbanie aby inna trasa przelotowa na terenie miasta była drożna i nie odbywały się na niej prace w tym samym czasie. Za koordynację odpowiadają dyrektor Departamentu Inwestycji i Budownictwa UM w Białymstoku i jego zastępca, którzy posiadają kompleksową wiedzę o inwestycjach realizowanych w mieście.

Projekt IV.1 Most w Połańcu jest realizowany przez dwa województwa: świętokrzyskie i podkarpackie. Każda ze stron ma swój zakres prac: za most i drogi po stronie województwa świętokrzyskiego odpowiada Świętokrzyski ZDW, zaś za drogi po stronie województwa podkarpackiego Podkarpacki ZDW. Koordynację nad całością sprawuje Świętokrzyski ZDW. Projekt jest powiązany z realizacją innych projektów z PO RPW, w szczególności z projektem IV.1 Mielec-Kolbuszowa. Ewentualne niezrealizowanie tego projektu spowoduje, iż wskaźniki rezultatu w powiązanych projektach nie zostaną osiągnięte i wystąpi brak funkcjonalności powiązanych projektów. Jednak takie ryzyko nie dotyczy już projektu IV.1 Mielec-Kolbuszowa, który na początku października 2011 r. zostanie oddany do użytku.

Problemem, jaki napotkał beneficjent przy projekcie IV.1 Hrubieszów była konieczność prowadzenia prac na terenach należących do PKP. Pomiędzy GDDKiA a PKP wystąpiła rozbieżność w zakresie przypisania odpowiedzialności za likwidację przejazdów jednopoziomowych w promieniu 3 km od nowo wybudowanego przejazdu. Według beneficjenta GDDKiA nie ma kompetencji do likwidowania takich przejazdów. W rezultacie sprawa została skierowana do MI i jest w trakcie rozpatrywania.

Ważnym elementem, o jaki musi zadbać beneficjent, na jaki wskazują uczestnicy panelu ekspertów, jest odpowiednie ustalenie podłączenia inwestycji do sieci energetycznej, wodnej, czy kanalizacyjnej. Ustalenia dotyczące przyłączy powinny być prowadzone na początku przygotowania inwestycji, przed uzyskaniem decyzji i zezwoleń. **Przy konsultacjach z firmami określającymi warunki przyłączenia do sieci, projektant musi mieć wsparcie beneficjenta.** Ustalenie lokalizacji przyłączy ma istotny wpływ na projekt, gdyż często przyłączenie do sieci jest warunkowane zmianami w projekcie. Ponadto prowadzenie takich ustaleń z operatorami odpowiednio wcześniej, pozwoli na sformułowanie realnych warunków finansowych dla beneficjenta, jakie będzie musiał spełnić, aby podłączyć projekt do sieci. W innym wypadku mogą nastąpić zbyt wysokie i nieopłacalne dla beneficjenta żądania zarządców sieci. Istotne jest ustalenie, z jakimi kosztami w tym zakresie musi liczyć się beneficjent. Oprócz aspektu finansowego, należy rozważyć też kwestie organizacyjne oraz wymogi w zakresie obowiązkowej dokumentacji przy wnioskowaniu o odpowiednie zezwolenia.

Powiązanie omawianych inwestycji z innymi nie stanowiło problemu dla badanych projektów. Nie zdiagnozowano także ryzyk wystąpienia takich kolizji na kolejnych etapach realizacji przedsięwzięć, a ich ewentualne wystąpienie może zostać przewidziane odpowiednio wcześniej z racji długiego okresu planowania projektów. Ważne jest także przygotowanie do współpracy z innymi podmiotami niezaangażowanymi bezpośrednio w realizację projektów, takimi jak PKP, czy zarządcy sieci aby sprawnie doprowadzić projekt do zakończonej sukcesem realizacji.

\* \* \*

Poniżej przedstawiono dobrą praktykę, tj. działania podejmowane przez beneficjentów projektów, które mają na celu zapewnienie sprawnej i bezkolizyjnej realizacji powiązanych ze sobą inwestycji.

**Dobra praktyka:** Wprowadzenie systemu koordynującego inwestycje w mieście

**Opis:** Dobrym rozwiązaniem, które pozwoli sprawnie i efektywnie realizować różne inwestycje w jednym mieście jest utworzenie jednej komórki koordynującej przygotowanie i realizację inwestycji. Zaleca się przy tym monitorowanie realizacji zadań określonych w poszczególnych strategiach i planach sektorowych, np. planie rozwoju transportu miejskiego oraz w WPI. Wszelkie inwestycje planowane do realizacji na terenie miasta powinny być zgłaszane do tej komórki. Dzięki takiemu procesowi już na etapie planowania poszczególnych inwestycji, można wstępnie zidentyfikować potencjalne kolizje oraz podnieść efektywność inwestycji, realizując kilka inwestycji w określonym miejscu (np. najpierw infrastruktura podziemna, następnie wymiana nawierzchni drogowej).

**Przykład (spoza projektów PO RPW):** Utworzenie Biura Koordynacji Inwestycji i Remontów w Pasie Drogowym w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Do zakresu działania tego Biura należy koordynacja działań w zakresie inwestycji i remontów dróg realizowanych na obszarze m.st. Warszawy w celu ich usprawnienia i racjonalizacji. Biuro to przygotowało narzędzie informatyczne, które wspomaga proces koordynowania prac inwestycji w aglomeracji. Wszelkie inwestycje planowane do realizacji na terenie miasta są zgłaszane do tego Biura. Takie rozwiązanie nie odnosi się wprost do projektów realizowanych przez beneficjentów Działań III.1 i IV.1 PO RPW, jednak pokazuje, jak sprawnie można koordynować różne inwestycje prowadzone przez beneficjenta na terenie aglomeracji.

### 3.9. Ocena wsparcia inicjatywy JASPERS

**Inicjatywa JASPERS** (ang. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) to wspólne wsparcie dla projektów w europejskich regionach mające na celu: wsparcie przygotowania dużych projektów inwestycyjnych, przyspieszenie przygotowania projektów umożliwiających wykorzystanie środków unijnych przyznanych Polsce oraz polepszenie jakości WoD zatwierdzanych przez Komisję Europejską. W zakresie działalności JASPERS jest m.in. weryfikacja i pomoc w przygotowaniu dokumentacji przez beneficjenta oraz wsparcie w rozwiązywaniu problemów na różnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Niewątpliwą zaletą takiego doradztwa jest fakt, że nie wiąże się ono z dodatkowymi kosztami po stronie beneficjenta. Jednak, aby móc skorzystać z JASPERS, projekt musi mieć nietypowy, skomplikowany oraz pilotażowy charakter, aby wyniki świadczonego na jego rzecz doradztwa mogły zostać wykorzystane w podobnych projektach.

Wśród 29 badanych projektów, 3 zostały objęte inicjatywą JASPERS, z czego u dwóch z nich wsparcie uzyskano poprzez inicjatywę własną beneficjenta (w przypadku projektu III.1 Rzeszów była to także inicjatywa IP), a w jednym była to sugestia MRR. Listę projektów objętych JASPERS przedstawia tabela poniżej.

**Tabela 3.9.1 Wykaz projektów objętych inicjatywą JASPERS**

Projekt	Przyczyna skorzystania z JASPERS
III.1 Rzeszów	Inicjatywa beneficjenta i IP oraz IZ
III.1 Olsztyn	Inicjatywa beneficjenta
III.1 Lublin	Inicjatywa beneficjenta

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

W zależności od indywidualnych ustaleń, JASPERS może angażować się w różnym stopniu w doradztwo w projekcie:

- w projekcie III.1 Lublin dokumentacja została przygotowana na zlecenie JASPERS w obszarach: SW, sposobu wyliczenia poziomu dofinansowania, dokumentacji środowiskowej, kwestii dotyczących pomocy publicznej, a także wsparcia na etapie koncepcyjnym (wybór optymalnego wariantu);
- w projekcie III.1 Rzeszów beneficjent zlecił przygotowanie dokumentacji wykonawcy zewnętrznemu, którą następnie weryfikują konsultanci JASPERS;
- w projekcie III.1 Olsztyn doradztwo w zakresie odnoszącym się do opiniowania SW.

Zakres wsparcia poszczególnych projektów przez JASPERS przedstawia tabela poniżej.

**Tabela 3.9.2 Zakres wsparcia projektów objętych inicjatywą JASPERS**

Projekt	Studium Wykonalności	Sposób wyliczenia poziomu dofinansowania	Dokumentacja środowiskowa	Kwestie dot. pomocy publicznej	Dokumentacja przetargowa (np. SIWZ)	Wsparcie na etapie koncepcyjnym
III.1 Transport publiczny Rzeszów	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK
III.1 Transport zbiorowy Olsztyn	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE
III.1 Transport miejski Lublin	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Jak zaznaczają uczestnicy panelu ekspertów, przygotowanie merytoryczne konsultantów jest bardzo wysokie, a uwagi JASPERS są przydatne i wynikające z doświadczenia zdobytego przy realizacji projektów w całej UE. Konsultanci JASPERS są otwarci na dyskusje z beneficjentami, co potwierdzają badania przeprowadzone w projektach. Pomimo braku formalnego zobowiązania do uwzględniania uwag JASPERS, beneficjenci muszą dojść z konsultantami do porozumienia w dyskusyjnych kwestiach, aby otrzymać ich pozytywną ocenę dla projektu.

Taka ocena JASPERS przynosi też korzyści na etapie oceny projektu przez KE, gdyż przy pozytywnej ocenie przez ekspertów inicjatywy w KE stosowana jest tzw. procedura *fast track* znacznie przyspieszająca ocenę projektu.

Można jednak wskazać kwestie, które wymagałyby usprawnienia w funkcjonowaniu inicjatywy JASPERS. Konsultanci nie są zobowiązani żadną procedurą i terminami, w ramach których muszą odnosić się do weryfikowanych lub opracowywanych dokumentów. Należałoby dokładnie określić zasady działania i terminy, w ramach których eksperci JASPERS mogą procedować. Kwestia ta powinna być w opinii ewaluatora uregulowana przez ekspertów inicjatywy JASPERS we współpracy z koordynatorem inicjatywy w MRR.

W tym miejscu należy wspomnieć o projekcie III.1 Lublin, który został objęty JASPERS od samego początku i wspierany był przez inicjatywę kompleksowo. Projekt został wybrany do wsparcia JASPERS jako projekt specyficzny (trolejbusy), kompleksowy, o dużym zakresie. Opracowana dokumentacja miała stanowić wzór dla innych projektów. Jednak przyjęty cel nie został osiągnięty, gdyż przygotowanie dokumentacji ze względu na jego złożoność nastąpiło z opóźnieniem.

Na początku bieżącej perspektywy finansowej instytucje realizujące programy nie posiadały wiedzy odnośnie sposobu działania JASPERS, dlatego niemożliwe było pełne przygotowanie beneficjentów do współpracy z JASPERS. Istotną kwestią jest informowanie beneficjentów o możliwościach, jakie daje wsparcie projektu przez JASPERS oraz o obowiązkach beneficjenta z tym związanych. Z przeprowadzonych badań wynika, że wśród beneficjentów, którzy nie otrzymali wsparcia JASPERS, istnieje niski stan wiedzy o tej inicjatywie.

Eksperci inicjatywy są zaangażowani w doradztwo oraz opiniowanie dokumentacji dla wielu projektów z różnych programów operacyjnych realizowanych w Polsce. Dlatego beneficjent musi mieć świadomość czasochłonności takich konsultacji jeszcze przed podjęciem decyzji o ewentualnym wsparciu, a sami eksperci JASPERS powinni określać terminy realizacji swoich zadań, mając na uwadze dostępne zasoby ludzkie.

Jedną z barier utrudniających współpracę beneficjentów i konsultantów JASPERS są bariery językowe. Eksperci w zakresie transportu miejskiego posługują się najczęściej językiem angielskim. Pozostali eksperci posługują się także innymi językami np. francuskim, przez co beneficjenci nie zawsze są w stanie bezproblemowo się z nimi kontaktować, szczególnie w kwestiach dotyczących złożonej tematyki technicznej.

### **3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR**

#### **Rola Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej**

Rolę IZ dla PO RPW pełni MRR. Odpowiedzialne jest ono za prawidłowość, skuteczność i efektywność wdrażania PO RPW. Obowiązki IZ pełni jednostka organizacyjna MRR: *Departament Programów Ponadregionalnych*. IZ wraz z IP odpowiada za opracowanie *Szczegółowego opisu osi priorytetowych dla Programu*. Wprowadza także ewentualne zmiany do tego opisu, jak i do samego Programu. Także we współpracy z IP, IZ przygotowuje wzory niezbędnych dokumentów oraz wytyczne dla beneficjentów, m.in. wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach Programu. Ponadto IZ przygotowuje kryteria wyboru projektów dla Programu i przedkłada je do akceptacji Komitetowi Monitorującemu.

Część zadań IZ powierzona została IP. Odpowiada ona za: monitorowanie przygotowania projektów indywidualnych (od pre-umowy do UoD), przeprowadzenie naboru WoD, podpisanie UoD, weryfikację WoP, kontrolę realizacji projektów, działania informacyjne i promocyjne oraz monitorowanie i ewaluację realizacji osi priorytetowych. Opiekunami projektów w Działaniach III.1 i IV.1 PO RPW są pracownicy Departamentu Projektów Infrastrukturalnych (DPI). Do realizacji 29 omawianych projektów wyznaczono 7 opiekunów, którzy odpowiadają za bieżący kontakt z beneficjentem.

Na tle innych programów operacyjnych, ze względu na uproszczoną formę, struktura wdrażania przyjęta w PO RPW ma niewątpliwe atuty. Beneficjent kontaktuje się tylko z dwiema instytucjami (IZ i IP), przez co przepływ informacji jest łatwiejszy i szybszy, także pomiędzy tymi instytucjami.

#### **Współpraca z beneficjentami**

Wszyscy beneficjenci przy realizacji projektów kontaktują się z IP. Współpracę z tą instytucją oceniają bardzo wysoko. Beneficjenci zawsze otrzymywali odpowiedzi na zadawane PARP pytania, a uzyskiwane informacje były przekazywane szybko i były użyteczne. Beneficjenci wskazują, iż nie występowały problemy z kontaktem z opiekunami projektu po stronie PARP.

Jako bariery można wskazać komunikację w odwrotną stronę, tj. sygnalizowane przez opiekunów projektów w PARP sporadycznie problemy z uzyskaniem bieżących informacji od beneficjentów, czy też problemy komunikacyjne pomiędzy opiekunem projektu a pracownikami beneficjenta odpowiedzialnymi za realizację projektu. Z informacji z PARP wynika, że w pojedynczych przypadkach osoba wskazana jako koordynator projektu nie zawsze posiadała niezbędne informacje o sytuacji w projekcie.

Beneficjenci kontaktowali się z PARP w różnych kwestiach. Konsultacje dotyczyły bieżących problemów beneficjenta. Zdarzało się także, że PARP monitorowała na prośbę beneficjenta organy wydające DOŚU, aby przyspieszyć wydanie decyzji.

Dobłą praktyką, jaką można wskazać przy kontaktach beneficjentów z PARP, jest przekazywanie do IP roboczych wersji dokumentów do konsultacji, np. WoD, WoP, czy SW. Pomaga to wyeliminować błędy na właściwym etapie oceny. Zdarzały się także przypadki przekazywania dokumentacji przetargowej przed ogłoszeniem postępowania. Weryfikacja takiej dokumentacji przez PARP minimalizuje ryzyko wystąpienia ewentualnych korekt finansowych nakładanych na nieodpowiednio przeprowadzone postępowania.

Nierzadko poprzez bieżący kontakt wyjaśniane są także kwestie dotyczące wytycznych i instrukcji do wypełniania WoD oraz WoP.

Innymi formami wsparcia beneficjentów przez PARP jest uczestniczenie w radach budowy. Pozwala to opiekunom na śledzenie postępów realizacji przedsięwzięć, jak i czynne uczestniczenie w rozwiązywaniu istotnych problemów w siedzibie beneficjenta. Rekomenduje się kontynuowanie wykorzystywania rad budowy jako istotnego elementu uzupełniającego informacje nt. stanu zaawansowania prac w projekcie (takie działania wzmacniają funkcję prowadzonego monitoringu w ramach przedkładanych przez beneficjenta wniosków o płatność, mających również charakter sprawozdawczy).

Wsparcie, jakie beneficjenci otrzymują od PARP jest dla większości z nich wystarczające.

Ze względu na to, iż w części badanych projektów występują znaczne odstępstwa od terminów zadeklarowanych w pre-umowach, uzasadnione jest dalsze prowadzenie monitoringu we wszystkich takich przedsięwzięciach, w tym uczestniczenie pracowników PARP w kluczowych spotkaniach podczas przygotowania projektów (np. najważniejsze spotkania z wykonawcami dokumentacji, spotkania w RDOŚ) oraz podczas realizacji zakresu rzeczowego (uczestnictwo w radach budowy), a także udział w wybranych przypadkach w celu wzmocnienia działań beneficjenta (np. w przypadku pojawiających się problemów beneficjenta z uzyskaniem DOŚU).

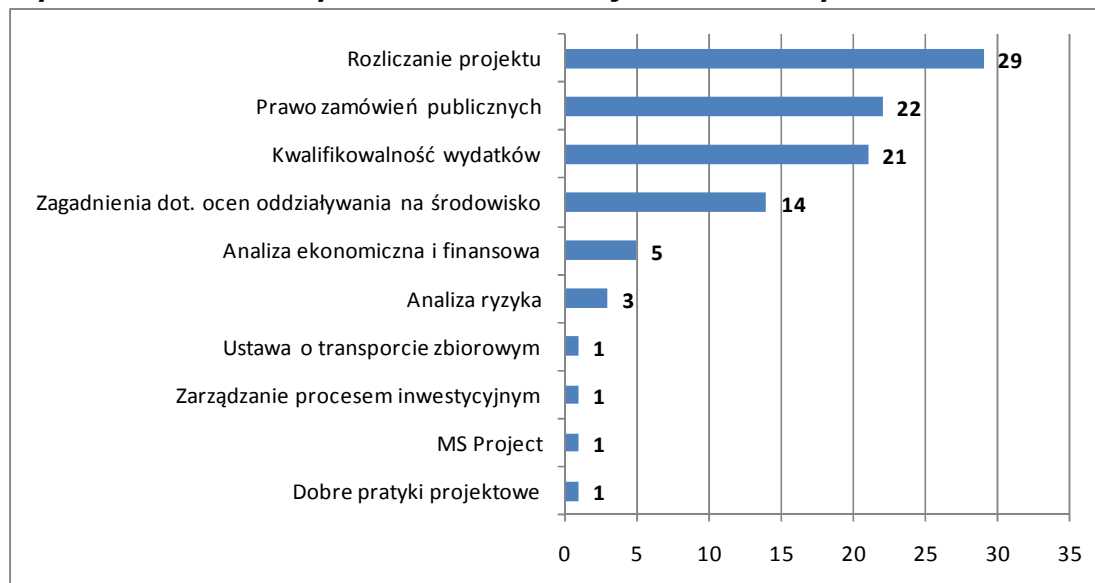
Beneficjenci dużo rzadziej kontaktują się z MRR. Beneficjenci tylko 4 projektów deklarują, że kontaktowali się z IZ. Według przeprowadzonego badania ocena tych nielicznych kontaktów z MRR jest wysoka. Odpowiedzi na wszystkie pytania były użyteczne, udzielane odpowiednio szybko. Nie zdiagnozowano także problemów z dostępnością pracowników MRR. Kontakty z MRR dotyczyły głównie kwestii, które nie były w kompetencjach PARP. Beneficjenci zgłaszali potrzebę wsparcia w ewentualnych negocjacjach z KE, czy też konsultowali kwestie dotyczące rozszerzenia zakresu projektu.

## **Szkolenia**

PARP organizuje szereg szkoleń mających na celu pomoc beneficjentom w realizacji projektów. Beneficjenci w zdecydowanej większości pozytywnie oceniają szkolenia, w których uczestniczyli ze szczególnym wyróżnieniem szkoleń dotyczących PZP. Beneficjenci wskazują na dodatkową korzyść z uczestnictwa w szkoleniach, jaką jest możliwość wymiany doświadczeń z innymi beneficjentami i skonsultowania sposobów rozwiązywania wspólnych problemów.

Beneficjenci chętnie uczestniczą w organizowanych przez IP szkoleniach oraz oceniają je pozytywnie. Wyrażają również zainteresowanie uczestnictwem w kolejnych. Wykres poniżej przedstawia tematykę szkoleń, na którą istnieje największe zapotrzebowanie wśród beneficjentów.

### Wykres 3.10.1 Potrzeby szkoleniowe beneficjentów – tematyka szkoleń



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI

Wszyscy beneficjenci wskazują na konieczność przeprowadzenia szkoleń dotyczących rozliczania projektów. Bardzo istotne są dla nich także szkolenia z zamówień publicznych, czy kwalifikowalności wydatków. Zagadnienia dotyczące OOS także stanowią pożądaną przez beneficjentów tematykę szkoleń. Wskazania na takie obszary odpowiadają problemom i trudnościom, na jakie natrafiają pracownicy podmiotów realizujących projekty odpowiedzialni za przygotowanie i realizację inwestycji.

W kwestii samej formy i specyfiki prowadzenia szkoleń beneficjenci wskazują na konieczność większej ich specjalizacji: oddzielnych szkoleń pod kątem projektów drogowych i związanych z transportem publicznym. Formą szkolenia preferowaną przez beneficjentów są warsztaty. Ich zdaniem szkolenie powinno mieć niedługi wstęp teoretyczny, a następnie, w formie moderowanych warsztatów, poruszać konkretne problemy, charakterystyczne dla projektów realizowanych w ramach Działań III.1 i IV.1.

Przykład racjonalnie zgłoszonego zapotrzebowania na szkolenie należy wskazać w UM Kielce. W zakresie zarządzania projektem Urząd korzysta z programu MS-PROJECT. Jednak bez specjalistycznego szkolenia trudno pracownikom poznać wszystkie jego funkcje. Dlatego beneficjent zgłosił zapotrzebowanie na takie szkolenie do PARP i dostał pozytywną odpowiedź.

