

Revizijska ekipa

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik EU in programov ali upravljavskih tem, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat II, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova in ki je specializiran za naložbe v kohezijo, rast in vključevanje. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Oskar Herics, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Margit Spindelegger, vodilni upravni uslužbenec Emmanuel Rauch in vodja naloge Rafal Gorajski. V revizijski ekipi so bili Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu in Maciej Szymura. Pravno svetovanje je zagotavljala Eleonore von Bardeleben, jezikovno podporo pa Richard Moore.



Od leve proti desni: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

VSEBINA

	Odstavek
Glosar	
Povzetek	I–IX
Uvod	1–20
Kaj je Jaspers?	1–5
Kaj dela Jaspers?	6–14
Obseg revizije in revizijski pristop	15–20
Opažanja	21–116
Slabosti pri opredelitvi glavnih ciljev Jaspersa so povzročile pomanjkljivosti v njegovem delovanju	21–53
Glavni cilji za Jaspers niso bili dovolj jasni in so si deloma nasprotovali	22–27
Vloge in odgovornosti glavnih deležnikov niso bile dovolj jasne	28–36
Jaspers v številnih primerih ni ustrezno usmeril svoje pomoči	37–43
Pri vzpostavljanju nove funkcije neodvisnega pregleda kakovosti za programsko obdobje 2014–2020 so bile prisotne pomembne slabosti	44–53
Jaspers je imel učinek na kakovost projektov, ne pa tudi na črpanje sredstev	54–78
Na splošno celovita pomoč Jaspersa je prispevala k boljši projektni dokumentaciji in hitrejšim odobritvam projektov	55–66
Na splošno je imel Jaspers učinek na kakovost revidiranih velikih projektov	67–74
Pri revidiranih projektih Jaspers ni mogel imeti učinka na črpanje sredstev EU	75–78
Učinek Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic še ni prinesel večje neodvisnosti od pomoči Jaspersa	79–85
Jaspers se je od leta 2012 dalje bolj osredotočal na krepitev upravnih zmogljivosti držav članic	80–82

Države članice želijo še naprej prejemati podporo za svoje upravne zmogljivosti	83–85
Znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju, spremljanju in ocenjevanju dejavnosti Jaspersa so ogrozile uspešno delovanje pobude	86–116
Sodišče je odkrilo znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju dejavnosti Jaspersa	87–90
Sodišče je odkrilo znatne pomanjkljivosti pri spremljanju dejavnosti Jaspersa	91–95
V ocenah Jaspersa je priporočeno nadaljevanje, vendar so omenjene tudi pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati	96–98
Dejanska uporaba nasvetov Jaspersa se je spremljala samo v omejenem obsegu	99–106
Sodišče je odkrilo pomanjkljivosti pri spremljanju in ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa	107–111
Sodišče je odkrilo pomanjkljivosti pri učinkovitosti Jaspersa	112–116
Zaključki in priporočila	117–138
Priloga I – Število vseh nalog v okviru Jaspersa v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020, razčlenjeno glede na status in vrsto naloge	
Priloga II – Pregled revidiranih nalog	
Odgovori Komisije	

GLOSAR

Akcijski načrt: akcijski načrti so pripravljene za vsako državo članico v sodelovanju z zadevno državo upravičenko in Evropsko komisijo, v njih pa je navedeno delo, ki ga načrtuje Jaspers. Od 1. januarja 2014 dalje je vsak nov akcijski načrt postal tekoči načrt z enkratnim podpisom tega dokumenta za programsko obdobje 2014–2020. Načrti ostanejo veljavni v celotnem obdobju 2014–2020 in z dogovorom strani z izmenjavo dopisov se uvedejo redne spremembe (dodajanje in odstranitev projektov).

Analiza stroškov in koristi (CBA): tehnika za primerjavo predvidenih stroškov in pričakovanih koristi, povezanih s predlogom, ki pomaga nosilcem odločanja sprejeti informirane odločitve o sprejetju ali zavrnitvi predloga.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR): cilj Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) je okrepitev gospodarske in socialne kohezije v Evropski uniji, in sicer z odpravljanjem glavnih regionalnih neravnovesij s finančno podporo za izgradnjo infrastrukture in za produktivne naložbe za ustvarjanje delovnih mest, v glavnem za podjetja.

Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI): evropski strukturni in investicijski skladi zajemajo pet ločenih skladov, katerih cilj je zmanjšati regionalna neravnovesja po vsej Evropski uniji in katerih okviri politike so določeni za sedemletno proračunsko obdobje večletnega finančnega okvira. Skladi zajemajo: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad (KS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Instrument za predpristopno pomoč: instrument za predpristopno pomoč je sredstvo, s katerim EU podpira reforme v državah, ki se pripravljajo na pristop k EU, s finančno in tehnično pomočjo. Sredstva instrumenta za predpristopno pomoč krepijo zmogljivosti držav skozi ves pristopni proces, kar je privedlo do naprednih in pozitivnih sprememb v regiji.

Izložek: nekaj, kar se proizvede ali doseže z viri, dodeljenimi za neko intervencijo (npr. izvedeni tečajji usposabljanja za brezposelne mlade, število zgrajenih čistilnih naprav za odpadne vode ali kilometri zgrajenih cest itd.).

Kazalnik: kazalnik je merljiv nadomestek npr. za cilj, s katerim se pridobijo koristne informacije za oceno tega, koliko je bil cilj dosežen.

Kohezijska politika: kohezijska politika je eno od najboljsežnejših področij porabe proračuna EU. Njen cilj je zmanjšati razvojne razlike med različnimi regijami s prestrukturiranjem nazadujočih industrijskih območij in diverzifikacijo podeželja ter spodbujati čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje. Financira se iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada.

Kohezijski sklad: Kohezijski sklad je namenjen izboljšanju ekonomske in socialne kohezije v Evropski uniji s financiranjem okoljskih in prometnih projektov v državah članicah, v katerih je BNP na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU.

Neodvisni pregled kakovosti (IQR): ocena vloge za veliki projekt, ki jo izvede neodvisen organ, preden jo država članica predloži Komisiji v odobritev. JASPERS deluje kot neodvisni pregledovalec kakovosti za vse države, ki zaprosijo za pomoč. Komisija lahko zavrne finančno pomoč le v primerih, v katerih ugotovi pomembne slabosti v poročilu o neodvisnem pregledu kakovosti.

Ocena po predložitvi: ocena, ki jo izvede Jaspers na zahtevo Komisije, v zvezi z vlogo za veliki projekt, ki jo je predložila država članica in za katero Jaspers ni izvedel neodvisnega pregleda kakovosti.

Operativni program (OP): operativni program določa prioritete in specifične cilje držav članic ter način uporabe financiranja (sofinanciranja EU ter nacionalnega javnega in zasebnega sofinanciranja) v danem obdobju (običajno sedem let) za financiranje projektov. Ti projekti morajo prispevati k doseganju nekega števila ciljev, določenih v okviru operativnega programa. Operativni program pripravi država članica, preden pa so mogoča plačila iz proračuna EU, ga mora odobriti Komisija. Program se v obdobju, ki ga pokriva, lahko spremeni le, če se s tem strinjata obe strani.

Organ upravljanja: organ upravljanja je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ (ali drug javni ali zasebni organ), ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa.

Njegove naloge vključujejo izbiranje projektov za financiranje, spremljanje izvajanja projektov in poročanje Komisiji o finančnih vidikih in doseženih rezultatih.

Poročilo ob zaključku ukrepa (ACN): standardiziran dokument, ki ga sestavi Jaspers in v katerem je povzeto opravljeno delo v okviru projekta in po potrebi navedena priporočila za nacionalne organe.

Projekti, razdeljeni v faze: nedokončani veliki projekti iz prejšnjega programskega obdobja, katerih neizvedeni del, ki ga mora biti mogoče finančno in fizično opredeliti, je bil prenesen v programsko obdobje 2014–2020.

Rezultat: rezultat je merljiva neposredna ali posredna posledica vzročno-posledičnega razmerja.

Učinek: dolgoročneje socialno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče opaziti po nekem obdobju po zaključku intervencije in lahko vplivajo na neposredne upravičence intervencije ali druge posredne upravičence (npr. znižanje stopenj brezposelnosti, izboljšanje kakovosti vode itd.).

Učinkovitost: načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi izločki.

Veliki projekti: veliki projekti so infrastrukturni projekti velikega obsega v prometnem, okoljskem in drugih sektorjih, kot so kultura, izobraževanje, energetika ali IKT, ki so pogosto strateško pomembni za EU in so zato predmet posebnega postopka odobritve Komisije. Vključujejo ekonomsko nedeljiv sklop del, dejavnosti ali storitev, ki izpolnjuje točno določeno tehnično funkcijo in ima jasno opredeljen namen. V uredbi o skupnih določbah je določeno, da so veliki projekti tisti, katerih skupni upravičeni stroški (skupni stroški za programsko obdobje 2007–2013), ki so se ocenjevali pri določanju prispevka iz skladov, presegajo 50 milijonov evrov. Ta prag je bil za programsko obdobje 2014–2020 v primeru projektov, ki spodbujajo trajnostni promet in odpravo ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah, zvišan na 75 milijonov evrov.

Vrhovna revizijska institucija (VRI): neodvisen organ, odgovoren za preverjanje prihodkov in odhodkov države. V vsaki državi članici EU je ena vrhovna revizijska institucija, Evropsko računsko sodišče pa je vrhovna revizijska institucija EU.

POVZETEK

O pobudi JASPERS

I. Evropska komisija se je leta 2005 odločila z Evropsko investicijsko banko (EIB) sodelovati v novi pobudi, imenovani Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah (JASPERS), da bi državam članicam, ki so se EU pridružile leta 2004 ali pozneje, zagotovila brezplačno svetovanje in jim tako pomagala pri pripravi visokokakovostnih predlogov za velike naložbene projekte, ki bi se financirali iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj EU.

Kako je Sodišče izvedlo revizijo

II. Sodišče je ocenilo, ali je Jaspers v državah članicah, ki so prejele podporo, pozitivno prispeval k razvoju in splošni kakovosti projektov, ki jih sofinancira EU, ter ali je izboljšal njihove upravne zmogljivosti.

III. Revizija je bila izvedena v štirih državah članicah: na Hrvaškem, Malti, Poljskem in v Romuniji. Revizija je zajela obdobje od začetka delovanja Jaspersa leta 2006 do konca leta 2016. Na Hrvaškem in Poljskem je bila revizija izvedena v sodelovanju z njunima vrhovnima revizijskima institucijama, ki sta svoji reviziji učinka Jaspersa na nacionalni ravni opravljali ob istem času, ko je potekala tudi revizija Sodišča¹.

Ugotovitve Sodišča

IV. Pri opredelitvi glavnih ciljev ter vlog in odgovornosti Jaspersa je bilo nekaj pomanjkljivosti, zato pomoč Jaspersa ni bila dovolj usmerjena. Jaspers je bil sprva sicer zasnovan kot pobuda za programsko obdobje 2007–2013, vendar je postal dolgoročna

¹ Poročilo vrhovnega revizijskega urada Poljske o delovanju pobude JASPERS na Poljskem iz oktobra 2016 in poročilo državnega revizijskega urada Hrvaške o učinku pobude programa JASPERS na podane predloge za projekte Republike Hrvaške za sofinanciranje iz skladov EU iz maja 2017.

pobuda, saj je bilo njegovo delovanje podaljšano še v obdobje 2014–2020. Ker nima jasnih merljivih ciljev, ni mogoče dokazati, da je dosegel svoj namen. Na začetku programskega obdobja 2014–2020 je Jaspers začel podpirati tudi projekte, razdeljene v faze, in spodbujal države članice, naj bolj izkoristijo njegovo brezplačno pomoč v fazi izvajanja projektov. Toda to nista bili prioriteta.

V. Pri vzpostavljanju nove funkcije neodvisnega pregleda kakovosti za programsko obdobje 2014–2020 so bile prisotne pomembne slabosti. Funkcionalna neodvisnost Jaspersove službe za neodvisni pregled kakovosti je bila zmanjšana, ker je bila ista oseba odgovorna za potrjevanje dela službe za neodvisni pregled kakovosti in svetovalnih oddelkov. Poleg tega do oktobra 2017 niso bili sprejeti postopki, ki bi opredeljevali procese neodvisnega pregleda kakovosti v Jaspersu. Sodišče je ugotovilo visoko tveganje pristranskosti v zvezi s svetovalno funkcijo Jaspersa. Poleg tega Komisija ni imela neposrednega vpliva na način izvajanja neodvisnih pregledov kakovosti v praksi, čeprav so bili ti bistven del njenega postopka odobritve velikih projektov, kar je povzročilo tveganje, da pregledi ne bodo izvedeni v skladu z namenom.

VI. Jaspers je prispeval k hitrejšim odobritvam projektov in vplival na kakovost projektov. Poleg tega je imel pozitiven učinek na kakovost pripadajoče projektne dokumentacije. Sodišče je tudi ugotovilo, da je Jaspers zagotovil relativno celovito pomoč. Komisija je v programskem obdobju 2007–2013 skupno potrebovala manj časa za odobritev velikih projektov, če jim je Jaspers zagotovil pomoč. Vendar pa je Sodišče opazilo, da Jaspers na splošno ni mogel imeti učinka na črpanje sredstev EU. Sodišče je ugotovilo, da bi lahko bil v programskem obdobju 2014–2020 skupni čas, potreben za odobritev velikih projektov, znatno manjši. Nazadnje je Sodišče ugotovilo, da so bile pri velikih projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, napake v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo, ugotovljene v revizijah skladnosti, ki jih je opravilo Sodišče v letih 2014 in 2015, manj pogoste.

VII. Učinek Jaspersa na upravne zmogljivosti še ni privedel do višje stopnje neodvisnosti od njegove pomoči. Na splošno so tako nacionalni organi kot tudi upravičenci projekta navedli, da je imel Jaspers pozitiven učinek na njihove upravne zmogljivosti, čeprav so nekateri navedli, da se še vedno močno opirajo na pomoč Jaspersa. Sodišče ni odkrilo dokazov, da se

je to izboljšanje upravnih zmogljivosti dejansko uresničilo. Ugotovilo je, da se je Jaspers sčasoma bolj osredotočil na krepitev upravnih zmogljivosti držav članic.

VIII. Zaradi tega in zaradi znatnih pomanjkljivosti pri spremljanju dejavnosti Jaspersa sta bili ogroženi zlasti učinkovitost in uspešnost delovanja pobude. EIB ni želela zagotoviti informacij o dejanskih stroških za Jaspers, Komisija pa je lahko le deloma dokazala verodostojnost standardnih stroškov Jaspersa za zaposlene, ki jih je zagotovila EIB, do leta 2014.

Kaj Sodišče priporoča

IX. Komisija naj:

- (a) prevzame večji nadzor nad strateškim načrtovanjem Jaspersa, vključno z vsemi vrstami dejavnosti Jaspersa, in pri tem upošteva, da je bil Jaspers prvotno zasnovan kot začasna pobuda, zato naj omogoči njegovo postopno odpravo, če so izpolnjeni glavni cilji;
- (b) sprejme takojšnje ukrepe za ublažitev visokega tveganja pristranskosti, kadar Jaspers izvaja neodvisne preglede kakovosti za oceno projektov, ki jim je zagotovil svetovalno podporo;
- (c) si zagotovi dostop do vse relevantne dokumentacije, da bi lahko preverila kakovost postopkov neodvisnih pregledov kakovosti, ki jih izvaja Jaspers;
- (d) usmeri pomoč Jaspersa glede na stopnjo razvoja projekta in se še naprej osredotoča na zagotavljanje svetovalnih storitve za velike projekte;
- (e) vključi dejavnosti Jaspersa v lastno strategijo tehnične pomoči z namenom boljšega usklajevanja z Jaspersom v zvezi z izvajanjem stalnih (ne priložnostnih) dejavnosti za razvoj upravnih zmogljivosti držav članic; postopoma prilagodi vlogo, naravo in intenzivnost dejavnosti Jaspersa za krepitev zmogljivosti v državah članicah, da bi jim zagotovila spodbude za doseganje zadostne in trajnostne ravni upravnih zmogljivosti;

- (f) uvede celovit sistem za spremljanje tega, v kolikšni meri je Jaspers dosegel svoje dolgoročne in kratkoročne cilje; zagotovi, da bodo prihodnje ocene Jaspersa dovolj celovite, in oblikuje zaključke o doseganju njegovih glavnih ciljev; sprejeme ukrepe za optimizacijo učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa; ter zagotovi, da so stroški Jaspersa razumni in da odražajo dejanske nastale stroške.

UVOD

Kaj je Jaspers?

1. Države članice, ki so se pridružile EU leta 2004 ali pozneje, lahko črpajo veliko sredstev iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj². Romunija, Bolgarija in Hrvaška so do pristopa k EU prejemale tudi finančno pomoč EU v okviru instrumenta za predpristopno pomoč.

Hkrati pa so uprave teh držav imele le omejene zmogljivosti za upravljanje sredstev EU ter pripravljane in izvajanje projektov v skladu z zahtevami EU.

2. Da bi rešila to slabost, se je Evropska komisija odločila z Evropsko investicijsko banko (EIB) sodelovati v novi pobudi, s katero naj bi tem državam članicam zagotovila tehnično svetovanje. Leta 2006 so Komisija, Evropska investicijska banka (EIB), Evropska banka za obnovo in razvoj ter banka Kreditanstalt für Wiederaufbau sklenile memorandum o soglasju o vzpostavitvi pobude. Namen pobude, imenovane Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah (JASPERS), je bil zagotoviti državam članicam neodvisno brezplačno svetovanje za pripravo visokokakovostnih velikih projektov z velikimi naložbami, ki bi jih sofinancirala EU. Svetovanje se je nanašalo na primer na študije izvedljivosti, analize stroškov in koristi ter okoljska vprašanja (glej **odstavek 57**).

3. Sprva je bilo predvideno, da bo Jaspers deloval le v programskem obdobju 2007–2013 in bo namenjen le državam članicam, ki so pristopile k EU leta 2004 ali pozneje³, vendar se je z okvirnim partnerskim sporazumom, podpisanim leta 2014⁴, njegovo delovanje podaljšalo še v programsko obdobje 2014–2020 (vključno z novim mandatom za instrument za

² Za programsko obdobje 2014–2020 so bili vzpostavljeni evropski strukturni in investicijski skladi, ki med drugim vključujejo Kohezijski sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR).

³ Jaspers je izjemoma zagotavljal pomoč Grčiji od leta 2013.

⁴ Okvirni partnerski sporazum o upravljanju instrumenta za tehnično pomoč Jaspers za programsko obdobje 2014–2020, sklenjen med Evropsko komisijo in EIB novembra 2014.

povezovanje Evrope)⁵. Hkrati se je tudi odprlo za vse države članice in države kandidatke, dokler so bila na voljo potrebna sredstva.

4. Pobudo tehnične pomoči Jaspers upravlja poseben oddelek EIB, ki se imenuje Jaspers. Jaspers ima približno 124 zaposlenih⁶. Njegov sedež je v Luxembourggu v prostorih EIB. Poleg tega ima še tri regionalne urade v Varšavi, na Dunaju in v Bukarešti ter podružnico v Bruslju. Skupaj ga financirajo EIB, Komisija iz proračuna EU in EBRD⁷. Te tri partnerice v usmerjevalnem odboru Jaspersa, ki mu predseduje Komisija, soglasno sprejemajo strateške odločitve glede usmeritve pobude in nadzora nad njo.

5. Dejanski stroški Jaspersa od začetka njegovega delovanja leta 2006 do konca leta 2016 so bili 284,2 milijona EUR. Približno 79 % skupnih stroškov Jaspersa (približno 223,5 milijona EUR) se je financiralo iz proračuna EU. Za podrobnejše informacije glej **tabelo 1**. Preostale prispevke so zagotovile druge partnerice v obliki uslužbencev, dodeljenih Jaspersu.

⁵ Tudi mandat za instrument za predpristopno pomoč za programsko obdobje 2014–2020.

⁶ Podatek z dne 31. decembra 2016.

⁷ Banka Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) je bila četrta ustanovna partnerica, vendar ni podaljšala svojega sodelovanja za programsko obdobje 2014–2020. EBRD se je odločila, da se umakne iz pobude z učinkom od julija 2017 dalje.

Tabela 1 – Dejanski stroški (večinoma na osnovi stroškov na enoto) in število zaposlenih (na koncu leta) Jaspersa do leta 2016

Leto	Dejanski stroški Jaspersa ¹	Prispevek Komisije ¹	Stopnja financiranja Komisije	Število zaposlenih (ekvivalent zaposlitev za polni delovni čas)
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	–	15
2007	17,8	13,2	74 %	56
2008	21,2	16,0	75 %	61
2009	23,5	17,1	72 %	77
2010	30,2	23,4	77 %	88
2011	32,0	26,5	83 %	89
2012	30,4	24,2	80 %	91
2013	31,6	23,1	73 %	87
2014	28,9	21,8	75 %	96
2015	32,4	25,7	79 %	116
2016	36,0	28,8	80 %	124
Skupaj	284,2	223,5	79 %	–

¹ V milijonih EUR.

Opomba: glede na letna poročila Jaspersa v letu 2006 ni bilo dejanskih stroškov, Komisija pa je v letu 2006 vseeno izvedla plačila Jaspersu. V podatke ni vključen mandat Jaspersa za instrument za predpristopno pomoč in instrument za povezovanje Evrope.

Vir: analiza letnih poročil Jaspersa in odgovorov Komisije, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče

Kaj dela Jaspers?

6. Posamezna zadolžitev Jaspersa se imenuje „naloga“. Naloge imajo naslednje glavne oblike:

- individualna podpora za velike projekte in projekte, ki niso veliki (glej **odstavek 7**), vključno z začasno podporo za velike projekte, razdeljene v faze (glej **odstavek 40**),
- horizontalna podpora (glej **odstavek 8**),
- ukrepi za krepitev zmogljivosti (glej **odstavek 9**),
- funkcije pregledovanja (glej **odstavek 10**):
 - neodvisni pregledi kakovosti,
 - ocene po predložitvi.

7. Glavni strateški cilj Jaspersa je zagotavljanje posamične podpore čim prej med pripravo projekta, kar pomeni pomoč upravičenim državam članicam pri pripravi projektov za dodelitev nepovratnih sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada⁸. V praksi lahko Jaspers zagotovi podporo v kateri koli fazi projekta, od zasnove do odobritve in izjemoma tudi še v fazi izvajanja. Večina teh nalog se nanaša na velike projekte, torej projekte, katerih stroški presegajo opredeljen prag⁹ in za katere je potrebna odobritev Komisije. Jaspers lahko zagotovi podporo tudi za projekte, ki niso veliki in ki jih odobrijo države članice, zlasti če imajo posebno strateško vrednost.

8. Horizontalna podpora je lahko zagotovljena v obliki svetovanja skupinam različnih, a povezanih projektov v eni ali več državah članicah ali v obliki strateškega svetovanja organom države članice.

9. Jaspers je leta 2011 vzpostavil platformo za mreženje, namenjeno ukrepom za krepitev zmogljivosti. Ta organizira tečaje usposabljanja in prireditve za mreženje z namenom izboljšanja zmožnosti organov držav članic, da pripravijo projekte v skladu s predpisi EU, in razširjanja dobrih praks.

10. Leta 2015 je Jaspers začel izvajati tudi preglede vlog za velike projekte v okviru postopka Komisije za odobritev velikih projektov. Ti pregledi se lahko izvajajo v obliki neodvisnih pregledov kakovosti (glej **odstavke 44 do 52**). Neodvisne preglede kakovosti izvaja oddelek v

⁸ Memorandum o soglasju iz leta 2006.

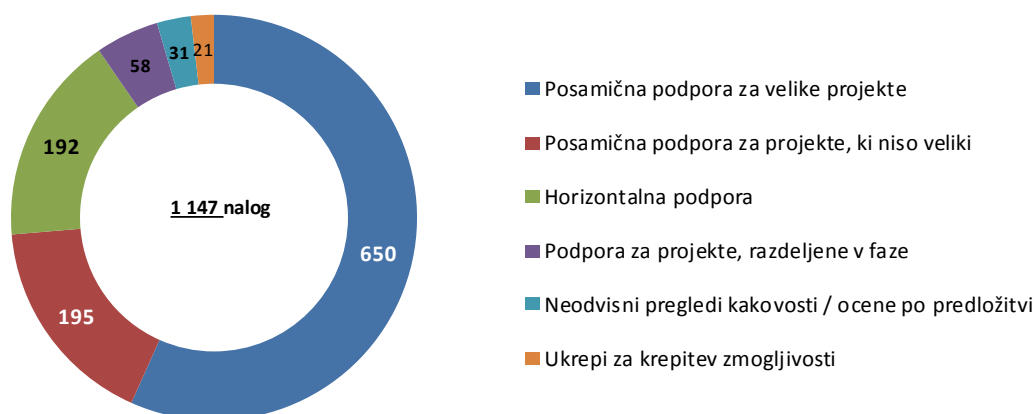
⁹ Za programsko obdobje 2007–2013 v skladu s členom 39 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu (UL L 210, 31.7.2006, str. 25), kadar skupni stroški projekta presegajo 50 milijonov EUR.

