

Специален доклад

INEA— реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—V
Въведение	01—11
Обхват и подход на одита	12—18
Констатации и оценки	19—80
INEA е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка	19—40
INEA е разработила стандартизирани процедури, които са опростили изпълнението	21—22
Макар разходите за персонал да са малко по-високи от първоначалните разчети, като цяло административните разходи на Агенцията са по-ниски от предвиденото	23—24
Полезни взаимодействия се наблюдават само в ограничен брой случаи	25—30
INEA се сблъсква с ограничения, произтичащи от регулаторната рамка	31—40
Налице са недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по МСЕ, рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно изпълнението	41—80
Процедурите за подбор са добре организирани, но могат да бъдат подобрени чрез повишаване на тяхната съгласуваност и прозрачност	42—56
Съществува риск МСЕ да не бъде изпълнен изцяло	57—73
Съществуващата рамка за качество на изпълнението не е подходяща, за да демонстрира как проектите допринасят за постигането на целите на програмата	74—80
Заклучения и препоръки	81—89
Приложения	
Приложение I — Отговорности на Комисията и на INEA в областта на управлението на МСЕ	

Речник на термините и съкращенията

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) е създадена за програмния период 2014—2020 г. с цел изпълнение на части от програмата за Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и програмата „Хоризонт 2020“. Тя разполага с общ бюджет от 33,6 млрд. евро за съфинансиране на проекти в областта на транспорта, енергетиката и телекомуникациите. Сметната палата избра INEA за одит, тъй като нейният бюджет е най-големият, управляван от изпълнителна агенция на ЕС, и предвид това, че понастоящем се преразглежда правната рамка за периода 2021—2027 г.

II Одиторите направиха оценка на управлението от страна на INEA на делегираните разходни програми на ЕС. За тази цел Сметната палата извърши проверка дали INEA, заедно с Комисията, i) е изпълнила делегираните ѝ задачи и е постигнала очакваните ползи от възлагането на отговорности на външни изпълнители, както и дали ii) следи за прилагането на строги процедури за управление на МСЕ.

INEA беше нашият основен одитиран обект. Одиторите се съсредоточиха върху нейната дейност в периода 2014—2020 г., като за събиране на данните използваха основно интервюта и документни проверки.

III INEA е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка.

- INEA използва стандартизирани процедури, които са опростили изпълнението на делегираните разходни програми. Макар разходите за персонал да са малко по-високи от първоначалните разчети, като цяло административните разходи на Агенцията към момента са по-ниски от предвиденото. Налице са ограничени полезни взаимодействия между МСЕ и „Хоризонт 2020“, между секторите, обхванати от МСЕ, или с други агенции.
- INEA е изпълнила своите задачи, измерени чрез пет ключови показателя за изпълнение, но те не са насочени конкретно към постигането на резултати, т.е. не са фокусирани върху измерването на изпълнението на програмата или на усвояването на средства.
- Управлението на персонала страда от ограничения, произтичащи от регулаторната рамка. Тъй като броят на служителите е свързан

с делегираните програми, INEA не може лесно да преназначава персонала в зависимост от най-належащите задачи.

- Одиторите установиха недостатъци в координацията на поканите за представяне на предложения на Комисията, които не се планират на многогодишна база, за да се повиши предвидимостта за организаторите на проектите.

IV Одиторите констатираха недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по МСЕ, рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно качеството на изпълнението.

- Процедурите за подбор на проекти са организирани добре, но е необходимо да бъдат хармонизирани допълнително в трите сектора, обхванати от МСЕ. Зависимостта между оценката на външните експерти и окончателното решение за отпускане на средства от страна на Комисията варира между секторите. По отношение на МСЕ — транспорт вероятността даден проект да бъде избран не зависи от точките, присъдени от външните експерти за препоръчаните проекти. Основанията за отклоняването от оценката следва да бъдат документирани по-добре. Този проблем засяга в особена степен 14 проекта по МСЕ — транспорт (за отпускане на около 711 млн. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ), които Комисията е избрала, но те не са били препоръчани за финансиране от външните експерти по причини, свързани със степента на зрелост, качеството или въздействието.
- Освен това критериите за отпускане на средства, използвани при подбора на проектите, се нуждаят от допълнително прецизиране. Задълбочената оценка на зрелостта и качеството е от ключово значение, за да се предвидят проблеми, които могат да се отразят на навременното изпълнение на проектите.
- Съществува риск програмата да не бъде изпълнена изцяло. До януари 2019 г. — петата година от периода, са изплатени по-малко от една четвърт от средствата, отпуснати по проекти. Това бавно отпускане на средства се дължи на закъснения в изпълнението и на непълно изпълнение на проектите.
- Освен това настоящата система за провеждане на покани за представяне на предложения допуска предложения за недостатъчно добре разработени проекти. В съответствие с графика на Комисията за поканите за представяне на предложения INEA е предоставила значителен дял от бюджета за МСЕ на ранен етап от програмния период. 85 % от бюджета на МСЕ — транспорт е

отпуснат по поканите за представяне на предложения от 2014 г. и 2015 г., като само бюджетът за 2014 г. възлиза на 12 млрд. евро или 52 % от общия делегиран бюджет за периода. Отпускането на толкова много средства на такъв ранен етап има недостатък: някои от избраните проекти не са били достатъчно добре разработени.

- Предвид изтичането на периода 2014—2020 г. през следващата година, налице е риск от значително натрупване през идните месеци на плащания, отменени бюджетни кредити и обратни постъпления. Това на практика ще забави допълнително потенциалното въздействие на програмата. Мониторингът на напредъка на проектите е от важно значение, за да бъдат установени евентуалните закъснения и съответно да бъдат предприети коригиращи действия. Инструментите за мониторинг обаче, като например разпоредбите в споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и в докладите за напредъка на действията, могат да бъдат подобрени с цел по-ефективно използване на средства от ЕС.
- Съществуващата рамка за качество на изпълнението не е достатъчно подходяща, за да демонстрира как проектите допринасят за постигането на общите цели на МСЕ. INEA следи основно крайните продукти на проектите, но този подход не е достатъчен за оценка на резултатите. Следователно няма ясна информация дали и как съфинансираните от ЕС проекти са постигнали целевите резултати.

V Въз основа на своите констатации Сметната палата препоръчва действия, които ще помогнат на Комисията и на INEA:

- 1) да подобрят потенциала за полезни взаимодействия между МСЕ и програма „Хоризонт 2020“, както и между самите сектори, обхванати от МСЕ;
- 2) да укрепят рамката на INEA за управление на делегираните програми;
- 3) да осигурят по-голямо хармонизиране и прозрачност на процедурите за подбор на проекти;
- 4) да определят по-добри условия за навременното изпълнение на МСЕ;
- 5) да преработят рамката за изпълнението с цел по-добър мониторинг на резултатите от проектите.

Въведение

Изпълнителните агенции на Европейския съюз

01 От 2003 г. насам Комисията има право да създава изпълнителни агенции за ограничен период от време с цел управление на специфични задачи, свързани с програмите на ЕС¹. Първата такава агенция е създадена в началото на 2004 г. Оттогава насам Комисията постепенно увеличава размера на средствата и броя на програмите, чието изпълнение се възлага на съществуващите понастоящем шест изпълнителни агенции².

02 За разлика от децентрализираните агенции и другите органи, Комисията не може да възлага на изпълнителните агенции задачи, които изискват дискреционни правомощия при изпълнението на политическите решения на практика.

03 В своето предложение за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. Комисията подчерта важността на изпълнителните агенции за изпълнението на програмите от гледна точка на икономии на разходи и от мащаба, както и това, че те осигуряват оперативна близост до бенефициентите. Според Комисията трябва да се обмисли възможността за допълнително възлагане на задачи на агенциите.

¹ Регламент (ЕО) № 58/2003 на Съвета от 19 декември 2002 г. относно установяването на статута на изпълнителните агенции, отговарящи за някои задачи по управлението на програмите на Общността (ОВ L 11, 16.1.2003 г., стр. 1).

² Освен INEA, това са Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME), Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура (EACEA), Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните (CHAFEA), Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA), както и Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет (ERCEA).

Изпълнителната агенция за иновации и мрежи

04 Със седалище в Брюксел, Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) е създадена през 2013 г.³ за програмния период 2014–2020 г.⁴ Тя е приемник на Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T EA), която управлява програмата за TEN-T през периода 2007—2013 г. (с персонал от близо 100 служители и с бюджет от 7,9 млрд. евро, отпуснати по почти 700 проекта). Мисията на INEA е да подпомага Комисията, организаторите на проекти и заинтересованите лица, като предоставя експертен опит и програмно управление в рамките на инфраструктурни, научноизследователски и иновативни проекти в сферата на транспорта, енергетиката и телекомуникациите, както и да стимулира полезните взаимодействия между тези дейности⁵. Поради тази причина INEA играе ключова роля в техническото изпълнение на секторните политики на Комисията.

05 INEA си сътрудничи с четири отговорни генерални дирекции (ГД) на Комисията, за които управлява части от делегираните програми, посочени в [таблица 1](#).

Таблица 1 — Програми, делегирани на INEA, и съответните отговорни ГД

Програма	Отговорни генерални дирекции
Механизъм за свързване на Европа (МСЕ): транспорт, енергетика и телекомуникации	ГД „Мобилност и транспорт“ (ръководеща ГД), ГД „Енергетика“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“

³ Решение за изпълнение 2013/801/ЕС на Комисията от 23 декември 2013 г. за създаване на Изпълнителна агенция за иновации и мрежи и за отмяна на Решение 2007/60/ЕО, изменено с Решение 2008/593/ЕО (ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 65). С Решение С(2013) 9235 на Комисията се делегират правомощия на Агенцията.

⁴ Обхваща периода от януари 2014 г. до декември 2024 г.

⁵ Приложение към Решение С (2019)1453 на Комисията от 25.2.2019 г. за одобряване на работната програма на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи, част 2.

Хоризонт „2020“: научноизследователска дейност в областта на транспорта и енергетиката	ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“
Наследство от периода 2007—2013 г.: програма TEN-T и „Марко Поло II“	ГД „Мобилност и транспорт“

Източник: Работни програми на INEA и меморандум за разбирателство между нея и отговорните ГД.

06 По-конкретно INEA подготвя и публикува поканите за представяне на предложения, организира процедурите за оценка и подбор на проектите, подготвя и подписва споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, осъществява технически и финансов последващ преглед на проектите, както и предоставя обратна информация на Комисията. Годишните административни разходи на Агенцията възлизат на около 27 млн. евро, а персоналът ѝ наброява почти 300 души на пълно работно време през 2018 г.