#### Dostępne dokumenty

PARP na swojej stronie internetowej udostępnia szereg dokumentów mających wspomóc beneficjentów w realizacji projektów z PO PRW. Są tam dokumenty programowe, akty prawne (zarówno polskie, jak i unijne), wzory dokumentów oraz inne dokumenty przydatne dla beneficjentów podczas realizacji projektów, np. Zalecenia do SW przygotowane przez PARP. Bardzo ważną kwestią jest ciągła aktualizacja strony.

#### Podsumowanie

Wsparcie udzielane jest beneficjentom głównie przez PARP, ale także przez MRR i jest oceniane bardzo pozytywnie. Instytucje te są dobrze przygotowane do wdrażania PO PRW. PARP realizuje wiele działań wspierających beneficjentów w realizacji projektów. Na bieżąco kontaktuje się z



beneficjentami i pomaga w rozwiązywaniu bieżących problemów, organizuje szkolenia o różnej tematyce, często po zbadaniu potrzeb beneficjentów w tym zakresie. Przesyła też beneficjentom w formie pisemnej bądź też za pośrednictwem poczty elektronicznej informacje z najnowszymi zmianami w wytycznych i w innych dokumentach programowych.

Na etapie realizacji rzeczowej opiekunowie projektu, o ile jest to konieczne również dyrektorzy DPI, biorą udział w radach budowy, aby bezpośrednio uczestniczyć w rozwiązywaniu ewentualnych problemów. Rady budowy są też dla IP dobrą formą monitoringu projektu. Wszystkie istotne informacje i problemy są sygnalizowane na takich spotkaniach.

Pracownicy PARP często też korzystają z mediów lokalnych i forów internetowych w celu pozyskania kompletnej wiedzy o pojawiających się w projekcie problemach, takich jak: protesty, kwestie polityczne, czy planowane zmiany zakresu rzeczowego.

Dobrym narzędziem do monitorowania stanu zaawansowania przygotowania projektów i diagnozowania ewentualnych ryzyk są przekazywane przez beneficjentów *Informacje beneficjenta o stanie przygotowania projektu indywidualnego do realizacji*. Są to szczegółowe informacje wymagane przez PARP, których obowiązek przekazywania wynika z zapisów pre-umowy. *Informacje* przesyłane są co miesiąc przez beneficjentów projektów, którzy jeszcze nie złożyli WoD. Taki monitoring jest przydatny zarówno dla IP, która dzięki temu posiada bieżącą informację o projekcie ale też dla samego beneficjenta, który zmobilizowany jest do comiesięcznego zestawienia wszystkich decyzji i zezwoleń wymaganych do realizacji. Pozwala to w dużo większym stopniu oszacować możliwość wystąpienia ewentualnych ryzyk i zapobiegać im na odpowiednio wczesnym etapie. W oparciu o funkcjonujący system sprawozdawczości IP może identyfikować przyczyny opóźnień i starać się wskazywać działania naprawcze.

Bariery i problemy napotymane w projektach nie są zależne od IZ i IP, które nie mają wpływu na działanie organów wydających decyzje administracyjne, czy też rozpatrywanie odwołań od decyzji o ZRID. Jednak zarówno IP, jak i IZ podejmują wszystkie możliwe działania, aby zminimalizować problemy w projektach poprzez wyznaczenie opiekunów projektu, organizację szkoleń, spotkania w RDOŚ, udział w komitetach sterujących, w radach budowy, czy interweniowanie w sprawie przyspieszenia procedury rozpatrzenia odwołań od ZRID w MI.

Rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne dla Działań III.1 oraz IV.1 zostały przyjęte trafnie. Dwustopniowa struktura zarządzania Programem (MRR oraz PARP) sprzyja skutecznej i efektywnej realizacji Działań. Rekomenduje się wykorzystanie tych sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych we wdrażaniu programów w przyszłej perspektywie finansowej, tj. zachowanie uproszczonej do niezbędnego minimum struktury zarządzania Programem.



## 4. Ocena możliwości wdrożenia projektów oraz wystąpienia dalszych opóźnień

### 4.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale ewaluator dokonał oceny możliwości wdrożenia badanych projektów do końca okresu kwalifikowalności wydatków z PO RPW oraz oceny ryzyka wystąpienia dalszych opóźnień. Punktem wyjścia do przeprowadzonej oceny było dokonanie podziału projektów na te, które rozpoczęły już realizację rzeczową oraz na te, które jeszcze ten etap mają przed sobą.

Najbardziej złożonym etapem przygotowania i realizacji projektu infrastrukturalnego (tj. od powstania koncepcji realizacji do jego rozliczenia) jest **faza przygotowawcza**. Od tej fazy zależna jest ocena możliwości wdrożenia projektów PO RPW. W przypadku projektów, które mają istotne opóźnienia na etapie przygotowania, istnieje większe ryzyko, iż nie zostaną one zrealizowane w okresie kwalifikowalności wydatków PO RPW.

Etap przygotowania projektu jest najtrudniejszy z perspektywy precyzyjnego zaplanowania oraz oszacowania kluczowych terminów, w tym uzyskania niezbędnych do rozpoczęcia realizacji **decyzji administracyjnych** (DOŚU, ZRID). Etap ten zawiera w sobie również inny niezbędny dla realizacji inwestycji element, jakim jest zapewnienie finansowania inwestycji.

Bardzo istotnym etapem w cyklu życia projektu infrastrukturalnego jest również **wyłonienie wykonawcy robót** oraz nadzoru inwestorskiego. Opóźnienia na tym etapie także mogą wpływać na zwiększenie ryzyka niezrealizowania projektu. W przypadku projektów, które mają już ten etap za sobą, prawdopodobieństwo, iż zostaną one skutecznie zrealizowane jest większe. Oczywiście, samo wyłonienie wykonawcy głównych robót nie gwarantuje należytej i terminowej realizacji kontraktu, czego przykładem są projekty IV.1 Obwodnica Frampol czy IV.1 Obwodnica Jarosław, gdzie pojawiły się problemy z odpowiednim potencjałem i mobilizacją wykonawcy robót budowlanych. Niemniej jednak podpisanie umowy z wykonawcą robót kończy pewien ważny etap w cyklu życia projektu oraz pozwala wstępnie ocenić możliwość realizacji inwestycji przez wybranego wykonawcę.

Wybór wykonawcy robót i wejście na plac budowy są do pewnego stopnia zabezpieczeniem dla inwestora, iż strona, z którą podpisał umowę, zobowiązuje się do realizacji zamówienia zgodnie z jego oczekiwaniami (termin realizacji, zakres). Nie gwarantują one jednak w pełni pomyślnej realizacji projektu (nawet w sytuacji posiadania przez zamawiającego narzędzi w postaci kar umownych za opóźnienia w kontrakcie lub nienależytą jego realizację). Na etapie realizacji rzeczowej może wystąpić szereg problemów utrudniających terminową realizację kontraktu (roboty dodatkowe, archeologia, niesprzyjające warunki atmosferyczne). Niemniej jednak takie ryzyka powinny zostać przewidziane w harmonogramach realizacji projektów.

Kluczowym elementem wpływającym na możliwość terminowej realizacji projektów jest także **stopień ich złożoności** pod względem technicznym (np. liczba obiektów inżynierskich, liczba zadań/ etapów w projekcie). Specyficzne w tym kontekście są projekty realizowane w ramach Działania III.1 PO RPW, w przypadku których występuje bardzo dużo mniejszych zadań inwestycyjnych, które są zlecane wykonawcom w oddzielnych postępowaniach przetargowych. Jednocześnie rozpoczęcie realizacji rzeczowej jednego z zadań nie oznacza, iż faza przygotowawcza całego projektu została zakończona. Szczególnym przykładem jest projekt III.1 Rzeszów, w którym beneficjent rozpoczął już realizację rzeczową (wyłonił wykonawcę jednego z kontraktów wartości kilku procent całej wartości projektu) nie mając zakończonej fazy opracowania koncepcji projektu

w innych zadaniach, ani złożonego WoD. Nie zawsze rozpoczęcie realizacji rzeczowej projektu wpływa bezpośrednio na gwarancję jego pomyślnego zakończenia.

Kwestia ta nie występuje w projektach drogowych z Działania IV.1, w przypadku których najczęściej występuje wyraźne rozdzielenie fazy przygotowania projektu i fazy wyboru wykonawcy.

W poniższej tabeli zamieszczono informacje wskazujące ile projektów rozpoczęło, a ile nie rozpoczęło realizacji rzeczowej inwestycji (w podziale na małe i duże projekty oraz typ podmiotu realizującego).

**Tabela 4.1.1 Zestawienie liczby projektów, w których rozpoczęto / nie rozpoczęto realizacji rzeczowej (tak – rozpoczęto; nie – nie rozpoczęto)**

Typ beneficjenta	Czy rozpoczęto realizację rzeczową Działanie III.1		Czy rozpoczęto realizację rzeczową Działanie IV.1		Suma liczby projektów w których rozpoczęto / nie rozpoczęto realizację/i rzeczową/ej
	w małych projektach	w dużych projektach	w małych projektach	w dużych projektach	
<b>GDDKiA</b>	brak tego typu projektów	brak tego typu projektów	dla 4 tak / dla 3 nie	dla 2 tak / dla 1 nie	dla 6 tak / dla 4 nie
<b>UM</b>	dla 0 tak / dla 1 nie	dla 4 tak / dla 0 nie	dla 4 tak / dla 3 nie	dla 1 tak / dla 0 nie	dla 9 tak / dla 4 nie
<b>ZDW</b>	brak tego typu projektów	brak tego typu projektów	dla 2 tak / dla 2 nie	dla 0 tak / dla 2 nie	dla 2 tak / dla 4 nie
<b>Suma liczby projektów</b>	dla 0 tak / dla 1 nie	dla 4 tak / dla 0 nie	dla 10 tak / dla 8 nie	dla 3 tak / dla 3 nie	dla 17 tak / dla 12 nie

Źródło: Dane z SMIP zweryfikowane w oparciu o dane z ankiety CAWI i wywiady pogłębione z beneficjentami

Większość projektów z Działania III.1 oraz IV.1 PO RPW jest już w fazie realizacji rzeczowej (ponad 58% projektów).

Najszybciej rozpoczął się proces rzeczowej realizacji w projektach z Działania III.1 (cztery na pięć badanych projektów weszło w fazę realizacji) co jednak, w świetle wcześniejszych zapisów, nie oznacza całkowitego zakończenia etapu przygotowania inwestycji. Projekty w Działaniu III.1 to wieloetapowe i wielozadaniowe przedsięwzięcia. Dodatkowo jedynie 2 z 5 beneficjentów podpisało UoD projektu z PARP.

Z badania wynika, że w najmniejszym stopniu przygotowane do realizacji są projekty małe z Działania IV.1 PO RPW (8 na 18 projektów tego typu nie rozpoczęło realizacji rzeczowej, tj. około 44%).

Analizując zależność między rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia a typem podmiotu go realizującego można stwierdzić, iż najlepiej wypada w tym zestawieniu GDDKiA (60% projektów prowadzonych przez beneficjentów należących do tej kategorii rozpoczęło rzeczową realizację) oraz beneficjenci typu UM (ok. 70%). Dwie trzecie ZDW nie rozpoczęło realizacji rzeczowej swoich projektów.

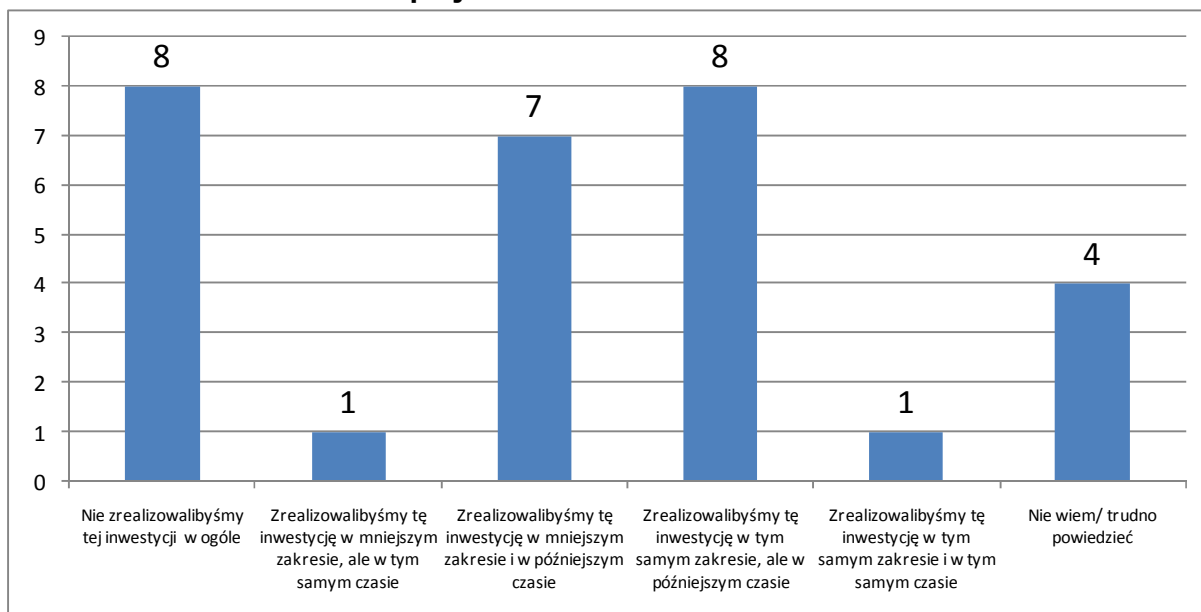
## 4.2. Możliwość nieotrzymania dofinansowania

Jednym z zagadnień, jakie zostało poddane analizie przez ewaluatora była ocena wpływu ewentualnego braku uzyskania przez beneficjenta dofinansowania na realizację projektu. Sytuacja taka może spowodować problem zarówno dla beneficjenta (konieczność ograniczenia zakresu projektu, odstąpienie od jego realizacji lub opóźnienie realizacji), jak również dla instytucji uczestniczących w procesie wdrażania PO RPW (niezrealizowanie wskaźników, brak pełnego wydatkowania alokacji).

Pomimo faktu, że projekty wpisane na listę indywidualną PO RPW mają zarezerwowane środki z Programu, beneficjenci tych inwestycji muszą opracować poprawny WoD wraz z przygotowaną według wytycznych dokumentacją. W toku przeprowadzonych prac badawczych nie stwierdzono, aby beneficjenci popełniali rażące zaniedbania w zakresie należytego przygotowania projektu do realizacji. Tego typu podejście praktycznie nie było możliwe ze względu na szczegółowy monitoring projektów ze strony PARP.

Na poniższym wykresie zaprezentowane zostały opinie beneficjentów na temat ich projektu w sytuacji, gdyby nie otrzymali dofinansowania z PO RPW.

**Wykres 4.2.1 Proszę zaznaczyć pasującą odpowiedź: Jeżeli nie otrzymaliby Państwo dofinansowania z PO RPW na projekt to:**



Źródło: opracowanie własne (ankieta CAWI)

Jak wynika z powyższego wykresu, przyznanie dofinansowania z PO RPW na realizację projektów objętych ewaluacją dla dużej części beneficjentów stanowi kluczowy czynnik pozwalający na realizację inwestycji w odpowiednio szerokim zakresie rzeczowym oraz wcześniej niż miałyby to miejsce w przypadku braku współfinansowania.

27% respondentów wskazało, iż w przypadku, gdyby projekt nie otrzymał finansowania z PO RPW nie zrealizowaliby inwestycji w ogóle. Analogiczny odsetek odpowiedzi beneficjentów wskazał, iż bez współfinansowania z PO RPW projekt zostałby zrealizowany w tym samym zakresie rzeczowym, lecz w późniejszym czasie. 24% ankietowanych wskazało, iż zrealizowaliby projekt w mniejszym zakresie i w późniejszym czasie, gdyby nie współfinansowanie z PO RPW.

Powyższe odpowiedzi potwierdzają, iż współfinansowanie projektów z PO RPW ma decydujący wpływ na możliwość ich realizacji oraz bezpośrednio przekłada się na szybsze i pełniejsze:

- rozwijanie potencjału gospodarczego i podniesienie jakości życia mieszkańców obszaru metropolitalnego na terenie którego realizowany jest projekt (Działanie III.1);
- usprawnienie połączeń komunikacyjnych pomiędzy województwami, ośrodkami miejskimi i innymi obszarami ważnymi dla rozwoju gospodarczego regionów objętych oddziaływaniem projektów.

Z przeprowadzonych przez ewaluatora analiz wynika, iż ryzyko związane z brakiem środków na finansowanie inwestycji, a także ryzyko nieprzyznania, bądź cofnięcia zarezerwowanego dofinansowania dotyczy trzech najbardziej zagrożonych projektów:

- IV.1 Obwodnica Wąchocka - przeniesienie projektu na listę rezerwową LPI powoduje, że najprawdopodobniej nie zostanie on zrealizowany w obecnej perspektywie finansowej;
- III.1 Rzeszów - na skutek wielomiesięcznego opóźnienia w przygotowaniu projektu do realizacji istnieje istotne ryzyko niezrealizowania projektu w okresie kwalifikowalności;
- IV.1 Bargłów Kościelny - na skutek zmiany zakresu rzeczowego wystąpi wzrost kosztów realizacji projektu, na który zgoda (w postaci zwiększenia wkładu beneficjenta) musi zostać uzyskana w Centrali GDDKiA oraz MI. Na chwilę obecną nie ma gwarancji, że zwiększony budżet będzie zaakceptowany.

### 4.3. Osiągnięcie wskaźników docelowych PO RPW

Oceniając wpływ opóźnień badanych projektów na osiągnięcie wskaźników docelowych PO RPW można stwierdzić, iż wpływ ten jest negatywny, a ryzyko nieosiągnięcia wskaźników realne.

Ryzyko w tym zakresie po części wynika z opóźnień w przygotowaniu do realizacji lub braku realizacji niektórych projektów objętych badaniem.

Drugim elementem, niezwiązanym z realizowanymi przedsięwzięciami, a mającym wpływ na stan osiągnięcia wskaźników docelowych były pierwotne (z przełomu 2006 i 2007 r.) założenia odnośnie przyjęcia ich wielkości. Między innymi na skutek wzrostu cen na rynku budowlanym przyjęte szacunki odnośnie zakładanych wartości wskaźników okazały się nieadekwatne (nastąpił znaczny wzrost kosztów projektów drogowych w stosunku do wartości założonych na etapie tworzenia PO RPW).

Spśród 29 objętych badaniem projektów najbardziej zagrożona jest realizacja dwóch z nich: III.1 Rzeszów oraz IV.1 Obwodnica Wąchock. W takich sytuacjach istotne z punktu widzenia wydatkowania alokacji oraz osiągnięcia zakładanych wskaźników Programu jest zastąpienie zagrożonych inwestycji innymi, które mogą być wdrożone w ich zastępstwie. Właśnie w tym celu PARP prowadził nabór projektów na listę rezerwową do działania IV.1.

W Działaniu III.1 w przypadku, gdyby nie udało się wdrożyć projektu III.1 Rzeszów, pojawi się problem z osiągnięciem wskaźników. W Działaniu tym nie ma projektów na liście rezerwowej, które ewentualnie mogłyby zostać zrealizowane, w przypadku usunięcia projektu z listy podstawowej.

Poniżej omówiono, jaki wpływ na osiągnięcie wskaźników PO RPW będzie miała sytuacja, w której dwa omawiane projekty nie zostałyby zrealizowane. Ewaluator posłużył się między innymi wynikami badania ewaluacyjnego z września 2010 r. pt.: „Badanie ewaluacyjne dotyczące wskaźników Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej”<sup>35</sup> (zwanym dalej: „Ewaluacją wskaźników PO RPW”).

#### Wskaźniki w Działaniu III.1

Poniżej zamieszczony został wykaz wskaźników dla Działania IV.1 PO RPW. W nawiasach podane zostały docelowe wartości dla danego wskaźnika.

- *Liczba projektów z zakresu zintegrowanego, ekologicznego transportu miejskiego (7 projektów);*
- *Liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej (350 sztuk);*
- *Przyrost ludności korzystającej z transportu zbiorowego (9 milionów osób).*

Na moment opracowywania niniejszego raportu ewaluacyjnego można stwierdzić, iż wskaźnik: *Liczba projektów z zakresu zintegrowanego, ekologicznego transportu miejskiego* nie zostanie zrealizowany (wartość docelową wskaźnika oszacowano na 7 projektów, zaś maksymalnie w tym działaniu możliwa jest realizacja 6 projektów). W przypadku, gdyby projekt w Rzeszowie nie został zrealizowany, konsekwencją byłoby osiągnięcie wskaźnika maksymalnie na poziomie 5 projektów.

<sup>35</sup> Badanie to zlecone zostało przez MRR, a jego wyniki dostępne są pod następującym adresem: [http://www.polskawschodnia.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport\\_z\\_badiana\\_ewaluacyjnego\\_wskaznikow\\_PO\\_RPW\\_marzec\\_2011.pdf](http://www.polskawschodnia.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport_z_badiana_ewaluacyjnego_wskaznikow_PO_RPW_marzec_2011.pdf)

Wartość docelowa dla wskaźnika *Liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej* została oszacowana w PO RPW na poziomie 350 sztuk. Wartość ta może nie zostać w pełni osiągnięta w przypadku braku realizacji projektu III.1 Rzeszów. W przypadku realizacji pozostałych 5 projektów w ramach tego Działania, liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej będzie wynosiła 345 sztuk. Z przeprowadzonego badania pt. „Ewaluacja wskaźników PO RPW” wynika, iż prognoza w zakresie osiągnięcia tego wskaźnika na rok 2015 oszacowana została na poziomie 445 sztuk. Prognoza ta będzie możliwa do osiągnięcia wyłącznie w sytuacji, gdy projekt w Rzeszowie zostanie zrealizowany w pełnym zakresie.

Wartość docelowa dla wskaźnika *Przyrost ludności korzystającej z transportu zbiorowego* została oszacowana w PO RPW na poziomie 9 milionów osób. Z przeprowadzonego badania pt. „Ewaluacja wskaźników PO RPW” wynika, iż prognoza w zakresie osiągnięcia tego wskaźnika w roku 2013 nie zostanie dotrzymana (w 2013 roku wartość tego wskaźnika będzie oscylować w granicach 8,6 miliona osób). Natomiast nawet pomimo braku wdrożenia projektu III.1 Rzeszów nie powinno być problemu z osiągnięciem wartości docelowej dla tego wskaźnika w skali całego PO RPW (na rok 2015 przyrost liczby ludności korzystającej z transportu zbiorowego został oszacowany na poziomie 22,1 miliona osób, a więc znacznie powyżej wartości docelowych). Brak realizacji projektu III.1 Rzeszów spowoduje obniżenie wyżej wymienionej wartości o kilka milionów (co nie stanowić będzie zagrożenia dla osiągnięcia wskaźnika docelowego).