Za programsko obdobje 2014–2020 v skladu s členom 100 uredbe o skupnih določbah št. 1303/2013, če skupni upravičeni stroški presegajo 50 milijonov EUR oziroma 75 milijonov EUR v primeru operacij, ki prispevajo k spodbujanju trajnostnega prometa in odpravi ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah.

Bruslju na zahtevo držav članic, kot je določeno v uredbi o skupnih določbah¹⁰. Na zahtevo Komisije, ne države članice, lahko Jaspers od leta 2015 dalje zagotovi tudi preglede v obliki ocene po predložitvi. Obseg ocene po predložitvi je ožji od obsega neodvisnega pregleda kakovosti. Neodvisni pregledi kakovosti in ocene po predložitvi se lahko izvedejo tudi za velike projekte, za katere je Jaspers že pred predložitvijo vlog zanje zagotovil svetovanje.

11. Jaspers je od začetka delovanja leta 2006 do konca leta 2016 zaključil 1 147 nalog. Približno dve tretjini teh nalog sta zadevali velike projekte. Na **sliki 1** so prikazane podrobnosti o številu zaključenih nalog, razčlenjenih po vrstah.

Slika 1 – Zaključene naloge Jaspersa po vrstah (2006–2016)

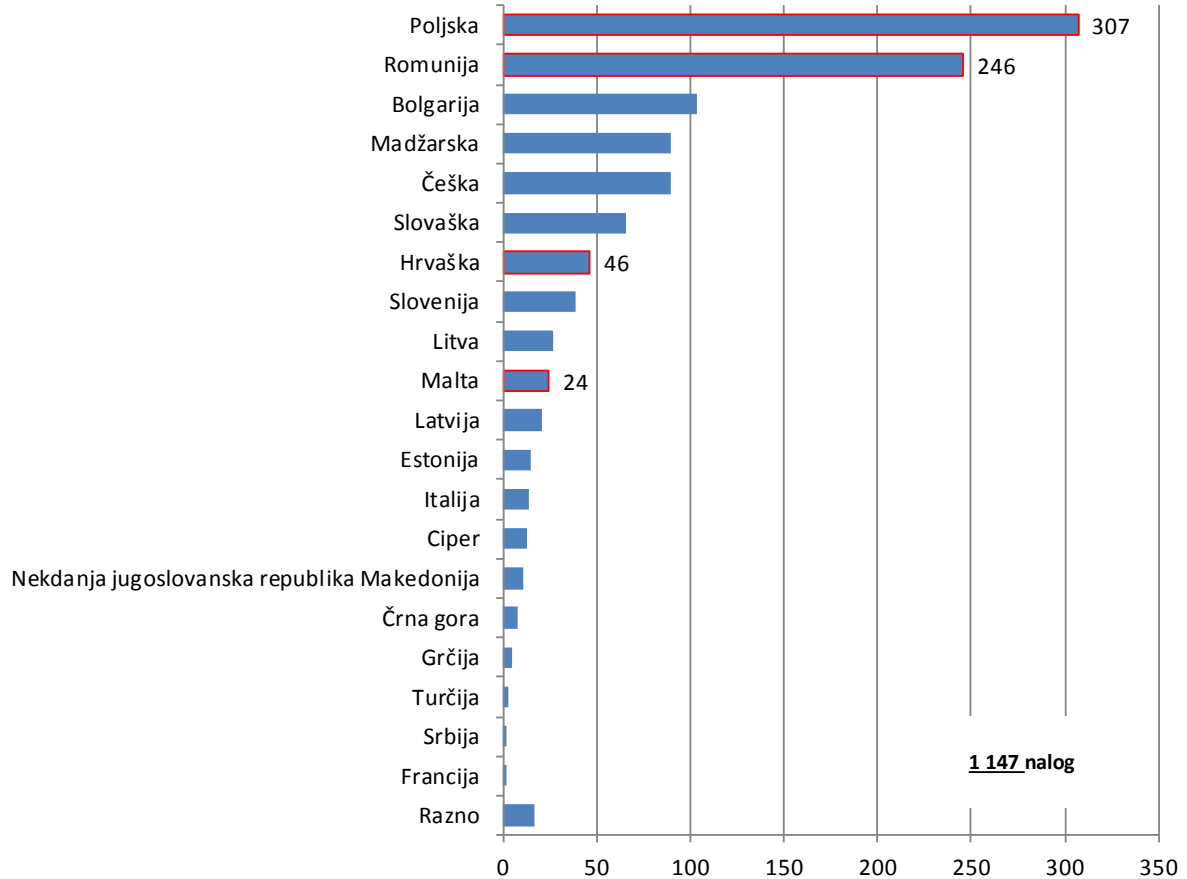


Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Jaspersa (z dne 31. decembra 2016)

12. Približno 50 % vseh zaključenih nalog Jaspersa je zadevalo dejavnosti na Poljskem (307) in v Romuniji (246). **Slika 2** prikazuje število nalog Jaspersa v posameznih državah članicah.

¹⁰ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

Slika 2 – Zaključene naloge Jaspersa po državah članicah



Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Jaspersa (z dne 31. decembra 2016)

13. Od leta 2006 do decembra 2016 je Komisija odobrila 963 velikih projektov iz programskega obdobja 2007–2013¹¹. Od teh jih je Jaspers podprl 511 (približno 53 %). Skupni znesek, vložen v te projekte, je znašal približno 77,6 milijarde EUR, prispevek EU pa 46,2 milijarde EUR.

14. Število vseh nalog Jaspersa v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020, razčlenjeno glede na status in vrsto naloge, je predstavljeno v **Prilogi I.**

¹¹ Po navedbah Komisije iz leta 2017 naj bi v programskem obdobju 2007–2013 sprejela pozitivne odločitve za 970 velikih projektov.

Obseg revizije in revizijski pristop

15. Namen te revizije je bil oceniti, ali je Jaspers pozitivno prispeval k projektom v državah članicah, ki jih sofinancira EU.

Zato je bila revizija osredotočena na tri različna področja. Sodišče je preučilo institucionalno ureditev Jaspersa, način njegovega upravljanja in obseg njegovih dejavnosti. V zvezi s tem Sodišče ni revidiralo posojilnih dejavnosti EIB, povezanih s projekti, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč¹². Preverjen je bil tudi dejanski učinek dejavnosti Jaspersa na projekte v vzorcu in na upravne zmogljivosti držav članic. Sodišče je preučilo tudi sisteme, ki se uporabljajo na različnih ravneh, za spremljanje in ocenjevanje dela ter učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa.

16. Revizija je zajela obdobje od začetka delovanja Jaspersa leta 2006 do konca leta 2016, zato so bile vključene naloge iz obeh programskih obdobj, 2007–2013 in 2014–2020. Kadar je bilo relevantno, je Sodišče upoštevalo tudi informacije o obdobju do avgusta 2017, ki sta jih zagotovili Komisija in EIB.

17. Revizijsko delo je bilo opravljeno pri Komisiji, v oddelku Jaspers pri EIB in v usmerjevalnem odboru Jaspersa ter v štirih izbranih državah članicah: na Hrvaškem, Malti, Poljskem in v Romuniji. Te štiri države članice so bile izbrane na podlagi obsega prejete pomoči Jaspersa, njihove geografske razdelitve in ravni njihovih izkušenj s porabljanjem sredstev EU.

18. Revizija je temeljila zlasti na naslednjih dokazih:

- razgovorih z uradniki in upravičenci na ravni EU in na nacionalni ravni;
- analizi dokumentacije in podatkov, ki so jih dali na voljo nacionalni organi, oddelek Jaspers pri EIB in Komisija;

¹² V skladu s členom 287(3) PDEU ima Sodišče pravico izvesti revizijo dejavnosti EIB le v zvezi z njenim upravljanjem odhodkov in prihodkov iz proračuna EU.

- pregledu vzorca 28 posameznih projektnih nalog (med katerimi je bilo 25 povezanih z velikimi projekti, 3 pa s projekti, ki niso bili veliki) in 9 horizontalnih nalog Jaspersa (*Priloga II*); izboru vzorca, osredotočenega na zaključene naloge¹³;
- pregledu 343 poročil ob zaključku ukrepa (ACN), povezanih z nalogami v štirih obiskanih državah članicah;
- analizi rezultatov revizij skladnosti, ki jih je Sodišče opravilo leta 2014 in 2015, povezanih z velikimi projekti.

19. Poleg tega se je Sodišče sklicevalo na končno revizijsko poročilo o velikih projektih v GD REGIO, ki ga je oktobra 2017 objavila Služba Komisije za notranjo revizijo. V obseg te revizije je bil vključen pregled procesov in kontrol, ki jih je vzpostavil GD REGIO za odobravanje in spremljanje velikih projektov v programskem obdobju 2014–2020, med drugim pa je zajemal tudi uporabo Jaspersove funkcije za neodvisni pregled kakovosti.

20. Pri izvajanju delov te revizije, ki so zadevali Hrvaško in Poljsko, je Sodišče sodelovalo z njunima vrhovnima revizijskima institucijama, ki sta svoji reviziji učinka Jaspersa na nacionalni ravni opravljali ob istem času, ko je potekala tudi revizija Sodišča¹⁴. To sodelovanje je vključevalo izmenjavo mnenj o revizijskem pristopu in metodologiji Sodišča ter razprave o glavnih rezultatih revizijskega dela v zvezi s posamezno državo.

¹³ Od nalog v vzorcu Sodišča se jih je 29 nanašalo na programsko obdobje 2007–2013, osem pa na programsko obdobje 2014–2020 (glej Prilogo II, za celotno populacijo pa Prilogo I).

¹⁴ Poročilo vrhovnega revizijskega urada Poljske o delovanju pobude JASPERS na Poljskem iz oktobra 2016 in poročilo državnega revizijskega urada Hrvaške o učinku pobude programa JASPERS na podane predloge za projekte Republike Hrvaške za sofinanciranje iz skladov EU iz maja 2017.

OPAŽANJA

Slabosti pri opredelitvi glavnih ciljev Jaspersa so povzročile pomanjkljivosti v njegovem delovanju

21. Sodišče meni, da ustrezno opredeljeni in nedvoumni strateški cilji na najvišji ravni zagotavljajo trdno podlago za usmerjanje sredstev Jaspersa na najpomembnejša področja. Pomembni so tudi za nadaljnje spremljanje in ocenjevanje delovanja Jaspersa ter opredelitev področij, na katerih je potrebna dodatna podpora. Sodišče tudi meni, da so jasno opredeljene vloge in odgovornosti ključne za zagotavljanje preglednosti in odgovornosti, preprečevanje podvajanja in zagotavljanje nepristranskosti, kadar je to pomembno. Zato je Sodišče ocenilo institucionalno ureditev Jaspersa ob njegovi vzpostavitvi leta 2006 in ob njegovem podaljšanju leta 2014.

Glavni cilji za Jaspers niso bili dovolj jasni in so si deloma nasprotovali

22. Jaspers je bil sprva zasnovan kot pobuda za programsko obdobje 2007–2013. Zamisel za Jaspers je bila prvič opisana v konceptnem dokumentu, izdanem leta 2005¹⁵. V njem je bilo navedeno, da bi naj veliki projekti v državah članicah, ki so pristopile k Evropski uniji leta 2004 ali pozneje, ter Grčiji, Španiji in na Portugalskem¹⁶ imeli prednost pri prejemanju podpore Jaspersa.

23. V konceptnem dokumentu je tudi bilo navedeno, da bosta Komisija in EIB pregledali delovanje Jaspersa po prvih dveh letih njegovega delovanja in odločili o njegovi nadaljnji strateški usmeritvi, saj ob začetku delovanja Jaspersa ni bilo mogoče jasno predvideti

¹⁵ Končna različica z dne 6. septembra 2005.

¹⁶ Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija ter države pristopnice Bolgarija, Hrvaška in Romunija. Grčija, Španija in Portugalska so bile navedene v konceptnem dokumentu iz leta 2005, vendar niso bile vključene v memorandum o soglasju iz leta 2006. Grčiji se je pomoč začela zagotavljati leta 2013 (brez spremembe memoranduma o soglasju iz leta 2006).

prihodnjega povpraševanja. Čeprav je bila splošna osredotočenost, predvidena v konceptnem dokumentu, prenesena v memorandum o soglasju iz leta 2006 (glej **odstavka 2 in 3**), so bili nekateri vidiki praktično odloženi. Med slednjimi je bila tudi osredotočenost na krepitev upravnih zmogljivosti držav članic. Opuščena je bila tudi zaveza, da se izvede pregled po dveh letih delovanja.

24. Splošni strateški cilj Jaspersa, opisan v memorandumu o soglasju iz leta 2006, je bil pomagati upravičenim državam članicam, da pripravijo in predložijo visokokakovostne projekte za dodelitev nepovratnih sredstev iz strukturnih in kohezijskih skladov. Njegov namen je bil pospešiti črpanje razpoložljivih sredstev EU. Oba cilja – izboljšanje kakovosti in črpanje – sta relevantna tudi v programskem obdobju 2014–2020.

Medtem ko je v konceptnem dokumentu groba ocena pričakovanega števila vlog za velike projekte na leto, pa pred začetkom izvajanja pobude Jaspers za programsko obdobje 2007–2013 ni bila izvedena nobena ocena potreb. Za razliko od tega je Komisija za programsko obdobje 2014–2020 pred podaljšanjem mandata Jaspersa in njegovim odprtjem za vse države članice (glej **odstavek 3**) sodelovala z Jaspersom pri izvedbi formalizirane ocene potreb, vendar Sodišče meni, da je bila ta ocena potreb preveč optimistična (glej **odstavke 52 in 87 do 90**).

25. Končni namen Jaspersa, da pomaga državam članicam čim boljše izkoristiti pomoč, ki je na voljo v strukturnih in kohezijskih skladih, je jasen, glavna cilja Jaspersa pa nista bila dovolj jasna ali dovolj natančna v nobenem od programskih obdobjih. Načrtovani cilj pobude, da izboljša kakovost projektov, ni bil natančno opredeljen, cilj izboljšanja črpanja sredstev EU¹⁷ pa je bil nejasen. Poleg tega sta si glavna cilja vsaj delno nasprotovala, saj izboljšanje projekta lahko npr. povzroči dodatne zamude in s tem ovira črpanje sredstev (glej tudi **odstavek 96**). To je bila nezadovoljiva podlaga za ocenjevanje uspešnosti pobude.

26. Komisija ni opredelila, na kakšni podlagi bo presodila, ali sta bila glavna cilja Jaspersa dosežena in kako. Na primer, v konceptnem dokumentu je bil določen cilj krepitev upravnih

¹⁷ Boljše črpanje sredstev na splošno pomeni, da se sredstva EU porabljajo prej in hitreje.

zmogljivosti, ki naj bi prispevala k izboljšanju kakovosti projektov ter črpanju sredstev, vendar pa ni bil prenesen v memorandum o soglasju za programsko obdobje 2007–2013. Vključen je bil šele v okvirni partnerski sporazum za programsko obdobje 2014–2020, a brez navedbe specifičnih ciljev. Zato niso bili s tem ciljem v nobenem obdobju povezani specifični cilji; namesto tega je bila krepitev upravnih zmogljivosti določena kot dolgoročni učinek. Zaradi tega je prišlo do naslednjih težav.

27. Cilj krepitev upravnih zmogljivosti je sam po sebi tak, da ga je treba čez čas znova obravnavati: ko neka država članica na nekem področju poveča svoje upravne zmogljivosti na želeno raven, se potreba po dodatnih ukrepih za krepitev zmogljivosti zmanjša. Zato se v takšnem primeru pričakuje, da bodo določeni tematski cilji, ki bi po tem, ko bi bili doseženi, jasno pokazali, da nekateri ukrepi za krepitev zmogljivosti niso več potrebni. Vseeno pa v tem primeru niti Komisija niti Jaspers nista določila specifičnih ciljev v zvezi s krepitevijo zmogljivosti.

Vloge in odgovornosti glavnih deležnikov niso bile dovolj jasne

28. Delo Jaspersa v večini financira Komisija, izvaja pa ga EIB na zahtevo držav članic. Vloge in odgovornosti Jaspersa in njegovih glavnih deležnikov¹⁸ niso bile jasno opredeljene v nobenem od programskih obdobj, vključno s formalnimi sporazumi med Komisijo in EIB, kot so npr. letni sporazumi o prispevku.

29. Edini dokaz o formaliziranih delovnih dogovorih, ki ga je odkrilo Sodišče, so bili dogovori med Jaspersom in državami članicami¹⁹, Toda ti dogovori so bili splošni in omejeni na naloge za projekte.

Razen dogovorov na ravni posameznih nalog (t. i. projektni spisi), ki so jih nekateri projekti

¹⁸ Upravičene države članice, Komisija, EIB in EBRD, pri čemer slednja ni bila vključena v revizijsko delo Sodišča zaradi njenega razmeroma majhnega prispevka.

¹⁹ Uvedeno: za Hrvaško leta 2012, za Malto leta 2006, za Poljsko leta 2006 in za Romunijo leta 2008.

imeli, Sodišče ni našlo dokazov o kakršnih koli formaliziranih institucionalnih dogovorih za zagotavljanje horizontalnega ali strateškega svetovanja ali dejavnostih krepite zmogljivosti. Poleg tega ni odkrilo dokazov o zahtevah, da morajo države članice dokazati, ali so dobro uporabile nasvete Jaspersa (vključno s pomočjo za projekte, ki niso veliki).

30. Poleg tega delovni dogovori o projektih niso bili dovolj celoviti, zato so bile razvite prakse, ki niso bile vedno v skladu s cilji Jaspersa. Na primer, na Poljskem so se nacionalni organi sistematično odločali vključiti Jaspers šele po tem, ko so bili veliki projekti že odobreni na nacionalni ravni. To je bilo v nasprotju s prioritetaми Jaspersa, saj naj bi se ta v postopek načrtovanja projekta vključil čim prej.

31. Jaspers tudi ni imel jasno formaliziranih delovnih dogovorov s Komisijo. Določbe o poročanju o rezultatih nalog Jaspersa so bile uvedene šele leta 2008, torej dve leti po začetku pobude. Ti so se nato sporočali v obliki poročila Jaspersa ob zaključku ukrepa, standardiziranega povzetka dela, ki ga je Jaspers opravil na projektu, skupaj s priporočili nacionalnim organom, če so potrebna. Od leta 2008 dalje je Jaspers po vsaki zaključeni nalogi sestavil poročilo ob zaključku ukrepa. Države članice so ga morale priložiti ob predložitvi vloge za veliki projekt Komisiji, da ga je ta lahko uporabila pri svojem ocenjevanju.

32. Nacionalni organi v dveh od štirih obiskanih držav so izrazili kritiko zaradi nejasnih pričakovanj in neusklajene komunikacije, povezane z nejasnostmi, kako sodelovati z Jaspersom²⁰. Sodišče meni, da je Komisija v praksi stranka Jaspersa. Jaspers in Komisija pa menita, da so edine stranke Jaspersa države članice, ker ta izvaja delo izključno glede na njihove zahteve, z izjemo ocen po predložitvi, ki so bile uvedene leta 2015 (glej **odstavek 35**).

33. Tudi EIB se lahko šteje za posredno stranko Jaspersa. Leta 2006 je opredelila lastne dodatne institucionalne cilje za Jaspers. Ti so vključevali povečanje možnosti za posojila in tesnejše odnose z nacionalnimi organi²¹. EIB je v programskem obdobju 2014–2020 znova

²⁰ Poljska in Hrvaška.

²¹ Poslovni načrt EIB za obdobje 2006–2008 iz januarja 2006, ki ga je odobrila svet direktorjev EIB.

pričakovala, da bo imela zaradi dejavnosti Jaspersa koristi od večjih možnosti za posojila, in sicer naj bi posodila 10 milijard EUR projektom, ki jih je podprl Jaspers, kar je enak znesek kot v programskem obdobju 2007–2013.²² Ker Sodišče ni imelo revizijskih pravic (glej **odstavek 15**), ni ocenilo, ali je bil prispevek EIB Jaspersu smiseln zaradi koristi v zvezi s posojili. Prav tako ni preverilo, ali je bilo tveganje pristranskosti glede svetovalnega dela Jaspersa in dejavnosti EIB v zvezi s posojili ustrezno ublaženo.

34. Jaspers je na splošno izpolnjeval svojo opredeljeno vlogo, ki ne vključuje pripravljanja projektne dokumentacije, kot sta analiza stroškov in koristi ter razpisna dokumentacija. Sodišče je namreč ugotovilo, da so v nekaj primerih (3 od 20 revidiranih velikih projektov) države članice vseeno prosile Jaspers, naj to stori, in ta jim je ustregel, s čimer je državam članicam dejansko zagotovil brezplačno svetovalno delo, tako da je najel in plačal zunanje svetovalce.

35. Komisija po tem, ko je leta 2015 uvedla ocene po predložitvi (glej tudi odstavek 53), ni več zahtevala, da se z vlogami za velike projekte predložijo poročila ob zaključku ukrepa. Jaspers pa te spremembe ni vključil v svoje delovne dogovore z državami članicami in je od njih še naprej zahteval, da ob vsaki vlogi za velik projekt predložijo poročilo ob zaključku ukrepa. Sodišče meni, da je bila ohranitev zahteve po predložitvi poročila ob zaključku ukrepa dobra praksa Jaspersa: obseg poročila ob zaključku ukrepa je širši kot obseg ocene po predložitvi. Med revizijo, ki jo je izvedlo Sodišče, je Komisija znova začela uporabljati poročila ob zaključku ukrepa.

36. Jaspers bi moral Komisiji zagotoviti dodatne koristi z zmanjšanjem potrebe po delu zunanjih svetovalcev za podporo njenih postopkov ocenjevanja, vendar je Sodišče ugotovilo, da Komisija včasih ni izkoristila te možnosti. Ugotovilo je, da je Komisija pri približno 7 % odobrenih velikih projektov v programskem obdobju 2007–2013, ki jim je Jaspers zagotovil

²² V skladu z internim obvestilom Jaspersa svetu direktorjev EIB z dne 22. aprila 2014.

pomoč, uporabila zunanja svetovalna podjetja za izvedbo dela, ki je do neke mere sovpadalo z delom, ki ga je že opravil Jaspers.

Jaspers v številnih primerih ni ustrezno usmeril svoje pomoči

37. Prioritete za pomoč Jaspers so temeljile na željah držav članic, ki bi morale biti skladne s kohezijsko politiko EU. Jaspers za svojo pomoč državam članicam ni določil posebnih prednostnih področij. V konceptnem dokumentu iz leta 2005 in notranjem priročniku Jaspersa za kakovost, ki je bil uveden šele leta 2010, je bilo navedeno, da se je treba posvetovati s Komisijo glede izbire vseh posamičnih ali horizontalnih nalog, preden lahko usmerjevalni odbor odobri nacionalne akcijske načrte Jaspersa. Ti akcijski načrti so bili strateško pomembni: v njih so bili opredeljeni obseg in omejitve dejavnosti, ki jih je Jaspers lahko izvajal v državah članicah. Vendar se v programskem obdobju 2007–2013 posvetovanje s Komisijo za projekte, ki niso bili veliki, ali za horizontalne naloge ni vedno izvajalo.

38. Zaradi uvedbe večletnih tekočih akcijskih načrtov za Jaspers za programsko obdobje 2014–2020 je bilo načrtovanje manj natančno, posvetovanja s Komisijo pa še manj pogosta, s čimer se je zmanjšala njihova strateška vrednost. Dejansko je Jaspers sprejel skoraj vse (98 %) zahteve za posamične in horizontalne naloge, ki so jih predložile države članice v obeh programskih obdobjih. Za več podrobnosti glej **tabelo 2.**

Tabela 2 – Pregled nalog, ki jih je Jaspers zavrnil v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020

Vrsta naloge	2007–2013			2014–2020			Skupaj		
	vsi	zavrjnjeni	%	vsi	zavrjnjeni	%	vsi	zavrjnjeni	%
Veliki projekti	916	31	3 %	367	0	0 %	1283	31	2 %
Projekti, ki niso veliki	231	4	2 %	71	0	0 %	302	4	1 %
Horizontalna podpora	221	1	0 %	144	1	1 %	365	2	1 %
	1368	36	3 %	582	1	0 %	1950	37	2 %

Opomba: načeloma se naloge krepitev zmogljivosti, ocen po predložitvi in neodvisnih pregledov kakovosti ne zavračajo.