Таблица 2 — Бюджет, делегиран на INEA за периода 2014—2020 г., и брой на проектите

	Делегиран бюджет (в млн. евро)	Вноска на ЕС за проекти (в млн. евро)	Брой проекти	Завършени проекти
МСЕ — транспорт	23 187	22 870	711	33
МСЕ — енергетика	4 574	2 400	121	40
МСЕ — телекомуникации	388	228	394	60
Съгласувани проекти по МСЕ	—	21	7	—
Общо за МСЕ	28 149	25 519	1 233	133
Хоризонт „2020“ — транспорт	2 276	1 757	296	28
Хоризонт „2020“ — енергетика	3 018	2 257	312	25
Общо разходи за Хоризонт „2020“	5 294	4 014	608	53
Общ сбор (без инициативата WiFi4EU)	33 443	29 533	1 841	186
Инициатива WiFi4EU ⁶	128			
Общ сбор	33 571			

Източник: Информация от INEA, януари 2019 г.

07 На INEA са поверени 93 % от общия бюджет за МСЕ и 7 % от бюджета за Хоризонт „2020“. Общо средствата възлизат на 33,6 млрд. евро — най-големият бюджет, управляван от изпълнителна агенция на ЕС. Двете програми съфинансират близо 2 000 проекта от портфейла на INEA. През периода 2014—2018 г. INEA е организирила 59 покани за представяне на предложения, както и оценка на 2 272 допустими предложения за проекти за трите сектора, обхванати от МСЕ. По тази програма е отпусната помощ за 1 233 проекта в размер на общо 25,5 млрд. евро (вж. [таблица 2](#)).

⁶ Част от МСЕ — ИКТ.

Механизъм за свързване на Европа

08 Механизмът за свързване на Европа (МСЕ) стартира през януари 2014 г. като водеща програма на стратегията „Европа 2020“, чрез която се съфинансират инвестиции в инфраструктура в секторите на транспорта, енергетиката и телекомуникациите.

09 В рамките на тази програма компонентът **МСЕ — транспорт** е ключов инструмент за финансиране от ЕС за изпълнението на европейската политика в областта на транспортната инфраструктура. Неговата основна цел е да помогне за завършването на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), която включва пътища, железопътни линии, вътрешни водни пътища, вътрешни и морски пристанища, летища и железопътно-автомобилни терминали в 28-те държави членки, както и трансгранични връзки с някои трети страни. МСЕ има за цел да финансира проекти с добавена стойност за ЕС, насочени към премахване на участъци със затруднения, свързване на липсващи връзки и завършване на трансгранични отсечки, най-вече с устойчиви видове транспорт. ЕС се стреми към завършване на основната мрежа до 2030 г. и на по-широкообхватната мрежа до 2050 г.

10 **МСЕ — енергетика** има за цел да подпомага финансово изпълнението на проекти от общ интерес, т.е. ключови инфраструктурни проекти в областта на енергетиката, по-специално във връзка с трансгранични междусистемни връзки за електроенергия и газ, интелигентни енергийни мрежи и трансгранични мрежи за въглероден диоксид, които не са икономически жизнеспособни. По-широките цели на политиката са повишаване на конкурентоспособността чрез насърчаване на по-нататъшната интеграция на вътрешния енергиен пазар и на трансграничната оперативна съвместимост на електроенергийните и газовите мрежи през границите, повишаване на сигурността на енергийните доставки в ЕС и принос към устойчивото развитие и защитата на околната среда.

11 **МСЕ — телекомуникации (МСЕ — ИКТ)** има за цел да донесе подобрения за гражданите, предприятията и администрациите чрез въвеждането на трансевропейска оперативно съвместима инфраструктура в областта на телекомуникациите. Този компонент се съсредоточава върху предоставянето на оперативни услуги, които са готови за разгръщане и ще бъдат устойчиви във времето.

Що се отнася до свързаността, МСЕ — ИКТ има за цел да стимулира инвестициите за разгръщане и модернизиране на широколентовите мрежи и да осигури висококачествена безжична връзка в местните общности.

Обхват и подход на одита

12 Сметната палата избра да извърши одит на INEA предвид размера на бюджетите, които Агенцията управлява за програмния период 2014—2020 г., и поради факта, че никога преди това не е одитирала резултатите от нейната дейност. Одитният доклад е планиран така, че да може да допринесе за дискусиата относно обновената правна рамка за предстоящата програма „MCE II“.

13 INEA беше основният одитиран обект на Сметната палата. Като се има предвид нейният статут на изпълнителна агенция без дискреционни правомощия, това на практика означава, че одитът обхваща и процедурите в рамките на Европейската комисия, които имат пряко отражение върху работата на INEA.

14 Поради това Сметната палата провери дали INEA, заедно с Комисията:

- постига очакваните ползи от възлагането на отговорности на външни изпълнители и дали изпълнява делегираните ѝ задачи;
- осигурява надеждни процедури за управлението на програмата за MCE.

15 За целите на одита на управлението на програмата Сметната палата се фокусира върху приноса на INEA към ефикасното и ефективно изпълнение на MCE, който съставлява по-голямата част от делегирания бюджет на Агенцията. Одитът не обхваща програмите „Хоризонт 2020“ и „наследените“ програми („Марко Поло II“ и TEN-T).

16 Одиторите проведеха интервюта със служители на INEA, с представители на нейните отговорни ГД (ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ и ГД „Научни изследвания и иновации“) и с други заинтересовани страни. Между тях са външните оценители, отговарящи за тригодишната оценка на Агенцията, европейските координатори на TEN-T, Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER) и наблюдателите на процедурите за оценка на INEA. Одиторите на Сметната палата присъстваха на заседания на управителния комитет на INEA, на консултативната група на INEA за MCE — транспорт, на комитета по транспорта на MCE и на външните оценители, избрани чрез поканата за представяне на предложения по MCE — ИКТ от 2018 г. (в контекста на тяхната работа по изготвянето на доклад за консенсус).

17 Сметната палата провери регулаторната рамка на INEA, нейните отговорности и системи за контрол и извърши пряко тестване на резултатите ѝ във връзка с управлението на програмата и проектите по МСЕ. Одиторите също така анализираха ролята на Комисията в окончателния подбор на проектите и оцениха рамката за качество на изпълнението, предназначена за мониторинг на резултатите.

18 По-конкретно Сметната палата:

- извърши количествен и качествен анализ на цялостния портфейл от проекти по МСЕ. Сметната палата провери процедурите за подбор на проекти в поканите за представяне на предложения за МСЕ — енергетика (пет), за МСЕ — транспорт (четири) и за МСЕ — ИКТ (три). Одиторите анализираха процедурите за изпълнение, отмяна и прекратяване на проектите.
- разгледа задълбочено извадка от 22 проекта въз основа на документацията, налична в INEA. Освен това за осем допълнителни проекта Сметната палата извърши документна проверка, насочена към етапа на подбор. Критериите на Сметната палата за включените в извадката проекти бяха обхватът на различните сектори на МСЕ, размерът на подкрепата от ЕС, географското покритие, балансът между трансграничните и нетрансграничните проекти, както и етапът на изпълнение на проектите.
- анализира междинния преглед на INEA на 356 проекта по МСЕ — транспорт⁷ и нейните годишни доклади относно МСЕ — енергетика. Сметната палата разгледа документацията, свързана с изпълнението на проектите и с промените в датите на завършването им и бюджета за тях. Одиторите проучиха и причините за отменените бюджетни кредити и за забавянията в изпълнението на проектите.
- събра потвърждаващи доказателства от различни други източници, като например тригодишната оценка на INEA, започната от Комисията през 2018 г, документите, свързани с оценката, както и докладите на Службата за вътрешен одит на Комисията.

⁷ Прегледът беше съсредоточен върху проекти от поканите за представяне на предложения от 2014 г. и 2015 г., за които са разпределени най-много средства на ЕС. Това на практика обхваща 56 % от общия брой проекти по МСЕ — транспорт, за които безвъзмездната финансова помощ възлиза общо на 18 млрд. евро (80 % от общата вноска на ЕС за проекти по МСЕ — транспорт).

Констатации и оценки

INEA е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка

19 Сметната палата провери организационната структура на INEA от две гледни точки — дали създаването на Агенцията е довело до очакваните ползи от делегираните програми и дали тя е изпълнила делегираните ѝ задачи.

20 Преди създаването на Агенцията Комисията е направила задължителния анализ на разходите и ползите (АРП) през 2013 г.⁸ В него се подчертават следните основни ползи от делегирането на задачи на INEA в сравнение с това Комисията да управлява програмата:

- съгласуваност между програмния портфейл и непрекъснато опростяване на процесите и процедурите;
- повишаване на ефективността на стойност от близо 54 млн. евро поради по-ниските разходи за персонал, необходим за управление на програмите, извън Комисията;
- полезни взаимодействия от обединяването на тясно свързани области на политика в рамките на една и съща изпълнителна агенция и потенциално бъдещо повишаване на ефективността вследствие на това.

INEA е разработила стандартизирани процедури, които са опростили изпълнението

21 INEA е разработила стандартизирани инструменти и процедури, които са опростили управлението на програмата. Например базата данни TenTec, използвана за мониторинг на МСЕ, има добре разработени модули за електронно подаване на предложения и за мониторинг на изпълнението на проектите. INEA е разработила методологични насоки за всички стъпки от цикъла на управление на проекти. Агенцията действа като централно звено за контакт за бенефициентите,

⁸ Анализ на разходите и ползите от делегирането на определени задачи, свързани с изпълнението на програмите на Съюза за периода 2014—2020 г., на изпълнителните агенции, август 2013 г. Преди делегирането на инициативата WiFi4EU е направен допълнителен АРП.

като предоставя информационни и консултантски услуги за това как се представят предложения за проекти и как да се докладва за изпълнението на проектите.

22 INEA също така осигурява по-бързи процедури за одобряване на безвъзмездната финансова помощ: през периода 2007—2010 г. средният срок за отпускане на такива средства от агенцията — предшественик (TEN-T EA), е 10—20 месеца, а за INEA средният срок за периода 2014—2017 г. е бил 7,7—8 месеца. Това се потвърждава от междинната оценка на МСЕ за периода 2014—2020 г., в която се заключава, че управлението на безвъзмездната финансова помощ от страна на INEA се е доказало като много ефективно⁹. В тригодишната външна оценка на INEA също така се посочва, че нейната организация и управление, оперативни процедури и практики са стабилни, както и че повечето бенефициенти са забелязали известно опростяване на процедурите¹⁰.