#### Wskaźniki w Działaniu IV.1

Poniżej zamieszczony został wykaz wskaźników dla Działania IV.1 PO RPW. W nawiasach podane zostały docelowe wartości dla danego wskaźnika).

- *Liczba projektów realizowanych z zakresu infrastruktury transportowej* (42 projekty);
- *Długość nowych dróg* (135,8 km dróg);
- *Długość przebudowanych dróg* (342 km dróg);
- *Liczba zbudowanych obwodnic* (24 obwodnic).

W konsekwencji przesunięcia projektu budowy obwodnicy Wąchocka na listę rezerwową PO RPW pojawiła się konieczność wskazania innych projektów, które będą mogły zastąpić opisany projekt w zakresie uzupełnienia wartości wskaźników docelowych dla Działania IV.1.

W wyniku braku realizacji obwodnicy Wąchocka zmianie mogą ulec m.in. następujące wskaźniki:

- Zmniejszenie liczby projektów realizowanych z zakresu infrastruktury transportowej o 1 projekt;
- Zmniejszenie długości nowych dróg o 12 km dróg;
- Zmniejszenie liczby zbudowanych obwodnic o 1 obwodnicę.

W tym zakresie zastąpienie projektu obwodnicy Wąchocka inną inwestycją z listy rezerwowej nie powinno wpłynąć na możliwość osiągnięcia wskaźników zbliżonych lub większych niż te, jakie deklarowano dla obwodnicy Wąchocka. Projekty z listy rezerwowej będą w różnym stopniu wpływały na wartości realizacji poszczególnych wskaźników, co naturalnie będzie pochodną ich zakresu rzeczowego. Z przeprowadzonego badania pt. „Ewaluacja wskaźników PO RPW” wynika, iż w Działaniu IV.1 nie zostaną osiągnięte następujące wskaźniki:

- *Liczba projektów realizowanych z zakresu infrastruktury transportowej* (prognoza osiągnięcia tego wskaźnika na 2015 r. oszacowana została na 26 projektów, tj. ok. 62% wartości docelowej);
- *Długość przebudowywanych dróg* (prognoza osiągnięcia tego wskaźnika na 2015 r. oszacowana została na 129,7 kilometrów, tj. ok 38% wartości docelowej);
- *Liczba zbudowanych obwodnic* (prognoza osiągnięcia tego wskaźnika na 2015 r. oszacowana została na 19 obwodnic, tj. ok 79% wartości docelowej).

W przypadku wskaźnika *Długość nowych dróg* możliwe będzie osiągnięcie większej niż zakładano wartości wskaźnika, tj. 174,4 kilometrów dróg (co stanowi 128% wartości docelowej).

W przypadku, gdyby nie udało się znaleźć inwestycji, które mogłyby zastąpić projekty usunięte z podstawowej LPI, możliwe jest zwiększenie poziomu dofinansowania dla projektów już realizowanych. Nie wiązałoby się to jednak ze zwiększeniem wartości wskaźników Programu. Dlatego też w przypadku braku realizacji projektu IV.1 Obwodnica Wąchocka wsparcie powinny uzyskać nowe projekty (z listy rezerwowej), tak, aby w maksymalnym stopniu zbliżyć się do osiągnięcia wskaźników dla tego Działania. Z przedstawionych powyżej informacji wynika, iż osiągnięcie niektórych aktualnie zaplanowanych w PO RPW wartości wskaźników będzie nierealne, bez względu na fakt czy uda się wdrożyć wszystkie projekty objęte badaniem.

#### **4.4. Terminy generowania płatności w projektach**

Przesunięcia terminów składania WoD przez beneficjentów w stosunku do założeń z pre-umów oraz opóźnienia w rozpoczęciu rzeczowej realizacji projektów powodują, iż na chwilę obecną stan wydatkowania alokacji w obu Działaniach jest niższy niż zakładano.

Z Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO RPW wynika, iż koniec okresu kwalifikowalności wydatków przypada na dzień 31 grudnia 2015 roku. W toku przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż ryzyko niewdrożenia projektów objętych ewaluacją w okresie kwalifikowalności dotyczy 4 projektów (zob. rozdział 4.2).

W przypadku pozostałych projektów poszczególne WoP końcową będą składane systematycznie w zależności od stanu zaawansowania realizacji tych inwestycji. Poniżej zaprezentowane zostały syntetyczne wyniki badania w tym zakresie wskazujące, w jakich latach oraz ile projektów planuje składać WoP końcową:

- Spośród badanych beneficjentów 9 wskazało, że nie potrafi wskazać terminu złożenia ostatniego WoP, nawet w przybliżeniu. Dotyczy to w szczególności projektów, które jeszcze nie złożyły WoD i nadal mają problemy ze skompletowaniem niezbędnej dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku.
- Najwięcej WoP końcową beneficjenci planują złożyć w roku 2012 (7 projektów) i 2014 (5 projektów - w tym beneficjent projektu, którego realizacja w opinii ewaluatora jest zagrożona tj. III.1 Rzeszów). W roku 2013 gotowość do złożenia ostatniego WoP zgłosili beneficjenci 4 projektów (w tym beneficjent projektu, którego terminowa realizacja w opinii ewaluatora jest zagrożona tj. IV.1 Most na Wiśle – Połaniec).
- Tylko jeden z beneficjentów złożył już ostatni WoP (IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa).
- W 2015 roku WoP końcową będą składane dla 3 projektów.



#### **4.5. Ocena możliwości wdrożenia projektów, które nie rozpoczęły rzeczowej realizacji**

W niniejszym rozdziale ewaluator dokonał oceny możliwości wdrożenia projektów, w których nie rozpoczęto jeszcze rzeczowej realizacji. Tego typu projektów na dzień opracowywania raportu było 12 (4 projekty GDDKiA, 4 projektu UM oraz 4 projekty ZDW).

Oceniono możliwość wystąpienia dalszych opóźnień na etapie przygotowania tych projektów do realizacji ze wskazaniem obszaru, którego takie opóźnienie może dotyczyć. Ponadto ewaluator podjął próbę wskazania przyczyn powstania opóźnień oraz starał się ocenić skalę czynników generujących problemy.

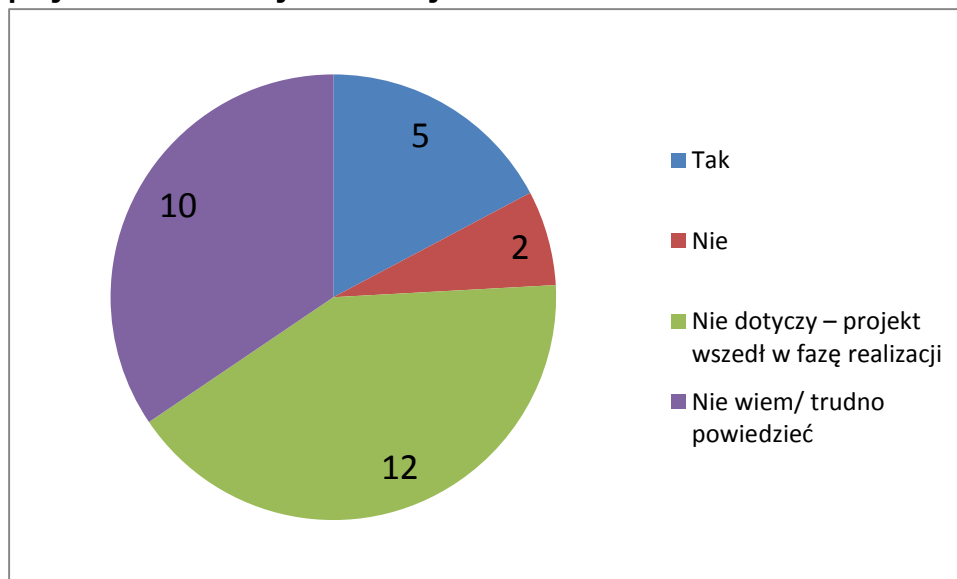
W celu określenia możliwości wystąpienia dalszych opóźnień przyjmowano szacowaną przez beneficjenta długość realizacji projektu i odnoszono ją do terminu I i II kwartału 2015 r. Zgodnie z informacjami uzyskanymi na panelu ekspertów oraz podczas rozmów z opiekunami projektów PARP można przyjąć, iż realizacja projektów z Działania IV.1 zasadniczo powinna trwać ok. 24 miesiące (czyli dwa sezony budowlane, tj. z wyłączeniem okresów zimowych). W tym przypadku, jako datę graniczną rozpoczęcia robót budowlanych przyjmowano okres I i II kwartału roku 2013 (tak, by roboty mogły się zakończyć najpóźniej w na przełomie I i II kwartału roku 2015).

W przypadku Działania III.1 harmonogramy realizacji inwestycji są bardziej zindywidualizowane i uzależnione od zakresu inwestycji. W projektach realizowanych na terenie miast beneficjenci często rozkładają realizację poszczególnych zadań w projekcie w czasie tak, aby nie powodować utrudnień w funkcjonowaniu komunikacji w aglomeracji. Niektóre postępowania przetargowe w tych projektach będą zatem wdrażane pod koniec realizacji projektów (w związku z czym występuje wówczas ryzyko powstania opóźnień z tytułu przedłużających się procedur wyłonienia wykonawcy). Ponadto realizacja projektów z Działania III.1 często kończy się wdrożeniem zadań związanych z ITS. Również w tym zakresie wyłanianie wykonawców na dostawę i wdrożenie tego typu systemów może napotkać na utrudnienia, które przy skrajnie pesymistycznych scenariuszach, mogłyby powodować, iż rozliczenie części zadań w projektach nie byłoby możliwe z tytułu przekroczenia terminów kwalifikowalności wydatków w PO RPW.

Większość beneficjentów projektów, które nie weszły w fazę realizacji, nie potrafi jednoznacznie stwierdzić, czy terminy w najbardziej aktualnych harmonogramach mogą ulec przesunięciom (10 z 17 odpowiedzi „nie wiem/ trudno powiedzieć” w ankiecie CAWI).

W przypadku 5 projektów beneficjenci stwierdzili możliwość wystąpienia dalszych opóźnień w stosunku do aktualnie przyjętego harmonogramu. Jako powody tych opóźnień wskazywano m.in.: protesty organizacji ekologicznych na etapie uzyskiwania ZRID (dwukrotne wskazanie), przeciągająca się procedurę uzyskiwania DOŚU i ZRID oraz trudności z uzyskaniem prawomocnej DOŚU.

**Wykres 4.5.1 Czy w Państwa projekcie mogą wystąpić opóźnienia w stosunku do aktualnie przyjętego harmonogramu realizacji projektu na etapie przygotowania projektu do realizacji rzeczowej?**



Źródło: opracowanie własne (wyniki CAWI)

W opinii ewaluatora liczba projektów zagrożonych dalszymi opóźnieniami jest większa. Szczegółowy zarys sytuacji w odniesieniu do poszczególnych projektów został zamieszczony poniżej. W przypadku opisywanych projektów ewaluator oszacował dodatkowo dopuszczalny maksymalny margines czasowy dla dalszych opóźnień w perspektywie dochowania terminu kwalifikowalności wydatków.

### III.1 Białystok (etap III)

#### • Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień

**DOŚU:** W chwili obecnej kluczowe opóźnienie związane jest z pozyskaniem DOŚU (wniesiono odwołanie od wydanej decyzji, które opóźnia fazę przygotowania do rozpoczęcia robót budowlanych w projekcie). Proces pozyskiwania prawomocnej DOŚU powinien zmierzać ku końcowi. Niemniej jednak na moment opracowania raportu trudno jest antycypować, jakie ustalenia pojawią się w DOŚU oraz na ile spowodują one konieczność wprowadzenia do dokumentacji technicznej dodatkowych elementów zabezpieczenia środowiska (np. przed hałasem).

**ZRID:** W związku z przeciągającym się procesem postępowania odwoławczego od DOŚU beneficjent nie złożył jeszcze wniosku o wydanie ZRID. Powyższy fakt, w przypadku wystąpienia dalszych opóźnień w uzyskiwaniu DOŚU, może skutkować brakiem możliwości naniesienia odpowiednich zmian w dokumentacji technicznej, co skutkować będzie dalszym opóźnieniem w złożeniu wniosku o wydanie ZRID (planowo jest to IV kwartał 2011 r.).

**Procedury przetargowe:** W chwili obecnej trwają prace nad opracowaniem dokumentacji przetargowej na roboty budowlane, na inwestora zastępczego oraz dostawcę kolejnej partii taboru. Przewidywana przez beneficjenta data ogłoszenia przetargu na roboty (II kwartał 2012 r.) oraz na dostawy (również II kwartał 2012 r.) wydaje się możliwa do dotrzymania. Jedynie termin wyłonienia wykonawcy robót planowany na III kwartał 2012 r. może nie zostać dotrzymany. Kluczowym zagrożeniem w tym obszarze jest możliwość pojawienia się problemów z wyłonieniem wykonawców.

**Kolizja przestrzenna z inną inwestycją:** Beneficjent wskazuje na możliwość wystąpienia kolizji przestrzennej z innymi inwestycjami realizowanymi na terenie miasta (m.in. pozostałe 4 projekty z PO RPW). Pewne fragmenty projektów z Działania IV.1 zazębiają się przestrzennie z poszczególnymi zadaniami planowanymi do realizacji w ramach projektu III.1 Białystok (etap III).

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Beneficjent podejmuje prace związane z monitorowaniem ustaleń, jakie mogą pojawić się w DOŚU. Beneficjent czyni starania o szybsze rozpatrzenie odwołania od DOŚU. Wszelkie informacje dotyczące projektu zgłaszane są na bieżąco opiekunowi w PARP.

Ponadto prowadzone są prace przygotowawcze w zakresie dokumentacji przetargowej (na roboty budowlane oraz na dalsze dostawy taboru). Fakt ten powinien przyczynić się do możliwości sprawniejszego wyłonienia wykonawców.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Obecne zdiagnozowane opóźnienia w projekcie nie powinny wpłynąć na możliwość zakończenia inwestycji w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW. Beneficjent przewiduje, iż rozpoczęcie realizacji rzeczowej nastąpi w III kwartale 2012 r. Projekt powinien zakończyć się w II kwartale 2014 r.

W opinii ewaluatora w projekcie występuje jeszcze wystarczająco dużo czasu, aby ryzyko dalszych opóźnień nie wpłynęło na skuteczną realizację inwestycji. Największy dopuszczalny margines dla dalszych opóźnień w przygotowaniu projektu jest szacowany na około 12 miesięcy. Wprowadzenie wykonawcy na plac budowy powinno nastąpić najpóźniej w III kwartale 2013 r. Uwzględniając wyżej wymieniony margines dla dalszych opóźnień optymalne będzie jednak rozpoczęcie tego etapu prac wcześniej.

#### IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Studium wykonalności:** Beneficjent jest na etapie wyłaniania wykonawcy SW (studium powinno zostać przygotowane do końca października 2011 r.). W tym zakresie mogą pojawić się problemy z:

- wyborem wykonawcy SW (które będzie stanowiło załącznik do WoD);
- jakością wykonania SW.

Ewentualne opóźnienia w akceptacji WoD (w tym SW) mogą spowodować opóźnienia w rozpoczęciu realizacji postępowań przetargowych. Trudno jednoznacznie wskazać, jakie konkretnie opóźnienie może spowodować wyżej wymieniony czynnik.

**DOŚU:** W projekcie trwają obecnie prace polegające na dostosowywaniu opracowanej dokumentacji projektowej do wymagań określonych w uzyskanej DOŚU (uprawomocnionej 19 lipca 2011 r.). Prace te mają się zakończyć do końca września 2011 r. (zaistniała konieczność dostosowania do wymagań DOŚU m.in. projektów budowlanych i wykonawczych, przedmiarów robót, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót; konieczne było uzyskanie nowych pozwoleń wodno-prawnych oraz aktualizacja kosztorysów).

**ZRID:** Nie można wykluczyć powstania problemów z jakością przygotowanych dokumentów (np. operatu wodnoprawnego jako dokumentu wymaganego do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego), co może przełożyć się na opóźnienie złożenia wniosku o ZRID (który z kolei warunkuje po części złożenie WoD do PARP).

W przypadku, gdyby nie udało się uzyskać ZRID w zakładanym terminie, problematyczne może być ogłoszenie przetargów na roboty budowlane, konsekwencją czego będzie opóźnienie w rzeczowej realizacji projektu (w opinii ewaluatora opóźnienie to nie powinno być dłuższe niż 1 kwartał względem obecnie zakładanych przez beneficjenta terminów, w związku z czym nie wpłynie ono na powstanie zagrożenia realizacji projektu jako całości). Obecnie przewidywany termin zakończenia realizacji inwestycji to IV kwartał 2014 r.

**Niekorzystne warunki pogodowe:** W przypadku zadania 6 (obwodnica Chodla) możliwe jest wystąpienie niekorzystnych warunków pogodowych na etapie planowanego prowadzenia badań geologicznych (duży obiekt mostowy nad rzeką Chodelką). W przypadku projektu IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień (projekt realizowany przez tego samego beneficjenta) niekorzystne warunki pogodowe (wysoki stan wód, opady atmosferyczne) spowodowały utrudnienia w prowadzeniu badań geologicznych i w rezultacie kilku miesięczne opóźnienie.

**Kolizja z gazociągiem:** W trakcie prac projektowych zidentyfikowana została kolizja projektowanej trasy z gazociągiem wysokiego ciśnienia, co niesie konieczność przeprowadzenia odpowiednich uzgodnień, które mogą potrwać od kilku do kilkunastu tygodni.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

W celu ograniczenia możliwości wystąpienia problemów z uzyskaniem ZRID beneficjent, na etapie prowadzonych konsultacji w ramach pozyskiwania DOŚU, prowadził dialog społeczny, w ramach którego identyfikowane były możliwości wystąpienia pól konfliktowych w zakresie pozyskania gruntów pod realizację inwestycji. Beneficjent rozpoczął starania w postaci bezpośrednich kontaktów z zainteresowanymi osobami. Intencją beneficjenta w tym zakresie jest pozyskanie części gruntów (wykup) jeszcze przed wystąpieniem z wnioskiem o ZRID, tak, aby ograniczyć możliwość występowania późniejszych odwołań od tej decyzji.

W chwili obecnej beneficjent przygotowuje się do rozpoczęcia prac przygotowawczych w terenie budowy (wycinka drzew, prace porządkujące) na 6 zadaniach. Ryzyko opóźnienia uzyskania decyzji o ZRID może spowodować, iż wykonawcy robót budowlanych na tych zadaniach zostaliby wyłonieni w II kwartale 2012 r., co z kolei spowodowałoby utratę praktycznie całego sezonu budowlanego (ze względu na zapisy w DOŚU w pasie drogowym konieczne jest wykonanie robót przygotowawczych poza okresem lęgowym). W związku z powyższym beneficjent planuje zlecić prace przygotowawcze w pasie drogowym (odhumusowanie, wycinkę drzew, kontrolowane płoszenie zwierzyny) na początku 2012 r. Powyższe zadanie ma na celu umożliwić bezpośrednie wejście na plac budowy w przypadku wyłonienia wykonawców robót budowlanych nawet w II kwartale 2012 r.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Jednym z najbardziej opóźnionych zadań w projekcie jest przygotowanie zadania pn. *Budowa obwodnicy m. Chodel* (odcinek ok. 5 km, wartość 70 mln zł). Zamawiający pod koniec czerwca 2011 r. ogłosił przetarg na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania (projekt budowlany, wykonawczy, pozyskanie ZRID, opracowanie ROŚ). W przypadku bezproblemowego przeprowadzenia tego postępowania, dokumentacja projektowa powinna zostać opracowana w czerwcu 2012 r. Uwzględniając okres na wykonanie prac projektowych wraz z uzgadnianiem dokumentacji oraz na uzyskanie niezbędnych załączników do wniosku o wydanie ZRID, możliwość uzyskania ZRID szacowana jest na I kwartał 2013 r. W przypadku, gdyby udało się wyłonić

wykonawcę na przełomie 2012 i 2013 roku, prace powinny zostać zakończone do końca 2014 r. Można szacować, iż ewentualny margines na dalsze opóźnienia w przygotowaniu tego projektu nie może być dłuższy niż kilka miesięcy (z uwagi na fakt, iż w przypadku opóźnień w przygotowaniu projektu do realizacji część prac budowlanych uległaby przesunięciu i nie mogłyby być one prowadzone w sezonie budowlanym w II i III kwartale 2013 r.). W chwili obecnej jest zbyt wcześnie, aby móc ocenić możliwość wdrożenia tego zadania w zakładanych przez beneficjenta terminach ze względu na ewentualne opóźnienia w wyłonieniu wykonawcy dokumentacji projektowej, wykonawcy robót budowlanych, uzyskania pozwoleń administracyjnych. Natomiast w opinii wykonawcy nie istnieje realne ryzyko niewdrożenia zadania do końca II kwartału 2015 r.

Podsumowując, przyjęte obecnie założenia w zakresie rzeczowym jak i w zakresie dotrzymania terminów wydają się być realne. Prawdopodobieństwo wdrożenia projektu w zakładanym zakresie jest wysokie, projekt powinien być zrealizowany do końca II kwartału 2015 r.

#### IV.1 Most na Wiśle w m. Kamień

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Dalsze możliwości wystąpienia opóźnień w obszarach takich jak: SW, ZRID dla omawianej inwestycji są analogiczne jak dla projektu IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień (oba projekty są realizowane przez tego samego beneficjenta). Oba te projekty znajdują się na zbliżonym stadium przygotowania do realizacji rzeczowej (dla obu tych inwestycji wydana była wspólna DOŚU).