Zavrjnena – uradna zahteva za nalogo, ki jo je Jaspers zavrnil.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi izvlečka iz podatkovne zbirke Jaspersa (iz decembra 2016)

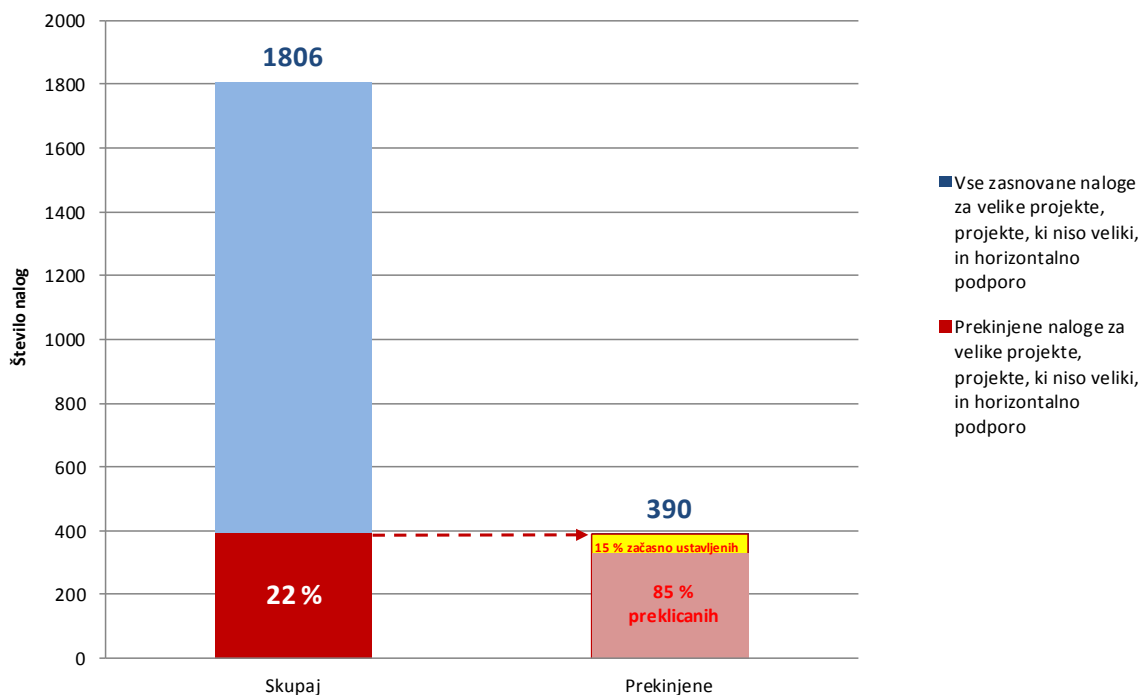
39. Med letom 2006 in koncem leta 2015²³ je bilo prekinjenih približno 22 % vseh začelih posamičnih (za velike projekte in projekte, ki niso bili veliki) in horizontalnih nalog. Med temi je bilo 85 % preklicanih, 15 % pa začasno ustavljenih²⁴. Za podrobnosti glej **sliko 3**. Za delo, opravljeno v okviru teh prekinjenih nalog, je bilo porabljenega približno 8 % skupnega delovnega časa uslužbencev Jaspersa v tem obdobju²⁵. Razlogov za preklic je lahko več, vključno s primeri, v katerih se projekti zmanjšajo v projekte, ki niso veliki, ali celo opustijo. Po mnenju Sodišča pa visoka stopnja prekinjenih nalog kaže na slabo usmerjanje.

²³ Jaspers ni dal na voljo informacij o skupnem delovnem času svojih zaposlenih v letu 2016.

²⁴ Naloge so bile pogosto preklicane ali začasno ustavljene, ker se za povezane projekte več ni zahtevalo sofinanciranje EU. V več primerih pa so bili projekti opuščeni, ker so bili razdeljeni v manjše projekte.

²⁵ Sodišče je na podlagi dejanskih stroškov Jaspersa za obdobje 2006–2015 (glej **tabelo 1**), ki jih večinoma sestavljajo stroški za zaposlene, vrednost delovnega časa, povezanega s prekinjenimi nalogami, ocenilo na 20 milijonov EUR.

Slika 3 – Pregled preklicanih in začasno ustavljenih nalog (veliki projekti, projekti, ki niso veliki, in horizontalna podpora) med letom 2006 in koncem leta 2015



Opomba: prekinjene naloge – začasno ustavljene in preklicane naloge:
 začasno ustavljena naloga – naloga, ki jo je država članica ali Jaspers začasno ustavil;
 preklicana naloga – naloga, ki jo je država članica preklicala.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi izvlečka iz podatkovne zbirke Jaspersa (iz decembra 2016)

40. Sodišče je ugotovilo, da Komisija na koncu ni odobrila 14 % vseh velikih projektov, ki so jih predložile države članice za sofinanciranje EU v programskem obdobju 2007–2013. Glede na informacije iz podatkovne zbirke Komisije Jaspers večini neodobrenih velikih projektov (približno 95 %) ni zagotovil pomoči, kar je za Sodišče pozitivna ugotovitev. Razlogi so številni: projekti so bili zmanjšani ali razdeljeni ali odloženi zaradi zamud, da bi se omogočilo izvajanje v naslednjem obdobju upravičenosti. Manj pogosto jih je Komisija zavrnila ali so jih države članice preklicale.

41. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je Jaspers začel zagotavljati podporo velikim projektom, ki niso bili pravočasno dokončani in jih je bilo treba prenesti iz prejšnjega

programskega obdobja (projekti, razdeljeni v faze). Do konca leta 2015 je začel 59 takšnih nalog²⁶. To je bilo v nasprotju z glavno prioriteto Jaspersa, da pomaga pri pripravi novih velikih projektov z zagotavljanjem konvencionalnega svetovanja.

42. Sodišče je tudi ugotovilo, da je Jaspers še naprej spodbujal države članice, naj razširijo njegovo pomoč na horizontalne naloge in projekte v fazi izvajanja.

43. V vmesnem vrednotenju Jaspersa, ki je bilo v imenu Komisije izvedeno decembra 2012, se Jaspersu med drugim priporoča, naj izboljša svoj strateški pristop in formalizira svoje delovne dogovore s Komisijo. Sodišče je ugotovilo, da v programskem obdobju 2014–2020 težave še vedno povzročajo s tem povezana vprašanja.

Pri vzpostavljanju nove funkcije neodvisnega pregleda kakovosti za programsko obdobje 2014–2020 so bile prisotne pomembne slabosti

44. Komisija je novembra 2013 imenovala Jaspers za neodvisnega strokovnjaka v okviru svoje strategije tehnične pomoči za programsko obdobje 2014–2020²⁷. To je storila brez vsakršnega predhodnega formalnega postopka vrednotenja. Jaspers je leta 2014 v tej vlogi v dogovoru z EIB začel izvajati neodvisne preglede kakovosti (prvo poročilo o neodvisnem pregledu kakovosti je končal leta 2016). Komisija in Jaspers sta zlasti priporočala, naj se neodvisni pregledi kakovosti uporabijo za velike projekte, ki jim je Jaspers že zagotovil svetovalno pomoč, čeprav so se lahko uporabljali tudi za velike projekte, ki niso prejeli takšne pomoči.

45. Neodvisen pregled kakovosti je zelo pomembna nova funkcija Jaspersa, za katero je Komisija želela, da bi jo države članice uporabljale za oceno velikih projektov. Sodišče bi zato pričakovalo, da so bili notranji postopki za zagotavljanje kakovosti uradno sprejeti. Toda do

²⁶ Do konca leta 2016 je bilo zaključenih 58 od teh nalog.

²⁷ Strategija tehnične pomoči za programsko obdobje 2014–2020, ki jo je sprejel GD REGIO 11. novembra 2013.

oktobra 2017 niso bili sprejeti postopki, ki bi opredeljevali procese neodvisnega pregleda kakovosti v Jaspersu. Edini razpoložljiv dokument je bil osnutek priročnika za postopke neodvisnega pregleda kakovosti. Jaspers je do oktobra 2017 izdal osem poročil o neodvisnem pregledu kakovosti, ki so privedli do tega, da je Komisija tiho odobrila z njimi povezane velike projekte.

46. Komisija zahteva, da se neodvisni pregledi kakovosti izvajajo s popolno funkcionalno neodvisnostjo od svetovalnih storitev Jaspersa, da se zagotovi njihova nepristranskost. Ta naj bi bila dosežena s fizično ločitvijo svetovalne podenote in podenote za neodvisne preglede kakovosti, Osnutek priročnika za postopke neodvisnega pregleda kakovosti je bil glavni dokument, ki je bil Sodišču predložen v zvezi s postopki neodvisnega pregleda kakovosti. V njem je bilo več določb, ki bi lahko ogrozile funkcionalno neodvisnost neodvisnega pregleda kakovosti.

47. Služba Komisije za notranjo revizijo poroča, da pri preverjanjih kakovosti, ki jih izvaja GD REGIO, niso bila ustrezno obravnavana vprašanja potencialnih konfliktov interesov med oddelkoma Jaspersa za svetovanje in neodvisni pregled kakovosti. Služba za notranjo revizijo GD REGIO priporoča, naj analizira dejanske in zaznane konflikte interesov med oddelkoma Jaspersa za svetovanje in neodvisni pregled kakovosti ter po potrebi razvije ukrepe za blaženje.

48. Sodišče je tudi ugotovilo, da je bil isti direktor odgovoren za potrjevanje dela oddelka za neodvisne preglede kakovosti in svetovalnega oddelka, kar je dodatno zmanjšalo neodvisnost oddelka za neodvisne preglede kakovosti.

49. Neodvisni pregledi kakovosti so ključni del postopka Komisije za odobritev velikih projektov, Zahteve o vsebini neodvisnega pregleda kakovosti so določene v sekundarni zakonodaji. vendar Komisija ni neposredno sodelovala pri pripravi priročnika za postopke, ki ureja izvajanje neodvisnih pregledov kakovosti. Jaspers s Komisijo tudi ni podpisal nobenega delovnega sporazuma o neodvisnih pregledih kakovosti.

50. Postopek za neodvisne preglede kakovosti je drugačen od svetovalnega postopka, saj Komisiji nalaga breme, da dokaže znatne slabosti v poročilu o neodvisnem pregledu

kakovosti, s katerim se ne strinja. Sodišče meni, da je to za Komisijo zelo težko, saj nima več dostopa do pripadajoče dokumentacije. Če Komisija slabosti ne dokaže, je neodvisni pregled kakovosti samodejno sprejet po treh mesecih. Kadar pride do tega, odločitev Komisije o odobritvi velikih projektov v praksi sprejme Jaspers, ki je zadolžen za neodvisne preglede kakovosti.

51. Do časa revizije je Jaspers sestavil standardizirane delovne dogovore za neodvisne preglede kakovosti za vse države članice, vendar jih niso vse podpisale. Do konca leta 2016 je dogovore podpisalo devet držav članic, med njimi pa ni bilo Romunije²⁸, Češke in Italije, ki so bile med državami članicami, ki naj bi predvidoma predložile največje število velikih projektov.

52. Kot je navedeno v odstavkih 87 in 90, sta bila ocena števila velikih projektov v programskem obdobju 2014–2020 in časovni načrt za njihovo predložitev preveč optimistična. Sodišče je tudi ugotovilo, da je bila uporaba neodvisnih pregledov kakovosti med državami članicami previsoko ocenjena. Decembra 2013 je Komisija pričakovala, da bo večina glavnih upravičencev kohezijske politike uporabljala neodvisne preglede kakovosti. Julija 2015 je Jaspers ocenil, da bo postopek neodvisnega pregleda kakovosti izveden za približno 50 % vseh velikih projektov. Natančneje, predvidel je, da bo izveden za 20 velikih projektov v letu 2015, 70 v letu 2016 in 66 v letu 2017. Dejansko pa je do konca leta 2016 izdal samo tri poročila o neodvisnih pregledih kakovosti za velike projekte, ki so vsi že prejeli svetovalno pomoč Jaspersa (vključno z izdajo poročila ob zaključku ukrepa).

53. Komisija je od začetka načrtovala, da bodo vsi veliki projekti, za katere ni bil opravljen postopek neodvisnega pregleda kakovosti, predloženi neposredno Komisiji, nato pa bo zanje izveden postopek ocene po predložitvi²⁹,

²⁸ Delovni dogovor z Romunijo je bil podpisan 27. aprila 2017.

²⁹ V postopku ocene po predložitvi Jaspers izvede večino dela za ocenjevanje velikega projekta v imenu Komisije, da bi ta lahko sprejela odločitev.

Komisija z Jaspersom ni podpisala nobenega sporazuma o delovnem dogovoru ali metodah, ki naj bi se uporabljale za ocene po predložitvi. Jaspers se je zavezal k upoštevanju najdaljšega časa za postopek ocene po predložitvi, ki je 20 delovnih dni. Do konca leta 2016 je Jaspers dokončal 28 nalog ocene po predložitvi (vključno s 24 za Poljsko), medtem ko naj bi jih po njegovi lastni oceni 90.

Jaspers je imel učinek na kakovost projektov, ne pa tudi na črpanje sredstev

54. Sodišče je poskušalo ugotoviti, ali je Jaspers izpolnil svoj splošni namen izboljšanja kakovosti projektov in pospešitve njihove odobritve pri Komisiji ali nacionalnih organih. Izpolnitev tega namena naj bi okrepila gospodarsko in socialno kohezijo ter izboljšala črpanje sredstev EU.

Na splošno celovita pomoč Jaspersa je prispevala k boljši projektni dokumentaciji in hitrejšim odobritvam projektov

55. Na splošno velja, da prej ko se Jaspers vključi, večji je njegov učinek. Sodišče je preverilo poročila ob zaključku ukrepa, ki so bila izdana za vseh 343 zaključenih nalog za velike projekte v štirih obiskanih državah članicah. Za namene te preučitve so bile uporabljene različne faze prve vključitve Jaspersa (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Različne faze vključitve Jaspersa

1. Faza zasnove: potrebe se opredelijo in razvrstijo po pomembnosti.
2. Faza predhodne študije izvedljivosti: predložijo se možne rešitve za potrebe, ugotovljene v prejšnji fazi.
3. Faza študije izvedljivosti: izbere se rešitev za izpolnitev ugotovljenih potreb. Upravičenec opredeli več možnosti naložb za izpolnitev teh potreb in določi ključne značilnosti ter verjetne stroške vsake možnosti. Sodišče meni, da je to zadnja faza, v kateri lahko Jaspers s svojo vključitvijo doseže relativno visok učinek na projekt.

4. Faza priprave vloge: na podlagi študije izvedljivosti se izoblikujejo podrobnosti projekta. Upravičenec pripravi popolno vlogo za projekt in prosi Jaspers, naj jo oceni ali pregleda, preden jo predloži organu upravljanja ali Komisiji.
5. Faza izvajanja: vključuje fizično izvajanje projekta. Ta faza običajno sledi po tem, ko je organ upravljanja ali Komisija odobrila projekt.

56. Sodišče je ugotovilo, da se je Jaspers večinoma vključil v fazi predhodne študije izvedljivosti (15 %) in fazi študije izvedljivosti (52 %) projektov. V času revizije so nacionalni organi in upravičenci revidiranih nalog Jaspersa, razen tistih, ki jih je Sodišče preučilo na Malti, navedli, da se je Jaspers na splošno vključil dovolj zgodaj v procesu priprave projekta.

57. Sodišče je pri analizi dejavnosti Jaspersa ugotovilo 13 področij, na katerih Jaspers nudi pomoč³⁰. Pri preučevanju poročil ob zaključku ukrepa za vseh 343 zaključenih nalog za velike projekte v štirih obiskanih državah članicah je Sodišče ugotovilo, da je Jaspers najpogosteje zagotovil pomoč na naslednjih petih področjih (razvrščenih v padajočem vrstnem redu glede na pogostost): študija izvedljivosti, priprava obrazca za vlogo za projekt, analiza stroškov in koristi, okoljska vprašanja ter financiranje in povezana vprašanja. Ugotovilo je, da lahko Jaspers v skladu s svojim internim priročnikom za postopke na nekaterih področjih (kot je javno naročanje) zagotovi le omejeno svetovanje. Sodišče je ugotovilo še, da so države članice postavile omejitve glede tega, kaj lahko Jaspers stori na področju državne pomoči: Malta ima na primer poseben organ, odgovoren za državno pomoč, zato Jaspers tega področja na Malti praktično ni obravnaval.

58. V vzorcu 20 velikih projektov, vključenih v revizijo (glej ***Prilogo II***), so področja, na katerih je Jaspers najpogosteje zagotovil podporo, zajemala preglede obrazcev za vlogo, preverjanje celotnih predlogov in študij izvedljivosti, analize stroškov in koristi ter okoljska vprašanja.

³⁰ Med 13 področji, na katerih je bila zagotovljena pomoč, so: analiza stroškov in koristi, konkurenca in državna pomoč, javno naročanje, ocena stroškov projekta, analiza tveganja in občutljivosti, izvajanje in struktura projekta, študija izvedljivosti, okoljska vprašanja, financiranje in povezana vprašanja ter priprava obrazca za vlogo za projekt.

Sodišče je ugotovilo, da je bila pomoč Jaspersa na splošno celovita in je prispevala h kakovosti projektne dokumentacije. To je odražalo politiko Jaspersa, da zagotovi pomoč na več področjih, ne glede na to, kdaj se vključi. Ta opažanja so potrdili upravičenci nalog ter vrhovni revizijski instituciji Hrvaške in Poljske med usklajenima revizijama. Poleg tega je Sodišče opazilo, da je večina upravičencev revidiranih nalog uporabila podporo zunanjih svetovalnih podjetij tudi na področjih, na katerih je Jaspers pogosto zagotavljal svetovanje.

59. Na splošno je Sodišče ugotovilo, da so naloge Jaspersa v revizijskem vzorcu 20 velikih projektov (glej ***Prilogo II***) večinoma trajale dlje, če se je Jaspers vključil v zgodnjih fazah projekta. Izjema je bil cestni sektor: v njem so naloge, pri katerih se je Jaspers vključil pozneje, v fazi priprave vloge (v povprečju 1 688 dni), trajale dlje kot naloge, pri katerih se je vključil bolj zgodaj, v fazi študije izvedljivosti (834 dni).

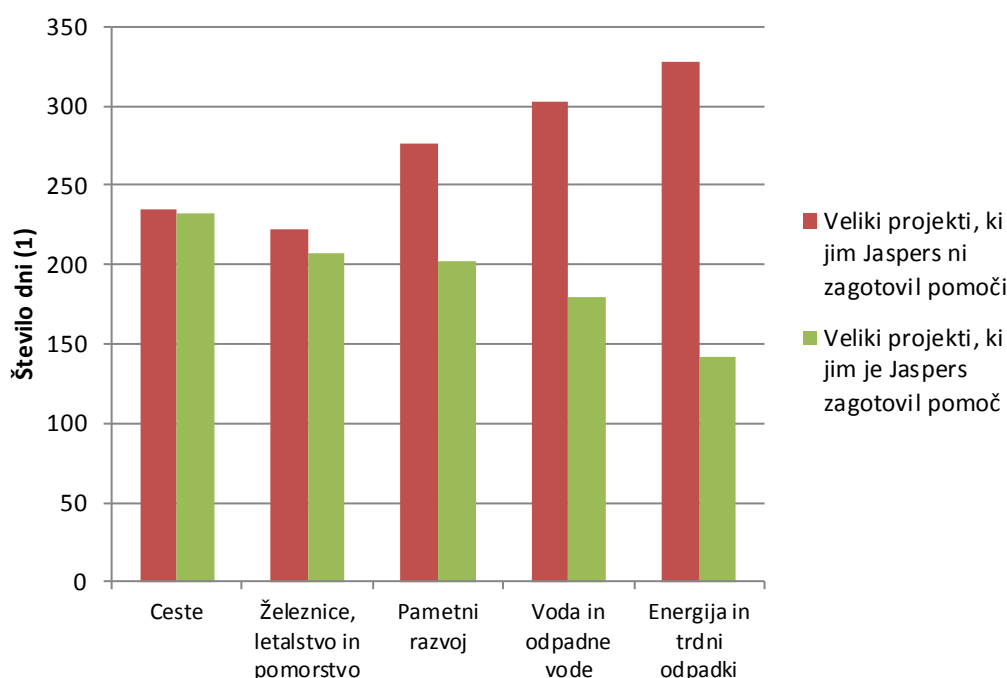
60. Pričakuje se, da naloge trajajo dlje, če se Jaspers vključi prej. Vendar pa naj bi to vodilo v skrajšanje časa, ki ga Komisija potrebuje za odobritev projekta. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija za projekte v vzorcu, pri katerih se je Jaspers vključil v fazi priprave vloge, potrebovala 207 dni za odobritev, za projekte, pri katerih se je Jaspers vključil prej, v fazi študije izvedljivosti, pa 205 dni, kar ni bistveno manj. Če se je Jaspers vključil v fazi predhodne študije izvedljivosti, je bil čas za odobritev bistveno krajši, in sicer 183 dni.

61. Med štirimi obiskanimi državami članicami je Komisija odločitve glede velikih projektov, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, najhitreje sprejela na Malti (v povprečju v 126 dneh). Jaspers je zagotovil pomoč vsem revidiranim velikim projektom na Malti in za razliko od ostalih treh obiskanih držav članic je nekatere Komisija neformalno pregledala, preden so bile vloge uradno predložene. Med velikimi projekti v vzorcu Sodišča, ki so prejeli pomoč, je Komisija največ časa za sprejetje odločitev potrebovala za projekte na Hrvaškem (281 dni).

62. Sodišče je na podlagi informacij iz podatkovnih zbirk Komisije in Jaspersa za vse velike projekte, odobrene v programskem obdobju 2007–2013, ocenilo, ali je Komisija hitreje odobrila velike projekte, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč. V povprečju so bile odločitve o

velikih projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, izdane 22 % hitreje kot odločitve o projektih, ki niso prejeli takšne pomoči³¹. Ta opažanja sta potrdili vrhovni revizijski instituciji Hrvaške in Poljske med usklajenima revizijama. Ta učinek je bil najopaznejši v energetske sektorju in sektorju trdnih odpadkov (glej slika 4).

Slika 4 – Čas, ki ga je potrebovala Komisija za sprejetje odločitev o velikih projektih v programskem obdobju 2007–2013 (po sektorjih)



¹ Dnevi, ki so pretekli, z odštetim časom prekinitev.