Макар разходите за персонал да са малко по-високи от първоначалните разчети, като цяло административните разходи на Агенцията са по-ниски от предвиденото

23 Сметната палата провери административните разходи на INEA, за да оцени дали е постигнато повишаване на ефективността. В периода 2014—2018 г. общите административни разходи възлизат на 105 млн. евро — те са под първоначалната целева стойност от 111 млн. евро, изчислена по отношение на посоченото по-горе повишаване на ефективността¹¹. Това се дължи основно на по-ниските от очакваните инфраструктурни и оперативни разходи (6 млн. евро по-малко) и разходи за подкрепа на програмата (5 млн. евро по-малко). Разходите за персонал обаче са били с 5 млн. евро (7 %) повече от планираното, тъй като първоначалната оценка се основава на средните разходи за персонал, без да се

⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно средносрочната оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ), COM(2018) 66 от 14.2.2018 г.

¹⁰ Това заключение се основава на онлайн анкета сред заявителите и бенефициентите (Проучване „Подкрепа за оценката на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) за периода 2014—2016 г.“, 5 февруари 2019 г., Център за стратегии и оценки).

¹¹ Целевата стойност от 111 млн. евро, свързана с повишаването на ефективността, не включва инициативата WiFi4EU, която е делегирана на INEA през 2018 г. Поради това през 2018 г. INEA е трябвало да покрие административните разходи за WiFi4EU, а именно възнагражденията, които не са били включени първоначално в целевата стойност.

вземат предвид индексирането на заплатите, прекласификацията на персонала и увеличените разходи за човешки ресурси.

24 Ако общите административни разходи се задържат в рамките на или са под предвиденото в първоначалната оценка през целия жизнен цикъл на INEA, очакваното повишаване на ефективността в размер на 54 млн. евро може да бъде постигнато. Анализът в това отношение ще бъде възможен едва след приключването на програмите.

Полезни взаимодействия се наблюдават само в ограничен брой случаи

25 Една от основните очаквани ползи от делегирането на програми на INEA е постигането на полезни взаимодействия от обединяването на тясно свързани области на политика в рамките на една и съща агенция и потенциално бъдещо повишаване на ефективността вследствие на това¹². Регламентът за МСЕ съдържа изискването работните програми да се съгласуват по начин, който позволява да се използват полезните взаимодействия между трите сектора и да се приеме най-малко една многосекторна покана за представяне на предложения.¹³

26 Сметната палата установи, че няколко елемента са ограничили възможността за постигане на полезни взаимодействия. Някои от очакваните полезни взаимодействия не са били реалистични поради присъщите различия между МСЕ и „Хоризонт 2020“ и в рамките на секторите, обхванати от МСЕ. Това са например разлики в целите на политиката, обхвата и правните рамки на програмите, както и в правилата за изпълнение на програмите (различни видове целеви заинтересовани страни, както и правни и финансови правила).

27 Въпреки тези трудности INEA е предприела редица мерки за постигане на полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и МСЕ, особено в областта на транспорта и енергетиката. По отношение на транспорта Агенцията е определила общи тематични области, групирани в четири категории. На отговорните генерални дирекции са представени няколко инициативи, като например

¹² АРП за 2013 г.

¹³ Член 17, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизма за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на Регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129).

създаването на платформа на INEA, посветена на полезните взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и МСЕ, и въвеждането на показатели за иновации за измерване на приоритетите на МСЕ. До момента обаче резултати са постигнати само по ограничен брой научноизследователски проекти, изпълнени по линия на МСЕ. Това се дължи главно на факта, че програмите не са естествено синхронизирани, и на времето, необходимо на всеки от изследователските проекти да постигне технологична готовност. В тригодишната външна оценка се отбелязват и ограничените полезни взаимодействия между научните изследвания в рамките на „Хоризонт 2020“ и инфраструктурните проекти по линия на МСЕ.

28 Независимо от усилията на INEA, полезните взаимодействия в секторите, обхванати от МСЕ, са по-ниски от първоначално планираните. Единствената досега покана за представяне на предложения, свързана с многосекторни полезни взаимодействия, не е била много успешна, тъй като повече от половината от предвидения за нея бюджет е бил заделен за седем проекта (вж. [таблица 2](#)). Междинната оценка на МСЕ¹⁴ също потвърждава, че малкият брой действия, обхващащи множество сектори на МСЕ, се дължи основно на разлики в секторната нормативна уредба. Това затруднява постигането на полезни взаимодействия въз основа на покани на многосекторна основа. Пример за такава несъвместимост между правните рамки е наличието на различни правила в трите сектора, например по отношение на географското местоположение на действието или вида на допустимите активи.

29 Полезните взаимодействия с програми, изпълнявани от други изпълнителни агенции и съвместни предприятия, също са ограничени. Регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail¹⁵ (S2R) се предвижда, че за да се постигне максимално въздействие при внедряването на иновационни решения, са необходими тесни полезни взаимодействия с други програми на ЕС, включително с МСЕ. Въпреки взаимните усилия за споделяне на информация за портфейлите и за установяване на възможно сътрудничество или полезни взаимодействия, координацията между двете страни може да бъде увеличена с оглед на разработването на структурирани мерки.

¹⁴ COM(2018) 66 от 11.4.2018 г. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно средносрочната оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ).

¹⁵ Съображение 15 от Регламент (ЕС) № 642/2014 на Съвета от 16 юни 2014 г. за създаването на съвместно предприятие Shift2Rail (ОВ L 177, 17.6.2014 г., стр. 9).

30 Предизвикателство е свързано с това, че отговорността за изпълнението на програмата за научни изследвания в областта на енергетиката по „Хоризонт 2020“ се споделя между INEA и Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME). Двете агенции координират поканите за представяне на предложения, но всяка от тях администрира поотделно своите части от програмата, което означава административни разходи и за двете страни и ограничен потенциал за полезни взаимодействия.

INEA се сблъсква с ограничения, произтичащи от регулаторната рамка

INEA изпълнява своите задачи и постига напредък по ключовите показатели за изпълнение, но те не са ориентирани конкретно към резултатите и не са насочени към измерването на ефективното изпълнение на програмите

31 Изпълнението на части от програмите по линия на МСЕ и „Хоризонт 2020“ е поверено на INEA (вж. [приложение 1](#) за подробна информация относно съответните отговорности на Комисията и INEA). По-специално INEA:

- подготвя и стартира покани за предложения;
- организира оценката на проектите (включително приемането на предложенията за проекти, проверките за допустимост, както и набирането на оценители) и подкрепя Комисията по време на процеса на окончателния подбор;
- изготвя и подписва споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в качеството си на единно звено за организаторите на проекти;
- осигурява техническото и финансовото проследяване на проектите, в т.ч. тяхното ежедневно проследяване, плащанията и възстановяването на суми, както и одитите;
- предоставя обратна информация на Комисията под формата на доклади за включените в портфейла проекти и други специални доклади и статистически данни.

32 Сметната палата установи, че INEA изпълнява своите задачи така, както са определени в нейния мандат (точка [31](#)) и измерени спрямо ключовите показатели за изпълнение (КПИ). INEA има пет КПИ, одобрени от Комисията, за измерване на ефективността на изпълнението на своите задачи. В годишните отчети за дейността на Агенцията тя разглежда подробно и по структуриран начин

изпълнението на тези КПИ. INEA е постигала последователно добри резултати по всички КПИ, изпълнявайки всички цели в пълна степен (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 — КПИ на INEA

Показател	Цел	Резултати
Процент на изпълнение на бюджетните кредити за поемане на задължения	100 %	100 %
Процент на изпълнение на бюджетните кредити за плащания	100 %	100 %
Необходимо време за подписване на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ	> 98 % от споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ са подписани навреме • МСЕ: 9 месеца (276 дни) • „Хоризонт 2020“: 8 месеца (245 дни)	Всички цели са постигнати изцяло
Нетно време за плащане	> 98 % от плащанията са извършени навреме • 30 дни за предварително финансиране • 60 дни за допълнително предварително финансиране • 90 дни за междинни/окончателни плащания	Всички цели са постигнати изцяло
Остатъчен многогодишен процент грешки, установен по време на последващия одит	Процент грешки под 2 %	0,27 %—0,75 %

Бележка: „Процент на изпълнение на бюджетните кредити за поемане на задължения“ и „Процент на изпълнение на бюджетните кредити за плащания“ се отнасят до годишните бюджетни кредити за поемане на задължения и планираните годишни бюджетни кредити за плащания, а не до първоначално предвидените бюджетните кредити за плащания за цялата МФР.

Източник: Годишни работни програми и годишни доклади за дейността на INEA за 2014—2018 г.

33 Ключовите показатели за изпълнение на INEA са от съществено значение за измерване на нейното административно управление на подкрепата от ЕС за проекти. В сегашния си вид обаче те предоставят малко информация относно качеството на управлението на програмата. Например INEA следи отблизо своя портфейл от проекти, за да намали рисковете, свързани с бавното изпълнение на проектите. Настоящите показатели не отразяват достатъчно степента на изпълнение на програмите или на усвояване на средствата (точка 60).