**Problemy z pozyskaniem gruntów:** W projekcie mogą pojawić się problemy z pozyskaniem gruntów pod realizację inwestycji. Przejmowanie gruntów odbywać się będzie w oparciu o ZRID. Planowany termin uzyskania tej decyzji określany jest na I kwartał 2012 r. Beneficjent będzie występował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Ewentualny problem w uzyskaniu ZRID lub brak otrzymania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności może spowodować opóźnienia w przystąpieniu do określenia odszkodowań za zajmowane nieruchomości oraz w rozpoczęciu nabywania nieruchomości.

**Realizacja rzeczowa projektu:** Specyfika projektu sprawia, iż prowadzenie prac budowlanych w obszarze międzywała Wisły ma swoje ograniczenia czasowe. Wynika to z konieczności uwzględnienia okresów rozrodczych oraz procesów migracyjnych ptaków. W związku z tym prawdopodobnie okres rzeczowej realizacji projektu ulegnie wydłużeniu o ok. pół roku tj. do końca II kwartału 2015 r.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Wartym podkreślenia jest fakt, iż w przypadku wyboru wykonawcy robót budowlanych beneficjent planuje wszcząć postępowanie przetargowe przed uzyskaniem decyzji o ZRID (postępowanie na roboty budowlane będzie ogłoszone na przełomie lutego i marca 2012 r.). Szczególny nacisk powinien być położony na gruntowną weryfikację opracowanej dokumentacji, tak by zminimalizować ryzyko powstania dokumentacji niskiej jakości, a co za tym idzie, ryzyko zgłaszania licznych zapytań oferentów do SIWZ.

Beneficjent planuje złożyć WoD po uzyskaniu kompletnej dokumentacji projektowej i po wystąpieniu do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wydanie ZRID. Dlatego w opinii ewaluatora ważne jest bieżące monitorowanie prowadzonych prac przygotowawczych tych dokumentów przez beneficjenta.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Przyjęte obecnie założenia związane z zadaniami i terminami w projekcie wydają się być realne do osiągnięcia. Wdrożenie projektu w prezentowanym zakresie należy określić jako prawdopodobne, mimo obecnie występującego opóźnienia. Projekt zostanie zrealizowany w obecnie zakładanym terminie – do II kwartału 2015 r. (9 miesięcy opóźnienia w rozpoczęciu oraz 19 miesięcy w zakończeniu realizacji inwestycji względem terminów deklarowanych w pre-umowie).

Aby osiągnąć te terminy, wprowadzenie wykonawcy na plac budowy musi odbyć się najpóźniej w I kwartale 2013 r. Beneficjent planuje wprowadzenie wykonawcy na budowę już w III kwartale 2012 r., aczkolwiek termin ten może ulec przesunięciu ze względu na ryzyko wydłużenia procedury przetargowej na głównego wykonawcę (duża wartość inwestycji może skutkować dużą konkurencją oferentów). Niemniej „margines” czasu dla takich opóźnień wynosi około 6 miesięcy, zatem ryzyko dla skuteczności całego projektu jest niewielkie.

Zmiany zakresu projektu nie są możliwe, ze względu na kompleksowość inwestycji.

#### IV.1 Most na Wiśle - Połaniec

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**DOŚU:** Dotychczasowe opóźnienia, jakie pojawiły się w projekcie, wynikały z przedłużającej się procedury pozyskiwania DOŚU. Na skutek kolejnych wezwań do uzupełnienia ROŚ złożonego przez beneficjenta wraz z wnioskiem o wydanie DOŚU, dokument ten został uzupełniony (sporządzono aneks do ROŚ) i przedłożony RDOŚ w dniu 24 czerwca 2011 r. Na dzień opracowywania niniejszego raportu ewaluacyjnego trwa procedura składania uwag i wniosków w postępowaniu o wydanie DOŚU. Wpłynęły już trzy pisma w charakterze protestu. Pozwala to wnioskować, że pojawią się także odwołania od DOŚU po uzyskaniu decyzji. W związku z tym, istnieje poważne ryzyko opóźnienia otrzymania prawomocnej decyzji.

**ZRID:** Bez DOŚU nie jest możliwe wystąpienie z wnioskiem o ZRID. Planowana data złożenia wniosku o ZRID określona na koniec września 2011 r. może ulec przesunięciu, a co za tym idzie, deklarowana data uzyskania ZRID do końca listopada 2011 r. jest mało prawdopodobna do osiągnięcia. Istnieje też realne ryzyko, iż na etapie pozyskiwania decyzji o ZRID wystąpią odwołania od tej decyzji, biorąc pod uwagę protesty zgłaszane na etapie pozyskiwania DOŚU.

**Zamówienie na roboty budowlane:** Możliwe jest wystąpienie problemów i opóźnień na etapie prowadzenia procedur wyłaniania wykonawców na roboty budowlane oraz na nadzór inwestorski. Brak DOŚU i ZRID skutkuje brakiem możliwości ogłoszenia postępowań na roboty budowlane. W opinii ewaluatora przesunięcie momentu przygotowania dokumentacji przetargowych na koniec września 2011 r. spowoduje opóźnienie rozpoczęcia robót budowlanych. W świetle możliwych terminów pozyskiwania decyzji deklarowany przez beneficjenta termin rozpoczęcia prac ustalony na koniec grudnia 2011 r. wydaje się być niemożliwy do dochowania.

**Realizacja robót:** W opracowywanej DOŚU prawdopodobnie znajdą się bardzo restrykcyjne zapisy odnośnie możliwości realizacji projektu na terenie obszarów Natura 2000. Zapisy te muszą być uwzględnione w harmonogramie robót budowlanych.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

W odpowiedzi na problemy z pozyskiwaniem DOŚU, w szczególności w wyniku zastrzeżeń RDOŚ do proponowanych w projekcie rozwiązań ochrony akustycznej, beneficjent wspólnie z projektantem oraz przedstawicielami IP organizował spotkania naprawcze w celu wypracowania sposobu należytego zabezpieczenia akustycznego planowanego odcinka drogi.

Przedłużono, w porozumieniu między projektantem a beneficjentem, termin zakończenia prac projektowych do czasu otrzymania DOŚU.

W opinii ewaluatora konieczne jest dalsze monitorowanie procesu prowadzenia procedury wydawania DOŚU przez RDOŚ w Rzeszowie. Z doświadczenia innych beneficjentów projektów inwestycyjnych wynika, iż pozaformalne kontakty robocze z RDOŚ mogą spowodować przyspieszenie procesu wymiany uwag i wyjaśnień oraz wydania decyzji.

W celu przyspieszenia wyboru wykonawcy robót, beneficjent prawdopodobnie będzie ogłaszał postępowania na roboty budowlane po złożeniu wniosku o ZRID, a nie dopiero po uzyskaniu decyzji.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Terminowa realizacja opisywanej inwestycji jest zagrożona ze względu na niewielkie postępy w przygotowaniu przedsięwzięcia do realizacji. Deklarowany przez beneficjenta termin realizacji inwestycji na IV kwartał 2013 r. wydaje się być w chwili obecnej bardzo trudny do dotrzymania. Jednakże, biorąc pod uwagę zakres rzeczowy projektu, realizacja inwestycji do końca okresu kwalifikowalności wydatków z PO RPW nie jest zagrożona. W projekcie w chwili obecnej jeszcze jest ok. 12 miesięcy zapasu na to, aby zrealizować projekt rzeczowo (i w skrajnie pesymistycznym scenariuszu wprowadzić wykonawcę robót na plac budowy na początku 2013 r.).

#### IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**ZRID:** W momencie zakończenia prowadzenia badań terenowych beneficjent oczekiwał na wydanie ZRID (w dniu 6 października 2010 r. wydana została DOŚU, w której stwierdzono konieczność przeprowadzenia ponownej OOŚ w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o ZRID). Beneficjent złożył wniosek o wydanie ZRID 13 maja 2011 r. Ryzykiem na tym etapie przygotowania projektu są odwołania od ZRID.

**Procedury przetargowe:** Możliwe opóźnienia wiążą się z wyłonieniem wykonawcy na pełnienie funkcji inwestora zastępczego. W sierpniu 2011 r. dokonano rozstrzygnięcia postępowania na roboty budowlane. Możliwe jest podpisanie umowy z wykonawcą robót budowlanych zanim wyłoniony zostanie inwestor zastępczy, co może jednak stanowić pewne utrudnienie w początkowej fazie realizacji projektu.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Beneficjent bardzo wcześnie przystąpił do wyboru wykonawcy na roboty budowlane (ogłoszenie zamieszczone 30 marca 2011 r.).



Beneficjent na bieżąco kontroluje proces związany z pozyskiwaniem niezbędnych decyzji administracyjnych wymaganych do rozpoczęcia realizacji projektu m. in. poprzez stały kontakt z RDOŚ w Białymstoku. Czynione są starania, aby jak najszybciej przeprowadzić ponowną OOS i otrzymać ZRID.

### **Możliwość wdrożenia projektu**

W opinii ewaluatora projekt w chwili obecnej znajduje się w tak zaawansowanej fazie przygotowania do realizacji rzeczowej, iż mało prawdopodobne jest aby na tym etapie wystąpiły w nim jeszcze jakieś opóźnienia.

Pomimo faktu, iż projekt posiada blisko 2 letnie opóźnienie w deklarowanym terminie rozpoczęcia realizacji (względem terminu deklarowanego w pre-umowie) nie występuje ryzyko niewdrożenia tego projektu w części lub w całości. Deklarowany przez beneficjenta termin zakończenia realizacji projektu w IV kwartale 2013 r. jest prawdopodobny. Beneficjent prawdopodobnie będzie dysponował dwoma sezonami budowlanymi, co przy skali i zakresie projektu powinno wystarczyć. Skalę dalszych maksymalnie dopuszczalnych opóźnień oszacować można na 12 miesięcy.

## **IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku**

### **• Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**DOŚU:** Projekt jest na końcowym etapie pozyskiwania DOŚU i w tym obszarze nie powinno się pojawić istotne opóźnienie.

**ZRID:** Brak DOŚU uniemożliwia złożenie wniosku o ZRID oraz wprowadzenia odpowiednich zmian w dokumentacji technicznej. Biorąc pod uwagę min. 90 dniowy urzędowy termin na wydanie ZRID (w przypadku bezproblemowego prowadzenia postępowania tj. bez jego ew. zawieszenia), uzyskanie tej decyzji będzie możliwe na przełomie IV kwartału 2011 r. lub I kwartału 2012 r.

**Procedury przetargowe:** Przetarg na nadzór i roboty będzie przygotowywany po uzyskaniu DOŚU, dlatego też ewentualne opóźnienia w jej uzyskaniu mogą spowodować dalsze przesunięcia w harmonogramie.

### **• Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

W ramach prac nad SW, w celu przyspieszenia jego akceptacji, beneficjent otrzymywał od wykonawcy dokument we wstępnej fazie przygotowania, tak, aby mieć później czas na wprowadzenia ewentualnych uzupełnień i zgłaszanie uwag.

W zakresie pozyskiwania DOŚU beneficjent na bieżąco monitoruje pracę wykonawcy dokumentacji technicznej (wprowadzanie niezbędnych zmian w dokumentacji). Beneficjent jest też w stałym kontakcie z RDOŚ w Białymstoku w celu wyjaśniania wszelkich wątpliwych kwestii w zakresie dokumentacji.

### **• Możliwość wdrożenia projektu**

Pomimo występowania ponad rocznego opóźnienia w złożeniu WoD oraz około rocznego opóźnienia w deklarowanym terminie rozpoczęcia robót, realizacja projektu jako całości nie jest zagrożona. Prace budowlane powinny się zakończyć w IV kw. 2014 r., w związku z czym w chwili obecnej w projekcie jest jeszcze ponad 9 miesięczny zapas czasu na możliwe przesunięcia w harmonogramie



(tak, by wykonawca robót mógł wejść na plac budowy najpóźniej na koniec 2012 r. lub na początku 2013 r.).

#### IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Studium Wykonalności:** Dokument jest w końcowej fazie opracowania i w tym obszarze nie powinno się pojawić istotne opóźnienie.

**ZRID:** Wniosek o wydanie ZRID został złożony we wrześniu 2011 r. Uzyskanie decyzji będzie możliwe prawdopodobnie w IV kwartale 2011 r. (lub w I kwartale 2012 r.). Ryzykiem na tym etapie przygotowania projektu są odwołania od decyzji.

**Procedury przetargowe:** W chwili obecnej trwają prace nad opracowaniem dokumentacji przetargowej do postępowania na roboty budowlane oraz na wyłonienie inwestora zastępczego. Pewnym zagrożeniem w tym obszarze wydaje się być możliwość pojawienia się problemów z wyłonieniem wykonawców (roboty budowlane i nadzór).

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Beneficjent w sposób ciągły monitoruje proces pozyskiwania ZRID.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Pomimo występowania ponad półrocznego opóźnienia w złożeniu WoD oraz 15 miesięcznego opóźnienia w deklarowanym terminie rozpoczęcia robót, realizacja projektu w okresie kwalifikowalności nie jest zagrożona. Prace budowlane powinny się zakończyć w IV kw. 2013 r., w związku z czym w chwili obecnej w projekcie jest jeszcze ok. 6 miesięczny zapas na możliwe przesunięcia w harmonogramie (tak, by wykonawca robót mógł wejść na plac budowy najpóźniej w II kwartale 2012 r.).

#### IV.1 Obwodnica Końskie

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Procedury przetargowe:** Wszystkie decyzje administracyjne kluczowe dla projektu zostały uzyskane, zatem rozpoczęcie realizacji rzeczowej inwestycji w chwili obecnej zależy od przebiegu procedur przetargowych. Na koniec września 2011 r. rozpoczęte były dwa postępowania: na zarządzanie i nadzór nad realizacją inwestycji oraz na roboty budowlane. W postępowaniu na wyłonienie wykonawcy na nadzór i zarządzanie termin składania oferty wyznaczono na dzień 4 października 2011 r. W postępowaniu na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych wpłynęły zapytania do dokumentacji przetargowej (w wyniku czego termin składania ofert wydłużony został do 11 października 2011 r.). Możliwości wystąpienia potencjalnych opóźnień w przypadku tych dwóch postępowań w opinii ewaluatora nie powinny powodować istotnych opóźnień (maksymalnie może to być kilka miesięcy).

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Obecny stan zaawansowania realizacji projektu powoduje, iż nie jest konieczne podejmowanie działań naprawczych w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyk. Natomiast na etapie ubiegania się o DOŚU beneficjent podejmował interwencje i składał wyjaśnienia w RDOŚ w Kielcach.

Beneficjent podejmował też stałą współpracę z organem wydającym decyzję o ZRID (stały kontakt z pracownikami odpowiedzialnymi za weryfikację wniosku o ZRID). Ponadto prowadzony był częsty kontakt z projektantem (zapewniło to szybki przepływ informacji celem wyjaśniania uwag i eliminacji braków we wniosku). Beneficjent organizował również spotkania informacyjne z mieszkańcami i władzami lokalnymi w celu uniknięcia protestów społecznych.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

W opinii ewaluatora projekt ten nie jest zagrożony i powinien zostać zakończony w okresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO RPW. Nawet jeśli w chwili obecnej pojawiłyby się problemy z wyborem wykonawcy i podpisaniem z nim umowy, wprowadzenie wykonawcy na plac budowy może nastąpić w ciągu 6 miesięcy (tj. w I kwartale 2012 r.) bez szkody dla terminowego zakończenia projektu, tj. do końca 2013 r. Można szacować, iż możliwy jest jeszcze przynajmniej ok. 12 miesięczny okres dla wystąpienia dalszych opóźnień.

#### IV.1 Obwodnica Wąchock

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Finansowanie:** Największym ryzykiem dla możliwości wdrożenia projektu jest brak zapewnienia środków własnych przez beneficjenta i przesunięcie projektu na listę rezerwową LPI.

Uwzględnienie projektu w załączniku nr 1a do PBDK oznacza, że budowa Obwodnicy Wąchocka będzie mogła być rozpoczęta pod warunkiem wystąpienia oszczędności w innych projektach PBDK lub zapewnienia dodatkowych środków finansowych ponad limit ustalony przez Radę Ministrów.

Uwzględniając powyższe, pomimo, iż WoD został złożony i zatwierdzony, na chwilę obecną nie można podpisać UoD.

**ZRID:** W kwietniu 2011 r. zostało złożone odwołanie od decyzji o ZRID do MI. Na moment opracowania raportu z niniejszego badania nie było jeszcze rozstrzygnięcia tego odwołania.

**Realizacja rzeczowa:** Beneficjent w dniu 29 kwietnia 2010 r. ogłosił przetarg na roboty i oczekuje na uzyskanie zgody na kontynuowanie procedury przetargowej (co może nastąpić po zapewnieniu finansowania). W przypadku pozyskania finansowania wejście na plac budowy mogłoby mieć miejsce w terminie ok. 3 miesięcy (bez uwzględnienia problemów spowodowanych np. odwołaniem oferentów do KIO, które dodatkowo mogłoby wydłużyć ten termin o ok. 2 tygodnie).

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Podejmowane są działania przez MI w celu uzyskania możliwości sfinansowania inwestycji.

Zakres rzeczowy zawarty w PBDK na lata 2011-2015<sup>36</sup> został dostosowany do aktualnych (mniejszych) możliwości finansowych Państwa. Aktualnie MI kontynuuje starania w celu jak najszybszego zapewnienia środków finansowych dla wszystkich inwestycji ujętych w PBDK na lata 2011-2015, szczególnie dla zadań priorytetowych ujętych w załączniku 1a (tj. dla zadań takich jak Obwodnica Wąchocka).

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Brak finansowania stawia pod znakiem zapytania możliwość zakończenia realizacji inwestycji w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW. Ryzyko jest niezależne od beneficjenta, który nie ma bezpośrednio wpływu na możliwość zmiany sytuacji finansowej. Decyzja o przyznaniu zabezpieczenia finansowania powinna zostać podjęta najpóźniej do końca IV kwartału 2012 r. lub w pierwszym kwartale 2013 r. W innym wypadku realizacja projektu w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW może okazać się niemożliwa.

Aby inwestycja mogła zostać zrealizowana i rozliczona do końca 2015 r., ostatecznym terminem, w którym wykonawca robót powinien zostać wprowadzony na plac budowy jest I kwartał 2013 roku (uwzględniając 24 miesięczny okres na prowadzenie robót wraz z dwoma 3 miesięcznymi okresami zimowymi, tj. od 15 grudnia do 15 marca). Na dzień prowadzenia niniejszego badania ewaluacyjnego nie jest możliwe ustalenie realnego terminu rozpoczęcia, ani tym bardziej zakończenia realizacji tego projektu.

#### IV.1 Obwodnica Stawiski

- **Identyfikacja możliwości wystąpienia opóźnień**

**ZRID:** Wniosek o wydanie ZRID został złożony przez beneficjenta 8 lipca 2011 r. Zakładany termin uzyskania ZRID to listopad 2011 r. Nie powinno być problemów z dotrzymaniem tego terminu.

**Procedury przetargowe:** Dalsze możliwe opóźnienia w projekcie mogą powstać na etapie procedury wyłaniania wykonawcy robót budowlanych oraz inwestora zastępczego. Nie można obecnie przewidzieć, jaka jest skala tego ryzyka.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Beneficjent pozostaje w stałym kontakcie z organem wydającym ZRID w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie przez beneficjenta przygotowań do postępowań przetargowych na roboty budowlane (dokumentacja przetargowa) mimo braku ZRID.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowane w aneksie do pre-umowy terminy rzeczowego rozpoczęcia oraz zakończenia inwestycji są realne. Należy przypuszczać, iż wykonawca robót będzie mógł wejść na plac budowy

<sup>36</sup> Zakres rzeczowy zawarty w PBDK na lata 2011-2015 bazuje na trzech dokumentach finansowych:

1) „Wieloletnim planie finansowym państwa na lata 2011-2013”,  
2) ustawie budżetowej na rok 2011, która w załączniku nr 11 wskazuje limity wydatków zarówno budżetu państwa, jak i KFD na zadania drogowe,  
3) uchwale Rady Ministrów z dnia 19 października 2010 r. w sprawie niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pod nazwą „Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012”.

na przełomie I i II kwartału 2012 r. Prace budowlane powinny potrwać ponad 15 miesięcy (bez uwzględnienia okresów zimowych), co jest optymalnym okresem z punktu widzenia specyfiki inwestycji. Deklarowany termin zakończenia robót na IV kwartał 2013 r. wydaje się być realny. Można szacować, iż możliwy jest jeszcze minimum ok. 12 miesięczny bufor bezpieczeństwa dla dalszych opóźnień.

#### IV.1 Obwodnica Szczuczyn

- **Identyfikacja możliwości wystąpienia opóźnień**

**ZRID:** Wniosek o wydanie ZRID został złożony przez beneficjenta 8 lipca 2011 r. Zakładany termin uzyskania ZRID to listopad 2011 r. Nie powinno być problemów z dotrzymaniem tego terminu.

**Procedury przetargowe:** Dalsze możliwe opóźnienia w projekcie mogą powstać na etapie procedury wyłaniania wykonawcy robót budowlanych oraz inwestora zastępczego. Nie można obecnie przewidzieć, jaka jest skala tego ryzyka.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Beneficjent pozostaje w stałym kontakcie z organem wydającym ZRID w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie przez beneficjenta przygotowań do postępowań przetargowych na roboty budowlane (dokumentacja przetargowa) mimo braku ZRID.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowane w aneksie do pre-umowy terminy rzeczowego rozpoczęcia oraz zakończenia inwestycji są realne. Należy przypuszczać, iż wykonawca robót będzie mógł wejść na plac budowy na przełomie I i II kwartału 2012 r. Prace budowlane powinny potrwać ponad 15 miesięcy (bez uwzględnienia okresów zimowych), co jest optymalnym okresem z punktu widzenia specyfiki inwestycji. Deklarowany termin zakończenia robót na IV kwartał 2013 r. wydaje się być realny. Można szacować, iż możliwy jest jeszcze minimum ok. 12 miesięczny bufor bezpieczeństwa dla dalszych opóźnień.

#### IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Finansowanie:** Ze względu na zmiany w zakresie rzeczowym projektu wzrósł koszt inwestycji. Projekt nie ma zaakceptowanego zwiększonego budżetu przez Centralę GDDKiA oraz MI, a proces akceptacji może skutkować wydłużeniem kolejnych terminów w projekcie, w tym terminu podpisania UoD. Ryzyko nieotrzymania finansowania ponad ustalony budżet jest niewielkie. Ponadto beneficjent stosuje kroki zaradcze, których celem jest obniżenie kosztów inwestycji.