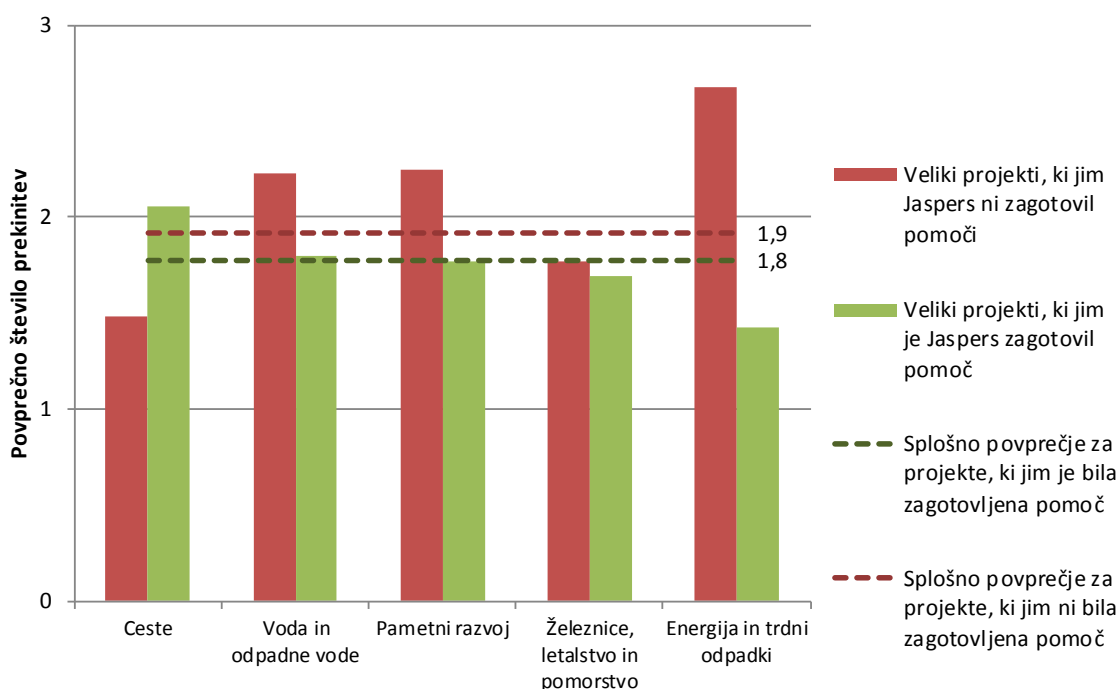
Vir: analiza podatkovne zbirke SFC Komisije, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče (stanje na dan 6. aprila 2017)

63. Sodišče bi pričakovalo, da bo pomoč Jaspersa prispevala h kakovosti projektnih vlog in s tem zmanjšala potrebo, da jih Komisija prekine med postopkom odobritve. V programskem obdobju 2007–2013 je temu res bilo tako v vseh sektorjih razen cestnega, v katerem pa so bili rezultati tako negativni, da so v vseh sektorjih zvišali povprečno število prekinitev za

³¹ Za velike projekte, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, je bilo v povprečju potrebnih 198 dni (z odštetim časom prekinitev), za projekte, ki niso prejeli pomoči, pa 255 dni.

projekte, ki jim je bila zagotovljena pomoč, na podobno raven kot za projekte, ki jim pomoč ni bila zagotovljena. Podrobnosti so na [sliki 5](#).

Slika 5 – Povprečno število prekinitev v programskem obdobju 2007–2013



Vir: analiza podatkovne zbirke SFC Komisije, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče (stanje na dan 6. aprila 2017)

64. V programskem obdobju 2007–2013 je bil postopek odobritve za projekte, ki jim je bila zagotovljena pomoč, sicer na splošno hitrejši, kot za projekte, ki niso prejeli pomoči, vendar je Komisija v 90-dnevem roku po prejemu vloge za projekt uspela odobriti le približno 15 % (76 od 513) velikih projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, in 7 % (31 od 463) velikih projektov, ki niso prejeli pomoči³². Pri velikih projektih, ki jim je bila zagotovljena pomoč, je Komisija prekoračila 90-dnevni rok za povprečno 198 dni. Ob upoštevanju prekinitev je

³² Za programsko obdobje 2007–2013: Člen 41(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Za programsko obdobje 2014–2020: Člen 102(1) in (2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Komisija v povprečju izdala svojo odločitev skoraj eno leto (342 dni) po datumu predložitve velikega projekta.

65. Dodatna predvidena korist poročil ob zaključku ukrepa je bila, da naj bi ta pomagala racionalizirati postopek obravnave vlog za velike projekte: če Jaspers v poročilu ob zaključku ukrepa ne bi navedel resnih težav, naj bi Komisija lahko uporabila poročilo ob zaključku ukrepa kot del hitrejšega, „pospešenega“ postopka odobritve. Skupno so se poročila uporabila le za 29 % velikih projektov, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč v programskem obdobju 2007–2013 (glej **okvir 2**).

Okvir 2 – Racionalizacijski učinek pospešenega postopka na postopek obravnave vlog za velike projekte

Sodišče je analiziralo učinek pospešenega postopka z uporabo poročil ob zaključku ukrepa na čas, ki ga je Komisija porabila za sprejetje odločitve o velikih projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč. Ugotovilo je, da so bile odločitve z uporabo pospešenega postopka v povprečju približno 35 % hitreje kot odločitve, pri katerih ta ni bil uporabljen.

66. Komisija je za programsko obdobje 2014–2020 do konca leta 2016 sprejela 17 odločitev o novih velikih projektih, za katere je bil izveden postopek ocene po predložitvi (glej **odstavek 53**), in povprečno je za odločitev potrebovala 111 dni³³. To je bistveno izboljšanje v primerjavi s stanjem v programskem obdobju 2007–2013.

Na splošno je imel Jaspers učinek na kakovost revidiranih velikih projektov

67. Sodišče je analiziralo učinek svetovalnih storitev Jaspersa na kakovost velikih projektov. Analiza je bila opravljena z oceno učinka svetovalnih storitev na načrtovani obseg ali izločke velikih projektov; njihove rezultate ali učinek; njihove stroške ter njihove datume zaključka. Jaspers je pri več kot polovici revidiranih projektov sprejel prošnje držav članic, da se prvič vključi v fazi priprave vloge z namenom pregleda dokumentacije vloge za projekt

³³ Z odštetimi prekinitvami.

(glej **odstavek 55**). V **tabeli 3** so navedeni količinsko opredeljeni zaključki za vse revidirane velike projekte.

Tabela 3 – Učinek svetovalnih storitev Jaspersa na nekatere parametre, povezane s kakovostjo revidiranih velikih projektov

Vidik	Učinek med načrtovanjem			
	ni znatnega učinka		znaten učinek	vzorec projektov ¹
	ni učinka	omejen učinek		
1 Obseg/izložki projekta	58 %	26 %	16 %	19
2 Stroški projekta	35 %	45 %	20 %	20
3 Rezultati/učinek projekta	63 %	32 %	5 %	19
4 Časovni načrt izvedbe projekta	95 %	5 %	–	19

¹ Število velikih projektov (od skupaj 20), ki so bili v času revizije v dovolj napredni fazi, da so se lahko oblikovali zaključki.

Opomba:

Ni učinka – ni dokazov o spremembah, ki bi izhajale iz učinka Jaspersa na analizirane vidike.

Zmeren učinek – dokazi o manjših spremembah, ki izhajajo iz učinka Jaspersa na analizirane vidike.

Znaten učinek – jasni dokazi o bistvenih (oprijemljivih) spremembah, ki izhajajo iz učinka Jaspersa na analizirane vidike.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi svojega revizijskega vzorca posamičnih nalog za velike projekte

68. Na splošno je imel Jaspers v večini primerov učinek na vsaj enega od štirih parametrov, povezanih s kakovostjo revidiranih velikih projektov. V zvezi z načrtovanim obsegom in izložki revidiranih velikih projektov je Sodišče v večini primerov ugotovilo, da je imel Jaspers majhen učinek ali pa ga sploh ni imel. Obstajajo pa tudi primeri, v katerih je bil dosežen znaten učinek. Ugotovilo je tudi, da je pomoč Jaspersa imela učinek na načrtovane stroške v približno dveh tretjinah revidiranih velikih projektov. Večinoma je Jaspers imel majhen učinek ali sploh nobenega na načrtovane rezultate ali učinek revidiranih velikih projektov. Nekateri primeri so podani v **okviru 3**.

Okvir 3 – Primeri znatnega ali zmernega učinka Jaspersa na načrtovani obseg, izložke, stroške ali rezultate dveh velikih projektov na Malti in Poljskem

V projektu Kohezijskega sklada na Malti za gradnjo nacionalne infrastrukture za obvladovanje neviht je bilo ugotovljeno, da se je zaradi pomoči Jaspersa izvedla bistvena revizija zasnove in obsega

projekta, ki je vključevala zmanjšanje na področju ponovne uporabe meteorne vode, katere ekonomska upravičenost je bila šibka. Namesto tega je Jaspers svetoval načrtovalcem projekta, naj se osredotočijo na infrastrukturo za obvladovanje poplav na območjih z največjim tveganjem. Zaradi tega se je ciljna vrednost načrtovanih izločkov projekta povečala za približno 11 % (povečanje zmogljivosti obvladovanja poplavne vode). Zato se je ciljna vrednost rezultatov projekta, tj. število prebivalcev, zaščiteneh pred poplavami, povečala za približno 226 %. Zaradi bistvene revizije zasnove in obsega projekta so se načrtovani projektni stroški zmanjšali na 62,5 milijona EUR. Začetni načrtovani stroški, ki so jih navedli malteški organi, so znašali do 70 milijonov EUR.

V projektu Kohezijskega sklada na Poljskem za gradnjo čistilne naprave za odpadne vode je Sodišče ugotovilo, da je imela pomoč Jaspersa zmeren učinek, ki je vključeval razširitev načrtovanega obsega projekta z vključitvijo posodobitvenih del za izboljšanje kakovosti pitne vode. Zaradi te razširitve so se povečali načrtovani izločki in rezultati projekta. Poleg tega je Jaspers imel zmeren učinek na načrtovane stroške projekta. Zaradi nasvetov Jaspersa se je financiranje EU povečalo za približno 7,5 %. Jaspers je tudi svetoval, kako optimizirati nadzor gradbenih del v projektu.

69. Sodišče je ugotovilo, da Jaspers večinoma ni imel učinka na načrtovani časovni načrt izvajanja revidiranih velikih projektov (glej **tabelo 3**).

70. Sodišče je tudi analiziralo, koliko so bili načrtovani projektni parametri dejansko doseženi. Pri velikih projektih, ki so bili v dovolj napredni fazi, da so se lahko oblikovali zaključki, je Sodišče ugotovilo, da so bile ciljne vrednosti za večino kazalnikov izločkov v celoti ali delno dosežene. Samo 40 % projektov je v celoti doseglo svoje rezultate. Pri več kot polovici projektov so bili prekoračeni stroški. Pri vseh revidiranih velikih projektih je prišlo do zamud, in sicer v povprečju 22 mesecev glede na prvotni datum dokončanja, naveden v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev. Podrobnosti so navedene v **tabeli 4**. Sodišče ni našlo dokazov o tem, da so bile te zamude ali prekoračitve stroškov povezane s prispevkom Jaspersa.

Tabela 4 – Dejansko dosežene ciljne vrednosti projektnih kazalnikov, povezane s parametri kakovosti

Vidik	Ali so dosežene ciljne vrednosti kazalnikov projekta?			
	ne	delno	v celoti	vzorec projektov ¹
1 Obseg/izložki projekta	–	20 %	80 %	10
2 Stroški projekta	54 %	–	46 %	11
3 Rezultati/učinek projekta	20 %	40 %	40 %	5
4 Časovni načrt izvedbe projekta	100 %	–	–	19

¹ Število velikih projektov (od skupaj 20), ki so bili v času revizije v dovolj napredni fazi, da so se lahko oblikovali zaključki.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi svojega revizijskega vzorca posamičnih nalog za velike projekte

71. Sodišče je poleg vzorca revidiranih velikih projektov opravilo podrobno revizijo treh posamičnih nalog, povezanih s projekti, ki niso bili veliki. Ugotovilo je, da Jaspers ni imel znatnega učinka na obseg, izložke, rezultate, učinek, stroške ali roke za dokončanje projektov razen pri enem projektu na Hrvaškem. Pri slednjem je pomoč Jaspersa prispevala k učinkoviti rabi nove opreme (in s tem k načrtovani učinkovitosti projekta).

72. Pri vseh treh nalogah so upravičenci in nacionalni organi na splošno upoštevali nasvete Jaspersa, vendar je Sodišče ugotovilo, da ni bilo ustreznega dogovora med upravičenci, nacionalnimi organi, Jaspersom in Komisijo o ustrezni izmenjavi informacij o tem, kako najbolje uporabiti svetovanje Jaspersa pri projektih, ki niso veliki. Pri nobenem od treh analiziranih projektov ni imela vloga za projekt, predložena ustreznemu nacionalnemu organu, priloženega poročila ob zaključku ukrepa, čeprav ga je Jaspers izdal.

73. Nazadnje je Sodišče ocenilo, ali je bilo v projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, manj napak kot v projektih, ki niso prejeli pomoči. Za to so bili ponovno uporabljeni rezultati revizij skladnosti, ki jih je Sodišče opravilo leta 2014 in leta 2015. Revizija skladnosti je bila opravljena za 68 velikih projektov iz vseh držav članic, med katerimi je 34 pomoč zagotovil Jaspers, 34 pa ne. Na splošno so bile v projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, manj pogosto napake kot v projektih, ki niso prejeli pomoči (napake so bile v 44 % projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, in v 56 % projektov, ki niso prejeli pomoči).

74. V času izvajanja revizije skladnosti je bilo 12 od teh 20 velikih projektov v dovolj napredni fazi, da je Sodišče lahko analiziralo, ali so bile ciljne vrednosti njihovih kazalnikov izločkov in rezultatov dejansko dosežene. Sodišče je ugotovilo, da je bilo doseženih 50 % ciljnih vrednosti kazalnikov pri projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, in le 25 % ciljnih vrednosti kazalnikov pri projektih, ki niso prejeli pomoči.

Pri revidiranih projektih Jaspers ni mogel imeti učinka na črpanje sredstev EU

75. Sodišče je pričakovalo, da bo Jaspers zlasti s pospešitvijo odločitev Komisije povečal črpanje sredstev. V času revizije je bilo 19 od 20 revidiranih velikih projektov v dovolj napredni fazi, da je Sodišče lahko analiziralo, ali je imel Jaspers znaten učinek na črpanje sredstev EU, vendar v revidiranih primerih ni odkrilo dokazov o takšnem učinku Jaspersa.

76. Razlog za to so bile predvsem zamude na ravni projektov (v povprečju so zamude pri revidiranih projektih znašale 22 mesecev). Več kot eno tretjino projektov je bilo treba delno prenesti v naslednje programsko obdobje (glej odstavek 41).

77. Drugi razlog za to, da ni bilo učinka na črpanje sredstev, je bila vzpostavitev prijavljanja odhodkov za velike projekte. Stroški, ki so upravičeni do povračila iz skladov EU, se prijavijo („potrdijo”) Komisiji, ki jih nato povrne državi članici. Od začetka programskega obdobja 2007–2013 do leta 2009 so države članice lahko prijavile odhodke za velike projekte šele po tem, ko je Komisija odobrila projekt. Od leta 2009³⁴ pa je zakonodaja dovoljevala državam članicam, da prijavijo stroške po odobritvi projekta na nacionalni ravni, toda preden Komisija izda odločitev. V tem primeru prispevek Jaspersa nima učinka na črpanje sredstev, saj bi bil denar porabljen ne glede na pomoč Jaspersa pri teh projektih, razen če bi Komisija zavrnila vlogo za veliki projekt.

³⁴ Uredba Sveta (ES) št. 284/2009 z dne 7. aprila 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi določbami glede finančnega upravljanja (UL L 94, 8.4.2009, str. 10).

78. Ta ureditev je koristila številnim revidiranim velikim projektom: za 53 % revidiranih projektov so bili upravičeni odhodki predloženi Komisiji, preden je ta izdala svojo odločitev. V teh primerih je bil povprečni zamik med prvo prijavo stroškov in odločitvijo Komisije 23 mesecev.

Učinek Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic še ni prinesel večje neodvisnosti od pomoči Jaspersa

79. Sodišče je poskušalo ugotoviti, ali je Jaspers izpolnil še enega od svojih namenov: okrepitev upravnih zmogljivosti držav članic za pripravo, odobritev in izvajanje projektov. Če bi bil ta namen izpolnjen, bi morale države članice biti zmožne uporabiti pridobljene izkušnje v naslednjih projektih in programskih načrtovanjih ter tako postati manj odvisne od tehnične pomoči, ki jo zagotavlja Komisija (vključno z Jaspersom).

Jaspers se je od leta 2012 dalje bolj osredotočal na krepitev upravnih zmogljivosti držav članic

80. V konceptnem dokumentu, ki ga je leta 2005 izdala Komisija, je bil predviden pregled Jaspersa po dveh letih. Komisija ga je torej razumela kot prehodno orodje, ki naj bi pripomoglo k razvoju upravne zmogljivosti držav članic za upravljanje sredstev EU ter pripravo in izvajanje projektov v skladu z zahtevami EU. V konceptnem dokumentu je bilo predvideno tudi, da bo Jaspers v nekaterih primerih zadevnim državam članicam priporočil, kako okrepiti upravne zmogljivosti npr. z vzpostavitvijo enot za upravljanje izvajanja projektov. Do leta 2012 ni bilo drugih dokumentov, ki bi podrobneje določali, katere ukrepe naj bi Jaspers izvedel z namenom krepitve upravnih zmogljivosti držav članic.

81. Šele ko je Komisija leta 2012 izdala svoje poročilo o oceni, je Jaspers vzpostavil platformo za mreženje, s katero naj bi dopolnil svoje projektne svetovalne dejavnosti in povečal podporo državam članicam pri krepitvi njihovih upravnih zmogljivosti. To naj bi dosegel z izvajanjem dejavnosti izmenjave znanja in usmerjenih dejavnosti za krepitev zmogljivosti ter spodbujanjem razširjanja dobrih praks in izmenjave izkušenj med državami članicami.

82. Komisija in EIB sta se odločili razširiti in izboljšati dejavnosti krepitev zmogljivosti platforme za mreženje Jaspersa za programsko obdobje 2014–2020. Zato je Jaspers leta 2014 ustanovil oddelek Center za mreženje in usposobljenost (Network and Competence Centre), katerega glavni cilj je bil dodatno razširiti dejavnosti krepitev zmogljivosti, namenjene nacionalnim organom in projektnim upravičencem.

Države članice želijo še naprej prejemati podporo za svoje upravne zmogljivosti

83. Pri vseh revidiranih posamičnih projektnih nalogah so tako nacionalni organi kot upravičenci navedli, da je imel Jaspers pozitiven učinek na njihove upravne zmogljivosti, čeprav so nekateri navedli, da se še vedno močno opirajo na pomoč Jaspersa. To sta opazili tudi vrhovni revizijski instituciji Hrvaške in Poljske med usklajenima revizijama. Vseeno pa nacionalni organi in upravičenci Sodišču niso mogli zagotoviti podpornih dokazov o tem, da je do tega učinka res prišlo.

84. Sodišče je opravilo tudi revizijo devetih horizontalnih nalog s strateškim potencialom, ki so se začele med letoma 2008 in 2014. Pri reviziji je bilo potrjeno, da jih je 33 % (3 od 9 nalog) res imelo znaten strateški učinek, dodatnih 22 % pa je imelo le omejen učinek (2 od 9 nalog). Pri ostalih 45 % (4 od 9 nalog) strateški učinek ni bil ugotovljen. Toda Sodišče ni moglo najti dokazov o tem, da je imel Jaspers v šestih od teh primerov učinek na upravne zmogljivosti. V ostalih treh primerih je bil učinek Jaspersa omejen (predvsem na raven nacionalnih organov in upravičencev) (glej **okvir 4**).

Okvir 4 – Primer omejenega učinka Jaspersa na upravne zmogljivosti države članice na Malti zaradi menjavanja uslužbencev

Namen ene od revidiranih strateških horizontalnih nalog na Malti je bil okrepiti zmogljivosti organa upravljanja za analiziranje in spremljanje nekaterih vidikov projektov, ki ustvarjajo prihodek (npr. analiza stroškov in koristi). Sodišče je ugotovilo, da je pomoč Jaspersa prispevala k prenosu znanja na malteške organe, upravičence in zasebnega svetovalca, vendar je ugotovilo tudi, da se okrepljene zmogljivosti niso ohranile v programskem obdobju 2014–2020, ker so vsi uslužbenci organa upravljanja, odgovorni za analizo stroškov in koristi v programskem obdobju 2007–2013, prešli v druge institucije. Zato je na koncu leta 2016 Jaspers odobril zahtevo malteških organov in začel

podobno nalogo za novo programsko obdobje z naslovom Krepitev zmogljivosti in podpora za posodabljanje smernic za analizo stroškov in koristi.

85. Ukrepi Jaspersa za krepitev zmogljivosti bi morali biti vključeni v okvir ukrepov za krepitev zmogljivosti, ki jih izvaja Komisija, vendar so v programskem obdobju 2007–2013 ukrepi Komisije za krepitev zmogljivosti vključevali predvsem reaktivne ukrepe. V programskem obdobju 2014–2020 je Komisija zavzela bolj proaktiven in usklajen pristop. Novembra 2013 je pripravila strategijo tehnične pomoči in ustanovila namensko enoto za krepitev zmogljivosti, vendar Sodišče v strategiji tehnične pomoči ni odkrilo omembe usklajevanja med namenskimi dejavnostmi krepitev zmogljivosti, ki jih zagotavlja neposredno Komisija, in tistimi, ki jih zagotavlja Jaspers.

Znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju, spremljanju in ocenjevanju dejavnosti Jaspersa so ogrozile uspešno delovanje pobude

86. Sodišče je poskušalo ugotoviti, ali je bil sistem načrtovanja, spremljanja in ocenjevanja pobude Jaspers celovito opredeljen in ustrezno izvajan. Če bi bil sistem ustrezno vzpostavljen, bi morala usmerjevalni odbor in zlasti Komisija imeti dovolj informacij o smotrnosti Jaspersa, da bi lahko uvedla spremembe v delovanju Jaspersa in določila njegovo prihodnjo usmeritev. Sistem bi moral omogočati spremljanje, ali so bili operativni cilji Jaspersa pravočasno doseženi, in ocenjevanje njegovega skupnega učinka. Omogočati bi moral tudi preverjanje, ali je bilo finančno upravljanje pobude dobro.

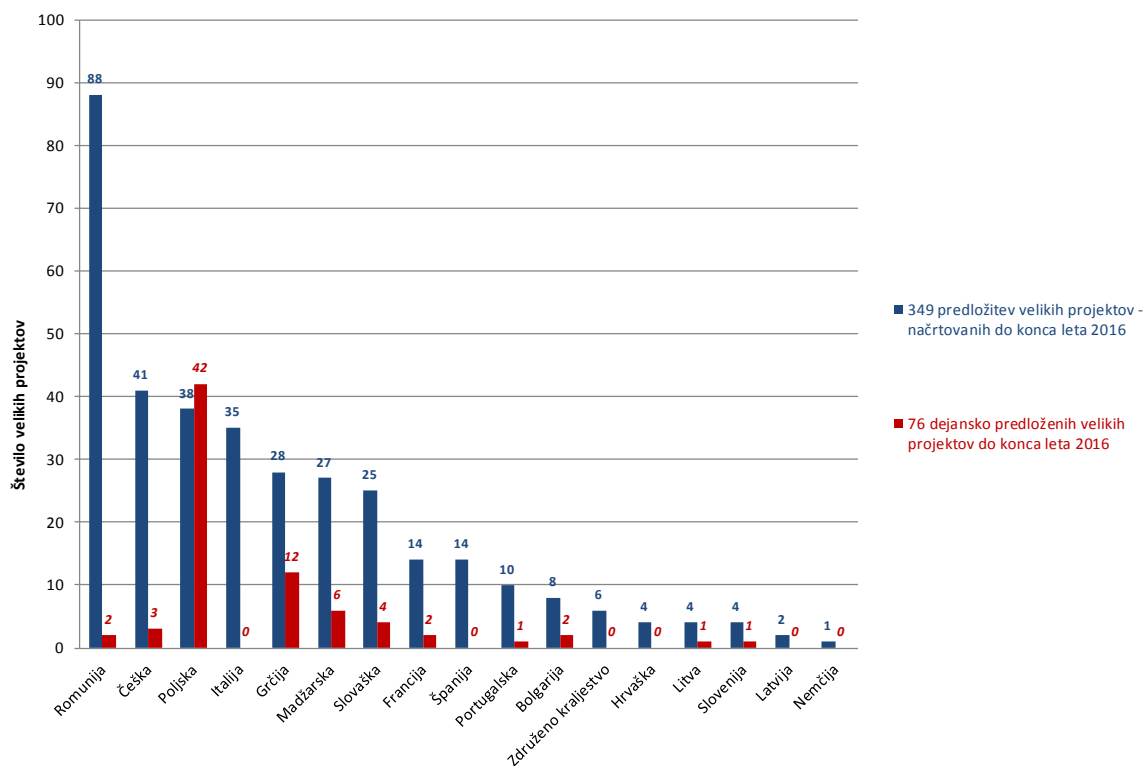
Sodišče je odkrilo znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju dejavnosti Jaspersa

87. Med obdobjema 2007–2009 in 2014–2016 se je povprečno število zaposlenih Jaspersa povečalo za 73 %, da bi zmogli pričakovano delovno obremenitev (glej ***tabelo 1*** za podrobnosti o uslužbencih Jaspersa), Skupno število zasnovanih nalog Jaspersa (ki niso bile zavrjene, začasno ustavljene ali preklicane) se je med tema obdobjema zmanjšalo za približno 32 %. Po mnenju Sodišče so bila razlog za to preoptimistična predvidevanja Komisije o številu in časovnem načrtu velikih projektov, ki naj bi bili predloženi v

programskem obdobju 2014–2020 (glej tudi odstavek 52 v zvezi z neodvisnimi pregledi kakovosti).