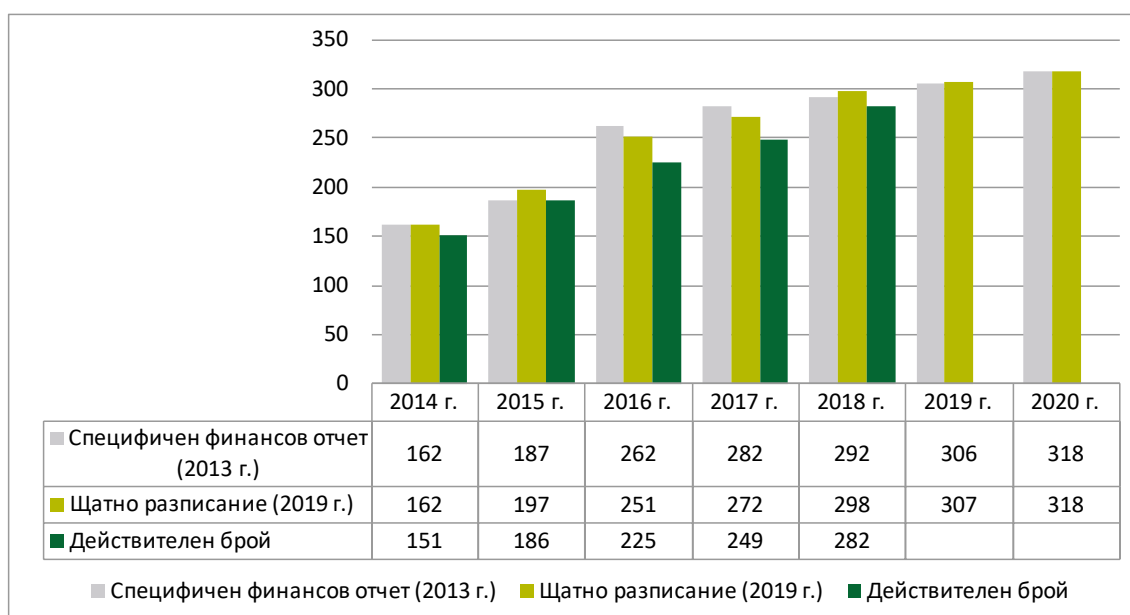
34 Други изпълнителни агенции използват подобни КПИ, но някои от тях прилагат и показатели, с които се измерва ефективността на управлението на поканите за представяне на предложения и оценките, мониторингът на проектите и предоставянето на обратна информация на отговорните ГД и други клиенти. В своя специален доклад относно изпълнителните агенции от 2009 г. Сметната палата препоръча наблюдението на агенциите да се основава на постигнатите резултати по определени SMART цели (конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове), измерени чрез ограничен брой КПИ¹⁶.

INEA се сблъсква с ограничения от гледна точка на гъвкавостта при разпределянето на персонал за изпълнение на най-неотложните задачи

35 Съгласно щатното разпределение на INEA нейният персонал наброява 318 еквивалента на пълно работно време (ЕПРВ) за периода до 2020 г. Това разпределение е изменено неколkokратно в периода между 2014 г. и 2018 г. в съответствие с преразпределянето на части от бюджета на разходните програми (вж. [фигура 1](#)).

¹⁶ ЕСП, Специален доклад № 13/2009: „Добър избор ли е делегирането на задачи по изпълнението на изпълнителни агенции?“, точка 66.

Фигура 1 — Щатно разпределение за периода 2014—2020 г. и действителен брой на персонала



Източник: Специфичен финансов отчет¹⁷, информация, предоставена от INEA през януари-февруари 2019 г.

36 Що се отнася до разпределението на служителите в INEA, някои от първоначалните специфични за сектора прогнози за работното натоварване не са основани на подходяща оценка на нуждите, поради което договореният брой служители на практика не е отговорил на реалните нужди. Също така портфейлът на програмата за МСЕ е претърпял значително развитие, като например бюджетът на МСЕ — ИКТ към момента е значително по-голям от първоначалните разчети.

37 INEA не разполага с необходимите възможности за гъвкаво прехвърляне на персонал в различните сектори към най-неотложните задачи, тъй като броят на служителите е разпределен по програми, а в рамките на съответната програма — по дейности и по ГД¹⁸. Това създава ограничение. По-специално съгласно действащите правила INEA не може да преразпределя служители между

¹⁷ Специфичният финансов отчет се представя на Комитета за изпълнителните агенции и на бюджетния орган, ако на дадена агенция бъдат делегирани задачи, свързани с управлението на програми на ЕС.

¹⁸ В съответствие с раздел 9.2.2 от Насоките за създаването и функционирането на изпълнителните агенции, финансирани от бюджета на Съюза (Решение на Комисията С (2014) 9109 final от 2.12.2014 г.).

МСЕ и „Хоризонт 2020“. Това ограничава гъвкавостта на INEA да се адаптира към променящата се работна натовареност.

38 В периода от 2014 г. до 2018 г. INEA среща трудности при набирането на персонал, за да посрещне все по-голямата нужда от квалифицирани служители. В края на 2018 г. в Агенцията са заети 282 служители от общо 298 одобрени ЕПРВ (вж. *фигура 1*). През 2016 г. текучеството на персонала е било 11 %, а през 2018 г. — 9 %. През септември 2018 г. INEA въвежда политика за задържане на персонала, основана на мерки като интеграция и ориентация за новите служители, гъвкаво работно време и вътрешна мобилност.

Комисията не разполага с координиран инструмент за многогодишно планиране на поканите за представяне на предложения

39 Съгласно предложението за регламент за МСЕ за периода 2021—2027 г. графикът и темите на поканите за представяне на предложения ще бъдат определяни в рамките на тригодишни работни програми. Това многогодишно планиране би могло да подобри координацията и предвидимостта на поканите за представяне на предложения¹⁹.

40 През периода 2014—2020 г. работните програми, включително графикът на поканите за представяне на предложения, се изготвят от отговорните ГД, а решенията се вземат от Комисията, след консултация с Координационния комитет за МСЕ, на годишна база, а не на многогодишна основа. Планирането се адаптира редовно към промените в ситуацията, като например нови законодателни инициативи. Сметната палата установи, че координацията между различните ГД по отношение на планирането на поканите за представяне на предложения периодично е създавала предизвикателства за INEA. Това се дължи на различния подход на съответните ГД към стратегическото планиране в трите сектора, обхванати от МСЕ, в зависимост от вътрешните изисквания и ограниченията, свързани с графиците. Това води до пикове в работното натоварване на INEA при подготвителната работа и приключването на оценките, свързани с поканите за представяне на предложения. През 2018 г. например

¹⁹ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1316/2013 и Регламент (ЕС) № 283/2014. Член 19 предвижда МСЕ да се изпълнява посредством работни програми. Според Комисията тя трябва да приеме първите многогодишни работни програми до 31 декември 2020 г., включително график на поканите за представяне на предложения, заедно с темите и примерен бюджет за първите три години на новия МСЕ, както и прогнозна рамка за целия период.

поради необичайно високия брой едновременно протичащи покани за представяне на предложения е имало два пикови периода: второто и четвъртото тримесечие на 2018 г.

Налице са недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по МСЕ, рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно изпълнението

41 В настоящия раздел се разглежда управлението на МСЕ от страна на Комисията и INEA през целия цикъл на проекта: процедурите за подбор, изпълнението на програмата и докладването относно качеството на изпълнението.

Процедурите за подбор са добре организирани, но могат да бъдат подобрени чрез повишаване на тяхната съгласуваност и прозрачност

Процедурите за подбор на проекти са добре организирани

42 Комисията планира поканите за представяне на предложения и определя критериите за подбор на проектите в съответствие с основните регламенти²⁰. INEA допринася за тази подготвителна работа чрез своя опит от оценката и изпълнението на предишни проекти. След това Агенцията стартира поканите за представяне на предложения. За всяка от тях предложенията за проекти се оценяват спрямо критериите за допустимост, подбор и отпускане на средства²¹. Заявленията трябва да отговарят и на формалните изисквания за допустимост.

43 Оценката на предложенията за проекти и отпускането на финансовата помощ са структурирани на етапи. Има два етапа на процедурите за оценка във

²⁰ Член 3 и член 4 от Регламент (ЕС) № 1316/2013; Регламент (ЕС) № 1315/2013; Регламент (ЕС) № 347/2013; Регламент (ЕС) № 283/2014.

²¹ Членове 197—199 от Финансовия регламент. Критериите за допустимост са свързани с правния характер на заявителите и изискват съответствие с приложимото законодателство на ЕС. Критериите за подбор имат за цел да се оцени способността на заявителя да изпълни предложеното действие. Критериите за отпускане на средства се използват за оценка на качеството на предложенията.

връзка с предложенията за проекти за МСЕ: външна и вътрешна оценка.
Процедурата е описана подробно в *каре 1*.

Каре 1

Процедури за оценка в трите сектора на МСЕ

- 1) **Проверки за допустимост, включително критериите за подбор (отговорност на INEA).** INEA проверява допустимостта на предложенията за проекти и критериите за допустимост и за подбор. Най-малко трима експерти трябва да оценят всяко предложение за проект. INEA подбира експертите съвместно с отговорната ГД. На този етап процесът на оценяване е еднакъв за всеки от трите сектора.
- 2) **Първи етап (оценка от външни експерти, организирана от INEA).**
В сътрудничество с отговорната ГД, INEA организира информационна сесия, за да информира външните експерти за целите на поканата за представяне на предложения/работната програма и критериите за отпускане на средства (различни за всеки сектор), които те следва да използват за оценка на предложенията за проекти и при изготвянето на индивидуални доклади за оценка. След изготвянето на оценките се провеждат срещи за постигане на консенсус, чийто модератор е INEA: на тях експертите се договарят за окончателната оценка на всяко предложение за проект. Най-ниската положителна оценка е три от общо пет точки за всеки критерий.

При някои покани за представяне на предложения и за двата етапа на процедурите INEA е ангажирала независими наблюдатели, които да следят процеса на оценка, да очертаят проблемните области и да предложат подобрения.

	МСЕ — транспорт	МСЕ — енергетика	МСЕ — ИКТ
Критерии за отпускане на средства, прилагани от външните експерти	— Уместност — Въздействие — Зрелост — Качество	— Зрелост — Трансгранично измерение — Положителни външни ефекти и въздействие на действието върху солидарността — Необходимост от преодоляване на финансови пречки — Стабилност на предложения план за изпълнение	— Уместност — Качество и ефикасност на изпълнението — Въздействие — Устойчивост
Насоки за тълкуване на критериите	Устна информация, включително представителни материали, но без подробни писмени насоки	Устна информация, включително представителни материали, и подробни писмени насоки	Устна информация, включително представителни материали, и подробни писмени насоки от 2018 г. насам
Класиране	Не	Да	Да

3) Втори етап (оценка от страна на комисиите за подбор; организира се от отговорната ГД)

	МСЕ — транспорт	МСЕ — енергетика	МСЕ — ИКТ
Процедура в отговорната ГД	Оценката се извършва на два етапа: първо, чрез комисия за вътрешна оценка, а след това — от комисия за подбор (председателите и на двете комисии са от ГД „Мобилност	Комисията за оценка (вътрешна за ГД „Енергетика“) отговаря за оценката на предложенията спрямо критериите за отпускане на средства, включително	Процедурата на оценяване се извършва от комисия за оценка (председателствана от ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“) след консултация със съответните