**ZRID:** Beneficjent pracuje aktualnie nad SW, w którym uwzględniane są zmiany wynikające z zaleceń Audytu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Wstrzymuje to złożenie wniosku o ZRID. Ryzyko dalszych opóźnień jest jednak w tym obszarze niewielkie.

- **Działania podejmowane lub planowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka**

Aby zmniejszyć koszty projektu beneficjent zdecydował się na wprowadzenie tańszych rozwiązań. Ich wprowadzenie umożliwiła zmiana klasy drogi, do której przyłączona będzie obwodnica, na klasę niższą, co pozwoliło obniżyć parametry, jakie musi spełniać inwestycja (np. zmniejszono łuki drogi oraz zrezygnowano z dodatkowego pasa na zjazdach z obwodnicy).

Beneficjent w sposób ciągły i ścisły weryfikuje materiały opracowywane przez biuro projektowe do wniosku o ZRID. Po złożeniu wniosku beneficjent planuje utrzymywanie bieżących kontaktów z organem wydającym decyzję.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Projekt, poza niepewną sytuacją finansową, nie jest zagrożony. Aktualnie deklarowane terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji są możliwe do osiągnięcia. Wykonawca robót będzie mógł wejść na plac budowy w II kwartale 2012 r. Zgodnie ze specyfiką takich inwestycji, beneficjent zamierza przeznaczyć 2 sezony na jej realizację (bez uwzględnienia okresów zimowych). Dlatego też deklarowany termin zakończenia robót na IV kwartał 2013 r. wydaje się być realny. Ewentualne dalsze opóźnienia nie powinny być większe niż 12 miesięcy.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych przez ewaluatora analiz wynika, iż praktycznie w każdym z badanych projektów, który nie rozpoczął realizacji rzeczowej możliwe jest wystąpienie dalszych opóźnień. Opóźnienia te mogą wystąpić na etapie opracowywania SW, pozyskiwania DOŚU, pozyskiwania ZRID oraz na etapie prowadzenia postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy. Syntetyczne wyniki oceny ryzyk przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 4.2 Identyfikacja możliwości wystąpienia dalszych opóźnień w projektach na etapie przygotowania ich do realizacji** (oceniono, na którym etapie może powstać jeszcze opóźnienie: opracowanie SW, pozyskanie DOŚU, ZRID czy na etapie przetargów)

**Tak** – oznacza możliwość wystąpienia opóźnienia na danym etapie

**Nie** – oznacza brak możliwości wystąpienia opóźnienia na danym etapie

Lp.	Nazwa projektu	SW	DOŚU	ZRID	przetargi	Czy istnieje ryzyko niewdrożenia projektu?
1	III.1 Białystok (etap III)	nie	Tak	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
2	IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień	tak	Nie	tak	tak	NIE (ew. tylko jedno zadanie na 7 jest w projekcie potencjalnie zagrożone)
3	IV.1 Most na Wiśle w m. Kamień	tak	Nie	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
4	IV.1 Most na Wiśle - Połaniec	nie	Tak	tak	tak	TAK (ze wzg. na niski stopień zawansowania przygotowania projektu)
5	IV.1 Przedłużenie Andersa w Białymstoku	nie	Nie	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
6	IV.1 Przebudowa Kleeberga w Białymstoku	tak	Tak	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
7	IV.1 Przebudowa Andersa w Białymstoku	tak	Tak	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)

Lp.	Nazwa projektu	SW	DOŚU	ZRID	przetargi	Czy istnieje ryzyko niewdrożenia projektu?
8	IV.1 Obwodnica Końskie	nie	Nie	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
9	IV.1 Obwodnica Wąchock	nie	Nie	tak	tak	TAK (ze wzg. na brak finansowania)
10	IV.1 Obwodnica Stawiski	tak	Nie	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
11	IV.1 Obwodnica Szczuczyn	tak	Nie	tak	tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
12	IV.1 Obwodnica Bargłów Kościelny	tak	Nie	tak	tak	TAK (ze wzg. na możliwość braku finansowania projektu – ryzyko przeciętne)

Źródło: opracowanie własne (dane SMIP, ankiety CAWI, wywiady z beneficjentami)

Siedem projektów nie ma zaakceptowanego SW. Ryzyko z tym związane jest niewielkie, gdyż w części projektów prace nad SW już trwają, a w innych zaraz się rozpoczną. Ryzyko związane z niską jakością SW zdiagnozowano w dwóch projektach (IV.1 Droga wojewódzka Konopnica – Kamień oraz IV.1 Most na Wiśle – w m. Kamień), w których beneficjent wyznacza wykonawcy opracowania SW bardzo krótki termin na realizację zamówienia.

Dla projektów nieposiadających DOŚU, ryzykiem jest wydłużenie się procedury pozyskiwania tej decyzji ze względu na konieczność uwzględnienia uwag RDOŚ. Może to być czasochłonne, szczególnie, jeśli przygotowana dokumentacja środowiskowa jest niskiej jakości. Konieczność uwzględnienia zaleceń wynikających z DOŚU może mieć wpływ na zmiany w dokumentacji projektowej oraz wzrost kosztów. Kolejnym ryzykiem generującym wydłużenie terminów są odwołania od DOŚU. W 4 projektach na 12 brak jest DOŚU. Poza projektem IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, w którym zdiagnozowano wysokie ryzyko odwołań od decyzji, pozyskanie DOŚU nie powinno spowodować znaczących opóźnień.

Dla projektów nieposiadających decyzji o ZRID ryzykiem są odwołania od decyzji. W przypadku, jeśli nie ma ona nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności, wykonawca robót budowlanych nie może wejść na plac budowy do czasu ich rozpatrzenia (co trwa zazwyczaj kilka miesięcy). Żaden z projektów będących w fazie przygotowania nie ma pozyskanej decyzji o ZRID, nie jest to jednak obszar obarczony dużym ryzykiem. W projekcie IV.1 Most na Wiśle – Połaniec, w którym występuje duże niezadowolenie społeczności lokalnej wybranym wariantem inwestycji, z dużym prawdopodobieństwem mogą pojawić się odwołania od ZRID. W pozostałych projektach ryzyko opóźnień w związku z pozyskiwaniem ZRID jest niewielkie.

W żadnym z projektów nie zakończyły się procedury przetargowe na wybór wykonawców robót oraz nadzoru budowlanego. Ryzyka na tym etapie wiążą się z niską jakością dokumentacji projektowej, dużą liczbą zapytań do dokumentacji, koniecznością powtórzeń przetargów. Skala zagrożeń jest na chwilę obecną trudna do oszacowania.

W zdecydowanej większości projektów zapas czasu na ewentualne opóźnienia jest na tyle duży, iż nie ma większego zagrożenia niezrealizowania inwestycji do końca okresu kwalifikowalności wydatków w PO RPW.

Realne zagrożenie dla możliwości zrealizowania inwestycji występuje tylko w trzech projektach, a jedynie w jednym wiąże się z opóźnieniami w procesie przygotowania (IV.1 Most na Wiśle – Połaniec).

Rezerwa czasowa w zależności od projektu szacowana może być na od ok. 3 miesięcy do ok. 12 miesięcy. Przekroczenie tego zapasu zdecydowanie zwiększa ryzyko, iż projekt nie zostanie zakończony i rozliczony w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW. Jednocześnie

oszacowany przez ewaluatora margines dopuszczalnych opóźnień w projektach pozwala ocenić, o ile powinny zostać wydłużone poszczególne terminy realizacji projektów, tak aby możliwa była ich kompletna realizacja.

Zdaniem ewaluatora, na dzień opracowywania raportu z ewaluacji nie należy podejmować decyzji o rezygnacji z części lub całości projektów. Konieczne jest monitorowanie przygotowania inwestycji pod kątem tego, czy występujące opóźnienia nie powodują, iż określony dla każdego projektu zapas czasu się zmniejsza. Ostateczne decyzje w zakresie podjęcia dalszej ścieżki postępowania dla problematycznych projektów powinny zostać podjęte najpóźniej w II kwartale 2012 r.

Poniżej ewaluator zaprezentował w sposób syntetyczny, na jakie konkretnie problemy mogą natknąć się beneficjenci w analizowanych projektach, jakie jest ryzyko ich wystąpienia oraz jaka jest waga tego zagrożenia dla skutecznej realizacji inwestycji.

**Tabela 4.5.1 Identyfikacja ryzyk, jakie mogą wystąpić w projektach na etapie przygotowania ich do realizacji**

Obszar / etap na którym może wystąpić ryzyko:	Opis ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Waga problemu w przypadku wystąpienia
Opracowanie SW	Zmiany zakresu projektu (spowodowane np. zmianą ustaleń na późnym etapie przygotowania projektu do realizacji).	niskie	wysoka
	Nierzetelny wykonawca SW.	przeciętne	przeciętna
Pozyskiwanie DOŚU	Nierzetelny wykonawca dokumentacji środowiskowej.	niskie	wysoka
	Konieczność ponownego przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczych.	niskie	wysoka
	Nałożenie surowych wymagań środowiskowych w DOŚU odnośnie realizacji inwestycji (m.in. odnośnie możliwości prowadzenia prac budowlanych w konkretnych miesiącach oraz pod ścisłymi warunkami).	niskie	przeciętna
	Nałożenie surowych wymagań środowiskowych w DOŚU odnośnie wprowadzenia dodatkowych rozwiązań (np. dodatkowe przejścia dla zwierząt, przepusty, ekrany akustyczne).	niskie	przeciętna
	Ryzyko konieczności aktualizacji posiadanej dokumentacji projektowej (projekty budowlane / wykonawcze) w przypadku obowiązku dokonania powtórnej oceny OOS (na etapie pozyskiwania ZRID).	przeciętne	przeciętna
	Odwołania od DOŚU (organizacje ekologiczne, protesty mieszkańców).	przeciętne	wysoka
Pozyskiwanie ZRID	Brak możliwości złożenia wniosku o wydanie ZRID ze względu na brak DOŚU.	przeciętne	wysoka
	Problem z załącznikami do ZRID (dokumenty teoretycznie mało skomplikowane mogą opóźnić proces złożenia wniosku o ZRID; np. niska jakość operatu wodnoprawnego opóźnia uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego).	niskie	przeciętna
	Brak możliwości podpisania UoD bez ZRID oraz brak możliwości zakończenia wyboru wykonawcy robót.	przeciętne	wysoka
	Odwołania od ZRID (problemem jest długi okres oczekiwania na wykup nieruchomości) i długi okres na wypłatę odszkodowań (nawet po wydaniu ZRID). Proces ten trwa ok. 2 lat. (co wzmaga protesty społeczne w tym zakresie i powoduje odwołania od ZRID).	przeciętne	wysoka
	Możliwość wyceny nieruchomości dopiero, gdy decyzja o ZRID stanie się ostateczna (prawomocna).	przeciętne	niska
	Bez ZRID brak jest możliwości prowadzenia części prac przygotowawczych na działkach, do których inwestor nie posiada prawa.	przeciętne	wysoka
	Możliwość zmiany własności gruntów lub podziału	niskie	niska



Obszar / etap na którym może wystąpić ryzyko:	Opis ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Waga problemu w przypadku wystąpienia
	wykupowanej działki po wystąpieniu beneficjenta z wnioskiem o ZRID.		
<b>Przetargi</b>	Liczne zapytania do SIWZ.	przeciętne	przeciętna
	Oferty przekraczające budżet zamawiającego.	przeciętne	przeciętna
	Brak złożonych ofert / brak ważnych ofert.	niskie	wysoka
	Konieczność ponownego ogłoszenia postępowania.	niskie	wysoka
	Stosowanie środków ochrony prawnej przez oferentów.	przeciętne	przeciętna
<b>Pozostałe ryzyka</b>	Możliwość wygaśnięcia już posiadanych zezwoleń na realizację inwestycji.	przeciętne	wysoka
	Zmiana prawa – konieczność przystosowywania już posiadanej dokumentacji do nowych uwarunkowań.	niskie	wysoka
	Zmiany obszarów Natura 2000 i konieczność uwzględnienia tego w dokumentacji środowiskowej.	niskie	wysoka
	Problemy z przeprowadzeniem badań gruntu / badań dna rzeki w przypadku projektów realizowanych w okolicy dużych rzek (mosty nad Wisłą), np. na skutek niesprzyjających warunków pogodowych i wysokich stanów rzek.	przeciętne	wysoka
	Niesprzyjające warunki pogodowe.	wysokie	wysoka
	Konieczność dokonywania długotrwałych uzgodnień z gestorami sieci, co może spowodować opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji przez projektanta.	przeciętne	przeciętna

Źródło: Opracowanie własne



## 4.6. Ocena możliwości wdrożenia projektów, które rozpoczęły rzeczową realizację

W poniższym rozdziale, w oparciu o informacje zebrane w ankietach CAWI, a także w wyniku realizacji wywiadów pogłębionych z pracownikami PARP oraz przedstawicielami beneficjentów, zebrane zostały informacje nt. projektów, w których mogą jeszcze wystąpić opóźnienia na etapie realizacji rzeczowej.

Dla co czwartego projektu, spośród 17, które weszły w etap realizacji rzeczowej, beneficjenci widzą ryzyko wystąpienia dalszych opóźnień.

Poniżej opisano te ryzyka dla poszczególnych projektów.

### III.1 Rzeszów

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Przygotowanie projektu do realizacji:** Realizacja projektu w chwili prowadzenia badania ewaluacyjnego może być określona jako zagrożona. Beneficjent oczekuje z ogłoszeniem kluczowych przetargów do momentu złożenia WoD. Planowana przez beneficjenta data złożenia WoD do IP to grudzień 2011 r. Trudno jednoznacznie ocenić czy termin ten jest prawdopodobny. Dużo będzie w tej kwestii zależeć od jakości współpracy nowego wykonawcy SW oraz ekspertów JASPERS i beneficjenta.

**Zmiany zakresu rzeczowego:** Realnym ryzykiem dla realizacji projektu jest fakt, iż zakres rzeczowy inwestycji jeszcze może ulec zmianie – nowy wykonawca dokumentacji aplikacyjnej opracowuje koncepcję projektu i dopracowuje model finansowy (z w/w prac może wyniknąć konieczność zmian zakresu rzeczowego np. dróg).

- **Możliwość wdrożenia projektu**

W przypadku, gdy beneficjentowi uda się złożyć WoD dobrej jakości w grudniu 2011 r. realizacja projektu nie powinna być zagrożona w terminach kwalifikowalności wydatków PO RPW. Przewidywany termin zakończenia realizacji inwestycji to IV kwartał 2014 r.

### III.1 Kielce

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

W projekcie zrealizowano już 3 z 5 zadań. Podczas realizacji nie występują problemy świadczące o możliwości zaistnienia dalszych opóźnień i niedotrzymania deklarowanego terminu zakończenia realizacji projektu w okresie kwalifikowalności wydatków. Istnieje niewielkie ryzyko opóźnień w realizacji projektu w związku z możliwą koniecznością pozyskania nowych decyzji administracyjnych i wprowadzenia zmian w SW ze względu na dodatkowe zadania.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Ewentualne wprowadzanie zmian w projekcie nie powinno zagrazić kluczowym terminom i projekt powinien zakończyć się w przewidywanym terminie, tj. w IV kw. 2013 r.

### III.1 Lublin

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Opóźnienie w omawianym projekcie powstało w głównej mierze na skutek złożonego zakresu projektu, który w trakcie opracowywania podlegał modyfikacjom. Beneficjent dobrze wywiązuje się z przyjętych zobowiązań. Nie zidentyfikowano ryzyk, które zagrażałyby realizacji projektu w okresie kwalifikowalności wydatków.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Termin zakończenia realizacji inwestycji (I kwartał 2015 r.) jest realny do osiągnięcia.

### III.1 Olsztyn

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Mimo opóźnień na etapie przygotowania projektu oraz wciąż trwającej oceny WoD (ze względu na pojawienie się oszczędności oraz możliwość ich przeznaczenia na zwiększenie zakresu projektu zmodyfikowano SW oraz WoD), projekt wszedł w fazę realizacji i obecnie nie wystąpiły zagrożenia dla jego skutecznego i terminowego zakończenia.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Realizacja projektu w okresie kwalifikowalności wydatków PO RPW nie jest zagrożona. Beneficjent planuje złożyć ostatni WoP w IV kwartale 2014 r. Termin ten jest realny do osiągnięcia.

### IV.1 Obwodnica Hrubieszów

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Termin realizacji robót budowlanych:** Na realizację robót budowlanych beneficjent zaplanował 21 miesięcy od daty zawarcia umowy. Okres ten obejmuje: czas od podpisania umowy do wydania pisemnego polecenia rozpoczęcia robót – 1 miesiąc, czas trwania robót w rozumieniu FIDIC - 19 miesięcy oraz 1 miesiąc na sprawdzenie dokumentacji odbiorczej i dokonanie odbioru robót. W chwili obecnej wydaje się, że czas przeznaczony na realizację inwestycji jest wystarczający.

**Uzgodnienia z operatorami:** W początkowej fazie realizacji projektu wejście na roboty wymaga opracowania i uzgodnienia z PKP harmonogramów wyłączeń linii kolejowych z ruchu oraz wprowadzenia utrudnień w ruchu kolejowym. W dniu 4 sierpnia 2011 r. na spotkaniu z PKP PLK uzgodniono zasady współpracy i podpisano stosowne porozumienie. Przystąpienie do przebudowy instalacji branżowych wymaga opracowania i uzgodnienia z poszczególnymi gestorami sieci szczegółowych harmonogramów włączeń i przepięć, w terminach odpowiadających właścicielom mediów.

**Obszary Natura 2000:** Roboty budowlane dla największego obiektu inżynierskiego (a więc wymagające jak najwcześniejszego rozpoczęcia) realizowane będą w obszarze Natura 2000.

Harmonogram projektu uwzględnia wymagania środowiskowe, zatem zagrożenia w tym obszarze są niewielkie.

**Prace archeologiczne:** W dniu 5 maja 2011 r. beneficjent ogłosił przetarg na wykonanie ratowniczych archeologicznych badań wykopaliskowych na trasie planowanej budowy obwodnicy miasta Hrubieszów. Wykonanie badań wykopaliskowych nie będzie miało wpływu na powstawanie opóźnień w projekcie. Prace archeologiczne dotyczą niewielkiego fragmentu inwestycji.

**Wykonawca robót budowlanych:** W chwili obecnej trudno jest wskazać na możliwość wystąpienia problemów związanych z potencjałem wykonawcy. Obawę może budzić fakt, iż jako główny wykonawca robót wybrany został ten sam podmiot, co w projekcie IV.1 Frampol (w którym pojawiły się problemy z mobilizacją tego wykonawcy).

**Warunki atmosferyczne:** Nie można również wykluczyć możliwości wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych, co przy szerokim zakresie prac budowlanych (obiekty inżynierskie) oraz czasie trwania realizacji kontraktu liczącym 21 miesięcy od dnia podpisania umowy może stanowić dla wykonawcy robót problem.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowany przez beneficjenta termin zakończenia rzeczowej realizacji projektu to 20 kwietnia 2013 r. W opinii ewaluatora termin ten powinien zostać dochowany. Rezerwa czasowa, na wypadek pojawienia się opóźnień, wynosi około 15 miesięcy.

#### IV.1 Obwodnica Jarosław

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Termin realizacji robót budowlanych:** Projekt jest w zaawansowanej fazie realizacji rzeczowej. Umowę z wykonawcą podpisano w lutym 2010 r., a okres realizacji określono na 24 miesiące.

**Wydłużenie realizacji inwestycji:** Na jedynym z 5 zadań kontraktu budowlanego zdiagnozowano ok. półroczne opóźnienie, co ma dwie przyczyny: późne przekazanie wykonawcy kompletu pozwoleń administracyjnych na roboty oraz niewystarczający potencjał wykonawcy robót. W związku z tym wykonawca wystąpił do beneficjenta z wnioskiem o wydłużenie realizacji inwestycji o 162 dni. Brak jeszcze decyzji beneficjenta w tej sprawie, ale najprawdopodobniej wyda on na to zgodę. Spowoduje to wydłużenie realizacji projektu o ok. 5-6 miesięcy względem zakładanych terminów (tj. do sierpnia / września 2012 r.).

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Realizacja projektu w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW nie jest zagrożona, ale wymaga zwiększenia zaangażowania wykonawcy. Uwzględniając przesunięcie zakończenia realizacji projektu o ok. pół roku rezerwa czasowa wynosi 24 miesiące.

#### IV.1 Obwodnica Jędrzejów

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Projekt jest w trakcie wdrażania, nie zdiagnozowano problemów mogących wpłynąć na jego dalszą realizację.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Jeśli realizacja projektu przebiegać będzie bez znaczących trudności, powinna się ona zakończyć wg umowy z wykonawcą, tj. do 28 października 2012 r.

#### IV.1 Obwodnica Ełk

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Ustalenia z operatorami:** Projekt jest na zaawansowanym etapie realizacji, jednak istnieje wysokie prawdopodobieństwo zwiększenia się opóźnienia względem zapisów z pre-umowy. Wynika to z problemów, jakie zaistniały między PKP a beneficjentem. Opóźnieniu uległo przekazanie pod budowę drogi obiektu inżynieryjnego zarządzanego przez PKP. Z informacji zgromadzonych w trakcie badania wynika, że teren zostanie przekazany na początku listopada 2011 r. Czas przyjęty na wykonanie tego etapu inwestycji to 4-5 miesięcy, a zważywszy, że prace mogą być zatrzymane w czasie zimy, realizacja może potrwać o 5 miesięcy dłużej. Nie powinno to mieć jednak wpływu na realizację całości inwestycji.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Okres kwalifikowalności nie jest zagrożony, beneficjent złożył już pierwszy WoP, a ostatni zaplanował na IV kwartał 2012 roku. Zapas czasu, jaki ma beneficjent na ewentualne opóźnienia to 24 miesiące.

#### IV.1 Obwodnica Olecko

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Warunki atmosferyczne:** Projekt jest na zaawansowanym etapie realizacji i deklarowany termin zakończenia prac powinien zostać dochowany. Jedynie w przypadku pojawienia się niekorzystnych warunków atmosferycznych, przy szerokim zakresie prac budowlanych, może wystąpić niedotrzymanie przyjętego harmonogramu.