88. Predvidevanja Komisije so ključne vhodne informacije za načrtovanje potreb Jaspersa po delovni sili. Komisija oblikuje svoja predvidevanja glede pričakovanega števila velikih projektov na podlagi informacij, ki jih predložijo države članice. Te informacije vključujejo nove velike projekte in velike projekte, pri katerih so zamude in ki jih je treba prenesti iz prejšnjega programskega obdobja (projekti, razdeljeni v faze). Nobena država članica razen Poljske ni predložila števila vlog, ki bi bilo sploh blizu številu, ki so ga predhodno predvidele. Razčlenitev po državah članicah od leta 2014 do leta 2016 je predstavljena na **sliki 6**.

Slika 6 – Pregled načrtovanih in dejansko predloženih vlog za velike projekte od leta 2014 do konca leta 2016 po državah članicah

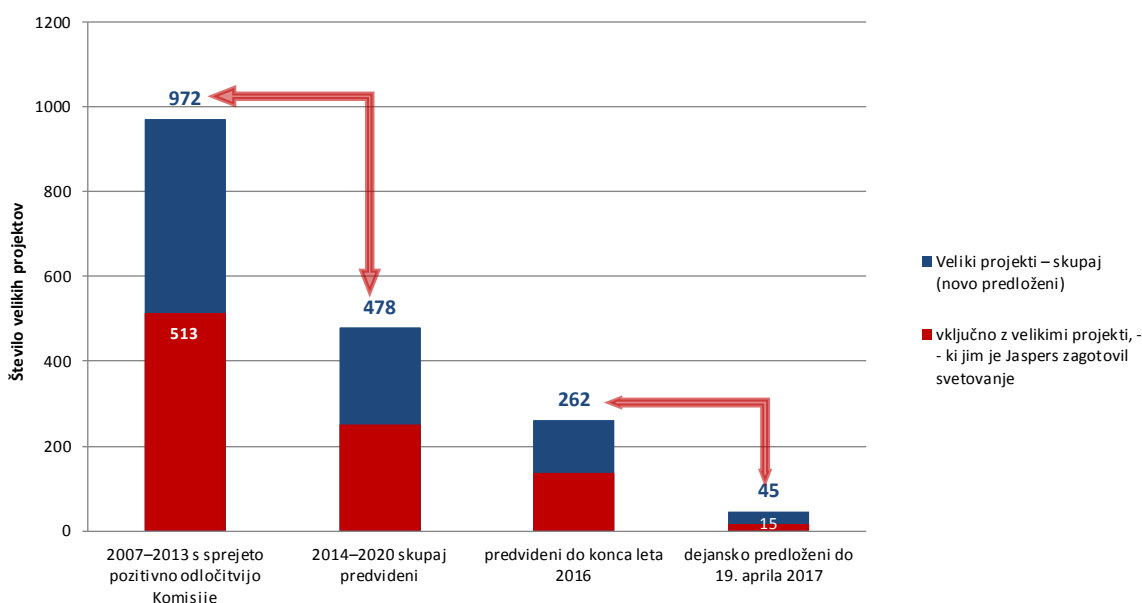


Vir: podatki Evropske komisije

89. Januarja 2015 je Komisija predvidela, da bo v celotnem programskem obdobju 2014–2020 predloženih 582 vlog za velike projekte, od tega 478 vlog za nove velike projekte.

Pričakovano je bilo, da bo 349 (262 novih) od 582 (478 novih) vlog za velike projekte predloženih do konca leta 2016,³⁵ vendar je bilo do 19. aprila 2017 predloženih le 76 vlog (45 novih). Med 45 (novimi) predloženimi vlogami je Jaspers zagotovil nasvete samo eni tretjini (glej [slika 7](#)).

Slika 7 – Preveč optimistična predvidevanja o številu vlog za nove velike projekte



Vir: analiza, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

90. Komisija se je sicer glede na lastne izkušnje zavedala, da so bila predvidevanja držav članic nekoliko optimistična, vendar je Sodišče ugotovilo, da teh predvidevanj ni ustrezno prilagodila pri načrtovanju delovne sile Jaspersa. Med letoma 2006 in 2013 je bilo skupno število zaposlenih³⁶ na splošno sorazmerno s številom zaključenih svetovalnih nalog za velike projekte. Od leta 2014 dalje se je kljub dodatnemu povečanju števila zaposlenih število vseh zaključenih svetovalnih nalog za velike projekte na leto precej zmanjšalo (glej [slika 8](#)).

³⁵ Za primerjavo: v programskem obdobju 2007–2013 je Komisija sprejela pozitivne odločitve za 972 velikih projektov.

³⁶ Izraženo v ekvivalentu zaposlitev za polni delovni čas (FTE).

Slika 8 – Zaključene naloge Jaspersa za velike projekte in delovna sila Jaspersa v ekvivalentu zaposlitev za polni delovni čas (FTE) v obdobju 2006–2016



Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz podatkovne zbirke Jaspersa (iz decembra 2016)

Sodišče je odkrilo znatne pomanjkljivosti pri spremljanju dejavnosti Jaspersa

91. V memorandumu o soglasju iz leta 2006 so bili navedeni cilji Jaspersa, ne pa tudi kakršni koli z njimi povezani kazalniki in količinsko opredeljeni cilji. Šele oktobra 2008 je usmerjevalni odbor Jaspersa odobril konkretni predlog, ki je zadeval naravo in pogostost kazalnikov smotrnosti in poročanja. Predlog je vključeval 10 kazalnikov smotrnosti in 10 tematskih statističnih podatkov³⁷; vendar je usmerjevalni odbor prejel poročila o samo 4 kazalnikih smotrnosti (3 izložki in 1 rezultat).

³⁷ 10 kazalnikov smotrnosti je bilo razdeljenih v 5 ključnih kazalnikov smotrnosti in 5 dodatnih kazalnikov smotrnosti. 5 ključnih kazalnikov smotrnosti je bilo: število zaključenih ukrepov

92. Čeprav je bilo v štirih obiskanih državah članicah spremljanje, ki so ga izvajali nacionalni organi, omejeno na napredek akcijskih načrtov Jaspersa in projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, je Sodišče ugotovilo, da je v akcijskih načrtih Jaspersa manjkalo več nalog ali pa da so bile te zasnovane na način, ki je oviral spremljanje (glej **okvir 5**). Ocena učinka Jaspersa na upravne zmogljivosti ni bila izvedena.

Okvir 5 – Uporaba nespecifičnih nalog, ki so ovirale spremljanje Jaspersa na Hrvaškem

Sodišče je ugotovilo, da je Jaspers v številnih primerih oblikoval nespecifične vseobsegajoče horizontalne naloge, katerih obseg in časovni načrt nista bila jasno opredeljena, da bi vključil različne priložnostne dejavnosti, katerih obseg ni bil ustrezno vnaprej opredeljen. Vrhovna revizijska institucija Hrvaške je poročala o negativnih učinkih te prakse na spremljanje dejavnosti Jaspersa pri projektih in rezultatih na nacionalni ravni.

93. Jaspers se je pri spremljanju izločkov osredotočil na število zaključenih nalog. Tako je bilo pri vseh vrstah nalog razen neodvisnih pregledov kakovosti in ocen po predložitvi, vendar je Sodišče ugotovilo, da ciljne vrednosti, ki jih je usmerjevalni odbor Jaspersa uvedel šele leta 2010, niso bile jasno opredeljene ali pa sploh niso bile določene. Glavni kazalnik, ki ga je Jaspers dejansko uporabljal za spremljanje rezultatov za poročanje usmerjevalnemu odboru, je čas, ki ga je Komisija porabila za odobritev projektov. Jaspers je uporabil ta kazalnik za letno primerjavo s projekti, ki jim ni zagotovil pomoči, vendar brez dodatne analize na ravni sektorjev. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da se ta kazalnik ni uporabljal za projekte, ki niso bili veliki in ki so jih odobrili nacionalni organi, čeprav je usmerjevalni odbor predvidel njegovo uporabo. Sodišče tudi ni odkrilo dokazov o spremljanju rezultatov posamičnih

Jaspersa, število vlog za projekte, predloženih GD REGIO, ki jim je Jaspers zagotovil podporo, napredek ukrepov Jaspersa v projektnem ciklu, povratne informacije upravičencev in povratne informacije referata Regio. 5 dodatnih kazalnikov smotrnosti je bilo: čas od začetka do zaključka naloge, čas za odobritev projektov, ki jim je Jaspers zagotovil podporo, in projektov, ki niso prejeli podpore Jaspersa, število izvedenih ukrepov na strokovnjaka, stroški na ukrep do njegovega zaključka in povratne informacije organa upravljanja. 10 tematskih statističnih podatkov je vključevalo podatke o učinkovitosti Jaspersa, kot so nastali stroški za vire po državah in podsektorjih, število ukrepov, ki jim je Jaspers zagotovil podporo, in čas od zaključka ukrepa Jaspersa do predložitve vloge za subvencijo.

projektov, ki niso veliki, ali horizontalnih/strateških svetovalnih nalog Jaspersa, neodvisnih pregledov kakovosti ali ocen po predložitvi.

94. Poleg kazalnika rezultatov, ki je bil sporočen usmerjevalnemu odboru, je Sodišče ugotovilo še tri kazalnike, povezane z rezultati, za velike projekte. Ti trije kazalniki so bili sporočeni usmerjevalnemu odboru samo enkrat, in sicer junija 2016, in so zajemali celotno obdobje od leta 2008. Izmerjeni so bili s pomočjo „obrazcev za povratne informacije“, ki naj bi jih izpolnili upravičenci Jaspersovega svetovanja. Stopnja odzivnosti je bila nizka, rezultati za vse vrste nalog Jaspersa pa so bili skrajno pozitivni, zato se je takšno spremljanje prenehalo izvajati.

95. Sodišče ni ugotovilo kazalnikov smotrnosti ali statističnih podatkov, povezanih s spremljanjem učinka Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic. Poleg tega poročila o spremljanju tega vidika niso vključevala.

V ocenah Jaspersa je priporočeno nadaljevanje, vendar so omenjene tudi pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati

96. EIB je leta 2010 izvedla oceno svoje vloge v pobudi Jaspers. To poročilo je bilo poslano usmerjevalnemu odboru in Komisiji. Leta 2012 je bila v imenu Komisije izvedena še ena ocena Jaspersa, ki jo je Komisija upoštevala kot enakovredno načrtovani, a zapoznili vmesni oceni za programsko obdobje 2007–2013 (glej **odstavek 23**). Obe oceni sta vključevali izloške, rezultate in skupni učinek Jaspersa. V oceni, ki jo je izvedla EIB leta 2010, so bila ugotovljena nasprotja v rezultatih Jaspersa. Na primer, navedeno je bilo, da večina nalog Jaspersa ni vplivala na fizično obliko projekta in torej ni vplivala na njegovo temeljno kakovost. Vendar je v primerih, ko se je dejansko izboljšala kakovost projekta, to večinoma povzročilo dodatne zamude, ki so imele negativni učinek na črpanje sredstev EU. Poleg tega se je pobuda oddaljila od osredotočenosti na krepitev zmogljivosti, ker se je pozornost preusmerila k oblikovanju bolj razvitih, dodelanih projektov, kar bi naj spodbudilo črpanje sredstev. Splošni zaključek ocene EIB je predstavljen v **okviru 6**.

Okvir 6 – Splošni zaključek ocene EIB

O prioritetah pobude bi bilo treba znova premisliti ob upoštevanju formalne ocene potreb, Banka pa bi morala oceniti svoje sodelovanje na podlagi do zdaj pridobljenih operativnih izkušenj, da bi se odločila, ali in v kakšni obliki naj nadaljuje sodelovanje na način, na katerega bi se ohranil njen lasten ugled in najbolje uporabili njeni omejeni in dragoceni viri. Na podlagi zbranih dokazov pa je jasno, da je pobuda popolnoma upravičena in potencialno lahko še veliko prispeva.

97. Nobena od teh ocen ni vključevala smotrnosti Jaspersa v povezavi z njegovimi posamičnimi nalogami za projekte, ki niso bili veliki. Zadnja ocena, ki jo je Komisija izvedla leta 2012, je vsebovala informacije o glavnih ciljih Jaspersa, povezanih z učinkom na kakovost projektov. Po mnenju AECOM se je pobuda Jaspers izkazala za zelo dragoceno za države članice pri razvoju projektov in pripravi vlog za financiranje. Priporočil je tudi, naj Jaspers še naprej deluje, saj je v državah članicah povpraševanje po njegovih storitvah še vedno veliko.³⁸ Komisija je vmesni pregled za programsko obdobje 2014–2020, ki je bil načrtovan v letu 2017, odložila na prvo četrtletje leta 2018.

98. Na splošno Sodišče v štirih obiskanih državah članicah ni ugotovilo formalnih postopkov za ocenjevanje izložkov, rezultatov in skupnega učinka pomoči Jaspersa. Odkrilo je samo dokaze o dejansko izvedenih ocenah na Poljskem: usklajevalni organ je leta 2007 izvedel anketo, leta 2010 pa je bila izvedena ocena v imenu ministrstva za razvoj. Vrhovna revizijska institucija Poljske je v usklajeni reviziji poročala, da so manjkale sistematične ocene pobude Jaspers na nacionalni ravni, čeprav so bile načrtovane od leta 2012.

Dejanska uporaba nasvetov Jaspersa se je spremljala samo v omejenem obsegu

99. Sodišče je ugotovilo, da je Jaspers spremljal uporabo svojih zaključkov in priporočil (izložkov) v postopkih odobritve velikih projektov le v zelo omejenem obsegu. Informacije, ki bile potrebne za izvajanje spremljanja te vrste, izhajajo iz štirih glavnih virov.

³⁸ Ocena Jaspersa, končno poročilo z dne 13. decembra 2012, AECOM.

100. Dokler Jaspers ni začel izvajati svojih funkcij pregledovanja (neodvisni pregledi kakovosti in ocene po predložitvi), se je njegova vloga v postopku odobritve velikih projektov končala, ko je izdal poročilo ob zaključku ukrepa. Če pa je Komisija prekinila postopek odobritve, je Jaspers lahko dobil povratne informacije, da bi ugotovil težavo (če se je država članica strinjala). Sodišče je ugotovilo, da je med revidiranimi posamičnimi nalogami za velike projekte Jaspers dobil te informacije samo v 47 % primerov.

101. Drugi vir informacij, ki je na voljo samo za velike projekte, je mehanizem povratnih informacij Jaspersu od GD REGIO, vendar je bila po podatkih Jaspersa stopnja odzivnosti za te obrazce nizka.

102. Tretji vir informacij je dostop do podatkovne zbirke Komisije. Čeprav ima Jaspers dostop do te podatkovne zbirke, je Sodišče ugotovilo, da v približno 24 % primerov ni bilo mogoče določiti posameznih velikih projektov, čeprav so bile naloge zaključene.

103. Četrti vir informacij in edini, ki je vključeval tudi projekte, ki niso bili veliki, je bil letni vprašalnik za povratne informacije, ki ga je Jaspers pošiljal nacionalnim organom upravljanja, vključenim v odobritve povezanih projektov. Jaspers je zbral te informacije samo v eni od obiskanih držav članic (Romuniji) in samo za en operativni program.

104. Sodišče ni odkrilo dokazov, da bi Jaspers sistematično spremljal, kako so bili njegovi nasveti uporabljeni pri izvajanju velikih projektov in projektov, ki niso bili veliki, ki jim je zagotovil pomoč. Ugotovilo je še, da sistem spremljanja ni vključeval informacij o dejanskem izvajanju projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, vključno z zamudami izvajanja, prekoračitvami stroškov in vprašanji v zvezi z javnimi naročili. Sodišče ni odkrilo dokazov, da bi Komisija Jaspersu zagotovila povratne informacije o dejanskem izvajanju projektov na podlagi informacij, vključenih v letna poročila o izvajanju, ki jih države članice pošiljajo Komisiji.

105. Revizijski vzorec Sodišča je vključeval štiri naloge s šestimi pripadajočimi velikimi projekti, za katere je Jaspers izdal skupno negativno mnenje. V vseh primerih razen enega so upravičenci in nacionalni organi upoštevali nasvete Jaspersa in projekti niso bili predloženi Komisiji. V enem primeru se je država članica nato odločila spremeniti obseg projekta, ga

zmanjšati in z njim nadaljevati kot s projektom, ki ni velik, brez obravnave vseh težav, ki jih je izpostavil Jaspers.

106. Sodišče je odkrilo samo en vir informacij o dejanski uporabi horizontalnega/strateškega svetovanja Jaspersa: obrazec za povratne informacije, ki ga je Jaspers poslal nacionalnim organom, ki jim je bilo zagotovljeno svetovanje. Stopnja odzivnosti pri tej vrsti spremljanja je bila prav tako nizka (približno 32 % v vseh državah članicah).

Sodišče je odkrilo pomanjkljivosti pri spremljanju in ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa

107. Za oceno učinkovitosti je bila izvedena primerjava izločkov pobude z vložki vanjo. Informacije, ki so potrebne za to, so podane v obliki kazalnikov. Leta 2008 je usmerjevalni odbor odobril tri kazalnike izločkov³⁹ (glej tudi odstavek 91) in tri kazalnike vložkov⁴⁰, vendar je Sodišče ugotovilo, da so se sistematično ocenjevali samo kazalniki izločkov, pa še pri tem je bilo nekaj pomanjkljivosti (glej **odstavke 92 do 94**).

108. Dva od kazalnikov vložkov sploh nista bila ocenjena. Za tretjega, čas od začetka naloge do zaključka, je bilo na voljo nekaj podatkov, vendar ni bil nikoli uporabljen v nobeni analizi učinkovitosti. Podatki so bili tudi nepopolni: informacije o nalogah, ki so bile začasno ustavljene, zavrnjene, ali preklicane, niso bile zabeležene. Takšnih nalog je bilo približno 21 % med vsemi nalogami, zasnovanimi do januarja 2017, in so pomenile 8 % delovne obremenitve Jaspersa.

109. Jaspers je imel sistem za beleženje časa, porabljenega za vsako nalogo. Te podatke bi moral biti zmožen uporabiti za izračun enega od kazalnikov vložkov, to je stroškov na ukrep do njegovega zaključka, vendar je Jaspers sporočil Sodišču, da podatki, zabeleženi v sistemu,

³⁹ Število zaključenih ukrepov Jaspersa, število vlog za projekte, predloženih GD REGIO, ki jim je Jaspers zagotovil podporo, in napredek ukrepov Jaspersa v projektne ciklu.

⁴⁰ Čas od začetka do zaključka naloge, število izvedenih ukrepov na strokovnjaka in stroški na ukrep do njegovega zaključka.

niso bili dovolj zanesljivi, da bi se lahko uporabili za to analizo. Uslužbenci Jaspersa so konec leta 2016 začeli uporabljati drug sistem za beleženje časa.

110. EIB je leta 2010 sama ocenila Jaspers in prišla do zaključka, da bi bilo za pobudo mogoče reči, da je ekonomsko upravičena, vendar ne toliko, kot bi lahko bila. Posledično je bila splošna smotrnost pobude za uspešnost in učinkovitost ocenjena kot delno nezadovoljiva iz dveh razlogov. Prvi je bil, da so bile vloga Jaspersa in njegove prioritete nejasne: zato je bilo porabljenega veliko časa in virov za zagotavljanje svetovanja, ki se je izkazalo za nasprotno zahtevam Komisije, kot je EIB zapisala v poročilu. Drugi razlog je bil, da je zagotavljanje brezplačnih storitev privedlo do zmanjšane učinkovitost opravljanja nalog Jaspersa.⁴¹

111. Sodišče je za merjenje uspešnosti preučilo razpoložljive kazalnike rezultatov. Ugotovilo je štiri kazalnike rezultatov, čeprav je opazilo nekatere pomanjkljivosti, ki so vplivale nanje (glej **odstavke 92 do 94**).

Sodišče je odkrilo pomanjkljivosti pri učinkovitosti Jaspersa

112. Jaspers ni imel primernih kazalnikov vložkov za ocenjevanje njegove učinkovitosti. Sodišče je preiskalo, ali je povečanje proračuna in števila zaposlenih Jaspersa v programskem obdobju 2014–2020 spremljalo ustrezno povečanje izločkov Jaspersa v smislu števila zaključenih nalog. Ugotovilo je, da se je med obdobjema 2007–2009 in 2014–2016 število zaključenih nalog na uslužbenca Jaspersa zmanjšalo za vsaj 10 %.

113. V memorandumu o soglasju iz leta 2006 je bil določen okvirni prispevek Komisije Jaspersu v višini 106,5 milijona EUR za programsko obdobje 2007–2013. Dejansko pa je Komisija prispevala približno 38 % več (v obdobju 2006–2013 je plačala 147,3 milijona EUR). Sodišče meni, da bil skupni proračun Jaspersa previsok. V okvirnem partnerskem sporazumu iz leta 2014 je bilo navedeno, da bo okvirni prispevek Komisije Jaspersu povečan na

⁴¹ Glej zbirno poročilo – *Evaluation of the EIB Role in the JASPERS initiative* (ocena vloge EIB v pobudi Jaspers), december 2010.

250 milijonov EUR za programsko obdobje 2014–2020⁴². Ta znesek je bil izračunan na podlagi lastnih predvidevanj Jaspersa o številu načrtovanih nalog, ki pa so temeljila na podatkih iz držav članic in so bila po mnenju Sodišča preveč optimistična (glej tudi **odstavke 24, 52 in 89**). V poročilu o oceni iz leta 2012, ki ga je naročila Komisija, je AECOM primerjal dnevne stroške za zaposlene Jaspersa z dnevnimi stroški za zaposlene štirih drugih institucij in ugotovil, da so bili stroški Jaspersa znatno višji (do 116 % višji) od stroškov drugih institucij⁴³.

114. Komisija in EIB sta se dogovorili, da pri svojem letnem načrtovanju proračuna ocenita stroške za zaposlene z uporabo standardnih stroškov na enoto. Do leta 2014 so bili stroški za zaposlenega odvisni od tega, ali je njegovo delovno mesto financirala Komisija ali EIB. Povprečno so bili mesečni stroški na enoto za zaposlene, ki jih je financirala EIB, približno 40 % višji od stroškov za zaposlene, ki jih je financirala Komisija. Sodišče je preverilo pripadajočo dokumentacijo, ki mu je bila na voljo, vendar ni odkrilo prepričljivega razloga za to razliko.

115. Komisija in EIB sta se dogovorili, da od leta 2014 dalje uporabljata drugačno metodo za izračun stroškov osebja. Z novo metodo so bili standardni stroški usklajeni in temeljijo na izkušnjah zaposlenih: ne razlikujejo se več glede na to, ali delovno mesto financira Komisija ali EIB. Komisija je leta 2015 podpisala specifičen sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev, v katerem je bil naveden proračun, ocenjen z uporabo stare metode za uslužbenke EIB in postavk iz okvirnega finančnega in upravnega sporazuma za uslužbenke Komisije. Ta je bil nato nadomeščen in postavke iz novega okvirnega finančnega in upravnega sporazuma so se uporabljale za uslužbenke Komisije in EIB. V skladu s prejšnjo kombinirano metodo so bili skupni stroški pobude za leto 2015 ocenjeni na 40,3 milijona EUR. V skladu z metodo, pri

⁴² 260 milijonov EUR vključno z Instrumentom za povezovanje Evrope.

⁴³ Institucije, vključene v primerjavo, so bile EIB, Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA), Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) in Eurofound. Stroški za zaposlene Jaspersa so bili 44 % višji od stroškov EIB, 79 % višji od stroškov agencije EMSA, 99 % višji od stroškov Eurofounda in 116 % višji od stroškov agencije EASA.

kateri se uporablja samo okvirni finančni in upravni sporazum, pa so bili ocenjeni na 37,3 milijona EUR, kar je 7,4 % manj. Kljub novoizračunanim skupnim stroškom Jaspersa za to leto je prispevek Komisije ostal nespremenjen.