	и транспорт“) Комисията за вътрешна оценка прави преглед на резултатите от първия етап на оценка.	спрямо критериите, прилагани от външните експерти в хода на първия етап на оценка.	генерални дирекции/служби, отговарящи за поканите за представяне на предложения).
	Комисията за подбор разглежда предложенията за финансиране в резултат от работата на комисията за вътрешна оценка въз основа на цялостните цели, приоритети и въпроси, свързани с финансирането по линия на МСЕ — транспорт. Този преглед следва да включва по-специално резултатите от външната оценка и анализ на следните въпроси: i) допълване на действията, ii) добавена стойност от участието на ЕС, iii) потенциални полезни взаимодействия, iv) бюджетни ограничения, v) ефект на лоста на средствата от ЕС	Комисията оценява предложенията по следните два критерия за отпускане на средства: i) приоритет и спешност на действието, дали чрез проекта се преодоляват участъци със затруднения, прекратява се енергийна изолация и се допринася за вътрешния енергиен пазар, и ii) стимулиращ ефект на финансовата помощ при приключване на дейността. (Общият тегловен коефициент на тези два критерия е 30 % за работни дейности и 40 % за проучвания).	Вътрешната комисия не извършва допълнителна оценка на предложенията. Вместо това тя проверява риска от двойно финансиране, изтъква важни съображения от гледна точка на политиката, които следва да бъдат взети предвид при изготвянето на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, и оценява подхода на финансиране въз основа на оценката на външните експерти.
Критерии за отпускане на средства, използвани през втория етап			

	и Европейския фонд за стратегически инвестиции, vi) географски баланс, vii) балансирано развитие на мрежата и viii) рискове от двойно финансиране.		
		Общият тегловен коефициент на оценката на експертите е 70 % за работните дейности и 60 % за проучванията. Комисията може да се отклони от становището на експертите, като обоснове надлежно своето решение. Нейните аргументи следва да бъдат ясно документиранни.	
Отклонение от становището на външните експерти	В изключителни случаи комисията може да се отклони от препоръките на външните експерти, като обоснове надлежно своите решения.		Комисията разчита на класирането, изготвено от външните експерти с използване критериите, определени в поканите за представяне на предложения.
Окончателно класиране на предложенията	Не. Становището на експертите служи за основа за работата на комисията за вътрешна оценка/комисията за подбор, която определя окончателния списък на избраните проекти.	Да, становището на експертите служи за основа и комисията за оценка определя окончателните резултати и класирането на предложенията за проекти.	Да, въз основа на класирането, изготвено от външните експерти.

Списък с резерви	Не е използван до момента, но не е изключено по принцип	Не е използван до момента, но не е изключено по принцип	Не във всички покани за представяне на предложения.
Роля на INEA	Директорът на INEA е член на комисията за подбор.	INEA назначава наблюдател за вътрешната оценка.	INEA назначава наблюдател за вътрешната оценка.

44 След процеса на оценка и подбор Комисията — след консултация с Координационния комитет за МСЕ на държавите членки — приема решение, включващо списъка на избраните проекти. Впоследствие INEA отговаря за сключването, мониторинга и изпълнението на съответните споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с организаторите на проекти като бенефициенти на средства от ЕС.

Необходимо е допълнително хармонизиране на процедурите за подбор на проекти между секторите, обхванати от МСЕ

45 Една от целите на това INEA да отговаря за всички сектори, обхванати от МСЕ, е процедурите да бъдат опростени и хармонизирани (точка 20). Одитът установи, че INEA и нейните отговорни генерални дирекции все още не са анализирали в достатъчна степен процедурите за оценка в трите сектора на МСЕ с цел установяване на добри практики и потенциално хармонизиране на процеса и свързаните с него критерии.

46 Както е посочено в *капе 1*, оценката на предложенията за проекти е организирана по различен начин в трите сектора на МСЕ. Тези разлики са очевидни в критериите за отпускане на средства (текста и съдържанието), в тегловните коефициенти на критериите (налични само за МСЕ — енергетика), както и в класирането на предложенията за проекти (използва се за МСЕ — енергетика и за МСЕ — ИКТ, но не и за МСЕ — транспорт).

Разлики между решението на Комисията за отпускане на средства и препоръката на експертите

47 Тъй като експертите проучват подробно предложенията за проекти и като се има предвид, че INEA инвестира време и ресурси в подбора на експертите и в организацията на оценките, оценката на външните експерти следва да

допринесе за решението на Комисията за отпускане на средства²². Въпреки че окончателното решение за отпускане на средства е в правомощията на Комисията, отклоненията от препоръките на външната оценка следва да бъдат обосновани и надлежно документирани съгласно насоките на Комисията за администрирането на безвъзмездна финансова помощ, предвидена за МСЕ — енергетика, или в текста на поканите за представяне на предложения за МСЕ — транспорт. Това е важно за прозрачното използване на средствата от ЕС.

По отношение на МСЕ — транспорт връзката между външната оценка и решението за отпускане на средства следва да бъде документирана по-добре

48 Сметната палата установи, че влиянието на препоръката на външните експерти (включително тегловния коефициент) върху окончателното решение за отпускане на средства от страна на Комисията се различава в зависимост от сектора на МСЕ. Например при МСЕ — транспорт по-високата външна оценка не е водила систематично до окончателния подбор на препоръчаните проекти. Някои проекти с по-висок резултат от външната оценка не са били взети под внимание, а други с по-нисък такъв са били избрани. В крайна сметка са били съфинансирани 68 % от всички предложения за проекти, препоръчани от външни експерти. Важна роля са изиграли съображения, свързани с политиката, съгласно разпоредбите на работната програма и текста на поканата за представяне на предложения.

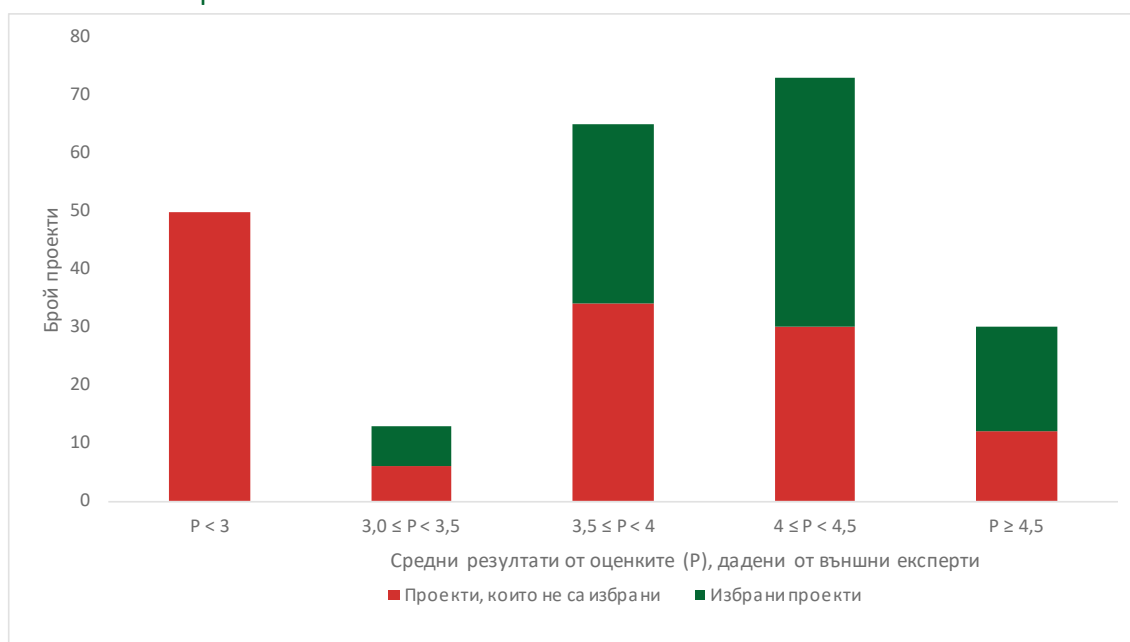
49 Въздействието на външната оценка върху окончателния подбор на проектите варира в зависимост от сектора поради разлики в процедурата за окончателен подбор. При МСЕ — транспорт присъдените точки се използват главно за разпределяне на проектите над или под предварително избран праг, без те да бъдат класирани. Това води до система, при която вероятността даден проект да бъде избран не зависи от точките, присъдени от външни експерти за препоръчаните проекти. По-долу като примери са посочени две покани за представяне на предложения (по една съответно за МСЕ — транспорт и МСЕ — енергетика). По отношение на поканата за представяне на предложения за МСЕ — транспорт, **фигура 2** показва, че ако дадено предложение за проект е получило минималния резултат от 3 точки, вероятността то да бъде избрано реално не зависи от средната оценка, дадена от външните експерти. Сметната палата не установи наличието на систематична връзка между класирането на

²² Към момента на одита по данни на INEA в оценката на предложенията за проекти за МСЕ са участвали 380 външни експерти, които са вложили 5 050 работни дни в тази дейност.

предложенията за проекти, препоръчани от външни експерти, и окончателния списък на Комисията на избраните проекти.

Фигура 2 — Оценки на външни експерти и окончателен подбор на проекти по една покана за представяне на предложения за МСЕ — транспорт (МАР 2014 F01)

Еднаква вероятност да бъдат избрани, независимо от оценките, дадени от външни експерти

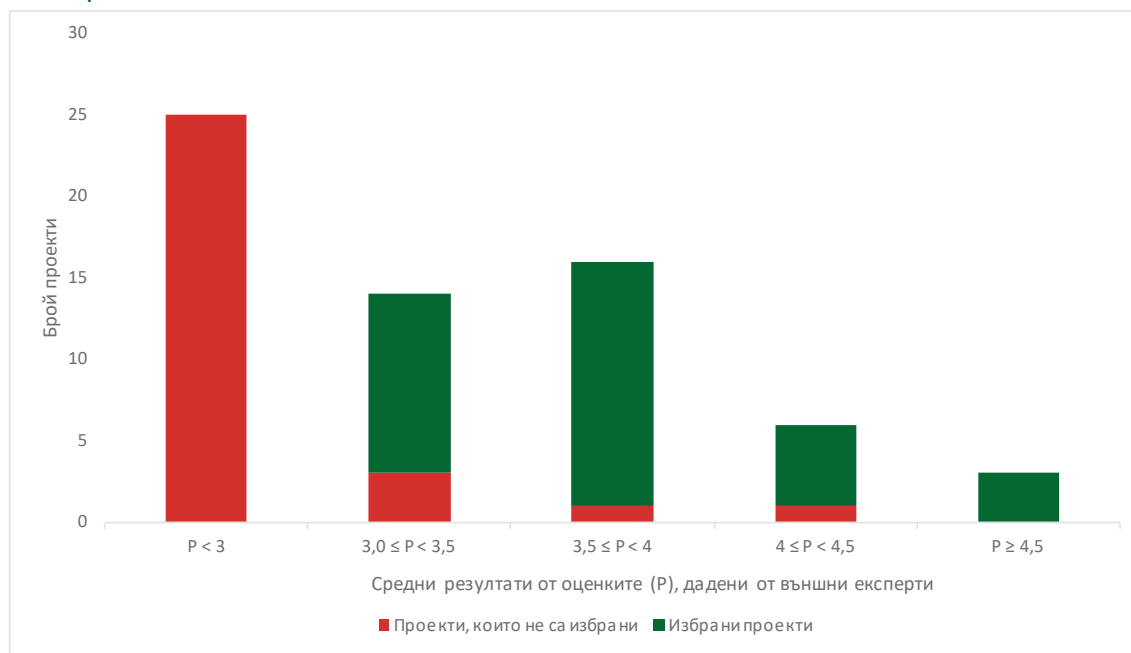


Източник: ЕСП, въз основа на данните, получени от INEA.