**Prace archeologiczne:** Nie można wykluczyć ryzyka odkrycia kolejnych części starego cmentarza z XVIII wieku (w trakcie budowy odkryto już 250 grobów).

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Okres kwalifikowalności nie jest zagrożony, beneficjent złożył już pierwszy WoP, a złożenie ostatniego zaplanował na IV kwartał 2012 roku. Zapas czasu, jaki ma beneficjent na ewentualne opóźnienia to 24 miesiące.

#### IV.1 Obwodnica Przemysł

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Warunki atmosferyczne:** Projekt jest na zaawansowanym etapie realizacji i deklarowany termin zakończenia prac powinien zostać dochowany, jednak nie można wykluczyć możliwości wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych, co przy szerokim zakresie prac budowlanych może wpłynąć na niedotrzymanie przyjętego harmonogramu. W chwili obecnej trudno jest wskazać na ryzyko wystąpienia innych problemów podczas realizacji inwestycji.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowany przez beneficjenta termin zakończenia rzeczowej realizacji projektu to IV kwartał 2012 r. Nie ma zagrożenia nieosiągnięcia tego terminu. Zapas czasu, jaki ma beneficjent na ewentualne opóźnienia to 24 miesiące.

#### IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Projekt jest w zaawansowanym stadium realizacji i nie zidentyfikowano zagrożeń dla jego skutecznego zakończenia.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowany termin zakończenia realizacji inwestycji w I kw. 2012 r. jest realny.

#### IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Projekt jest w bardzo zaawansowanym, końcowym stadium realizacji rzeczowej i nie powinny wystąpić problemy mogące wpłynąć na terminowość realizacji projektu.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Inwestycja zostanie zrealizowana w deklarowanym terminie, tj. do końca października 2011 r.

#### IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Realizacja projektu przebiega sprawnie i nie zidentyfikowano potencjalnych ryzyk dla jej skutecznego zakończenia.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Projekt powinien zostać zakończony w przewidzianym przez beneficjenta terminie, tj. do 3 października 2012 r.

#### IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Projekt jest w końcowej fazie realizacji rzeczowej i powinien zostać zakończony w październiku 2011 r. W listopadzie 2011 r. powinno zostać uzyskane pozwolenie na użytkowanie. Brak jest ryzyka wystąpienia dalszych opóźnień.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Projekt powinien zostać zakończony w przewidzianym przez beneficjenta terminie, tj. w IV kw. 2011 r.

#### IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

Projekt jest w zaawansowanym stadium realizacji rzeczowej, a deklarowany termin jego zakończenia powinien zostać dotrzymany (IV kwartał 2012 r.). Nie zidentyfikowano ryzyka kolejnych opóźnień względem terminów zakładanych w harmonogramie.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Wystąpienie nieprzewidzianych problemów, czy niekorzystnych warunków atmosferycznych nie powinno stanowić dla projektu przeszkód w jego realizacji.

#### IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg

- **Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień**

**Warunki atmosferyczne:** Nie można wykluczyć możliwości wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych, co przy szerokim zakresie prac budowlanych może wpłynąć na niedotrzymanie przyjętego harmonogramu. W chwili obecnej trudno jest wskazać na ryzyko wystąpienia innych problemów podczas realizacji inwestycji.

- **Możliwość wdrożenia projektu**

Deklarowany przez beneficjenta termin zakończenia rzeczowej realizacji projektu to IV kw. 2013 r. W opinii ewaluatora termin ten powinien zostać dochowany. W projekcie można przewidzieć 12 miesięcy rezerwy czasowej na ewentualne opóźnienia.

## IV.1 Obwodnica Frampol

### • Identyfikacja dalszych możliwych opóźnień

**Wykonawca robót budowlanych:** Na kontrakcie na roboty budowlane wystąpiły opóźnienia w realizacji z przyczyn leżących po stronie wykonawcy robót. Ryzyko z tym związane pozostaje cały czas aktualne.

### • Możliwość wdrożenia projektu

Deklarowany przez beneficjenta termin zakończenia rzeczowej realizacji projektu to wrzesień 2012 r. W opinii ewaluatora, uwzględniając opóźnienia spowodowane warunkami atmosferycznymi oraz niską mobilizacją wykonawcy robót, termin ten może nie zostać dochowany. Niemniej jednak projekt powinien zostać zakończony w sezonie budowlanym roku 2012 (najpóźniej w listopadzie).

### Podsumowanie

W projektach, które weszły w fazę realizacji występuje ryzyko pojawienia się opóźnień związanych z:

- przygotowaniem do realizacji pozostałych zadań w projekcie (część beneficjentów rozpoczęła dla swoich projektów realizację części zadań). Katalog ryzyk, jakie mogą tutaj wystąpić opisany został w rozdziale 4.5 (problemy z DOŚU, ZRID, postępowaniami przetargowymi), oraz z
- realizacją robót budowlanych (potencjał i mobilizacja wykonawcy, roboty dodatkowe, warunki atmosferyczne, ustalenia z operatorami sieci oraz z PKP).

W poniższej tabeli ewaluator zaprezentował, na jakie konkretnie problemy mogą natknąć się beneficjenci w projektach, które rozpoczęły realizację rzeczową oraz jaka jest waga ryzyka dla całościowego wdrożenia projektu.

**Tabela 4.2 Identyfikacja możliwości wystąpienia dalszych opóźnień w projektach na etapie realizacji rzeczowej**

**Tak** – oznacza możliwość wystąpienia opóźnienia na danym etapie

**Nie** – oznacza brak możliwości wystąpienia opóźnienia na danym etapie

L.p.	Nazwa projektu	SW	DOŚU	ZRID	przetargi	Współpraca z wykonawcą	Inne (warunki atmosferyczne, roboty dodatkowe)	Czy istnieje ryzyko niewdrożenia projektu?
1	III.1 Rzeszów	Tak	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	TAK (ze wzg. opóźnienia w przygotowaniu WoD)
2	III.1 Kielce	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
3	III.1 Lublin	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)

L.p.	Nazwa projektu	SW	DOŚU	ZRID	przetargi	Współpraca z wykonawcą	Inne (warunki atmosferyczne, roboty dodatkowe)	Czy istnieje ryzyko niewdrożenia projektu?
4	III.1 Olsztyn	Tak	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
5	IV.1 Obwodnica Hrubieszów	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
6	IV.1 Obwodnica Jarosław	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
7	IV.1 Obwodnica Jędrzejów	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
8	IV.1 Obwodnica Elk	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
9	IV.1 Obwodnica Olecko	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
10	IV.1 Obwodnica Przemyśl	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
11	IV.1 Przedłużenie Piastowskiej w Białymstoku	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
12	IV.1 Przebudowa Maczka w Białymstoku	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
13	IV.1 Węzeł Mełgiewska w Lublinie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
14	IV.1 Droga wojewódzka Mielec-Kolbuszowa	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
15	IV.1 Droga wojewódzka Chmielnik-Osiek	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
16	IV.1 Droga wojewódzka Tarnobrzeg	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)
17	IV.1 Frampol	Nie	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	NIE (brak istotnego ryzyka)

Źródło: opracowanie własne (dane SMIP, ankiety CAWI, wywiady z beneficjentami)

Opóźnienia dotyczące etapu przygotowania projektu mogą pojawić się w trzech projektach, ale tylko w projekcie III.1 Rzeszów ryzyko wystąpienia opóźnień jest wysokie. W dwóch projektach (III.1 Lublin oraz III.1 Rzeszów) w dalszym ciągu do przeprowadzenia pozostają istotne postępowania przetargowe. Fakt ten może oczywiście jeszcze wpłynąć na powstanie opóźnień w harmonogramach tych inwestycji.

Wystąpienie dalszych opóźnień w projektach z rozpoczętą realizacją jest prawdopodobne ze względu na powszechny poziom ryzyka w kontraktach na roboty budowlane, jednakże trudno wnioskować o stopniu prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

Mogą pojawić się problemy związane z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, robotami dodatkowymi i innymi czynnikami losowymi trudnymi do przewidzenia. W takich przypadkach o ewentualnym wydłużeniu terminu realizacji projektów będą decydowali zamawiający w porozumieniu z wykonawcami. Można ocenić, iż w przypadku projektów, których realizacja zbliża się ku końcowi, prawdopodobieństwo takich wydarzeń jest odpowiednio niższe.

Wiele barier pojawia się w trakcie realizacji robót budowlanych niezależnie od woli zamawiającego czy też wykonawcy. Przykładowo natrafienie na stanowiska archeologiczne może mieć różne konsekwencje. W jednym przypadku spowoduje to konieczność całkowitego wstrzymania robót do



czasu przeprowadzenia badań archeologicznych. W innym zaś przypadku roboty będą mogły być kontynuowane na innych odcinkach, bez wstrzymywania prac. Szansa natrafienia na stanowiska archeologiczne jest większa w przypadku prowadzenia robót budowlanych w miastach, niż w terenach otwartych.

Możliwe będzie wdrożenie wszystkich 17 projektów, w których rozpoczęto już realizację rzeczową, oprócz projektu III.1 Rzeszów, który został zakwalifikowany jako projekt zagrożony. Są to projekty, w których złożenie WoD lub podpisanie UoD już nastąpiło lub też powinno nastąpić w najbliższym czasie. Uwzględniając okresy realizacji projektów oraz fakt, iż najtrudniej jest przygotować projekt do rzeczowej realizacji można stwierdzić, iż wszystkie projekty z rozpoczętą realizacją rzeczową powinny być zrealizowane w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW.

Wszystkie projekty posiadają rezerwę czasową (od 12 do nawet 38 miesięcy) pozwalającą na wystąpienie dalszych opóźnień bez ryzyka, że ich realizacja nie zakończy się przed upływem okresu kwalifikowalności wydatków w PO RPW.

Na chwilę obecną brak jest przesłanek do podjęcia decyzji o rezygnacji z części lub całości projektów, w których rozpoczęto realizację rzeczową. Zaleca się bieżące monitorowanie projektu III.1 Rzeszów. Jest to przedsięwzięcie znacząco opóźnione. Złożenie odpowiednio przygotowanego WoD dla tego projektu powinno być priorytetem beneficjenta. Z informacji, jakie udało się uzyskać ewaluatorowi, terminem granicznym dla tego projektu wyznaczonym przez PARP jest złożenie WoD do końca 2011 r.

W przypadku projektów, które rozpoczęły realizację rzeczową nie można jednoznacznie ocenić, iż były to projekty lepiej prowadzone w stosunku do tych, które tej realizacji rzeczowej nie rozpoczęły. W tym przypadku można wskazać np. dwa różne projekty prowadzone w analogiczny sposób przez tego samego beneficjenta. W przypadku tych dwóch projektów jeden jest bardziej opóźniony od drugiego, zaś samo opóźnienie wynika z indywidualnych cech danego projektu.

Nie można też jednoznacznie wskazać, iż projekty, w których rozpoczęto realizację rzeczową stosowały skuteczniejsze / lepsze metody zarządzania ryzykiem niż projekty będące jeszcze w fazie przygotowania. Specyfika każdego projektu jest inna, a przyczyny występowania opóźnień były różne.

## Identyfikacja ryzyk

Poniżej ewaluator zaprezentował w sposób syntetyczny, na jakie konkretnie problemy mogą natknąć się beneficjenci w analizowanych projektach z rozpoczętą realizacją, jakie jest ryzyko ich wystąpienia oraz jaka jest waga tego zagrożenia dla skutecznej realizacji inwestycji.

**Tabela 4.6.1 Identyfikacja ryzyk, jakie mogą wystąpić w projektach na etapie rzeczowej realizacji projektów**

Obszar / etap, na którym może wystąpić ryzyko	Opis ryzyka	Prawdopodob. wystąpienia	Waga problemu w przypadku wystąpienia
<b>Rzeczowa realizacja projektu</b>	Możliwość natrafienia na stanowiska archeologiczne. W zakresie niniejszego ryzyka czynnikiem opóźniającym prace jest konieczność wyłonienia wykonawcy archeologicznych badań ratunkowych. Kolejno wymagane jest:	<b>niskie</b>	<b>przeciętna</b>

Obszar / etap, na którym może wystąpić ryzyko	Opis ryzyka	Prawdopodob. wystąpienia	Waga problemu w przypadku wystąpienia
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ złożenie wniosku i uzyskanie zezwolenia na prowadzenie badań;</li> <li>○ wytyczenie pola badań, odhumusowanie i wykonanie badań wykopaliskowych;</li> <li>○ Sprawozdanie z przeprowadzonych badań wykopaliskowych</li> <li>○ zasypanie, zagęszczenie i wyrównanie terenu badań;</li> <li>○ magazynowanie i konserwacja pozyskanych zabytków;</li> <li>○ uzyskanie potwierdzenia Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków o zakończeniu i odbiorze końcowym terenowych prac wykopaliskowych objętych zamówieniem;</li> <li>○ opracowanie wyników wykonanych badań archeologicznych;</li> <li>○ uzyskanie pozytywnej opinii Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków dla końcowego opracowania wyników wykonanych badań archeologicznych.</li> </ul>		
	Niesprzyjające warunki pogodowe (opady atmosferyczne, powódzie, przedłużający się okres zimowy).	<b>wysokie</b>	<b>wysoka</b>
	Możliwość natrafienia na niewybuchy.	<b>niskie</b>	<b>przeciętna</b>
	Nierzetelny wykonawca robót budowlanych – niewystarczająca mobilizacja zasobów.	<b>przeciętne</b>	<b>wysoka</b>
	Brak wystarczającego potencjału wykonawcy (braki kadrowe, maszynowe, brak odpowiedniego zabezpieczenia materiałów niezbędnych do realizacji zadania).	<b>przeciętne</b>	<b>wysoka</b>
	Utrata płynności finansowej wykonawcy - kryzys finansowy.	<b>niskie</b>	<b>wysoka</b>
	Nieprzewidziane roboty dodatkowe (powodujące zmiany rzeczowe i finansowe oraz ryzyko braku środków na dod. prace).	<b>przeciętne</b>	<b>przeciętna</b>
	Powiązanie z innymi projektami (np. niemożliwość prowadzenia prac, dopóki nie zostaną zakończone inne inwestycje).	<b>przeciętne</b>	<b>przeciętna</b>
	Opóźnienia w dostawie taboru.	<b>przeciętne</b>	<b>wysoka</b>
Przedłużające się procedury odbioru technicznego dostarczonego taboru (np. na skutek wadliwej konstrukcji / nie spełniania wymogów).	<b>przeciętne</b>	<b>wysoka</b>	