116. Sodišče ni odkrilo dokazov, da bi standardni stroški za zaposlene Jaspersa ustrezali dejanskim stroškom zaposlitve uslužbencev. Sodišče je zaprosilo Jaspers, naj zagotovi informacije o dejanskih (nastalih) stroških, vendar jih ta ni zagotovil. Prav tako je zaprosilo Komisijo, naj pokaže, kako je bila dokazana verodostojnost standardnih stroškov za zaposlene za staro metodo, ki se je uporabljala do leta 2014 za zaposlene, ki jih je zagotovila EIB. Komisija je v odgovoru, ki ga je poslala Sodišču, le deloma odgovorila na njegova vprašanja.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

117. Splošni zaključek Sodišča je, da so bile pri opredelitvi glavnih ciljev ter vlog in odgovornosti Jaspersa pomanjkljivosti. Zato pomoč Jaspersa ni bila dovolj usmerjena k tistim dejavnostim, ki bi zagotovile največjo dodano vrednost. Poleg tega je Sodišče zaključilo, da so bile pri vzpostavljanju Jaspersove nove funkcije neodvisnih pregledov kakovosti v programskem obdobju 2014–2020 prisotne pomembne slabosti, ki so povzročile visoko tveganje pristranskosti v zvezi s svetovalno funkcijo Jaspersa. Ugotovilo je, da je imel Jaspers učinek na kakovost velikih projektov. Učinek Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic še ni prinesel večje neodvisnosti od pomoči Jaspersa. Zaradi tega in zaradi pomanjkljivosti pri spremljanju in ocenjevanju dejavnosti Jaspersa je bilo ogroženo uspešno delovanje pobude, zlasti v smislu učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa.

Slabosti pri opredelitvi glavnih ciljev Jaspersa so povzročile pomanjkljivosti v njegovem delovanju

118. Sodišče je ugotovilo, da glavni cilji za Jaspers niso bili dovolj jasni in so si deloma nasprotovali. V sporazumih, ki so jih podpisali Komisija in glavni deležniki Jaspersa, ni bilo opredeljeno, kako in kdaj bo Komisija presodila, ali so bili doseženi glavni cilji Jaspersa. Načrtovani učinek Jaspersa na izboljšanje kakovosti projektov, črpanje sredstev EU in na

upravne zmogljivosti ni bil jasno opredeljen. Jaspers je bil sprva sicer zasnovan kot pobuda za programsko obdobje 2007–2013, vendar je postal dolgoročna pobuda, saj je bilo njegovo delovanje podaljšano še v obdobje 2014–2020. Ker nima jasnih merljivih ciljev, ni mogoče dokazati, da je dosegel svoj namen.

119. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da vloge in odgovornosti glavnih deležnikov niso bile dovolj jasne, kar je ogrozilo prevzemanje odgovornosti. Jaspers je podpisal delovne dogovore samo z državami članicami, ne pa tudi s Komisijo. Ti dogovori še vedno niso bili dovolj celoviti, saj so bili omejeni na zagotavljanje pomoči za projekte in niso vključevali drugih vrst dejavnosti Jaspersa. Po mnenju Sodišča sta Komisija in EIB (posredno) stranki, ki imata korist od Jaspersa, Jaspers in Komisija pa menita, da so edine stranke Jaspersa (razen ocen po predložitvi) države članice.

Poleg tega je Jaspers državam članicam zagotovil brezplačno svetovalno delo, tako da je najel in plačal zunanje svetovalce.

120. Sodišče je ugotovilo še, da v mnogih primerih pomoč Jaspersa ni bila ustrezno ciljno usmerjena. To je prispevalo k visokemu številu preklicanih ali začasno ustavljenih nalog. Jaspers sam ni določil posebnih prednostnih področij za države članice, ki jim je zagotovil pomoč, in je deloval na podlagi potreb, ki so jih navedle te države članice. Na splošno je Jaspers sprejel skoraj vse zahteve za naloge, ki so jih dale države članice, ne da bi se vedno posvetoval s Komisijo, ki je financirala večino stroškov Jaspersa.

121. Na začetku programskega obdobja 2014–2020 je Jaspers začel podpirati tudi projekte, razdeljene v faze, in je še naprej spodbujal države članice, naj bolj izkoristijo njegovo brezplačno pomoč v fazi izvajanja projektov. Toda to nista bili prioriteta.

122. V vmesnem vrednotenju Jaspersa, ki je bilo v imenu Komisije izvedeno decembra 2012, so bile poudarjene pomanjkljivosti v Jaspersovem strateškem pristopu in delovnih dogovorih, priporočeni pa so bili tudi ukrepi za njihovo obravnavo. Te pomanjkljivosti bi se morale odpraviti, še preden se je delovanje Jaspersa podaljšalo za programsko obdobje 2014–2020, vendar so v času revizije sprejeti popravljalni ukrepi privedli do manj natančnega načrtovanja, zato se je njihova strateška vrednost zmanjšala.

Priporočilo 1

Komisija bi morala imeti večji nadzor nad strateškim načrtovanjem Jaspersa, vključno z vsemi vrstami dejavnosti Jaspersa, ob upoštevanju, da je bil Jaspers sprva zasnovan kot začasna pobuda. Zlasti bi morala izvesti naslednje korake:

- (a) prilagoditi skupno strateško načrtovanje delovanja Jaspersa na podlagi posebnih potreb držav članic in v skladu s kohezijsko politiko EU. Delovanje Jaspersa bi se moralo osredotočiti na dejavnosti z največjo dodano vrednostjo;
- (b) opredeliti jasne mejnike in merila, ki bi omogočali postopno odpravo pobude Jaspers, ko bi bili doseženi njeni glavni cilji;
- (c) vključiti svojo splošno strategijo v letno načrtovanje dejavnosti Jaspersa v državah članicah. S tem načrtovanjem bi bilo treba določiti specifične prioritete za vsako državo članico in sektor v skladu z zakonodajo in politikami EU;
- (d) dodatno pojasniti vloge in odgovornosti glavnih deležnikov, da bi se okrepili preglednost in odgovornost;
- (e) zagotoviti, da Jaspers sklene celovite, praktične in jasne delovne dogovore za vse svoje storitve z zadevnimi generalnimi direktorati Komisije, EIB in državami članicami.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

123. Sodišče je odkrilo pomembne slabosti pri vzpostavljanju nove funkcije neodvisnega pregleda kakovosti za programsko obdobje 2014–2020. Ugotovilo je visoko tveganje pristranskosti v zvezi s svetovalno funkcijo Jaspersa. Poleg tega Komisija ni imela neposrednega vpliva na način izvajanja neodvisnih pregledov kakovosti v praksi, čeprav so bili ti bistven del njenega postopka odobritve velikih projektov, kar je povzročilo tveganje, da pregledi ne bodo izvedeni v skladu z namenom. Odločitev Komisije o odobritvi velikih projektov v praksi sprejme Jaspers, ki je zadolžen za neodvisne preglede kakovosti.

124. Cilj neodvisnih pregledov kakovosti je bil racionalizirati postopek Komisije za odobritev velikih projektov, vendar do konca leta 2016 Jaspers ni uspel podpisati delovnih dogovorov z več državami članicami, ki naj bi po pričakovanjih predložile največje število velikih projektov. Poleg tega se je Komisija odločila za večino velikih projektov uporabiti drugo funkcijo ocenjevanja, to je oceno po predložitvi, ki jo je zagotavljal isti oddelek Jaspersa. Postopek ocene po predložitvi je prispeval k znatnemu skrajšanju časa, ki ga je Komisija porabila za odobritev velikih projektov.

Priporočilo 2

(a) Komisija bi morala sprejeti takojšnje ukrepe za zmanjšanje visokega tveganja pristranskosti v primerih, ko Jaspers izvaja neodvisne preglede kakovosti za oceno projektov, ki jim je zagotovil svetovalno podporo. Za obdobje po letu 2020 bi morala Komisija prenehati uporabljati neodvisne preglede kakovosti, ki jih zagotovi Jaspers, za velike projekte, ki jim je Jaspers pred tem že zagotovil svetovanje;

(b) Komisija bi si morala zagotoviti dostop do vse relevantne dokumentacije, da bi lahko preverila kakovost postopkov neodvisnih pregledov kakovosti, ki jih izvaja Jaspers.

Ciljni rok za uresničitev: takoj.

Jaspers je imel učinek na kakovost projektov, ne pa tudi na črpanje sredstev

125. Sodišče je na splošno ugotovilo, da je Jaspers imel pozitiven učinek na kakovost dokumentacije projektov. Ugotovilo je tudi, da je bila pomoč, ki jo je zagotovil Jaspers, razmeroma celovita, ne glede na to, kdaj točno se je Jaspers vključil. To sta potrdili tudi vrhovni revizijski instituciji Hrvaške in Poljske med usklajenima revizijama. Komisija je v programskem obdobju 2007–2013 na splošno potrebovala manj časa za odobritev velikih projektov, če jim je Jaspers zagotovil pomoč. Sodišče je ugotovilo, da se je skupni čas, potreben za odobritev velikih projektov, v programskem obdobju 2014–2020 skrajšal.

126. Na splošno je imel Jaspers v večini primerov učinek na vsaj enega od štirih parametrov, povezanih s kakovostjo revidiranih velikih projektov. Toda Sodišče je samo v nekaj primerih

opazilo bistveno izboljšanje načrtovanega obsega, izložkov, rezultatov ali učinka obiskanih velikih projektov, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč (na primer zmanjšanje ekonomsko neupravičenih elementov projektne infrastrukture).

127. Ugotovilo je, da Jaspers ni imel učinka na časovni načrt izvajanja velikih projektov. Čeprav je Jaspers na tem področju zagotovil nasvete, so vsi obiskani projekti zaostajali za časovnim načrtom. Več kot tretjino jih je bilo treba delno prenesti (razdeliti v faze) v programsko obdobje 2014–2020.

128. Sodišče je ugotovilo, da so bile pri velikih projektih, ki jim je Jaspers zagotovil pomoč, napake v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo, ugotovljene v revizijah skladnosti, ki jih je opravilo Sodišče v letih 2014 in 2015, manj pogoste.

129. V revizijskem vzorcu z izjemo enega primera Sodišče ni opazilo nobenega vpliva na načrtovani obseg, izložke, rezultate, učinek, stroške ali časovni načrt izvajanja projektov, ki niso bili veliki. Ugotovilo je tudi, da niso bili sklenjeni ustrezni dogovori za zagotovitev ustrezne izmenjave informacij med upravičenci, nacionalnimi organi, Jaspersom in Komisijo o tem, kako najbolje uporabiti nasvete Jaspersa za projekte, ki niso veliki.

130. Sodišče je ugotovilo, da Jaspers na splošno ni mogel imeti učinka na črpanje sredstev EU v programskem obdobju 2007–2013. Razlog za to so bile predvsem spremembe zakonodaje leta 2009, ki so omogočale razdelitev sredstev EU, preden je Komisija izdala formalno odobritev projekta. V več kot 50 % revidiranih projektov so bili zahtevki za izdatke dejansko predloženi Komisiji, preden je ta izdala takšno odločitev, zaradi česar je bila načrtovana korist svetovalne podpore Jaspersa manj pomembna. V ostalih primerih so zamude pri izvajanju povzročile odložitev predložitve prvih zahtevkov za izdatke Komisiji, čeprav je bila odločitev Komisije že na voljo.

Priporočilo 3

(a) Komisija bi morala usmerjati pomoč Jaspersa glede na fazo priprave projekta. Jaspers bi se zlasti moral osredotočiti na vsebino projektov namesto na projektno dokumentacijo.

Jaspers ne bi smel več zagotavljati svetovanja projektom, ki so jih nacionalni organi že odobrili;

(b) Komisija bi morala ostati osredotočena na zagotavljanje svetovalnih storitev Jaspersa za velike projekte. Pomoč Jaspersa bi morala biti v izjemnih primerih na voljo za projekte, ki niso veliki, in za s projekti povezane horizontalne naloge strateškega pomena. V teh primerih bi morala biti zagotovljena v posvetovanju s Komisijo.

Ciljni rok za uresničitev: do sredine leta 2018.

Učinek Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic še ni prinesel večje neodvisnosti od pomoči Jaspersa

131. Na splošno so tako nacionalni organi kot tudi upravičenci projekta navedli, da je imel Jaspers pozitiven učinek na njihove upravne zmogljivosti, čeprav so nekateri navedli, da se še vedno močno opirajo na pomoč Jaspersa. Vrhovni revizijski instituciji Poljske in Hrvaške sta prišli do podobnih ugotovitev v usklajenih revizijah. Sodišče pa ni odkrilo dokazov, da se je to izboljšanje upravnih zmogljivosti dejansko uresničilo. V približno dveh tretjinah (67 %) revidiranih horizontalnih nalog takšen učinek ni bil ugotovljen.

132. Sodišče je opazilo, da se je Jaspers sčasoma bolj osredotočil na krepitev upravnih zmogljivosti držav članic. Ugotovilo je tudi, da je v programskem obdobju 2014–2020 Komisija sprejela bolj proaktiven in usklajen pristop k ukrepom, namenjenim kreptivi upravnih zmogljivosti držav članic, vendar v strategiji tehnične pomoči Komisije ni odkrilo omembe usklajevanja med namenskimi dejavnostmi krepitev zmogljivosti, ki jih zagotavlja Komisija, in tistimi, ki jih zagotavlja Jaspers.

133. Sodišče je ugotovilo, da se je uporaba pomoči Jaspersa za naloge z možnim strateškim učinkom povečala. Ugotovilo je tudi, da je Jaspers imel znaten (33 %) ali omejen (22 %) učinek na več kot polovico revidiranih horizontalnih nalog s strateškim potencialom.

Priporočilo 4

(a) Komisija bi morala vključiti dejavnosti Jaspersa v lastno strategijo tehnične pomoči z namenom izboljšanja usklajevanja z Jaspersom glede izvajanja stalnih (ne priložnostnih) dejavnosti za razvoj upravnih zmogljivosti držav članic. Dejavnosti Jaspersa bi s tega vidika morale dopolnjevati dejavnosti Komisije in se osredotočati na sektorje, področja in države članice, v katerih so upravne zmogljivosti nezadostne;

(b) Komisija bi morala sčasoma prilagoditi vlogo, naravo in intenzivnost dejavnosti Jaspersa za krepitev zmogljivosti v državah članicah, da bi jim zagotovila spodbude za doseganje zadostne in trajnostne ravni upravnih zmogljivosti.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2018.

Znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju, spremljanju in ocenjevanju dejavnosti Jaspersa so ogrozile uspešno delovanje pobude

134. Sodišče je ugotovilo znatne pomanjkljivosti pri načrtovanju in spremljanju dejavnosti Jaspersa. Ugotovilo je, da je bilo spremljanje Jaspersa in Komisije osredotočeno na izloške. V primerih, ko so bile za to spremljanje določene ciljne vrednosti, te bodisi niso bile jasno opredeljene ali pa so se uporabljale nedosledno. Samo rezultati svetovanja Jaspersa za velike projekte v smislu hitrosti sprejetja odločitev Komisije o odobritvi so se redno spremljali in sporočali. Kot je pojasnjeno v odstavku 130, so bili ti podatki od leta 2009 dalje v veliki meri nepomembni kot kazalnik črpanja. Sodišče ni odkrilo dokazov, da bi Jaspers ali Komisija spremljala učinek dejavnosti Jaspersa na upravne zmogljivosti držav članic. Prav tako ni odkrilo dokazov o dobro opredeljenih postopkih za spremljanje in ocenjevanje rezultatov in skupnega učinka pomoči Jaspersa v nobeni od štirih revidiranih držav članic.

135. Izvedeni sta bili dve oceni Jaspersa; eno je izvedla EIB, druga pa je bila izvedena v imenu Komisije. Oceni nista vključevali smotrnosti Jaspersa v povezavi z njegovimi posamičnimi nalogami za projekte, ki niso bili veliki. Poleg tega so bile v teh ocenah sporočene znatne pomanjkljivosti, ki pa so bile obravnavane le deloma, kot je navedeno v odstavku 122.

136. Sodišče je ugotovilo, da se je dejanska uporaba nasvetov Jaspersa spremljala samo v omejenem obsegu. Ugotovilo je, da je Jaspers le redko nadalje spremljal, ali so bili njegovi zaključki in priporočila uporabljeni v postopku odobritve velikega projekta. Sodišče je ugotovilo še, da sistem Jaspersa za spremljanje ni vključeval informacij o dejanskem izvajanju projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, vključno z zamudami izvajanja, prekoračitvami stroškov in vprašanji v zvezi z javnimi naročili. Prav tako ni odkrilo dokazov o tem, da bi Komisija Jaspersu zagotavljala povratne informacije glede izvajanja projektov.

137. Zaključek Sodišča je, da so bile pri spremljanju učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa pomanjkljivosti. Podatki o vložkih, zabeleženi v sistemu Jaspersa, niso bili dovolj zanesljivi, da bi se lahko uporabili za smiselno analizo vložkov. Medtem ko so se kazalniki izlozkov uporabljali sistematično, pa to ni veljalo za kazalnike rezultatov. Poleg tega je bilo pri kazalnikih izlozkov in kazalnikih rezultatov nekaj pomanjkljivosti. V ocenah Jaspersa, izvedenih leta 2010 in leta 2012, je priporočeno nadaljevanje pobude, vendar so omenjene tudi pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati.

138. Komisija je začela uporabljati usklajene standardne stroške, kar je zmanjšalo skupne stroške Jaspersa. Kljub nižjim novoizračunanim stroškom Jaspersa za leto 2015 je prispevek Komisije ostal nespremenjen. Sodišče ni odkrilo dokazov, da bi pred uskladitvijo standardni stroški Jaspersa za zaposlene, ki jih je zagotovila EIB, ustrezali dejanskim nastalim stroškom za uslužbence. EIB ni želela zagotoviti informacij o dejanskih (resnično nastalih) stroških za Jaspers, Komisija pa je v odgovoru le deloma odgovorila na vprašanja Sodišča o verodostojnosti standardnih stroškov, porabljenih do leta 2014 za uslužbence, ki jih je zagotovila EIB.

Priporočilo 5

- (a) Komisija bi morala uvesti celovit sistem za spremljanje, koliko Jaspers dosega svoje dolgoročne in kratkoročne cilje, za vse storitve, ki jih zagotavlja Jaspers;
- (b) Komisija bi morala zagotoviti, da bodo prihodnje ocene Jaspersa dovolj celovite, in oblikovati zaključke o tem, ali je Jaspers dosegel svoje glavne cilje;

(c) Komisija bi morala sprejeti ukrepe za optimizacijo učinkovitosti in uspešnosti Jaspersa, zlasti z zagotavljanjem zanesljivega spremljanja dejanskih stroškov pomoči Jaspersa pri vsaki nalogi in njihove primerjave z izložki in rezultati Jaspersa;

(d) Komisija bi morala zagotoviti, da bi bili stroški Jaspersa razumni in bi odražali dejanske nastale stroške.

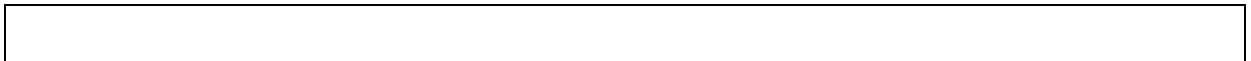
Ciljni rok za uresničitev: do sredine leta 2018.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Iliana IVANOVA, v Luxembourg na zasedanju 29. novembra 2017.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik



Število vseh nalog v okviru Jaspersa v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020, razčlenjeno glede na status in vrsto naloge

Vrsta naloge	2007–2013							2014–2020							Skupaj
	SPREJETA	V TEKU	ZAKLJUČENA	ZAČASNO USTAVLJENA	PREKLICANA	ZAVRNJENA	SKUPAJ	SPREJETA	V TEKU	ZAKLJUČENA	ZAČASNO USTAVLJENA	PREKLICANA	ZAVRNJENA	SKUPAJ	
Veliki projekti	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Projekti, ki niso veliki	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Horizontalna podpora	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Krepitev zmogljivosti	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
Ocena po predložitvi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
Neodvisni pregled kakovosti	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
Skupaj	10	56	972	33	275	36	1382	44	352	175	29	58	1	659	2041

Sprejeta – naloga, ki jo je Jaspers uradno sprejel, vendar se svetovanje zanjo še ni začelo.

V teku – naloga, za katero poteka svetovanje Jaspersa.

Zaključena – naloga, ki je bila končana in za katero je Jaspers izdal poročilo ob zaključku ukrepa.

Začasno ustavljena – naloga, ki jo je država članica ali Jaspers začasno ustavil.

Preklicana – naloga, ki jo je država članica preklicala.

Zavrnjena – uradna zahteva za nalogo, ki jo je Jaspers zavrnil.

Vir: analiza, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Jaspersa (z dne 31. decembra 2016)

Pregled revidiranih nalog¹

Št.	Številka naloge	Naslov naloge	Programsko obdobje	Država članica	Preverjena na kraju samem
Posamične naloge za velike projekte					
1	2011 085 HR WAT WAT	Oskrba z vodo in čiščenje odpadne vode v Vukovarju	2007–2013	Hrvaška	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Oskrba z vodo in čiščenje odpadne vode v Osijeku 2014	2007–2013	Hrvaška	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Cestna povezava z južno Dalmacijo	2014–2020	Hrvaška	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Most na Pelješac	2014–2020	Hrvaška	
5	2012 095 HR AMT RAL	Nadgradnja in gradnja drugega tira železniške povezave na odseku Dugo Selo – Križevci	2007–2013	Hrvaška	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Priprava dokumentacije za sanacijo jame „Sovjak“, ki je lokacija, zelo onesnažena z odpadki (žariščna točka)	2014–2020	Hrvaška	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Ravnanje z meteorno vodo	2007–2013	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta – Nacionalni program za obvladovanje poplav	2007–2013	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Čiščenje kanalizacijskih odplak na jugu Malte	2007–2013	Malta	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Onkološki center v bolnišnici Mater Dei	2007–2013	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Predhodna analiza ključnih vidikov za določitev možnosti povezave s cestnim tunelom med Malto in Gozom	2014–2020	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Nadgradnja cestnega omrežja TEN-T	2007–2013	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Nakup tirnih vozil za PKP Intercity	2007–2013	Poljska	9
14	2009 272 PL KE R&D	Center za napredne materiale in tehnologije (CEZAMAT)	2007–2013	Poljska	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III – Center za biološke in kemijske vede Univerze v Varšavi	2007–2013	Poljska	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Čiščenje odpadne vode v Żywiecu – faza II	2007–2013	Poljska	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Ravnanje z vodo in odpadno vodo v mestu Myślenice	2007–2013	Poljska	13
18	2008 027 PL TRA ROD	S-69 Bielsko-Biala – Żywiec, odsek Wilkowice/Łodygowice-Żywiec	2007–2013	Poljska	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Jez na reki Vistula v mestu Włocławek	2007–2013	Poljska	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Ekstremna svetlobna infrastruktura – jedrska fizika	2007–2013	Romunija	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Posodobitev železniškega odseka Coşlariu – Sighişoara	2007–2013	Romunija	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Podaljšanje in posodobitev infrastrukture za odpadno vodo v Bukarešti	2007–2013	Romunija	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Gradnja avtoceste na odseku TEN-T 7 Cernavodă – Constanţa	2007–2013	Romunija	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Obnova železniških mostov čez Donavo	2007–2013	Romunija	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Obnova in posodobitev vodooskrbnega in kanalizacijskega sistema v okrožju Prahova	2007–2013	Romunija	20
Posamične naloge za projekte, ki niso bili veliki					
1	2013 189 HR KEE RDI	Infrastruktura za raziskave v kampusu Univerze na Reki	2007–2013	Hrvaška	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Dokončanje priključka hitre ceste Ploče in gradnja cestne povezave do pristanišča in mesta Ploče	2007–2013	Hrvaška	2
3	2007 121 MT TRA POR	Obnova in nadgradnja valolomov in druge morske infrastrukture	2007–2013	Malta	3
Horizontalne naloge					
1	2012 008 HR WAT WAT	Priprava smernic za analizo stroškov in koristi	2007–2013	Hrvaška	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Podpora pri pripravi operativnega programa za obdobje 2014–2020 Konkurenčnost in kohezija	2014–2020	Hrvaška	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Priprava nacionalnega glavnega načrta za promet	2014–2020	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Pomoč pri preverjanju analiz stroškov in koristi ter študij finančne izvedljivosti	2007–2013	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Preverjanje prednostne osi I za projekte, povezane z vodo in odpadno vodo	2007–2013	Poljska	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Strategija ravnanja z blatom iz čistilnih naprav za Poljsko	2007–2013	Poljska	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Podpora pri pripravi operativnega programa za konkurenčnost za obdobje 2014–2020	2014–2020	Romunija	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Podpora pri pripravi nabora projektov v vodnem sektorju za obdobje 2014–2020	2014–2020	Romunija	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Obvladovanje poplav – nacionalna strategija	2007–2013	Romunija	9

¹ Med 25 revidiranimi nalogami za velike projekte je bilo 22 nalog za 20 pripadajočih velikih projektov preverjenih na kraju samem. Za preostale tri revidirane naloge za velike projekte je bil izveden dokumentacijski pregled. Vsi trije projekti, ki niso bili veliki, in devet horizontalnih nalog je prav tako bilo pregledanih na kraju samem.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„SKUPNA POMOČ PRI PODPORI PROJEKTOV V EVROPSKIH REGIJAH (JASPERS) – ČAS ZA BOLJŠE USMERJANJE“

POVZETEK

I. Jaspers je bil uradno ustanovljen kot skupno partnerstvo med Komisijo (GD REGIO), EIB in EBRD (vključno s Kreditanstalt für Wiederaufbau za del revidiranega obdobja). Od leta 2013 sta GD MOVE in GD NEAR Jaspersu dodelila dodatna pooblastila in sredstva za podporo pri pripravi projektov v okviru CEF (instrument za povezovanje Evrope) in IPA (instrument za predpristopno pomoč).