50 За разлика от това за МСЕ — енергетика и МСЕ — ИКТ съществува тясна взаимовръзка между оценките, дадени от външните експерти, и окончателния подбор на Комисията (вж. [фигура 3](#) за МСЕ — енергетика).

Фигура 3 — Оценки на външни експерти и окончателен подбор на проекти по една покана за МСЕ — енергетика (2014 г.)

По-голяма вероятност да бъдат избрани при по-високи оценки, дадени от външни експерти



Източник: ЕСП, въз основа на данните, получени от INEA.

51 Освен това по отношение на МСЕ — транспорт Комисията не е документирала много ясно до каква степен оценката на външните експерти е била взета предвид при окончателния подбор. Протоколите на комисията за подбор не предоставят подробности относно решенията за отпускане на средства. Поради това процедурите, които Комисията прилага за окончателния подбор на проектите за МСЕ — транспорт, не са надлежно документирани.

Някои проекти са били избрани, въпреки че не са получили минималния резултат при външната оценка.

52 Сметната палата установи, че в редица случаи проекти, които не са получили минималния положителен резултат от оценката на външните експерти, въпреки това са били избрани от Комисията. През периода 2014—2020 г. Комисията е избрала 14 проекта по МСЕ — транспорт за около 711 млн. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ от ЕС, чието финансиране не е било препоръчано от външните експерти по причини, свързани със зрелостта, качеството или въздействието²³. Като се позовава на оценката на външните

²³ Избрани са общо 711 проекта на стойност 23 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ по линия на МСЕ — транспорт (вж. [таблица 2](#)).

експерти, INEA е изразила възражения срещу избора на шест от тези проекти (общо съфинансиране на стойност около 411 млн. евро). Въпреки това комисията за подбор е решила да избере всеки един от тях, посочвайки тяхната „добавена стойност от участието на ЕС“, „по-големите ползи за мрежата“, „ефекта на лоста от средствата от ЕС“ или „политически сигнал към друга държава членка“, въпреки че нито тези критерии, нито тяхната тежест в оценката са обяснени в достатъчна степен. В **каре 2** е даден пример за подобен проект. По МСЕ — енергетика са одобрени два проекта с общо съфинансиране от ЕС в размер на 41 млн. евро, които не са били препоръчани за финансиране от външните експерти.

Каре 2

Пример за проект, отхвърлен от експертите и INEA, но избран от комисията за подбор за МСЕ

Предложение за проект относно електрифицирането на железопътна линия в една държава членка е отхвърлено от експертите, тъй като то не би оказало реално въздействие, освен ако органите в съседна държава членка не постигнат напредък по отношение на електрифицирането на същата линия през границата. INEA също е изразила възражения срещу проекта по същата причина.

Въпреки това комисията за подбор е избрала проекта, по който е отпусната безвъзмездна финансова помощ в размер на 19 млн. евро. Към днешна дата органите на съседната държава членка все още не са класирали проекта като приоритет в дългосрочното си планиране за 2030 г. и поради това въздействието на проекта ще остане слабо.

Прилаганите критерии за предоставяне на средства се нуждаят от допълнително прецизиране

53 Съгласно член 199 от Финансовия регламент Комисията следва да определи ясни критерии за предоставяне на средства при подбора на проектите, така че качеството на предложенията да може да бъде оценено с оглед на набеязаните цели. INEA организира информационни сесии за външните експерти и предоставя информационни материали, които да им помогнат да разберат критериите.

54 Според анализа на одиторите при оценяването на отделните външни оценки има несъответствия в точките, присъдени по критериите за подбор. Това мнение се потвърждава от външните наблюдатели, които отбелязват, че въпреки че критериите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ обикновено са ясни, в редица случаи отделните експерти са имали различно разбиране за критериите

за оценка. Тези несъответствия между оценителите (вж. примерите в [каре 3](#)) са обсъдени и е постигната обща позиция в рамките на срещи за постигане на консенсус. Подробни писмени насоки за експертите относно тълкуването на критериите за отпускане на средства има за МСЕ — енергетика, а от 2018 г. и за МСЕ — транспорт.

Каре 3

Примери за проблеми, свързани с тълкуването на критериите за отпускане на средства

В докладите на външните наблюдатели се изтъкват проблеми по отношение на яснотата на критериите:

Да се гарантира, че подробните описания на критериите и подкритериите за отпускане на средства са съгласувани в хода на оценката. Например при някои срещи за постигане на консенсус експертите са използвали малко по-различни описания на критериите, които не са били посочени в материалите за подготовка на поканите за представяне на предложения. (МСЕ — ИКТ; покани за представяне на предложения през 2017 г.)

Винаги съществуват някои проблеми при тълкуването и прилагането на критериите за отпускане на средства. (...) По време на този етап беше важно, както редовно се отбелязва, периодично да се припомня на оценителите какво означават специфичните критерии за оценка в зависимост от конкретния контекст (например как да се тълкува понятието „зрелост“ в случаите на строителни дейности, обучения или в смесени проекти) и че оценките трябва да съответстват на коментарите и забележките. В някои срещи за постигане на консенсус беше отбелязано, че експертите са били на различно мнение относно това, което е било изрично посочено в предложението, и какво би могло да се заключи от описанието на предложението. (МСЕ — транспорт; покани за представяне на предложения през 2014 г. по линия на годишната и многогодишната работна програма).

55 Задълбочената оценка на критериите „зрелост“ и „качество“ е от ключово значение, за да се предвидят въпроси, които могат да се отразят на навременното изпълнение на проектите. INEA се позова на недостатъчно реалистичното планиране като една от основните причини, поради които изпълнението изостава от графика. Основните проблеми, установени от външните експерти по отношение на зрелостта на проектите, се отнасят до придобиването на земя, оценките на въздействието върху околната среда и финансовата или техническата готовност.

56 Сметната палата установи, че експертите невинаги могат правилно да оценят степента на зрелост на проектите въз основа на документите, представени в дадено заявление. Дейностите могат да започнат до 18 месеца след представяне на предложение. Освен това проектите могат да включват както проучвания, така и дейности, или дейностите могат да се осъществяват успоредно с проучвания в рамките на отделен проект. Това означава, че проектът може да бъде представен, макар и дейностите да са на ранен етап на зрелост. Оценката на зрелостта на такива проекти е предизвикателство, тъй като много от необходимата информация не е известна до приключване на проучването.

Съществува риск МСЕ да не бъде изпълнен изцяло

57 Сметната палата провери актуалното състояние във връзка с изпълнението на бюджета на МСЕ и какви действия е предприела INEA, за да гарантира, че той се усвоява. За да се постигнат конкретни ползи в секторите на транспорта, енергетиката и телекомуникациите, бюджетът трябва да бъде управляван добре и разходван за подходящи и съобразни инвестиционни проекти, които впоследствие да бъдат изпълнени своевременно.

Съществува риск от непълно изпълнение на МСЕ

58 В самия Регламент за МСЕ се предвижда нуждите от финансиране в областта на транспорта, телекомуникациите и енергетиката да бъдат значително по-високи от наличните 33 млрд. евро в бюджета за 2014—2020 г.²⁴ В регламента за предшестващата програма TEN-T за периода 2007—2013 г. се посочва подобна оценка.

59 Въпреки тези заявени нужди бюджетът на TEN-T за периода 2007—2013 г. не е използван изцяло. Процентът на усвояване в края на програмата е 74 % от бюджета, като от общо 7,4 млрд. евро действително изразходваните средства възлизат на 5,5 млрд. евро²⁵, т.е. всяко четвърто евро от бюджета не е било

²⁴ В съображение 3 от Регламент (ЕС) № 1316/2013 е предвидено очакваните нужди от инвестиции в периода до 2020 г. за трансевропейските мрежи в секторите на транспорта, телекомуникациите и енергетиката да възлизат на 970 млрд. евро.

²⁵ Процентът на усвояване за TEN-T щеше да бъде още по-нисък, ако Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T EA) не беше успяла да задели двукратно около една трета от бюджета чрез повторно използване на средства от незадоволително изпълнявани проекти като нова безвъзмездна финансова помощ

инвестирано. Целият бюджет обаче е бил отпуснат на проекти. Забавените и изпълнени в недостатъчна степен инфраструктурни проекти са основната причина за бавното усвояване на финансирането, което в крайна сметка се е отразило неблагоприятно на цялостното изпълнение на програмата.

60 INEA следи напредъка в изпълнението, но не го сравнява, *mutatis mutandis*, с процента на изпълнение на предходната програма. Независимо от това няколко елемента показват, че за настоящата програма усвояването на финансирането от ЕС продължава да е бавно. По отношение на кумулативния размер на бюджетните задължения INEA е планирала 19 млрд. евро през 2018 г., но действителното равнище е 14 млрд. евро, т.е. с 26 % по-ниско от очакваното²⁶. До януари 2019 г., пет години след началото на програмния период, са изплатени по-малко от една четвърт от средствата, отпуснати по проекти по линия на МСЕ (вж. [таблица 4](#)).

Таблица 4 — Изпълнение на МСЕ за периода 2014—2020 г., в млн. евро

	Отпусната безвъзмездна финансова помощ за проекти	Бюджетни задължения	Извършени плащания	% на плащанията / безвъзмездната финансова помощ
Транспорт	22 870	11 868	5 416	24 %
Енергетика	2 400	1 836	416	17 %
Телекомуникации	228	208	100	44 %
Полезни взаимодействия	21	21	8	40 %
Общ сбор	25 519	13 933	5 940	23 %

чрез „покани за представяне на предложения за обратни постъпления“ в размер на 2,3 млрд. евро.