Źródło: Opracowanie własne

## 5. Podsumowanie badania – tabela pytań badawczych i odpowiedzi

Pytanie badawcze	Odpowiedź
<b>1. Diagnoza sytuacji</b>	
<p>1.1 Jaka jest skala (zakres czasowy) opóźnień projektów Działania III.1/IV.1? (Punktem odniesienia na tym etapie powinny być 1) plany zawarte w pre-umowach oraz aneksach dot. harmonogramu przygotowania inwestycji do realizacji oraz 2) stan bieżący przygotowania projektów).</p>	<p>Istotnym miernikiem skali opóźnień w analizowanych projektach są przesunięcia w stosunku do terminów deklarowanych przez beneficjentów w pre-umowach, a dotyczących złożenia WoD oraz rozpoczęcia rzeczowej realizacji inwestycji:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• większe opóźnienia w złożeniu WoD zanotowano w Działaniu IV.1.;</li> <li>• w przypadku projektów z Działania III.1, dla których złożono WoD, opóźnienia sięgały od 3 do 5 miesięcy, a w Działaniu IV.1 od 1 do 27 miesięcy. Średnie opóźnienie wynosiło 6,7 miesiąca;</li> <li>• z kolei w przypadku projektów, których beneficjenci nie złożyli jeszcze WoD, szacuje się, iż opóźnienia będą większe w Działaniu III.1 (od 9 do 21 miesięcy), niż Działaniu IV.1 (od 3 do 18 miesięcy). Średnie opóźnienie wynosi 10 miesięcy;</li> <li>• w czterech spośród pięciu projektów Działania III.1 rozpoczęto już rzeczową realizację inwestycji. W przypadku projektu, w którym to nie nastąpiło, przesunięcie między planowanym a rzeczywistym terminem sięgnie 39 miesięcy. Planowane zakończenie realizacji projektów przesunie się od 3 do 24 miesięcy wobec pierwotnych założeń (1 projekt nie wygeneruje opóźnień);</li> <li>• w Działaniu IV.1, w 13 spośród 24 projektów rozpoczęto rzeczową realizację inwestycji. W pozostałych przesunięcie wobec planowanych terminów sięgnie od 9 do 18 miesięcy. Zakończenie realizacji projektów opóźni się od 3 do 27 miesięcy (średnio o 11,5 miesiąca).</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale nr 2.</p>
<p>1.2 Których etapów przygotowania projektów dotyczą opóźnienia? (dot. okresu przygotowawczego, poprzedzającego faktyczną realizację zaplanowanej inwestycji – opracowanie dokumentacji projektowej, otrzymanie niezbędnych pozwoleń, etap uzyskiwania decyzji, zlecenia i realizacji wymaganych opracowań, analiz, badań etc.)</p>	<p>Problemy powodujące opóźnienia w projektach występowały we wszystkich kluczowych momentach ścieżki krytycznej przygotowania projektu, tj. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• etapie opracowania koncepcji projektu oraz jego ostatecznego kształtu i parametrów;</li> <li>• etapie pozyskiwania DOŚU;</li> <li>• etapie opracowania SW;</li> <li>• etapie pozyskiwania ZRID.</li> </ul> <p>Ponadto problemy powodujące opóźnienia miały związek z:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowaniem i prowadzeniem zamówień publicznych;</li> <li>• zakończeniem montażu finansowego projektu, tj. zagwarantowaniem środków na współfinansowanie inwestycji.</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale nr 3.</p>
<p>1.3 Jakie działania podjęto do tej pory w celu ograniczenia/minimalizacji opóźnień w przygotowaniu zaplanowanych projektów (zarówno przez instytucje odpowiedzialne za nadzór nad realizacją programu, jak i przez beneficjentów)? Które z nich okazały się skuteczne, a które nie – dlaczego?</p>	<p>W celu ograniczenia/ minimalizacji opóźnień w przygotowaniu zaplanowanych inwestycji podejmowane były działania zarówno przez instytucje odpowiedzialne za nadzór nad realizacją PO RPW, jak również przez podmioty odpowiedzialne za realizację projektów.</p> <p>MRR i PARP podejmowały szereg inicjatyw w celu zapobiegania występowania opóźnień, jak również działań minimalizujących skutki tych opóźnień. Beneficjenci mieli możliwość skorzystania ze wsparcia w ramach inicjatywy JASPERS i Project Pipeline. Organizowane były szkolenia tematyczne (w momencie zmiany prawodawstwa w zakresie OOS, PARP niezwłocznie przeprowadziła właściwe tematycznie szkolenia w tym zakresie). Ponadto pracownicy PARP na bieżąco monitorują i uczestniczą w procesie przygotowania i realizacji projektów (bieżący monitoring, udział w radach budowy, wsparcie beneficjentów w sytuacjach problemowych jak np. kontakty z RDOŚ). Wszystkie z powyższych działań okazały się skuteczne i jednym z zaleceń płynących z badania jest ich kontynuacja.</p> <p>W przypadku beneficjentów podejmowane były różne działania naprawcze, które można określić, jako dobre praktyki zapobiegające i minimalizujące opóźnienia, a także przyczyniające się do sprawniejszego przygotowania i realizacji inwestycji:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• na etapie konstruowania koncepcji projektu: odpowiednie zaplanowanie ścieżki opracowania koncepcji projektu z uwzględnieniem przygotowania wstępnego SW oraz odpowiednio wczesnym informowaniem społeczeństwa i konsultowaniem</li> </ul>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
	<p>planowanych rozwiązań;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>na etapie przygotowania SW oraz dokumentacji projektowej: gromadzenie przez beneficjenta aktualnych danych przyspieszających przygotowanie dokumentacji;</li> <li>na etapie pozyskiwania decyzji i pozwoleń: bieżąca i stała współpraca z organem wydającym decyzje;</li> <li>na etapie pozyskania ZRID: wnioskowanie o rygor natychmiastowej wykonalności dla ZRID;</li> <li>na etapie pozyskiwania terenów pod inwestycję: informowanie społeczeństwa o projekcie i związanej z nim konieczności przejęcia gruntów;</li> <li>na etapie przygotowania dokumentacji przetargowych: precyzyjne określenie doświadczenia, jakie musi spełnić oferent, uniemożliwiające aplikowanie przez wykonawców o niskim potencjale;</li> <li>na etapie realizacji zamówień publicznych (usługi na przygotowanie dokumentacji, realizacja robót budowlanych): bieżąca współpraca z wykonawcą, systematyczne przysyłanie sprawozdań wykonawcy do beneficjenta.</li> </ul> <p>Szczegółowy opis dobrych praktyk znajduje się w rozdziale nr 3.</p>
<p>1.4 W jakim stopniu beneficjenci są przygotowani do rozpoczęcia realizacji projektu (stan zaawansowania związany z: posiadaniem praw do dysponowania gruntem, decyzje środowiskowe, pozwolenia na budowę itp.)? Jakie są realne terminy generowania płatności dla projektów?</p>	<p>Znaczna część projektów jest już w trakcie rzeczowej realizacji (17 projektów).</p> <p>Stan zaawansowania projektów będących w fazie przygotowania jest następujący:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>8 projektów nie ma jeszcze przygotowanego SW;</li> <li>4 projekty nie otrzymały jeszcze DOŚU;</li> <li>w 19 projektach brak jest wymaganych decyzji o ZRID;</li> <li>w 13 projektach beneficjenci nie dysponują 100% gruntu pod realizację inwestycji.</li> </ul> <p>Dla 9 projektów beneficjenci wskazali, że nie potrafią wskazać terminu złożenia ostatniego WoP, nawet w przybliżeniu. Dotyczy to w szczególności projektów, które jeszcze nie złożyły WoD i nadal mają problemy ze skompletowaniem niezbędnej dokumentacji w celu jego złożenia.</p> <p>Najwięcej WoP końcową beneficjenci planują złożyć w roku 2012 (7 wskazań) i 2014 (5 projektów - w tym beneficjent projektu, którego realizacja w opinii ewaluatora jest zagrożona tj. III.1 Rzeszów).</p> <p>W roku 2013 gotowość do złożenia ostatniego WoP zgłosili beneficjenci 4 projektów (w tym beneficjent projektu, którego terminowa realizacja w opinii ewaluatora jest zagrożona tj. IV.1 Most na Wiśle – Połaniec).</p> <p>W ostatnim roku kwalifikowalności wydatków (2015 r.) WoP zostaną złożone dla 3 projektów.</p> <p>Więcej o potencjale beneficjentów w rozdziale nr 3.2. Więcej o możliwości wdrożenia projektów oraz wystąpienia dalszych opóźnień w rozdziale nr 4.</p>
<p><b>2. Przyczyny opóźnień</b></p>	
<p>2.1 Z czego wynikają zidentyfikowane opóźnienia? Jakie są bariery wdrażania zaplanowanych projektów, które skutkują zidentyfikowanymi opóźnieniami w przygotowaniu projektów?</p>	<p>Problemy powodujące opóźnienia w projektach występowały we wszystkich kluczowych momentach przygotowania projektu i miały następujące przyczyny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>na etapie opracowania koncepcji projektu oraz jego ostatecznego kształtu i parametrów – powodem opóźnień były zmiany zakresów oraz kosztów projektów (beneficjenci 9 badanych projektów wykazali, iż zwiększono lub zmniejszono ten zakres; ponadto w 3 projektach zmiany te są na etapie wprowadzania);</li> <li>na etapie pozyskiwania DOŚU główne problemy, jakie się pojawiały to: wnioski i odwołania od DOŚU zgłaszane przez lokalne społeczności i stowarzyszenia ekologiczne, niska jakość dokumentacji środowiskowej, konieczność ponownego wystąpienia o DOŚU, konieczność wprowadzenia dodatkowych rozwiązań ochrony środowiska na wniosek RDOŚ, konieczność przeprowadzenia dodatkowych badań – inwentaryzacji przyrodniczych;</li> <li>na etapie opracowania SW późne przygotowanie dokumentu wynikało z opóźnień w innych obszarach, szczególnie przy pozyskiwaniu decyzji oraz w związku ze zmianami w zakresie koncepcji inwestycji;</li> <li>na etapie pozyskiwania ZRID główne problemy to: przesunięcia w zakładanych terminach pozyskania decyzji o ZRID, której</li> </ul>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
	<p>pozyskanie zależne jest od innych zadań w projekcie, odwołania od decyzji o ZRID przez mieszkańców, konieczność powtórnego wystąpienia o ZRID.</p> <p>Ponadto problemy powodujące opóźnienia miały związek z:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowaniem i prowadzeniem zamówień publicznych (problemy związane z etapem przygotowania i prowadzenia zamówień publicznych dotyczyły: trudności z wyłonieniem wykonawcy, niskiej jakości pracy wykonawców dokumentacji projektowej, niskiej jakości prac na etapie rzeczowej realizacji inwestycji);</li> <li>• zagwarantowaniem finansowania projektu (w przypadku 3 projektów finansowanie ze środków PO RPW nie jest zagwarantowane lub istnieje ryzyko jego utraty: IV.1 Obwodnica Wąchock, IV.1 Bargłów Kościelny, III.1 Rzeszów);</li> <li>• zaangażowaniem ekspertów JASPERS w przygotowanie projektów (spośród 29 badanych projektów 3 zostały objęte tą inicjatywą; problemami, jakie pojawiają się przy współpracy z ekspertami JASPERS są: brak określonych ścieżek procedowania przez konsultantów, czasochłonność konsultacji, wynikająca z dużej ilości obowiązków spoczywających na konsultantach oraz bariery językowe).</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale nr 2 oraz 3.</p>
<p>2.2 Jaka jest typologia zidentyfikowanych barier (organizacyjne, prawne, ludzkie itd.)? Czy bariery i obszary problemowe, jakie wystąpiły, występują lub mogą wystąpić w projektach mają charakter systemowy (na których pojawienie się beneficjenci nie mają wpływu), czy też mają indywidualny charakter (na których pojawienie się beneficjent może mieć wpływ)?</p>	<p>Zasadniczo typologia zidentyfikowanych barier ma różne podłoże. Ewaluator zidentyfikował bariery o charakterze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prawnym (zmiana prawodawstwa dotycząca prowadzenia OOŚ),</li> <li>• ludzkim (błędy beneficjentów, niska jakość dokumentacji przetargowych, błędy firm wykonawczych, niska jakość opracowań),</li> <li>• organizacyjnym (zmiany przyjętej koncepcji odnośnie realizacji projektu),</li> <li>• finansowym (utrata możliwości finansowania projektu, brak wkładu własnego).</li> </ul> <p>Jedyna grupa problemów, która miała charakter systemowy związana była ze zmianami ustawodawstwa oraz uwarunkowań realizacji projektów. W tym zakresie powstały problemy spowodowane wejściem w życie Ustawy Środowiskowej z 3 października 2008 r., co spowodowało w przypadku kilku beneficjentów konieczność pozyskania nowej DOŚU oraz wprowadzenia z tego tytułu zmian w dokumentacji projektowej. Również pewne opóźnienia w kilku projektach spowodowane były zmianą obszarów Natura 2000 (beneficjenci musieli przygotowywać projekt z uwzględnieniem restrykcyjnych wymogów środowiskowych).</p> <p>Wszelkie pozostałe problemy mogą być ocenione jako takie, na których pojawienie się beneficjent może mieć wpływ (pośrednio lub bezpośrednio).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale nr 3.</p>
<p>2.3 Czy na pojawienie się barier i obszarów problemowych wpływ może mieć typ beneficjenta lub typ realizowanego projektu? Czy można wskazać, iż występują jakiegokolwiek prawidłowości w tym zakresie?</p>	<p>W wyniku prowadzonych analiz stwierdzono brak istotnego wpływu typu beneficjenta lub typu realizowanego projektu na występowanie opóźnień i ich skalę. Wykonawca przeanalizował także wpływ wielkości projektu oraz rodzaju Działania PO RPW, w ramach którego projekty były wdrażane - również nie stwierdzono wystąpienia prawidłowości w tym zakresie.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale nr 4.1.</p>
<p>2.4 Z jakimi rodzajami barier mają do czynienia beneficjenci, a z jakimi osoby i instytucje zajmujące się wdrażaniem Programu (IP/IZ PO RPW)?</p>	<p>Głównymi barierami zdiagnozowanymi w trakcie badania okazały się problemy z uzyskaniem DOŚU i wynikające z tego opóźnienia z uzyskaniem ZRID. Ponadto problemy związane były z: opracowaniem dokumentacji projektowej, SW, a także określeniem ostatecznego kształtu i parametrów projektu. W mniejszym stopniu bariery w realizacji projektów powodowały takie obszary jak: zamówienia publiczne, montaż finansowy projektu, czy problem z decyzyjnością w projekcie (skupioną wokół jednej osoby).</p> <p>IP oraz IZ PO RPW uczestniczą na każdym etapie przygotowania i realizacji projektów, pełniąc kompleksową funkcję doradczą i monitoringową. Bariery i problemy napotymane przez IZ i IP przy koordynacji realizowanych projektów z Działan III.1 i IV.1 nie są zależne od tych instytucji, gdyż nie mają wpływu na działanie organów wydających decyzje administracyjne, czy też rozpatrywanie odwołań do decyzji o ZRID przez MI.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziałach 2 i 3.</p>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
<p>2.5 Jaka jest waga/znaczenie poszczególnych barier – które w największym stopniu mają wpływ na opóźnienia w realizacji badanych Działań?</p>	<p>W toku prowadzonych prac badawczych ustalono, iż obszarami o największym znaczeniu dla możliwości generowania opóźnień w projektach są:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pozyskiwanie decyzji administracyjnych (DOŚU, ZRID);</li> <li>• zmiany zakresów rzeczowych projektów.</li> </ul> <p>Brak DOŚU uniemożliwia złożenie wniosku o ZRID, co wpływa również na brak możliwości złożenia WoD. Wstrzymuje to również wszczynanie postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców.</p> <p>Podobny wpływ mają zmiany zakresu rzeczowego projektu na etapie jego przygotowywania (zmiany takie wydłużają termin przygotowania ostatecznej wersji załączników do WoD projektu).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziałach 2 i 3.</p>
<p>2.6 Czy obciążenie beneficjentów realizacją innych projektów infrastrukturalnych ma wpływ na realizację przedmiotowych projektów?</p>	<p>Problem związany z obciążeniem beneficjenta realizacją innych projektów i zadań został wskazany w pięciu projektach realizowanych przez ZDW, dwóch projektach prowadzonych przez UM oraz przez jeden Oddział GDDKiA (tj. w sumie dla 8 z 29 projektów). Pięć z projektów, w których wskazywane są problemy z obciążeniem w realizacji innych projektów to tzw. projekty „duże”.</p>
<p>2.7 Czy struktura instytucjonalna beneficjentów pozwala na efektywne i skuteczne przygotowanie projektów do realizacji?</p>	<p>Zdecydowana większość beneficjentów nie zgłaszała trudności z łączeniem obowiązków związanych z realizacją projektu PO RPW z innymi zadaniami i projektami.</p>
<p>2.8 Czy zasoby organizacyjne beneficjentów są wystarczające do przygotowania zaplanowanych inwestycji?</p>	<p>Obciążenie beneficjentów realizacją projektów nie ma bezpośredniego przełożenia na powstawanie opóźnień w projektach. W grupie „obciążonych” beneficjentów są tacy, których projekty nie są poważnie opóźnione.</p> <p>W wyniku przeprowadzonych analiz nie zidentyfikowano, aby przyjęta struktura instytucjonalna beneficjentów miała wpływ na powstawanie opóźnień w projektach. Analogiczne błędy były popełniane przez różne typy beneficjentów, mających różne struktury instytucjonalne.</p> <p>W obszarze potencjału organizacyjnego beneficjentów nie występują istotne ryzyka. Zasoby organizacyjne beneficjentów mogą być ocenione jako wystarczające do przygotowania i realizacji projektów.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.2.</p>
<p>2.9 Jakiego rodzaju wsparcia potrzebują beneficjenci? Jakie są ich potrzeby szkoleniowe?</p>	<p>Wszyscy beneficjenci wskazują na konieczność prowadzenia szkoleń dotyczących rozliczania projektów. Istotne są także szkolenia z zamówień publicznych, czy kwalifikowalności wydatków. Zagadnienia dotyczące oceny OOS także stanowią pożądaną przez beneficjentów tematykę szkoleń.</p> <p>W kwestii samej formy i specyfiki szkoleń, beneficjenci wskazują na konieczność większej ich specjalizacji: prowadzenia oddzielnych szkoleń pod kątem projektów drogowych i związanych z transportem publicznym. Preferowaną formą szkolenia są warsztaty. Zdaniem większości beneficjentów szkolenie powinno mieć niedługi wstęp teoretyczny na zasadzie wykładu, a następnie w formie moderowanych warsztatów poruszać konkretne problemy, charakterystyczne dla projektów realizowanych w ramach Działań III.1 i IV.1. Ważnym elementem szkoleń jest wymiana doświadczeń między beneficjentami oraz prezentacja dobrych praktyk.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.10.</p>
<p>2.10 Czy beneficjenci zakładali „zapas czasu” na możliwe do wystąpienia w trakcie trwania projektu problemy? Czy czas ten jest/był adekwatny?</p>	<p>Wszyscy beneficjenci zakładali pewien zapas czasu na możliwość wystąpienia opóźnień w trakcie trwania projektów (są to bufory czasowe przeznaczane na pozyskiwanie decyzji administracyjnych i prowadzenie postępowań przetargowych). Na etapie realizacji rzeczowej bufory czasowe przeznaczane są np. na możliwości występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych.</p> <p>Jednakże dla niewielu projektów zapas czasu przyjęty przez beneficjenta okazał się być adekwatny (miernikiem tego stanu rzeczy jest powstawanie opóźnień względem terminów deklarowanych przez beneficjentów w pre-umowach sięgające nawet 2 lat). Przede wszystkim beneficjenci nie przewidzieli odpowiednio długiego czasu na etap przygotowania projektu (wyboru wariantu oraz ustalanie zakresu), a także pozyskiwania decyzji i pozwoleń (szczególnie czasochłonne było uzyskiwanie DOŚU, co z kolei decydowało o przesunięciu kolejnych terminów).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 2.</p>



Pytanie badawcze	Odpowiedź
<p>2.11 Czy źródła finansowania wydatków koniecznych do poniesienia w ramach projektów są zabezpieczone? W jaki sposób? Jakie są źródła finansowania projektów? Czy istnieją ryzyka w tym obszarze?</p>	<p>Montaż finansowy większości projektów został już zakończony, tj. beneficjenci mają zagwarantowane środki własne na ich realizację. Zabezpieczenie własne beneficjenta stanowi: budżet JST, budżet państwa, KFD, kredyt.</p> <p>W przypadku trzech badanych projektów finansowanie ze środków własnych lub z PO RPW nie jest zagwarantowane lub istnieje istotne ryzyko jego utraty: IV.1 Obwodnica Wąchock (projekt na liście rezerwowej), IV.1 Bargłów Kościelny (zwiększenie kosztów wymaga zagwarantowania zwiększonego finansowania przez MI), III.1 Rzeszów (niski stan przygotowania części zadań niesie ryzyko opóźnień w podpisaniu UoD).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.6</p>
<p>2.12 Czy beneficjenci rozpatrują ryzyko nieotrzymania dofinansowania? Czy dysponują alternatywnymi źródłami finansowania inwestycji? Jeśli tak, to jakimi?</p>	<p>W większości projektów beneficjenci nie rozważają możliwości nieotrzymania dofinansowania z PO RPW. Wyjątkiem jest projekt IV.1 Obwodnica Wąchock. W tym przypadku beneficjent nie dysponuje niezbędnym wkładem własnym, zatem trudno jest w tym przypadku mówić o alternatywnych źródłach finansowania projektu.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.6</p>
<p>2.13 Czy przy realizacji projektu beneficjenci korzystają z doradztwa zewnętrznego (jeśli tak to przy jakich typach usług np. w zakresie przygotowania dokumentacji, prac projektowych, analiz finansowych, studium wykonalności, raportu środowiskowego, koncepcji montażu finansowego dla poszczególnych zadań Projektu itp.)?</p>	<p>Przy realizacji projektów większość beneficjentów korzysta z doradztwa zewnętrznego. Najczęściej beneficjenci korzystają z zewnętrznego wsparcia w zakresie opracowania SW, dokumentacji technicznej oraz ROS. Sporadycznie beneficjenci posilają się wsparciem w kwestiach prawnych.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.2</p>
<p><b>3. Wskazanie dalszych potencjalnych opóźnień i ryzyk</b></p>	
<p>3.1 Czy w badanych projektach mogą wystąpić dalsze opóźnienia na etapie przygotowania projektów do fizycznej realizacji? Jeśli tak, to kiedy mogą wystąpić, z czego wynikają oraz jaka może być ich skala?</p>	<p>Zasadniczo w każdym projekcie przygotowywanym do realizacji rzeczowej mogą wystąpić dalsze opóźnienia.</p> <p>Opóźnienia te w zależności od stopnia zaawansowania projektu mogą występować na etapach: opracowania SW, pozyskania decyzji administracyjnych (DOŚU i ZRID), postępowań przetargowych.</p> <p>Biorąc pod uwagę stan zaawansowania projektów, na etapie przygotowania projektów do realizacji, największa skala opóźnień może dotyczyć postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców (większość beneficjentów posiada już DOŚU oraz brak jest wyraźnych zagrożeń dla uzyskania ZRID).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>3.2 Z jakimi rodzajami ryzyka mają do czynienia beneficjenci oraz osoby/institucje zajmujące się wdrażaniem Programu?</p>	<p>Projekty, które nie zakończyły etapu przygotowania inwestycji mają do czynienia z następującymi ryzykami:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie SW: zmiany zakresu projektu (spowodowane np. zmianą ustaleń na późnym etapie przygotowania projektu do realizacji), nierzetelny wykonawca SW;</li> <li>• pozyskiwanie DOŚU: nierzetelny wykonawca dokumentacji środowiskowej, konieczność ponownego przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczych, nałożenie surowych wymagań środowiskowych skutkujących koniecznością zmian w zakresie projektu, konieczność aktualizacji posiadanej dokumentacji projektowej w przypadku obowiązku dokonania powtórnej OOS, odwołania od DOŚU (organizacje ekologiczne, protesty mieszkańców);</li> <li>• pozyskiwanie ZRID: brak możliwości złożenia wniosku o wydanie ZRID ze względu na brak DOŚU, brak możliwości podpisania UoD bez ZRID oraz brak możliwości zakończenia wyboru wykonawcy robót, odwołania od decyzji o ZRID, możliwość wyceny nieruchomości dopiero, gdy decyzja o ZRID stanie się prawomocna, brak możliwości prowadzenia części prac przygotowawczych na działkach, do których inwestor nie posiada prawa, możliwość zmiany własności gruntów lub podziału działki po wystąpieniu beneficjenta z wnioskiem o ZRID;</li> <li>• przetargi: liczne zapytania do SIWZ, oferty przekraczające budżet zamawiającego, brak złożonych ofert / brak ważnych ofert, konieczność ponownego ogłoszenia postępowania, stosowanie środków ochrony prawnej przez oferentów;</li> <li>• pozostałe ryzyka: możliwość wygaśnięcia już posiadanych zezwoleń na realizację inwestycji, zmiana prawodawstwa, zmiany obszarów</li> </ul>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
	<p>Natura 2000 i konieczność uwzględnienia tego w dokumentacji środowiskowej, konieczność dokonywania długotrwałych uzgodnień z gestorami sieci.</p> <p>Projekty, które weszły w fazę realizacji inwestycji mają do czynienia z następującymi ryzykami:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• niesprzyjające warunki pogodowe (opady atmosferyczne, powódzie, przedłużający się okres zimowy);</li> <li>• możliwość natrafienia na stanowiska archeologiczne;</li> <li>• możliwość natrafienia na niewybuchy;</li> <li>• nierzetelny wykonawca robót budowlanych – słaba mobilizacja;</li> <li>• brak wystarczającego potencjału wykonawcy (braki kadrowe);</li> <li>• utrata płynności finansowej wykonawcy - kryzys finansowy;</li> <li>• nieprzewidziane roboty dodatkowe (powodujące zmiany rzeczowe i finansowe oraz ryzyko braku środków na dod. prace);</li> <li>• powiązanie z innymi projektami (np. niemożność prowadzenia prac, dopóki nie zostaną zakończone inne inwestycje);</li> <li>• opóźnienia w dostawie taboru;</li> <li>• przedłużające się procedury odbioru technicznego dostarczonego taboru (np. na skutek wadliwej konstrukcji / nie spełniania wymogów).</li> </ul> <p>Kluczowymi obszarami ryzyka dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu PO RPW jest możliwość braku osiągnięcia zakładanych wskaźników docelowych realizacji PO RPW oraz brak wydatkowania pełnej alokacji.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>3.3 Jaki jest aktualny stan analizy ryzyka na poszczególnych poziomach przygotowania projektów współfinansowanych z PO RPW (czy istnieje, jak funkcjonuje, jak powinien wyglądać itp.)?</p>	<p>Analizy ryzyka są w głównej mierze prowadzone przez beneficjentów na etapie opracowywania SW oraz w WoD projektów.</p> <p>Beneficjenci nie przygotowują analiz ryzyka na wcześniejszych i późniejszych etapach. Identyfikacji ryzyk w projektach nie towarzyszy rzeczywiste przewidywanie możliwości wystąpienia opóźnień. Prowadzone obecnie analizy ryzyka po stronie beneficjentów mogłyby zostać usprawnione. Analizy ryzyka prowadzone na etapie SW powinny być realnie uwzględniane przez beneficjentów w harmonogramach realizacji projektu.</p> <p>PARP prowadzi analizy ryzyka dla projektów, które będą poddawane procesowi kontroli. Informacje w tym zakresie pozyskiwane są przez pracowników PARP z różnych źródeł (PARP gromadzi informacje o możliwościach wystąpienia problemów w projektach m.in. w oparciu o sprawozdawczość beneficjentów, uczestnictwo w radach budowy oraz śledzenie aktualności o projektach pojawiających się np. w mediach). Ewaluator stwierdza, iż obecnie prowadzony stan analizy ryzyka po stronie PARP jest wystarczający.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>3.4 Jakie jest prawdopodobieństwo zmaterializowania się poszczególnych ryzyk? Jakie skutki pociągnie za sobą materializacja zidentyfikowanych ryzyk?</p>	<p>O prawdopodobieństwie zmaterializowania się poszczególnych ryzyk dla projektów przygotowujących się do realizacji rzeczowej można wnioskować na podstawie opóźnień, które wystąpiły w innych projektach na tym etapie. Problemy z uzyskaniem DOŚU i ZRID powodowały wydłużenie procesu przygotowania projektu o nawet 2 lata. Jednakże analiza ryzyk dla projektów, które pozostają jeszcze w fazie przygotowania pozwala stwierdzić, iż nie powinny w nich wystąpić aż takie opóźnienia. Przygotowanie projektów jest zbyt posunięte w czasie. Projekty, w których ryzyko dalszych opóźnień na etapie przygotowania jest realne to: III.1 Rzeszów oraz IV.1 Most na Wiśle – Połaniec.</p> <p>Wystąpienie dalszych opóźnień w projektach z rozpoczętą realizacją jest prawdopodobne ze względu na powszechny poziom ryzyka w kontraktach na roboty budowlane, jednakże trudno wnioskować o stopniu prawdopodobieństwa ich wystąpienia.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>3.5 Jakie działania powinny być podjęte w celu ograniczenia możliwości wystąpienia ryzyka i jego skutków dla funkcjonowania poszczególnych projektów/ analizowanych Działań?</p>	<p>Szczegółowe działania, jakie mogą być podejmowane w celu ograniczenia możliwości wystąpienia poszczególnych ryzyk, zostały opisane w odpowiednich rozdziałach Raportu (odnosząc się m.in. do prowadzenia postępowań przetargowych, pozyskiwania DOŚU i ZRID, opracowywania SW oraz prowadzenia zamówień publicznych). Dobre praktyki, tj. działania, jakie dotychczas podejmowali beneficjenci, a które mogą być rekomendowane innym zostały wymienione w odpowiedzi na pytanie badawcze 1.3.</p>