IV. Jaspers je povezan z obdobji finančnega načrtovanja, njegova glavna naloga pa je bila pomagati državam članicam EU-12 (DČ) pri pripravi velikih projektov. Po vmesni oceni Jaspersa, ki je bila zaključena leta 2012, in interesu, ki so ga izrazile DČ, je bila sprejeta odločitev o razširitvi njegove funkcije tudi na področja politike in ukrepe za krepitev zmogljivosti.

V letih 2014 in 2015 so potekala pogajanja o novih operativnih programih z večjim poudarkom na strateškem vidiku. Pomoč manjšim projektom je bila ustrezna glede na dejansko potrebo, ki so jo izrazile DČ. Vključenost Jaspersa v te primere je bila upravičena s pomembnostjo in težavnostjo določenega projekta. Glede na to, da se je prvotno področje uporabe dejansko razširilo z vključenostjo Jaspersa v manjše projekte, je bilo treba preveriti dodano vrednost teh nalog in njihovo ponovljivost v drugih podobnih projektih.

V. Komisija je preučila zadevna tveganja v času priprave neodvisnega pregleda kakovosti (IQR). Uporabljeni rešitev se je zdela sorazmerna glede na status EIB kot institucije EU. Poročila o neodvisnih pregledih kakovosti in svetovalna poročila pripravljajo različne skupine Jaspersa, končne dokumente pa podpiše tudi direktor. Usmerjevalni odbor Jaspersa bo decembra 2017 uradno sprejel nov priročnik o postopkih za neodvisne preglede kakovosti. V njem bo opisano, kako se funkcija neodvisnega pregleda kakovosti izvaja neodvisno od vseh svetovalnih funkcij.

VII. V nekaterih primerih so prizadevanja Jaspersa povzročila dejanski napredek pri zmogljivostih države članice za pripravo projektov in projekti v obdobju 2014–2020 so bili kakovostni, kar dokazuje dejstvo, da jih je Komisija hitro odobrila (in je tudi navedeno v poročilih o oceni po predložitvi (PSA)).

VIII. Evropskemu računskemu sodišču so bili predloženi revidirani letni finančni izkazi Jaspersa od leta 2006. V skladu z metodologijo, opredeljeno v letnih sporazumih o prispevku in pozneje v okvirnem sporazumu (Okvirni finančni in upravni sporazum – FAFA), sklenjenem med Komisijo in EIB, ki zajema vse skupne pobude, se Jaspersovi stroški za zaposlene določijo na podlagi standardne cene, za katero je Komisija privolila, da jo bo plačala za storitve, ki jih zagotavlja EIB.

Na splošno so stopnje iz sporazuma FAFA prispevale k večji uskladitvi in poenostavitvi pogodbenih dogovorov o posebnih pobudah za TP med Komisijo in EIB.

Komisija meni, da je sporazum FAFA skladen s finančno uredbo. Člen 124 finančne uredbe dovoljuje uporabo pavšalnih stopenj in pavšalnih zneskov ter se uporablja za sporazum FAFA.

IX.

(a) Komisija sprejema priporočilo.

(b) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(c) Komisija delno sprejema priporočilo, saj bi moral biti Jaspers še naprej na voljo tudi za projekte po nacionalni odobritvi, in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(d) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(e) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Komisija obenem opozarja, da se „stroški“ Jaspersa določijo na podlagi sporazuma FAFA.

UVOD

7. Prvotne prednostne naloge za obdobje 2007–2013 so bile dejansko določene v memorandumu o soglasju iz leta 2006. Toda sčasoma so se spremenile zaradi izkušenj in strateških odločitev usmerjevalnega odbora. Ti cilji so se odražali v letnih sporazumih o posebnih nepovratnih sredstvih, sklenjenih med Komisijo in EIB. Prednostne naloge za obdobje 2014–2020 so opredeljene v okvirnem sporazumu o partnerstvu (FPA).

Manjši projekti bi se lahko podpirali v manjših državah članicah (DČ), ki so imele malo velikih projektov. To je bilo pojasnjeno v konceptnem dokumentu iz leta 2005 ter vseh poznejših političnih in pravnih dokumentih.

UGOTOVITVE

23. Strateška usmeritev Jaspersa se je sčasoma razvila, tako da se je prilagodila spremembam v njegovem okolju. Jaspers je začel delovati konec leta 2006 (tega leta so bile zaključene tri naloge), zato je bilo sredi leta 2007 mnogo prezgodaj za ocenjevanje rezultatov. Poglobljanje gospodarske in finančne krize od jeseni leta 2008 je vodilo v nekatere odločitve, ki bi lahko vplivale na delovanje Jaspersa. Jaspers se je na spreminjajoče se razmere odzval prožno in pragmatično.

Zanj je bil največji izziv zagotoviti, da države članice pripravijo dovolj kakovostnih velikih projektov, ki bi lahko bili odobreni in izvedeni. To je bil razlog, da je bilo Jaspersovo delo v drugih zanimivih vidikih začasno ustavljeno in začeto kasneje, ko so DČ izboljšale svoje tehnične zmogljivosti za pripravo velikih projektov, večja pozornost pa je bila posvečena vprašanju, kako zagotoviti stabilnost in učinke prelivanja.

Jaspers je od samega začetka izboljševal tehnično zmogljivost v državah članicah prek vpliva učenja skozi prakso, nacionalni organi pa so sodelovali z Jaspersom pri izvajanju nalog.

24. Komisija in EIB želita opomniti, da so akcijski načrti ocena dejanskih potreb, v katerih imajo države članice priložnost navesti svoje potrebe po tehnični pomoči.

Datumi za predložitev velikih projektov so vključeni v operativne programe za obdobje 2014–2020 na podlagi predlogov DČ. Države članice so pristojne in odgovorne za predlaganje velikih projektov in preverjanje stanja priprav za vsak projekt.

Ocena potreb za obdobje 2014–2020 je temeljila na informacijah, ki so jih posredovale države članice, in je upravičena glede na število projektov, vendar velikopotezna glede na časovni načrt za njihovo predložitev.

25. Črpanje sredstev EU samo po sebi ni cilj. Če se razvijejo pravočasni in visoko kakovostni projekti, bo verjetneje dosežena visoka stopnja črpanja sredstev. Cilji, ki jih je Komisija določila za Jaspers, so bili jasni, čeprav včasih zahtevni. V pravnem smislu so bile zahteve glede kakovosti velikih projektov v kohezijski politiki prvič opredeljene v Delegirani uredbi Komisije št. 480/2014. Prvič so bile v Izvedbeno uredbo št. 207/2015 tudi vključene osnovne zahteve za analizo stroškov in

koristi (CBA), ki skupaj s smernicami o CBA iz leta 2014 sestavljajo celovita in podrobna navodila o kakovosti javnih naložb.

26. Pomoč Jaspersa je vključevala učenje skozi prakso in s tem krepitev zmogljivosti nacionalnih uprav. To je eden od razlogov, da je bil na začetku velik del uslužbencev Jaspersa napoten v regionalne urade, da so lahko bili blizu upravičencem. Izboljševanja tehnične zmogljivosti ni treba označiti kot ločene dejavnosti, da bi imela vpliv.

Tehnična zmogljivost je nedoločljiva in se lahko ugotavlja posredno, npr. v obliki sčasoma bolje pripravljenih projektov, kar je na primer očitno glede na manjši odstotek prekinjenih projektov.

27. V praksi je hitrost izboljševanja zmogljivosti DČ za pripravo visoko kakovostnih projektov in njihovo izvedbo zelo različna. Obenem so javni organi v državah upravičenkah razvili nacionalno zmogljivost za učinkovito rabo sredstev EU in zato vlagajo bistveno manj prošenj za podporo Jaspersa. V praksi je Jaspers časovno omejen na trajanje programskega obdobja. O tem, ali Jaspers podaljšati v novo programsko obdobje, odločata Komisija in EIB na podlagi svoje ocene potreb po nadaljnji podpori in zahtev, ki jih izrazijo države članice.

28. Vloga Komisije in EIB je jasno opredeljena v letnih sporazumih o prispevku za obdobje 2007–2013, okvirnem sporazumu o partnerstvu in letnih sporazumih o posebnih nepovratnih sredstvih za obdobje 2014–2020. Države članice so stranke, ki prejemajo nasvete Jaspersa. Sodelujejo tudi na letnih srečanjih deležnikov Jaspersa.

V obdobju 2014–2020 so stranke Jaspersa, kar zadeva svetovanje in neodvisne preglede kakovosti, države članice, kar zadeva poročila o oceni po predložitvi, pa Komisija. To je jasno vsem zadevnim stranem.

29. Glej odgovor Komisije in EIB v odstavku 28. Formalni dogovori med službami Komisije in EIB, navedeni v odgovoru na omenjeni odstavek, se podpisujejo letno.

Delovni dogovori določajo tudi načela, ki urejajo interakcijo med Jaspersom in upravičencem. V projektnih spisih je jasno navedeno, kaj bo Jaspers zagotovil za posamezno nalogo.

Spremljanje rezultatov v primeru manjših projektov je ločeno od delovnih dogovorov in uporabljene metodologije. Ker ne obstajata zahtevka za financiranje in postopek odobritve na ravni Komisije, je jasno spremljanje napredka manjših projektov težje in ga je treba obravnavati manj formalno.

Glede na kohezijsko politiko so za odobritev manjših projektov nedvoumno odgovorne države članice.

30. Delovni dogovori so bili namenoma zasnovani kot skupni za vse države članice, pri čemer sta bili doslednost in hitrost ključna vidika. Potekala so pogajanja o nekaterih manjših spremembah, ki jim države članice odločno nasprotujejo, toda namen je bil čim bolj se držati standardnega operativnega postopka. Čim daljši in podrobnejši je dokument, tem večja je možnost za nestrinjanje in zahteve po posebnih ureditvah.

Delovni dogovori niso predpisani z zakonom, ampak so orodje, ki pomaga pri dialogu z državami članicami, zlasti kadar se sogovorniki spreminjajo. Njihov glavni namen je opredeliti pravice in obveznosti obeh strani.

Z namenom prilaganja razmeram v posameznih državah bi se lahko oblikovale različne prakse, toda vse v skladu z delovnim dogovorom in mandatom Jaspersa. Kot je že omenjeno, pobudo za vključitev Jaspersa dajo države članice (Jaspers lahko po posvetovanju z GD REGIO nalogo sprejme ali ne).

31. Ni razloga, zakaj bi moral Jaspers formalizirati dogovore o operativnih vprašanjih s Komisijo v obdobju 2007–2013, saj je delal predvsem za DČ, za obdobje 2014–2020 pa bodo strani formalizirale vidike ocen po predložitvi v prvem četrtletju 2018.

Jaspers je leta 2006 razvil obliko poročila za svoj izložek, čeprav je izraz „poročilo ob zaključku ukrepa“ (ACN) skoval šele pozneje. ACN temelji na vlogi za velike projekte, kar bo pokazala primerjava teh dveh dokumentov.

Nekatere države članice so v začetnih fazah nekoliko oklevale s predložitvijo poročila o zaključku Komisiji. Jaspers jih je k temu spodbujal, zato da bi bila Komisija seznanjena s svetovanjem Jaspersa, njegov vložek pa bi Komisiji pomagal, da bi sprejela sklep na podlagi boljše obveščeniosti. Sčasoma so vse države članice pristale, da bi to morala biti standardna praksa, kar je po našem mnenju rezultat zaupanja med Jaspersom in nacionalnimi organi glede na njihove izkušnje s pomočjo Jaspersa.

ACN je orodje za uraden zaključek naloge z upravičencem. Njegovo obliko Jaspers občasno prilagaja glede na izkušnje, da bi bilo čim bolj uporabno.

32. Komisija in EIB sta deležnika in partnerja Jaspersa, vendar pri ACN nista njegovi stranki.

33. Jaspers zagotavlja svetovanje neodvisno od posojil EIB (konceptni dokument iz leta 2005 navaja, da EIB in EBRD nista dolžni posojati DČ ter da si DČ niso dolžne izposojati od EIB in EBRD).

Lahko se šteje tudi, da imajo EIB, EBRD in drugi morebitni posojilodajalci neposredno korist od Jaspersovih rezultatov.

34. Države članice večino dela pri pripravi projektov opravijo s svetovalci, npr. pripravo osnovnih projektnih dokumentov, kot je študija izvedljivosti ali presoja vpliva na okolje. Vloga Jaspersa je usmerjati pripravo teh dokumentov ali podati komentarje nanjo. Jaspers pri opravljanju tega dela ne tekmuje z zunanjimi svetovalci. Jaspers in svetovalci imajo ločene, vendar dopolnjujoče se vloge.

Izmed približno 830 projektnih nalog, ki jih je Jaspers dokončal do leta 2015, so bili pri manj kot 1 % najeti svetovalci, ki so neposredno delno prispevali h končnim projektnim dokumentom.

36. Dodatni svetovalci so bili uporabljeni v posebnih in omejenih primerih, kjer Jaspersovega ACN ni bilo mogoče uporabiti, ker so nosilci odločanja in odredbodajalci menili, da je potrebno drugo mnenje o projektu (to se je zgodilo samo v programskem obdobju 2007–2013).

V obdobju 2014–2020 se je Komisija odločila, da bo za oceno vseh velikih projektov (razen projektov, razdeljenih v faze, iz člena 103 uredbe o skupnih določbah) uporabljala izključno Jaspers, tudi zaradi ustanovitve oddelka Jaspers za neodvisne preglede kakovosti, ki zagotavlja dodatno preverjanje kakovosti.

37. Prednostne naloge držav članic izhajajo iz politike (na primer, vseevropska omrežja), zakonodaje (npr. okoljske zakonodaje, kot je direktiva o odpadnih vodah) ali prednostnih nalog (npr. največji delež nekaterih sektorjev v financiranju) in se izvajajo na podlagi dogovorjenih pravil in postopkov. Jaspers se odziva na potrebe po tehnični pomoči v določenem okviru politike.

38. Strategije se zaradi uvedbe tekočih akcijskih načrtov niso spremenile.

Koncept tekočih akcijskih načrtov je bil uveden kot odgovor na zahteve DČ, ki se pogosto posredujejo na neusklajen način, predvsem konec programskega obdobja 2007–2013. Akcijski načrti za Jaspers so rezultat obsežnih razprav z državami članicami pred sprejetjem nalog, tako da je do trenutka, ko so zahteve uradno posredovane, stopnja sprejetja približno 98-odstotna.

Akcijski načrti se sporočijo Komisiji.

39. Obstajajo lahko številni razlogi za preklic naloge – Jaspers lahko ugotovi, da so projekti slaba naložba, in jih zato opusti, obseg projektov se lahko zmanjša, tako da postanejo manjši, spremembe menjalnih tečajev lahko povzročijo, da veliki projekti postanejo manjši, države članice lahko umaknejo projekte zaradi notranjih razlogov.

Na primere, ko se naloge odpovejo, ni treba gledati samo negativno. V nekaterih primerih lahko opustitev projektov pomeni dodano vrednost Jaspersa zaradi zmanjšanja naložb ali opustitve tistih, ki ne predstavljajo nujno najboljših uporabe skromnih javnih sredstev.

41. Delo na faznem uvajanju je že po naravi časovno omejeno in povezano s ciklom programskega obdobja.

42. Horizontalne naloge sodijo v okvir Jaspersa od samega začetka, kar je razvidno iz akcijskih načrtov za leto 2007. Delež horizontalnih nalog se skozi leta ni spreminjal.

43. Vsi Jaspersovi partnerji so izjemno pozornost namenili rezultatom vmesne ocene Jaspersa in obstaja nekaj ocen, ki priporočajo podobno stopnjo spremljanja.

Raziskava družbe AECOM¹ na splošno kaže na pozitiven vpliv Jaspersa.

44. Komisija (GD REGIO) je svoje razloge za uporabo Jaspersa kot ocenjevalnega organa pojasnila v dopisu generalnega direktorja GD REGIO vsem državam članicam (z velikimi projekti) marca 2014.

Funkcija neodvisnega pregleda kakovosti je bila opredeljena v uredbi o skupnih določbah na podlagi izkušenj DČ z Jaspersom, zato se je preverjanje Jaspersa glede na merila, določena v Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 480/2014, na podlagi pristojnosti in lastnosti Jaspersa štelo za odvečno.

Skupni odgovor na odstavke 45, 46 in 47:

Neodvisni pregledi kakovosti se izvajajo za projekte tudi brez vključenosti svetovalnih služb Jaspersa.

Osnutek priročnika za postopke neodvisnih pregledov kakovosti iz začetka leta 2014 ni bil nikoli odobren in trenutno ni veljaven. Jaspersova funkcija neodvisnega pregleda kakovosti je dejansko ločena od sektorjev svetovalnega oddelka, saj sta ekipi na različnih lokacijah in poročata različnim neposredno nadrejenim. Zaradi gospodarne rabe sredstev se lahko Jaspersovi strokovnjaki, ki niso sodelovali pri velikem projektu kot svetovalci, ukvarjajo z ocenami za oddelek za neodvisne preglede kakovosti. Jaspers je razvil pristop upravljanja kakovosti, ki je kodificiran v priročniku za kakovost, načrte procesa ter jasno delitev vlog med dejavnostmi svetovanja in ocenjevanja. Priročnik o kakovosti je bil pripravljen v okviru pristopa kakovosti, ki ga je potrdil usmerjevalni odbor, zunanjo potrditev pa bo dal Evropski sklad za upravljanje kakovosti.

Novi Jaspersov priročnik o kakovosti bo usmerjevalni odbor sprejel decembra 2017. Služba za notranjo revizijo je posredovala osnutke načrtov procesa za dejavnosti neodvisnega pregleda

¹ Poročilo o oceni Jaspersa, december

2012 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)

kakovosti in ocene po predložitvi, ki so podlaga za ustrezne postopke v tem novem priročniku o kakovosti.

47. GD REGIO je sprejel priporočila Službe za notranjo revizijo in uvedel akcijski načrt za njihovo izvajanje.

48. Poročila o neodvisnih pregledih kakovosti in svetovalna poročila pripravljajo različne skupine Jaspersa, končne dokumente pa podpiše tudi direktor. V javnem in zasebnem sektorju operativne enote ter enote za kontrolo kakovosti in revizijo običajno poročajo isti vodji organizacije (npr. ureditev v številnih DČ, na podlagi katere organi za potrjevanje in upravljanje sodijo pod istega ministra). Ni razloga, da bi to zmanjševalo neodvisnost funkcije revizije ali kontrole kakovosti.

V mnenjih, ki jih je posredovala ekipa za neodvisne preglede kakovosti, ni bilo nobenih dokazov o kompromisih. Vendar bosta Komisija in EIB razmislili o dodatnih ukrepih za okrepitev zaznavanja tveganj za neodvisnost.

49. Neodvisne preglede kakovosti sta ustanovila Svet in Evropski parlament (EP) kot zakonodajalca izključno z namenom zagotovitve druge možnosti namesto ocen velikih projektov, ki jih izvaja Komisija. Novi Jaspersov priročnik o kakovosti bo usmerjevalni odbor sprejel decembra 2017.

50. Komisija ravna v skladu z zakonskimi določbami iz uredbe o skupnih določbah, ki opredeljujejo funkcijo neodvisnega pregleda kakovosti. Zakonodajalca nista opredelila pojma „bistvena pomanjkljivost“. Za enotno uporabo tega pojma je GD REGIO v svojih notranjih postopkih, ki jih je odobrilo njegovo vodstvo, opredelil štiri glavne primere, ko se lahko razglasi bistvena pomanjkljivost in predlaga negativna odločitev Komisije.

51. O uporabi neodvisnega pregleda kakovosti odločajo države članice. Zdaj (oktobra 2017) so bili podpisani delovni dogovori o neodvisnih pregledih kakovosti s štirinajstimi državami članicami, vključno z Romunijo, Češko in Italijo. Podpis delovnih dogovorov je pogoj, da Jaspers začne neodvisni pregled kakovosti projekta.

52. Jaspersove napovedi so temeljile na informacijah držav članic o pričakovanih datumih predložitve velikih projektov, kot so navedeni v operativnih programih (OP).

Komisija meni, da število velikih projektov ni optimistično, da pa je bil časovni okvir za predložitev pretirano optimističen. Septembra 2017 je GD REGIO objavil podatke o velikih projektih na Platformi odprtih podatkov, da bi se DČ seznanile s kakovostjo informacij o velikih projektih.

Uporabo funkcije neodvisnega pregleda kakovosti ovirajo različna pravila o potrjevanju izdatkov – to bo obravnavano v spremembi uredbe o skupnih določbah, o kateri trenutno razpravljata Svet in EP. S tem naj bi se povečalo zanimanje DČ za uporabo neodvisnih pregledov kakovosti.

Oddelek Jaspersa za neodvisne preglede kakovosti ni odgovoren samo za izvedbo neodvisnih pregledov kakovosti, temveč tudi posredovanje poročil o oceni po predložitvi.

53. Namen postopka ocene po predložitvi je bil zagotoviti, da se je v vlogi, predloženi neposredno Komisiji, uporabila metodologija ocenjevanja, ki je čim bližje neodvisnemu pregledu kakovosti, kar je vodil oddelek za neodvisne preglede kakovosti v Bruslju. S tem so bili zagotovljeni enaki konkurenčni pogoji za ocenjevanje vlog.

Delovni dogovori za oceno po predložitvi, vse do rokov, ki jih je treba upoštevati, so bili opisani v dokumentu o postopkih, povezanih z velikimi projekti, ki ga je 22. junija 2015 posredovala uprava GD REGIO.

Kljub temu bosta Komisija in EIB formalizirali ključne elemente sodelovanja z Jaspersom pri ocenah po predložitvi, kot je zahtevalo Sodišče.

58. Projekte običajno pripravijo svetovalci, ki jih najamejo organi upravljanja. Jaspers jih ne nadomešča, ampak pomaga z metodološkimi nasveti ter organom upravljanja pomaga pri njihovem nadziranju.

59. Jaspers sam ali s pomočjo zunanjih svetovalcev pregleda dokumentacijo, ki jo je izdelal upravičenec. Zato je časovni okvir Jaspersovih svetovalnih storitev v mnogih primerih odvisen od upravne zmogljivosti upravičencev in lokalnih svetovalcev.

60. Trajanje nalog, kjer pride do vključenosti v poznejši fazi, je različno: kratko, če so projektni dokumenti potrebne kakovosti, ali precej dolgo, ker je treba nekatere vidike raziskati od začetka (na primer, analiza možnosti). Čas odobritve se ne bi smel bistveno razlikovati, saj se po Jaspersovi podpori predlagajo projekti, ki izpolnjujejo podobne standarde kakovosti.

Dodatna lastnost pomoči Jaspersa je osredotočenost na zapletene projekte, kjer so imele DČ težave s pripravo ustrezne dokumentacije, Jaspers pa ni mogel preprosto odpraviti zapletenosti projektov in je treba obravnavati nekatera preostala tveganja.

63. V mnogih primerih so bili razlogi za prekinitev omenjeni že v poročilu ACN.

Eno izmed področij, kjer je Jaspers zelo težko odpravil pomanjkljivosti dokumentacije, so bili postopki/dokumentacija, povezani s presojo vplivov na okolje, predvsem za cestni sektor.