²⁶ След подписване на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ INEA отпуска средства в съответствие с планираните плащания за съответната година. Следователно бюджетните задължения отразяват само частта от бюджета, отпуснат за проекти.

Източник: Информация, предоставена от INEA, януари 2019 г.

61 Процентът на плащанията е особено нисък за МСЕ — енергетика и МСЕ — транспорт, съответно в размер на 17 % и 24 % от първоначално отпуснатия бюджет. Този нисък процент е свързан със забавеното изпълнение на проектите. До януари 2019 г. споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за 76 проекта (общ размер на безвъзмездната финансова помощ от ЕС от 4 млрд. евро) са изменени с цел отлагане на крайния срок за изпълнение с поне една година. Въпреки това Сметната палата установи, че тези промени отразяват само малка част от закъсненията. В действителност много повече проекти са забавени, както се вижда от вътрешния анализ на INEA:

- По отношение на МСЕ — транспорт е направен междинен преглед (МП) на изпълнението на извадка от 356 проекта. По над половината от проектите е имало закъснения: 156 закъсняват с година или повече, а 56 — с по-малко от година. Средно закъснението на приключването е било 10,7 месеца.
- Що се отнася до МСЕ — енергетика, до края на 2017 г. около две трети от 39 текущи проекта — обект на преглед от страна на INEA, са реализирани със средно закъснение от 6,5 месеца.

Проектите, засегнати от закъснения, често не са били достатъчно зрели към момента на тяхното подаване

62 Отговорните ГД планират поканите за представяне на предложения и по този начин вземат решение относно разпределението на бюджета (точки [39—40](#)). Поради тази причина INEA е предоставила много средства от бюджета на МСЕ в началото на програмния период, като 85 % по МСЕ — транспорт са отпуснати по поканите за представяне на предложения от 2014 г. и 2015 г. Само бюджетът на МСЕ — транспорт за 2014 г. възлиза на 12 млрд. евро или 52 % от общия бюджет в размер на 23 млрд. евро за периода.

63 Тъй като голяма част от бюджета е била отпусната по първите покани за представяне на предложения, а за заявителите е било трудно да предвидят бъдещите покани, някои от избраните проекти не са били достатъчно добре разработени.

64 Поради липса на многогодишно планиране на поканите за представяне на предложения бенефициентите са подали заявления независимо от факта, че някои проекти е можело да бъдат разработени по-добре, ако са били представени на по-късен етап. От вътрешния анализ на INEA става ясно, че

липсата на зрялост на първоначалните предложения е обща причина за забавените проекти. В **каре 4** е представен пример за недостатъчно зрял проект. За осем от 12-те проекта²⁷, които до момента са прекратени преждевременно, причината е недостатъчната зрялост.

Каре 4

Пример за недостатъчно зрял проект — Изграждане на енергийна взаимосвързаност между две държави членки

В рамките на покана за представяне на предложения по МСЕ — енергетика от 2014 г. са подадени две заявления, свързани с проектиране и изграждане на енергийна взаимосвързаност между две държави членки.

По критерия „зрялост“ експертите са дали само 3 от 5 точки за проекта за строителство. Той е получил минималната положителна оценка за финансиране, но според цялостната оценка не е бил готов. И двата проекта са избрани, като проектът за строителство не е трябвало да започне до май 2016 г.

В края на 2018 г. проектът за проучване е забавен с 22 месеца. Проектът за строителство е забавен с 24 месеца.

Закъсненията се следят, но това не гарантира, че ефективни корективни мерки се вземат навреме

65 От съществено значение е INEA да следи отблизо техническото и финансовото изпълнение на проектите, за да може своевременно да се предприемат ефективни корективни мерки. Използването на финансиране може да бъде ускорено чрез отмяна на средства от проекти, които не отговарят на очакванията, и чрез пренасочване на средствата към други проекти. Ако по даден проект не е усвоена цялата безвъзмездна финансова помощ, тя може да бъде предоставена за други проекти чрез нова покана за представяне на предложения. Това е възможно само ако състоянието на проектите се наблюдава достатъчно внимателно, за да се открие слабо изпълнение.

Споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ не свързват финансирането пряко с постигането на етапни цели

66 INEA следи за изпълнението на подкрепяните дейности въз основа на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Въпреки че споразуменията съдържат разпоредби, които позволяват на INEA да прекрати

²⁷ Това обаче е малка част от 1 233-те избрани проекта. В рамките на дванадесетте проекта е договорена обща първоначална вноска на ЕС в размер на 112 млн. евро.

дадено действие в случай на недостатъчен напредък, крайните срокове за изпълнението на конкретни етапни цели не са пряко свързани с финансирането от ЕС.

Докладите за напредъка на дейностите невинаги разкриват закъсненията по проектите

67 INEA използва доклади за напредъка на действията (ДНД) с цел мониторинг на техническото и финансовото изпълнение на проектите по линия на МСЕ — енергетика и МСЕ — транспорт. ДНД представляват годишни доклади за напредъка, които се изготвят от бенефициента. Те дават известна информация за напредъка на проекта, но съществува риск да не отразят в пълна степен закъсненията или непълното усвояване на средства, въпреки факта, че споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ изискват от бенефициентите да докладват за това. Извършеният от Сметната палата анализ на извадка от докладите за напредъка на действията по проектите²⁸ показва, че закъсненията, които са се отразили на периода на изпълнение на проектите, невинаги са били докладвани напълно, а по-скоро са били установени на по-късен етап, по време на междинния преглед.

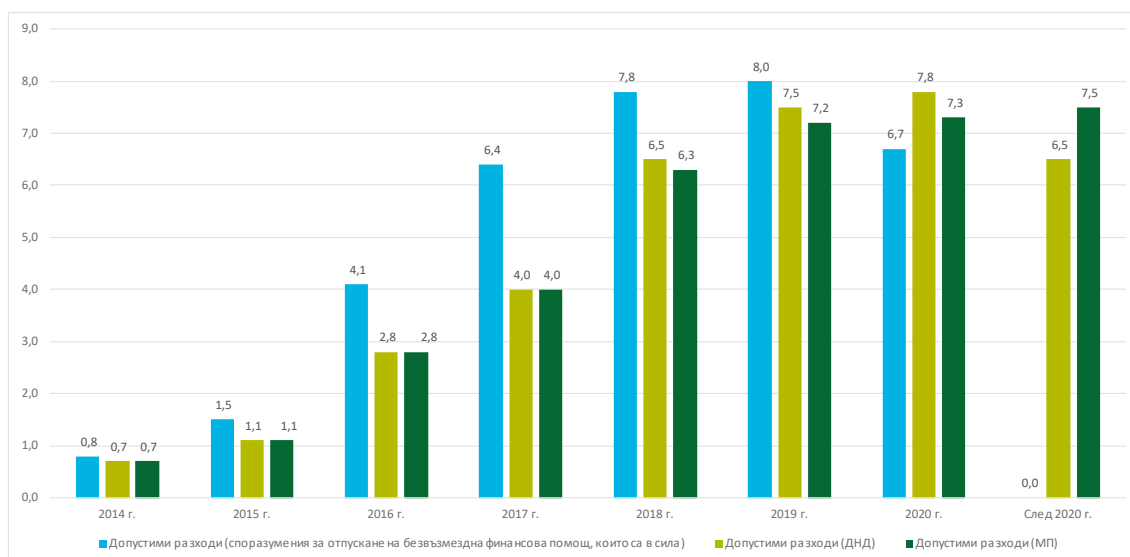
Само за МСЕ — транспорт има междинен преглед и крайна дата за изпълнение

68 През 2010 г., с оглед на предизвикателствата, породени от незадоволително изпълняваните проекти, и с цел ефективно използване на средствата, ГД „Мобилност и транспорт“ е взела решение, че средствата, които не са използвани от даден проект в рамките на определен период, ще бъдат изтеглени от него и върнати в бюджета, за да бъдат преразпределени за други проекти. В този контекст ГД „Мобилност и транспорт“ е определила краен срок до 31 декември 2023 г. за изпълнението на МСЕ — транспорт, което означава, че след тази дата не може да бъде подписано споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или срокът на действие на такова споразумение да бъде удължен. Това е необходима основа за отмяна на бюджетни кредити, тъй като в противен случай проектите биха могли да бъдат продължени безсрочно, дори без да се реализира напредък. Освен това INEA е извършила подробен анализ на състоянието на изпълнение на портфейла от проекти по МСЕ — транспорт чрез междинния преглед (МП) на 356 проекта през 2017/2018 г. С помощта на външни експерти Агенцията е оценила напредъка на проектите и е предложила изменения на

²⁸ Например в пет от 10-те проекта по МСЕ — транспорт, разгледани от одиторите, периодът на изпълнение е променен едва след приключването на междинния преглед.

техническият обхват, бюджета и условията за изпълнение. Чрез направения по-реалистичен анализ на ситуацията тя е установила още забавяния в сравнение с ДНД, което е дало възможност за адаптиране на разходните профили по няколко проекта (*фигура 4*). Повече от половината от 139-те действия, приключващи до април 2019 г., са имали нужда от удължаване на срока за изпълнение или намаляване на финансирането.

Фигура 4 — Сравнение на агрегираните разходни профили на проектите по МСЕ — транспорт съгласно споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, ДНД и МП, в милиарди евро



Бележка: Разходен профил е бюджетът, отпуснат за проект през годините на неговото изпълнение.

Източник: Междинен преглед на INEA, 2018 г.

69 Това е довело до събирането на 46 млн. евро от тези 139 проекта. По отношение на останалите 217 проекта в МП се заключава, че отменените бюджетни кредити в крайна сметка могат да възлязат на един милиард евро, т.е. двадесет пъти повече от възстановената сума. Все още няма официално решение за предприемане на действия въз основа на тази информация. Според интервютата на одиторите с персонала на INEA в бъдеще размерът на отменените бюджетни кредити може да бъде дори по-висок.

70 Що се отнася до МСЕ — енергетика, не се планира намаляване на безвъзмездната финансова помощ или пренасочване на средства към програмата. Няма окончателен краен срок за изпълнение и няма предвиден МП. Към днешна дата изпълнението е по-бавно в сектора на енергетиката в сравнение

с транспорта (вж. [таблица 4](#)). Вследствие на това изпълнението на МСЕ — енергетика може да се забави много след края на програмния период.