Pytanie badawcze	Odpowiedź
	Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.
3.6 Jakie są konsekwencje opóźnień dla zrealizowania prognoz płatności na rzecz beneficjentów opracowanych przez IP PO RPW?	<p>Za brak realizacji prognoz płatności odpowiedzialność ponoszą PARP i MRR. Prognozy powstają w oparciu o deklaracje beneficjentów i zdarzają się sytuacje, iż deklaracje beneficjentów muszą być przez PARP i MRR „racjonalizowane” gdyż nie są wiarygodne. Beneficjenci nie wywiązują się ze swoich zobowiązań w tym zakresie – nie składają WoP zgodnie z założeniami.</p> <p>Niezrealizowanie prognoz płatności utrudnia proces wydatkowania alokacji dla Działań PO RPW. Możliwe jest, iż na skutek niskich wartości prognoz przedkładanych przez beneficjentów w chwili obecnej nastąpi np. kumulacja konieczności wydatkowania środków w późniejszych latach. Może to być o tyle niebezpieczne, iż wówczas może już być za późno by wydatkować ewentualne oszczędności w projektach wybranych do współfinansowania i rozliczyć pełną sumę alokacji. Ewentualne zwiększenie zakresu rzeczowego projektów już wybranych do współfinansowania nie wpłynie na zwiększenie realizacji wskaźników zakładanych w PO RPW.</p> <p>Przygotowanie prognoz płatności to realny problem dla MRR i PARP, gdyż beneficjenci czasami starają się ukryć przed tymi instytucjami pojawiające się w projektach problemy. Fakt ten utrudnia przygotowanie wiarygodnych prognoz płatności.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.3.</p>
3.7 Jakie są konsekwencje opóźnień dla osiągnięcia wartości docelowych wskaźników PO RPW?	<p>Nieosiągnięcie wskaźników PO RPW może powodować ryzyko, iż w nadchodzącej perspektywie finansowej KE negocjując z Polską kształt oraz warunki udzielenia wsparcia w ramach nowych programów operacyjnych nie wyrazi zgody na realizację programu dedykowanego dla Polski Wschodniej (lub ograniczony może zostać zakres wsparcia bądź budżet). Brak osiągnięcia wskaźników w PO RPW może zostać potraktowany jako brak potencjału do wydatkowania środków zgodnie z założeniami.</p> <p>Z przeprowadzonych analiz wynika, iż osiągnięcie niektórych aktualnie zaplanowanych w PO RPW wartości wskaźników docelowych będzie nierealne, bez względu na fakt, czy uda się wdrożyć wszystkie projekty objęte badaniem, gdyż przyjęte pierwotne szacunki odnośnie zakładanych wartości wskaźników okazały się nieadekwatne.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.3.</p>
<b>4. Ocena możliwości wdrożenia zaplanowanych projektów</b>	
4.1 Czy możliwe jest wdrożenie wszystkich zaplanowanych projektów? 4.2 Czy możliwe jest zrealizowanie opóźnionych projektów w terminach przewidzianych w Programie?	<p>Możliwe będzie wdrożenie wszystkich projektów, w których rozpoczęto już realizację rzeczową. Zagrożony jest jedynie projekt III.1 Rzeszów, który, mimo rozpoczęcia realizacji jednego z zadań, nie ma zakończonego etapu konceptualizacji całości inwestycji.</p> <p>W przypadku projektów, których przygotowanie do realizacji nie zostało zakończone, dla zdecydowanej większości zapas czasu na ewentualne opóźnienia jest na tyle duży, iż nie ma większego zagrożenia niezrealizowania inwestycji do końca okresu kwalifikowalności wydatków PO RPW. Zagrożona jest realizacja jednego projektu IV.1 Obwodnica Wąchock, przy czym ryzyko wynika z przeniesienia go na listę rezerwową mimo tego, że przygotowanie projektu jest zaawansowane.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
4.3 Czy, a jeśli tak to jaki, jest ewentualny margines dla dalszych opóźnień w przygotowaniu i realizacji poszczególnych projektów?	<p>Rezerwa czasowa na dalsze opóźnienia w projektach będących w fazie przygotowania szacowana może być od ok. 3 miesięcy do ok. 12 miesięcy. Przekroczenie tego zapasu czasu zdecydowanie zwiększa ryzyko, iż projekt nie zostanie zakończony i rozliczony w okresie kwalifikowalności wydatków w PO RPW.</p> <p>Wszystkie projekty będące w fazie realizacji posiadają rezerwę czasową pozwalającą na wystąpienie dalszych opóźnień bez takiego ryzyka. Bufory czasowe sięgają od 12 do nawet 38 miesięcy.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
4.4 Których projektów nie uda się zrealizować w przewidzianym czasie?	<p>Możliwe jest, iż nie uda się zrealizować w przewidywanym czasie projektów: IV.1 Obwodnica Wąchock oraz III.1 Rzeszów.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
4.5 Które projekty wymagają zmian w swoich zakresach? Jakże powinny być to zmiany?	<p>W grupie projektów będących w fazie przygotowania, zidentyfikowano jeden projekt, który może wymagać wprowadzenia zmian w zakresie rzeczowym w stosunku do założeń przyjętych w pre-umowie: IV.1 Most na Wiśle - Połaniec. Projekt ten znajduje się na etapie przygotowania do rzeczowej realizacji. Problemem jest duże niezadowolenie społeczności lokalnej z wybranego</p>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
	<p>wariantu inwestycji, w związku z czym występuje realne ryzyko odwołań od DOŚU oraz od decyzji o ZRID. IP oraz IZ rekomendują zmianę zakresu rzeczowego projektu, co ma pozwolić na zakończenie etapu przygotowania projektu związanego z pozyskiwaniem DOŚU.</p> <p>W projektach będących w fazie realizacji na dzień prowadzenia badania nie przewiduje się konieczności wprowadzenia zmian w ich zakresie. Ewentualne dalsze opóźnienia w przygotowaniu do realizacji rzeczowej w projekcie III.1 Rzeszów mogą spowodować konieczność wprowadzenia zmian, tak by móc zdążyć z jego realizacją w terminach kwalifikowalności wydatków PO RPW.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>4.6 O ile ewentualnie powinny zostać wydłużone terminy realizacji poszczególnych projektów, aby była możliwa ich kompletna realizacja?</p>	<p>Terminy rozpoczęcia realizacji poszczególnych projektów w większości wydają się być realne. Informacje na temat konkretnych możliwości realizacji projektów w zakładanych terminach podana została w rozdziale 4.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p><b>5. Wskazanie niezbędnych działań naprawczych</b></p>	
<p>5.1 Które ze zidentyfikowanych barier można wyeliminować?</p>	<p>Informacje na temat możliwości zapobiegania lub eliminowania pojawiających się barier zostały zaprezentowane w rozdziałach opisujących w sposób szczegółowy proces pozyskiwania decyzji administracyjnych, SW, montażu finansowego, prowadzenia zamówień publicznych (rozdział 3. Identyfikacja przyczyn występowania opóźnień w projektach).</p> <p>Zasadniczo nie każda bariera może zostać wyeliminowana, gdyż nie wszystkie są zależne od beneficjentów lub IP. Natomiast możliwe jest podejmowanie szeregu działań, które łagodzą skutki wystąpienia danej bariery lub ją zmniejszają (np. poprzez stosowanie dobrych praktyk wymienionych i opisanych na końcu każdego podrozdziału w rozdziale 3).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.</p>
<p>5.2 Jakie działania należy podjąć w celu sprawnej realizacji obydwu Działań oraz przygotowania do realizacji zaplanowanych projektów?</p>	<p>Kluczowe działania, jakie można podejmować w celu usprawnienia realizacji obydwu Działań oraz wdrażanych projektów zostały przedstawione w Raporcie jako dobre praktyki oraz rekomendacje. Dobre praktyki, tj. działania, jakie dotychczas podejmowali beneficjenci, a które mogą być rekomendowane innym, zostały wymienione w odpowiedzi na pytanie 1.3.</p> <p>W wyniku badania zostały sformułowane rekomendacje, które w znacznej większości są skierowane do IP oraz IZ PO RPW. Wskazano następujące zalecenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kontynuowanie organizowania szkoleń dla beneficjentów;</li> <li>• kontynuowanie procesu monitorowania projektów;</li> <li>• interweniowanie w wybranych przypadkach;</li> <li>• wykorzystanie sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych we wdrażaniu Programu w przyszłej perspektywie finansowej;</li> <li>• wykorzystanie rad budowy jako jednego ze źródeł informacji o aktualnej sytuacji w projektach.</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3 oraz 6.</p>
<p>5.3 Jakie działania należy podjąć w celu usprawnienia procesu pozyskiwania przez beneficjentów decyzji administracyjnych do budowy? Pozwoleń na budowę? Innych decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji infrastrukturalnej?</p>	<p>Kluczowe działania, jakie należy podjąć w celu usprawnienia procesu pozyskiwania przez beneficjentów decyzji administracyjnych to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bieżąca i stała współpraca z organem wydającym decyzje na etapie pozyskiwania decyzji i pozwoleń;</li> <li>• wnioskowanie o rygor natychmiastowej wykonalności dla ZRID na etapie pozyskania ZRID, co pozwoli na szybsze rozpoczęcie realizacji rzeczowej inwestycji;</li> <li>• informowanie społeczeństwa o projekcie i związanej z nim konieczności przejęcia gruntów na etapie pozyskiwania ZRID (a konkretnie terenów pod inwestycję).</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.</p>
<p>5.4 Jakie działania należy podjąć w obszarze usprawnienia procesu przygotowywania przez beneficjentów niezbędnej dokumentacji projektowej (studia wykonalności, wnioski o dofinansowanie itd.)?</p>	<p>Kluczowe działania, jakie należy podjąć w obszarze usprawnienia procesu przygotowywania przez beneficjentów niezbędnej dokumentacji projektowej to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zlecenie przygotowania koncepcji, SW, dokumentacji projektowej oraz ROS jednemu wykonawcy na etapie przygotowania SW oraz dokumentacji projektowej, przy jednoczesnym sformułowaniu takich warunków dostępu dla oferentów, które zagwarantują, iż nie zostanie wybrany wykonawca bez odpowiedniego doświadczenia i potencjału;</li> </ul>

Pytanie badawcze	Odpowiedź
	<ul style="list-style-type: none"> <li>bieżąca współpraca z wykonawcą na etapie realizacji zamówień publicznych.</li> </ul> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.</p>
<p>5.5 Co wynika z analizy projektów, w których już podpisano umowy? Czy można z nich przenieść jakieś rozwiązania/ dobre praktyki, które pomogą w usprawnieniu przygotowania do realizacji opóźnionych projektów?</p>	<p>Nie można jednoznacznie wskazać, iż projekty, które wcześniej podpisały UoD są lepiej zarządzane bądź posiadają lepsze zasoby kadrowe. Często o powstaniu opóźnienia w projekcie decydowały czynniki indywidualne, którym przeciwdziałanie ze strony beneficjentów, ale także i przez PARP czy MRR było trudne lub wręcz niemożliwe.</p> <p>Dobre praktyki w różnych zakresach były identyfikowane zarówno dla projektów, które już odpisały UoD, jak również w projektach opóźnionych (które nawet jeszcze nie złożyły WoD).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3 i 4.</p>
<p>5.6 Czy należy zrezygnować z części projektów, które są zaplanowane do realizacji (znajdują się na Liście projektów indywidualnych)? Jeśli tak to z których i dlaczego?</p>	<p>Na dzień prowadzenia badania, w opinii ewaluatora nie należy zrezygnować z realizacji żadnego z projektów znajdujących się na LPI. Należy prowadzić bieżący monitoring projektu zagrożonego ze względu na opóźnienia w fazie przygotowania tj.: III.1 Rzeszów. Monitoring powinien dać odpowiedź, kiedy powinna zostać podjęta ostateczna decyzja w sprawie ewentualnego zrezygnowania z finansowania projektu.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3.</p>
<p>5.7 Jakie działania należy podjąć w celu lepszej identyfikacji i zapobiegania materializacji poszczególnych ryzyk w działaniach?</p>	<p>Stwierdzono, iż najskuteczniejszym sposobem służącym lepszej identyfikacji i zapobieganiu wystąpienia poszczególnych ryzyk w Działaniach są sprawozdania dla projektów, które nie rozpoczęły realizacji rzeczowej, bieżący kontakt pracowników PARP z koordynatorami projektów po stronie beneficjentów (w tym zakresie ważne jest, aby przedstawiciele beneficjentów nie ukrywali istotnych informacji przed pracownikami PARP), udział pracowników PARP w radach budowy oraz śledzenie wszelkich informacji pojawiających się nt. projektów (strony internetowe, prasa).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 4.</p>
<p>5.8 Jaki powinien być harmonogram realizacji zaproponowanych działań naprawczych? Które są najważniejsze (hierarchizacja działań) biorąc pod uwagę horyzont czasowy realizacji Programu oraz konieczność realizacji prognoz płatności?</p>	<p>Opisane działania służące lepszej identyfikacji i zapobieganiu materializacji poszczególnych ryzyk w Działaniach powinny być prowadzone w dalszym ciągu w takim zakresie, jak ma to miejsce obecnie (dotyczy działań podejmowanych przez beneficjentów w obszarach opisanych w rozdziale 3, a także działań monitorujących, doradczych i wspierających, podejmowanych przez IP oraz IZ).</p> <p>Nie można jednoznacznie wskazać najważniejszych działań naprawczych. Większość zidentyfikowanych działań jest istotna. Zaś o konkretnym efekcie zastosowania danego działania naprawczego świadczyć będzie szereg czynników zależnych od sytuacji w danym projekcie (dane działanie naprawcze zastosowane w różnych projektach może powodować odmienną reakcję).</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 3 oraz 6.</p>
<p>5.9 Jakie działania należy podjąć, aby beneficjenci wdrożyli proponowane działania naprawcze/ rekomendacje z badania (w przypadku adresowanych do nich rekomendacji)?</p>	<p>W celu zachęcenia beneficjentów do wdrażania działań naprawczych oraz dobrych praktyk w realizacji projektów należy podjąć bezpośredni dialog z zainteresowanymi stronami. Rekomenduje się systematyczne organizowanie szkoleń, których tematyka dostosowana jest to specyfiki projektów, tj. inwestycji drogowych i komunikacji miejskiej. Jednym z elementów spotkań, które powinny mieć charakter warsztatowy, powinno być prezentowanie dobrych praktyk w projektach.</p> <p>Szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale 6.</p>



## 6. Rekomendacje

Część A - Rekomendacje operacyjne							
Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: Stan wdrożenia	Termin realizacji
1	„Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013”	<p>Beneficjenci zgłaszają zapotrzebowanie na tematyczne szkolenia prowadzone przez PARP. Jednym z oczekiwań beneficjentów jest umożliwienie im wymiany dobrych praktyk w przygotowaniu i realizacji projektów.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 114</i></p>	<p>Rekomenduje się kontynuację organizacji przez PARP szkoleń, których tematyka dostosowana jest do specyfiki projektów, tj. inwestycji drogowych lub komunikacji miejskiej. Jednym z elementów spotkań, które powinny mieć charakter warsztatowy, powinno być prezentowanie dobrych praktyk w projektach (tak by umożliwić w ramach szkoleń dyskusję uczestników w celu wyjaśniania wątpliwości, omówienia doświadczeń). Główna tematyka szkoleń: przygotowanie wniosków o płatność, zamówienia publiczne.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 114</i></p>	PARP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizacja szkoleń tematycznych / warsztatów;</li> </ul>		Obecna perspektywa finansowa - sukcesywnie do 2015 r.

Część A - Rekomendacje operacyjne							
Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: Stan wdrożenia	Termin realizacji
2	„Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013”	<p>W niektórych projektach wystąpił brak lub niedostateczne konsultacje społeczne w odniesieniu do planowanych inwestycji. Również polityka informacyjna na temat projektu po stronie beneficjentów nie zawsze jest prowadzona w sposób optymalny. Dobrze prowadzona polityka zmniejsza ryzyko powstania konfliktu społecznego i wnoszenia protestów i odwołań.</p> <p>Osobom zainteresowanym realizacją projektu (społeczność lokalna) brakuje możliwości wygodnego i szybkiego sposobu uzyskania informacji o projekcie.</p> <p><i>Rozdział 3.5. Uzyskiwanie decyzji administracyjnych, str. 94</i></p>	<p>Rekomenduje się prowadzenie działań konsultacyjnych i informacyjnych na wszystkich etapach przygotowania i realizacji inwestycji.</p> <p><i>Rozdział 3.5. Uzyskiwanie decyzji administracyjnych, str. 94</i></p>	<p>Beneficjenci przygotowujący projekty w przyszłej perspektywie finansowej</p> <p>Beneficjenci, szczególnie ci, którzy nie pozyskali jeszcze DOŚU i ZRID</p> <p>Beneficjenci, szczególnie ci, którzy nie pozyskali jeszcze DOŚU i ZRID</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prowadzenie konsultacji i spotkań ze społecznością lokalną oraz organizacjami środowiskowymi na temat planowanych rozwiązań inwestycyjnych;</li> <li>• Prowadzenie strony internetowej projektu, na której zainteresowani będą mogli znaleźć aktualne informacje o zakresie projektu, harmonogramach realizacji, możliwości składania zapytań odnośnie projektu, stanie zaawansowania prac w projekcie;</li> <li>• Prowadzenie polityki informacyjnej poprzez udostępnianie danych na tablicach informacyjnych dostępnych dla lokalnej społeczności.</li> </ul>	<p>Przyszła perspektywa finansowa</p> <p>Obecna i przyszła perspektywa finansowa</p> <p>Obecna i przyszła perspektywa finansowa</p>	<p>Przyszła perspektywa finansowa</p> <p>Obecna i przyszła perspektywa finansowa</p> <p>Obecna i przyszła perspektywa finansowa</p>
3	Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013”	<p>W przypadku projektów, które rozpoczęły rzeczową realizację wiele istotnych decyzji zapada na radach budowy. Spotkania te są również dobrym źródłem informacji o aktualnej sytuacji w projekcie i pojawiających się problemach.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 115</i></p>	<p>Rekomenduje się wykorzystanie rad budowy jako istotnego elementu uzupełniającego informacje nt. stanu zaawansowania prac w projekcie (wzmocnienie funkcji prowadzonego monitoringu w ramach przedkładanych przez beneficjenta wniosków o płatność, mających również charakter sprawozdawczy).</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 115</i></p>	PARP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontynuacja, gdy jest to możliwe, uczestnictwa przedstawicieli PARP w posiedzeniach rad budowy.</li> </ul>	Obecna i przyszła perspektywa finansowa	Obecna i przyszła perspektywa finansowa

Część B - rekomendacje kluczowe							
Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: Stan wdrożenia	Termin realizacji
1	Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013”	<p>W części badanych projektów występują znaczne odstępstwa od terminów zadeklarowanych w pre-umowach.</p> <p><i>Rozdział 2.2. Charakterystyka projektów, str. 38-51 (opis skali i przyczyn opóźnień)</i></p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 117</i></p>	<p>Uzasadnione jest dalsze prowadzenie monitoringu we wszystkich opóźnionych projektach.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 117</i></p>	PARP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontynuowanie procesu monitorowania projektów;</li> <li>Uczestniczenie pracowników PARP w kluczowych spotkaniach podczas przygotowania projektów (np. najważniejsze spotkania z wykonawcami dokumentacji, spotkania w RDOŚ) oraz podczas realizacji zakresu rzeczowego (uczestnictwo w radach budowy);</li> <li>Interweniowanie w wybranych przypadkach w celu wzmocnienia działań beneficjenta (np. w przypadku pojawiających się problemów beneficjenta z uzyskaniem DOŚU).</li> </ul>		Obecna perspektywa finansowa - sukcesywnie do 2015 r.



Część C - rekomendacje horyzontalne							
Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status: Stan wdrożenia	Termin realizacji
2	Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013”	<p>Współpraca PARP z beneficjentami została oceniona jako skuteczna i efektywna. Sposób procedowania PARP oraz rola tej instytucji są dla beneficjentów optymalne. Rola PARP jest postrzegana jako istotna na etapie przygotowania projektów.</p> <p>Beneficjenci w większości chwalą dobry i bezpośredni kontakt, szybką decyzyjność w PARP oraz czytelne interpretacje i wyjaśnienia tej instytucji na zadane zapytania.</p> <p>Rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne dla Działań III.1 oraz IV.1 zostały przyjęte trafnie. Dwustopniowa struktura zarządzania Programem sprzyja skutecznej i efektywnej realizacji Działań.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 117</i></p>	<p>Rekomenduje się wykorzystać sprawdzone rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i proceduralne we wdrażaniu programów w przyszłej perspektywie finansowej.</p> <p><i>Rozdział 3.10. Ocena wsparcia ze strony PARP i MRR, str. 117</i></p>	PARP, MRR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bazowanie w tworzeniu przyszłych struktur instytucjonalnych i organizacyjnych, a także proceduralnych na doświadczeniach z PO RPW;</li> <li>• Zachowanie uproszczonej do niezbędnego minimum struktury zarządzania Programem;</li> <li>• Ograniczenie zmian w strukturze do minimum.</li> </ul>		Przyszła perspektywa finansowa

## **7. Aneksy**

- 7.1. Szczegółowy opis metodologii zastosowanej w ewaluacji**
- 7.2. Opis studiów przypadku**
- 7.3. Lista instytucji i osób, z którymi przeprowadzono wywiady**
- 7.4. Lista dokumentów, publikacji i innych materiałów źródłowych, wykorzystanych przy ewaluacji**
- 7.5. Narzędzia badawcze zastosowane w ewaluacji**
- 7.6. Nagrania (audio lub video) z wywiadów z badań jakościowych (typu IDI, panel ekspertów)**
- 7.7. Matryca projektów i mapa ryzyk w wersji elektronicznej**
- 7.8. Prezentacje opracowane w trakcie realizacji badania (dokumenty w wersji elektronicznej - prezentacja Raportu metodologicznego, końcowego)**
- 7.9. Informacja dla prasy streszczająca najważniejsze wnioski i wyniki badania**
- 7.10. Zestawienia szczegółowe dotyczące projektów**