64. Razmere so se bistveno izboljšale v obdobju 2014–2020, kjer se je do danes povprečni čas odobritve za projekte, prejete v letu 2017, skrajšal na 84 koledarskih dni. Do tega je prišlo zaradi mnogih dejavnikov, med drugim strateške preusmeritve Jaspersa, boljšega pravnega okvira in reorganizacije sistema ocenjevanja Komisije.

68. Pomoč Jaspersa je imela vpliv na načrtovane stroške približno dveh tretjin velikih projektov, ki jih je revidiralo Evropsko računsko sodišče (te prihranke Komisija ocenjuje na 175 milijonov EUR). Vzorec zajema 3 % nalog, ki jih je izvedel Jaspers.

69. Jaspers se pogosto sooča z nerealno kratkimi roki za izvedbo projektov. Zelo malo je priložnosti za pospešitev roka izvedbe projektov.

72. Glede na kohezijsko politiko so za odobritev manjših projektov nedvoumno odgovorne države članice.

75. V obdobju 2007–2013 po začetku gospodarske in finančne krize leta 2008 se je Komisija odločila, da državam članicam dovoli potrjevanje izdatkov in terjanje povračila brez predložitve vlog za velike projekte, s čimer se je prekinila povezava med postopkoma odobritve in potrjevanja.

76. Do zamud lahko pride zaradi razlogov, ki niso nikakor povezani z vložkom Jaspersa, npr. zelo pogosto zaradi vprašanj nabave.

77. Pravila potrjevanja za velike projekte v obdobju 2014–2020 Jaspersu omogočajo, da vpliva na dinamiko črpanja, saj se lahko izdatki projektov potrdijo šele po predložitvi vlog za velike projekte Komisiji.

79. Obstajajo očitni primeri izboljšanja upravnih zmogljivosti DČ in njihovih institucij, na primer državne ceste na Poljskem, kjer je nacionalna agencija za ceste povsem sposobna pripraviti kakovostne in zrele projekte.

Vlaganje v upravno zmogljivost je dolgoročen proces, ki zahteva naložbe v strukture, človeške vire ter sisteme in orodja, pri čemer je upravljanje v državi pomemben spremljevalni dejavnik.

Jaspers je pomemben dejavnik pri podpiranju držav članic, da izboljšajo svojo upravno zmogljivost za (velike) projekte, nima pa odločilne vloge v tem procesu.

80. Jaspersova podpora je bila predvsem odvisna od povpraševanja na podlagi potreb posameznih držav članic, ukrepi upravne zmogljivosti pa bi se oblikovali temu ustrezno. Poleg tega Jaspers ni bil edini vir podpore, ampak se je države članice spodbujalo, da tehnično pomoč, vgrajeno v njihove programe, uporabljajo proaktivno in ciljno usmerjeno, npr. za usposabljanje svojih uslužbencev in najmanjše zunanjih strokovnjakov.

81. Krepitev zmogljivosti je potekala od začetka dejavnosti prek učenja skozi prakso in horizontalnih dokumentov. Mreženje in izmenjava znanja sta, na primer, že potekala prek srečanj deležnikov.

84. Jaspers je samo eden od odločilnih dejavnikov v tem procesu in se ga ne sme šteti za edinega odgovornega v primeru, da ni nobenega (neposrednega) strateškega vpliva. Vlogo imajo lahko tudi mnogi drugi dejavniki, med njimi številni na ravni DČ.

85. Zlasti strategija tehnične pomoči je dokument, kjer so določene dodelitve proračunskih sredstev za posamezne ukrepe (ob upoštevanju sinergij in izogibanja prekrivanju). To ni dokument, ki bi moral opisovati vse (uradne in neuradne) mehanizme usklajevanja, vzpostavljene med različnimi pobudami.

Čeprav usklajevanje med namenskimi dejavnostmi krepitev zmogljivosti, ki jih zagotavlja neposredno Komisija, in tistimi, ki jih zagotavlja Jaspers, ni omenjeno, je redno potekalo in tveganje kakršnega koli podvajanja je preprečeno.

87. Jaspers je v programskem obdobju 2007–2013 podprl približno 500 odobrenih velikih projektov. Za programsko obdobje 2014–2020 se število projektov, ki jih bo Jaspers podprl in/ali pregledal, ocenjuje na več kot 600, k čemur je treba dodati povečanje podpore za manjše projekte in krepitev zmogljivosti ter zgodnejše vključevanje v projekte, kjer je to mogoče. Na podlagi te ocene se je povečalo število uslužbencev in prišlo je do postopnega zaposlovanja, da bi se doseglo ustrezno število uslužbencev glede na obseg dela. Če primerjamo obdobji 2007–2009 in 2014–2016 glede na dodelitev ekvivalenta polnega delovnega časa (FTE) za mandat Jaspers-EU, povprečno število vseh tekočih in zaključenih nalog na uslužbenca ostaja tako rekoč enako.

88. Datumi za predložitev velikih projektov so vključeni v OP za obdobje 2014–2020 na podlagi predlogov držav članic.

Države članice so pristojne in odgovorne za predlaganje velikih projektov in preverjanje stanja priprav za vsak projekt.

89. Od oktobra 2017 je 624 velikih projektov vključenih v OP za obdobje 2014–2020.

90. Ker bi moral biti Jaspers vključen v pripravo projekta v najzgodnejši mogoči fazi, da čim bolj poveča njegovo dodano vrednost, so za ocenjevanje ustrezne kadrovske zasedbe Jaspersa podatki o datumih za predložitev nepomembni. Jaspers trenutno dela na več kot 350 načrtovanih velikih projektih, ki bodo predloženi v prihodnjih letih.

Razmerje med vsemi zaključenimi nalogami (svetovalnimi, neodvisnimi pregledi kakovosti, ocenami po predložitvi in horizontalnimi) in FTE je za obdobje 2014–2016 primerljivo razmerju v prejšnjem programskem obdobju (2007–2009) in se je novembra 2017 povečalo.

92. Nacionalni organi bi morali okrepiti svoja prizadevanja pri spremljanju vpliva Jaspersa na projekte in institucije v povezavi z upravno zmogljivostjo. Komisija bo ta vidik vključila v vmesne ocene Jaspersa.

93. Čas, ki ga Komisija potrebuje za odobritev projektov, je približek za merjenje kakovosti projekta, saj se predvideva, da so boljše pripravljene in predstavljene projekti odobreni hitreje.

Rezultati projektov, za katere so bili izvedeni IQR in PSA, se spremljajo in so od septembra 2016 dostopni javnosti prek spletišča Jaspers v razdelkih statistično poročilo in pregled rezultatov. Ti podatki se posodablajo četrtno.

96. V okviru omejitev upravnega in pravnega okvira so bili sprejeti ukrepi na podlagi vseh ustreznih priporočil iz ocen.

Komisija bo uvedla srednjeročno oceno Jaspersa v prvem četrtnetu 2018, ki bo vključevala celoten pregled smotrnosti Jaspersa in napovedi za obdobje po letu 2020.

98. Nacionalni organi bi morali okrepiti svoja prizadevanja za oceno vpliva Jaspersa, saj je Komisija v kohezijski politiki vedno spodbujala in zagovarjala celovito kulturo ocenjevanja.

101. Obstajale so razne druge komunikacijske poti za povratne informacije uradnikov o Jaspersu; od leta 2008 namreč deluje skupina uradnikov za velike projekte in o vprašanjih, povezanih z Jaspersom, se je pogosto razpravljalo ter se jih pozneje sporočilo Jaspersu med sejo usmerjevalnega odbora Jaspers ali drugimi srečanji.

104. Komisija od Jaspersa ni zahtevala, da spremlja, kako so se njegovi nasveti uporabljali pri izvajanju velikih in manjših projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč, njegov mandat pa ne vključuje spremljanja dejanskega izvajanja projektov, ki jim je bila zagotovljena pomoč.

Spremljanje izvajanja in zaključek operativnih programov sodita v pristojnost služb Komisije. Jaspers je bil seznanjen z vprašanji glede izvajanja, kadar se je zdelo potrebno, predvsem prek zahtev DČ za pomoč pri faznem uvajanju projektov med programskimi obdobji.

105. Opazovanje, omenjeno v tem odstavku poročila, je pomenilo, da je Jaspers preprečil nadaljevanje slabih naložb, katerih vrednost se lahko določi kot oportunitetni stroški (ali prihranki).

108. Dejstvo, da so bile naloge odpovedane, je lahko dokaz dodane vrednosti Jaspersa pri pregledovanju slabo pripravljenih projektov, katerih kakovosti ni bilo mogoče izboljšati.

109. Za beleženje časa, porabljenega v različnih mandatih, za namen zaračunavanja obstaja ločen sistem, ki se uporablja v celotni EIB in je drugačen od sistema, ki ga omenja Evropsko računsko sodišče. Stopnje dokončanja v tem sistemu se preverjajo konec vsakega meseca.

Od konca leta 2016 uslužbenci Jaspersa v ta sistemu ne beležijo le časa, dodeljenega vsakemu mandatu, ampak tudi posamezne naloge.

To je podlaga za zunanjo revizijo izdatkov Jaspersa, kjer v revizijsko pristojnost sodi preverjanje, ali so bili prijavljeni samo upravičeni izdatki. Ta sistem se uporablja za prijavo izdatkov Komisiji. Revizorji niso poročali o nobenih povezanih pomanjkljivostih.

Pogodbeni odnosi med Komisijo in EIB temeljijo na sporazumu o nepovratnih sredstvih, upravičeni stroški za zaposlene pa temeljijo na številu in vrsti zaposlenih strokovnjakov, katerih stroški so določeni po stopnjah iz sporazuma FAFA, dogovorjenih leta 2014.

110. Komisija in EIB ugotavljata, da dokument, ki ga je omenilo Evropsko računsko sodišče, ni bila ocena učinkovitosti Jaspersa, ampak ocena „vloge EIB v pobudi Jaspers“. Vzorec naloge v poročilu je bil pretežno povzet iz zelo zgodnje faze dejavnosti Jaspersa in je majhnega pomena za Jaspers v obdobju 2014–2020. Toda skupni zaključek poročila je bil, da je imel Jaspers pozitiven vpliv in da bi morala EIB nadaljevati s podporo.

Kar zadeva učinkovitost, poročilo navaja: „... primeri, kjer je Jaspers lahko vplival na obliko osnovnih projektov, so privedli do gospodarskih koristi, ki bodo verjetno v veliki meri prevladale nad stroški same pobude.“

112. Usmerjevalni odbor spremlja učinkovitost Jaspersa v smislu zaključenih nalog in odobritve projektov, ki jih je Jaspers podprl.

Narava nalog se je spremenila s širitvijo portfelja Jaspersovih storitev, npr. Jaspers je svetoval o mnogih predhodnih pogojenostih (kot so krovni prometni načrti v sedmih DČ), kjer je bil obseg dela Jaspersa znatno večji, kot le ocena enega projekta za čistilno napravo.

113. Izdatki Jaspersa so bili znatno nižji od morebitnih zneskov, ki bi jih lahko porabili v mnogih letih. Zdaj so določeni roki za predložitev poročil o oceni, ki jih v prejšnjem programskem obdobju ni bilo, zato je treba obravnavati vprašanje vnaprejšnjega zagotavljanja zmogljivosti za zadovoljevanje prihodnjega povpraševanja.

Družba AECOM v raziskavi v zvezi s stroški Jaspersa ugotavlja naslednje:

„JASPERS ima zaposlene visoko usposobljene uslužbence [...]. Na podlagi primerjave z drugimi organi in agencijami se zdijo stroški Jaspersa razumni glede na naravo nalog, ki jih izvajajo, in uslužbence, ki so potrebni za opravljanje tega dela.“

114. Prispevki EIB Jaspersu so bili prispevki v naravi v obliki uslužbencev, dodeljenih Jaspersu, predvsem za vodstvene in vodilne položaje. Za namene sporazumov o nepovratnih sredstvih je bila določena denarna vrednost teh prispevkov v naravi. Izvedena ni bila nobena gotovinska transakcija, ki bi ustrezala tem prispevkom v naravi. Plačila, ki jih je izvedla Komisija, so bila za uslužbence, za katere je pristala, da jih bo podpirala. Ocenjeni stroški za zaposlene, ki jih je prispevala EIB, so bili za ta znesek nepomembni.

115. Komisija in EIB sta se v sporazumu Fafa dogovorili o določitvi standardnega stroška na enoto za zaposlene in stroškov službenih potovanj za storitve, ki jih EIB zagotavlja Komisiji. Jaspers je začel uporabljati ta sistem sofinanciranja na podlagi dogovorjenih stroškov na enoto namesto sistema vzporednega financiranja, ki se je uporabljal do leta 2013. Nova in stara metoda sta zasnovani na različnih računovodskih načelih. Stopnje plačila zaposlenim se izračunavajo na različen način, toda posledično so bile prilagojene tudi stopnje pomoči, tako da obe stranki prispevata približno enake zneske kot prej. Po novem sistemu so bile spremenjene tudi nominalne stopnje za ocenjevanje stroškov, upoštevajoč okvirni sporazum (Fafa), ki sta ga podpisali Komisija in EIB in ki zajema vse skupne pobude.

116. Evropskemu računskemu sodišču so bili predloženi revidirani letni finančni izkazi Jaspersa od leta 2006. V skladu z metodologijo, opredeljeno v sporazumih o prispevku in sporazumu Fafa, so stroški za zaposlene Jaspersa v teh izkazih določeni glede na standardno ceno, za katero je Komisija v sporazumu Fafa privolila, da jo bo plačala za storitve, ki jih zagotavlja EIB.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

118. Postavljeni so bili jasni cilji glede časovnega vidika – pripeljati projekte do točke pozitivne odločitve za hitrejše zagotavljanje sredstev EU za naložbe kot sicer – in izboljšanja kakovosti.

Spremembe v okviru Jaspersa je treba tolmačiti v širšem kontekstu. Jaspers je začel delovati konec leta 2006. Poglobljanje gospodarske in finančne krize od jeseni 2008 je vodilo v nekatere odločitve, ki bi lahko vplivale na delovanje Jaspersa, vključno s povečanjem števila uslužbencev Jaspersa, spremembami pravil potrjevanja itn. Jaspers se je na spreminjajoče se razmere odzval prožno in pragmatično.

Prvotne pomanjkljivosti so bile pozneje obravnavane v dogovoru z usmerjevalnim odborom v skladu z odgovori držav članic in ustrezno oceno povpraševanja. Jaspers je bil sprva dejansko zasnovan kot pobuda za programsko obdobje 2007–2013, toda v luči razvoja dogodkov v tem obdobju in glede na ocene potreb je bil njegov mandat podaljšan za programsko obdobje 2014–2020.

119. Z državami članicami so bili vzpostavljeni formalizirani delovni dogovori glede velikih in manjših projektov, kjer so države članice stranke – svetovanje in neodvisni pregled kakovosti. Jaspers ima s Komisijo sklenjen celovit pogodbeni dogovor. Vse naloge Jaspersa v neki državi – velik projekt, manjši projekt ter horizontalne ali strateške naloge – so vključene v letne ali tekoče akcijske načrte ter dogovorjene z upravičencem.

V zelo redkih okoliščinah je Jaspers zagotovil podporo za svetovalno delo (pilotni ukrepi, ki jih je mogoče ponoviti, pomanjkanje zmogljivosti nacionalnih organov, ali pa je Jaspers opravil potrebno delo itn.).

120. Prednostne naloge temeljijo na prednostnih nalogah kohezijske politike EU, o katerih so se dogovorile države članice in institucije EU in katerim se nato v dogovorjenih operativnih programih dodeli operativna vsebina. Jaspers ne določa prednostnih nalog samostojno.

121. Fazno uvajanje je bila pragmatična raba virov Jaspersa, da se zagotovi popolna poraba sredstev EU konec enega programskega obdobja in ob začetku drugega. Delo na faznem uvajanju je že po naravi časovno omejeno in povečuje črpanje.

Naloge Jaspersa za izvajanje projektov predstavljajo približno 2 %.

122. Strategije se zaradi uvedbe tekočih akcijskih načrtov niso spremenile.

Priporočilo 1

Jaspers je partnerstvo med Komisijo in EIB, h kateremu prispevata obe in ga upravljata prek usmerjevalnega odbora.

(a) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

(c) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(d) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(e) Komisija delno sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Obstajajo ustrezni delovni dogovori, kjer je to potrebno, vendar se dopušča, da je morda potreben bolj formaliziran dogovor, na primer v zvezi z ocenami po predložitvi.

123. Neodvisne preglede kakovosti sta ustanovila Svet in Evropski parlament z namenom zagotovitve druge možnosti namesto ocen velikih projektov, ki jih izvaja Komisija. Neodvisni pregled kakovosti zahteva država članica in je naslovljen na državo članico, kot predpisuje zakonodaja.

Pripravljen je bil priročnik za kakovost v smislu celostnega pristopa vodenja kakovosti, ki ga je novembra 2017 potrdil Evropski sklad za upravljanje kakovosti in izrecno obravnava neodvisnost ter doslednost z vidika vodenja kakovosti. Usmerjevalni odbor Jaspersa bo decembra 2017 sprejel novi priročnik za kakovost.

124. O uporabi neodvisnega pregleda kakovosti odločajo države članice. Podpis delovnih dogovorov je pogoj, da Jaspers začne neodvisni pregled kakovosti projekta.

Priporočilo 2

(a) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

V tekočem obdobju se bodo izvajali ukrepi za zmanjšanje velikega tveganja pristranskosti v primerih, ko Jaspers izvaja neodvisne preglede kakovosti za oceno projektov, ki jim je zagotovil svetovalno podporo.

Komisija v tej fazi ne sme sprejeti nobene posebne zaveze glede zakonodajnih predlogov za obdobje po letu 2020, vendar vsebinsko sprejema priporočilo in bo razmislila o prihodnosti funkcije neodvisnega pregleda kakovosti.

(b) Komisija delno sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Komisija bo v pogodbenih dogovorih med Komisijo, EIB in državami članicami pojasnila pravice dostopa do neodvisnega pregleda kakovosti Jaspersa.

126. Jaspers ni mogel imeti enako obsežnega in močnega vpliva na vse projekte, saj je bil ta odvisen od faze projektnega cikla, v kateri je bil Jaspers zaprosen za podporo, in od obstoječe kakovosti projekta v času, ko se je Jaspers vključil. Kljub temu je bil v projektih iz vzorca Evropskega računskega sodišča vpliv svetovanja Jaspersa zmeren (45 %) ali znaten (20 %) z najmanj enega vidika kakovosti. Projekti, vključeni v vzorec v štirih državah, dokazujejo znatno zmanjšanje stroškov zaradi vložka Jaspersa. Tudi projekte, ki so bili umaknjeni po nasvetu Jaspersa, je treba obravnavati kot koristi, saj je bila preprečena neučinkovita raba znatnih virov. Za 4 izmed 20 vzorčnih velikih projektov z znatnimi prihranki stroškov je Komisija skupne prihranke stroškov ocenila na 175 milijonov EUR.

127. V projektne ciklu Jaspersu ni dodeljenega veliko časa, zlasti v fazi izvajanja; te vloge Jaspersu ni dodelil usmerjevalni odbor niti je niso zahtevale DČ (1 % nalog), kar kaže, da bi Jaspers lahko imel vlogo med izvajanjem.

129. Čeprav bi bilo mogoče storiti več, da bi se sledilo vplivu njegovih nasvetov na manjše projekte je za to potrebno sodelovanje držav članic, saj ne obstaja postopek odobritve, ki bi bil primerljiv s postopkom odobritve velikih projektov.

130. Pravila potrjevanja za velike projekte v obdobju 2014–2020 bodo Jaspersu omogočala vpliv na dinamiko črpanja.

Priporočilo 3

(a) Komisija delno sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Usmerjanje pomoči Jaspersa v skladu s fazo razvoja projekta je že prednostna naloga, faza, v kateri se Jaspers vključi, pa je odvisna od časovnega vidika zahteve države članice za podporo.

Jasno je, da je potrebno delo v čim zgodnejših fazah projektnega cikla, vpliv takšnega pristopa Jaspersa pa se lahko odraža na primer v sektorskih strategijah za promet, ki jih je razvil za nekatere države članice. Vendar to v drugih državah članicah ni vedno mogoče.

Drugi del priporočila se ne sprejme. Nacionalna odobritev se lahko pridobi zgodaj v ciklu razvoja projekta in projekti se lahko spremenijo tudi po nacionalni odobritvi.

(b) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

132. Dejavnosti med GD REGIO in Jaspersom se stalno usklajujejo. Komisija si redno neformalno izmenjava informacije z Jaspersom/Centrom za mreženje in usposobljenost o njihovih dejavnostih in

v primeru nevarnosti podvajanja ali možnosti sinergij z njim sodeluje. Primer tega je vključenost Jaspersa v tematske seminarje o državni pomoči, ki jih je Komisija organizirala leta 2016 v Bruslju (Jaspers je zagotovil strokovne govorce), in sodelovanje Jaspersa v seminarjih za države o državni pomoči leta 2015.

133. Jaspers se je sčasoma pomaknil v vse zgodnejše faze in pomagal pri strategijah in zgodnjem postopku izbora projekta (v obsegu, kot so nacionalni organi to dovolili). Pričakuje se, da bo Jaspers še naprej deloval na ta način.

Priporočilo 4

(a) Komisija sprejema priporočilo in ga šteje za že izvedenega.

Nova strategija tehnične pomoči, ki jo je septembra 2017 sprejela Komisija (GD za regionalno in mestno politiko), vključuje ukrepe Jaspersa v nove dejavnosti, ki jih izvaja Komisija.

(b) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

134. Okrepljeno spremljanje dejavnosti Jaspersa bi precej izboljšalo uspešno delovanje pobude, zlasti v smislu njene učinkovitosti in uspešnosti.

Pravila potrjevanja za velike projekte v obdobju 2014–2020 bodo Jaspersu omogočala vpliv na dinamiko črpanja.

136. Jaspers državam članicam zagotavlja tehnično svetovanje in druge funkcije, kot so ocene po predložitvi in neodvisni pregledi kakovosti. Ni bil ustanovljen kot celovit sistem spremljanja za vse vidike projektov.

Spremljanje izvajanja operativnih programov sodi v pristojnost služb Komisije. Jaspers je bil seznanjen z vprašanji glede izvajanja, kadar se je zdelo potrebno, predvsem prek zahtev DČ za pomoč pri faznem uvajanju projektov med programskimi obdobji.

138. Komisija in EIB sta se dogovorili o določitvi standardnega stroška na enoto za zaposlene in stroškov službenih potovanj za storitve, ki jih EIB zagotavlja Komisiji. Jaspers je začel uporabljati ta sistem sofinanciranja na podlagi dogovorjenih stroškov na enoto namesto sistema vzporednega financiranja, ki se je uporabljal do leta 2013. Nova in stara metoda sta zasnovani na različnih računovodskih konceptih. Stopnje plačila zaposlenim se izračunavajo na različen način, toda posledično so bile prilagojene tudi stopnje pomoči, tako da obe stranki prispevata približno enake zneske kot prej. Po novem sistemu so bile spremenjene tudi nominalne stopnje za ocenjevanje stroškov, upoštevajoč okvirni sporazum (FAFA), ki sta ga podpisali Komisija in EIB in ki zajema vse skupne pobude.

Evropskemu računskemu sodišču so bili predloženi letni revidirani finančni izkazi Jaspersa od leta 2006. V skladu z metodologijo, opredeljeno v sporazumih o prispevku in sporazumu FAFA, so stroški za zaposlene Jaspersa določeni glede na standardno ceno, za katero je Komisija privolila, da jo bo plačala za storitve, ki jih zagotavlja EIB.

Na splošno so stopnje iz sporazuma FAFA prispevale k večji uskladitvi in poenostavitvi pogodbenih dogovorov o posebnih pobudah za tehnično pomoč med Komisijo in EIB.

Komisija meni, da je sporazum FAFA skladen s finančno uredbo. Člen 124 finančne uredbe dovoljuje uporabo pavšalnih stopenj in pavšalnih zneskov ter se uporablja za sporazum FAFA.

Priporočilo 5

(a) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Izpostavljena vprašanja o prihodnji strategiji in ciljih bodo del prihodnjega srednjeročnega pregleda.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

(c) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

(d) Komisija sprejema priporočilo in poudarja, da mora za uspešno izvajanje Jaspersa sodelovati tudi EIB kot drugi partner.

Komisija obenem opozarja, da se „stroški“ Jaspersa določijo na podlagi sporazuma FAFA.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	16.3.2016
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	5.10.2017
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	29.11.2017
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	8.1.2018