Корективните действия на INEA за проектите, които изостават, не преодоляват рисковете в пълна степен

71 Въпреки че благодарение на различните инструменти за мониторинг INEA е в състояние да прогнозира доста точно процентите на усвояване, настоящите рискове все още не са напълно преодоляни чрез предприетите досега действия. Макар че INEA докладва за закъснения на своите отговорни ГД, правомощията на Агенцията за предприемане на корективни действия не са описани подробно.

72 Предвид изтичането на периода 2014—2020 г. през следващата година, налице е риск от значително натрупване през идните месеци на плащания, отменени бюджетни кредити и обратни постъпления. Това може да се отрази негативно на изпълнението: ако бюджетните кредити за поемане на задължения бъдат отменени твърде късно през програмния период, INEA може да не разполага с достатъчно време, за да пренасочи средствата към други проекти.

73 В своя Специален доклад № 17/2018 относно споделеното управление на Кохезионния фонд на ЕС Сметната палата установи, че има опасност мерките за повишаване на усвояването на средствата към края на програмния период да не обърнат голямо внимание на резултатите. Следователно е важно да се използват всички съществуващи инструменти, за да се гарантира ефективното използване на средствата през целия период на изпълнение. Сметната палата установи също така, че когато голяма част от средствата остава да бъдат управлявани след стартирането на следваща програма, това може да предизвика верижен ефект, забавящ нейното изпълнение²⁹.

Съществуващата рамка за качество на изпълнението не е подходяща, за да демонстрира как проектите допринасят за постигането на целите на програмата

74 Следва да бъдат въведени механизми за мониторинг и оценка на това дали и как проектите допринасят за постигане на целите на програмата за МСЕ.

²⁹ Специален доклад 17/2018: „Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“ (<http://eca.europa.eu>).

Необходима е яснота относно това кой отговаря за мониторинга на постигнатите резултати.

75 Рамката за качество на изпълнението не е подходяща за това INEA да следи дали и как финансираните проекти допринасят за целите на програмата. Различните правни източници определят показатели и цели за мониторинг, но те не са напълно ясни и последователни. Актът за оправомощаване на INEA не ѝ възлага изрично да разработи рамка за качество на изпълнението и да докладва за напредъка по проектите.

76 През 2017 г. INEA и отговорните ГД са сформирали работна група, която да разгледа пригодността на показателите, определени в програмната декларация на МСЕ. Работната група достига до заключението, че никой от тях не е пряко подходящ за целите на мониторинга: 10 показателя биха били подходящи с малки подобрения, но 34 показателя се нуждаят от значителни подобрения, напълно са неподходящи или са извън обхвата на дейността на INEA. Въпреки че Регламентът за МСЕ предоставя общо определение на понятието „участък със затруднения“ в областта на транспорта, това не е достатъчно, за да се измери изпълнението на проектите в това отношение³⁰. Това може да доведе до непоследователно докладване за проекти от различен мащаб (*каре 5*).

Каре 5

Пример за непоследователно докладване относно участъците със затруднения за различни по мащаб проекти

По един проект по линия на МСЕ — транспорт с отпуснатите средства в размер на 4,3 млн. евро се планира да бъдат заменени мостове и дренажни тръби по водни пътища в участък с дължина от 4,2 км.

За разлика от това по един друг сложен проект по МСЕ — транспорт за изграждане на трансграничен базов тунел на стойност над 500 млн. евро ще бъде премахнат само един участък със затруднения.

77 В началото на 2018 г. INEA е представила на отговорните ГД предложение за нови показатели за програмата „МСЕ II“ за секторите на транспорта и енергетиката. Тази процедура обаче е била в застой по време на одита.

³⁰ Работната група е заключила, че *текущият показател за участъците със затруднения, за които INEA събира данни (...), се нуждае от значителни подобрения поради неговата ниска информационна стойност.*

78 Въпреки тези трудности INEA осъществява известен мониторинг на изпълнението, като събира информация от бенефициентите за девет показателя за крайните продукти. Тези показатели леко се различават от определените в Регламента за МСЕ, за да се обхванат по-добре реално постигнатите от проектите крайни продукти.

79 Този мониторинг обаче е съсредоточен предимно върху вложените ресурси и крайните продукти, като например изграден брой километри или точки на доставка на алтернативни горива, и не обхваща резултатите, като например колко време за път е спестено или с колко се увеличава обемът на трафика. Това е в съответствие с мандата на INEA и актовете за оправомощаване с нейните отговорни ГД. Макар че споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ имат технически приложения с описания на цели, дейности и етапни цели, те не включват КПИ за оценка на резултатите от проектите, което значително би подобрило мониторинга на изпълнението.

80 В няколко доклада вече ЕСП констатира, че мониторингът на проектите е насочен главно към крайните продукти и не оценява резултатите³¹. Поради това няма систематична информация относно това дали съфинансираните от ЕС проекти, взети поотделно и/или в контекста на коридорите на основната мрежа, са постигнали очакваните цели, основани на резултати, и въздействие върху икономическото развитие. Една по-систематична оценка на резултатите, постигнати по проектите по линия на МСЕ, би позволила на Комисията да прецени до каква степен нейната финансова подкрепа е допринесла за постигане на напредък по пътя към осъществяване на целите на МСЕ и в крайна сметка на общата цел за реализирането на трансевропейските мрежи (точки **08—11**).

³¹ Обзорен доклад: „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС – какви са предизвикателствата?“, Специален доклад № 21/2018 „Подборът и мониторингът на проектите по ЕФРР и ЕСФ през програмния период 2014 – 2020 г. все още са насочени главно към крайните продукти“, Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“ и Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води — много неефективни и неустойчиви инвестиции“.

Заклучения и препоръки

81 INEA е изпълнила делегираните задачи, определени в нейния мандат, и е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка. Одиторите констатираха недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по Механизма за свързване на Европа (MCE), рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно качеството на изпълнението.

82 Очакваните ползи от възлагането на отговорности от Комисията на INEA са постигнати, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка. INEA е разработила стандартизирани процедури, които са опростили изпълнението на делегираните разходни програми. Общите административни разходи са по-ниски от първоначалните разчети (точки [20—24](#)).

83 INEA е предприела редица мерки, за да се положат основите за полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и MCE, както и между секторите, обхванати от MCE. Въпреки това действително реализираните досега полезни взаимодействия остават ограничени поради пречки в правната рамка, несъгласувани цели на програмите и разлики в нивата на готовност на проектите. INEA и EASME споделят отговорността за изпълнението на програмата за научни изследвания „Хоризонт 2020“ в областта на енергетиката. Всяка от агенциите администрира поотделно своите части от програмата, вследствие на което има административни разходи и за двете страни (точки [25—30](#)).

Препоръка 1 — Подобряване на потенциала за полезни взаимодействия

- а) Комисията и INEA следва, в съответните си сфери на компетентност, да премахнат пречките за постигане на полезни взаимодействия, да включат необходимите елементи в стратегически документи и работни програми и да въведат съответните разпоредби за оценка на постигнатите такива взаимодействия;

- б) Комисията следва да прецени дали да делегира изпълнението на сходни програми, например за научните изследвания в областта на енергетиката, само на една изпълнителна агенция през следващия програмен период.

Срок на изпълнение — началото на изпълнението на МСЕ за периода 2021—2027 г.

84 INEA е изпълнила своите делегирани задачи и е постигнала напредък по съответните ключови показатели за изпълнение. Действащата регулаторна рамка обаче създава ограничения. Тъй като броят на служителите е свързан с делегираните програми, INEA няма достатъчна гъвкавост за прехвърляне на персонала в зависимост от най-належащите задачи. Освен това ключовите показатели за изпълнение не са конкретно ориентирани към резултатите: те не са специално фокусирани върху измерването на качеството на управлението на програмите (точки **31—40**).

Препоръка 2 — Укрепване на рамката на INEA за управление на делегираните програми

- а) За да се отговори на нуждите от човешки ресурси в краткосрочен план, Комисията следва да определи рамка, която да позволи на INEA да преразпределя персонала по по-гъвкав начин между различните програми и в рамките на една и съща програма.
- б) Комисията и INEA следва да използват повече цели и показатели, ориентирани към постигането на резултати.

Срок за изпълнение — от 2021 г.

85 Процедурите за подбор на проектите по линия на МСЕ са организирани добре, но одиторите установиха недостатъци, свързани с изпълнението. Процедурите се нуждаят от по-голямо хармонизиране в трите сектора, обхванати от МСЕ. По отношение на МСЕ — транспорт вероятността даден проект да бъде избран не зависи от оценката, присъдена от външни експерти за препоръчаните проекти. Основанията за отклоняването от оценката следва да бъдат документирани по-добре. Също така има разлики в прилагането на критериите за отпускане на средства (точки **42—56**).

Препоръка 3— Осигуряване на хармонизирани и прозрачни процедури за подбор на проекти

С оглед на подобряването на процедурите за подбор на проекти Комисията и INEA следва:

- а) да предприемат структуриран анализ на процедурите в трите сектора на МСЕ за установяване на най-добри практики и тяхното потенциално хармонизиране;
- б) да определят, както за външната, така и за вътрешната оценка, по-подробно критериите за отпускане на средства; по-специално критерият за зрелост следва да бъде точно определен и оценката по него да бъде засилена. Другите критерии за отпускане на средства следва да бъдат формулирани по-ясно и да дават възможност да се покаже, че избраните проекти ще имат значително въздействие и добавена стойност за ЕС;
- в) по-добро документиране на връзката между становището на външните експерти и окончателната оценка от страна на Комисията, като се обръща особено внимание на обосновката на различията.

Срок за изпълнение — до края на 2020 г.

86 Налице е риск програмата за МСЕ да не бъде изпълнена в пълна степен. Това на практика ще отложи допълнително във времето ефектите на програмата. Опитът от миналото показва, че има риск мерките за стимулиране на усвояването към края на даден програмен период да бъдат съобразени в по-малка степен с резултатите. Също така наличието на средства с голям размер, които все още предстои да бъдат управлявани след стартирането на следващата програма, може да създаде верижен ефект на закъсненията.

87 Особено niskият процент на плащания по МСЕ — енергетика и МСЕ — транспорт се дължи на забавеното изпълнение и изпълнението в недостатъчна степен на проектите. Основната причина са незадоволително изпълняваните проекти, по които предоставените средства не могат да бъдат усвоени напълно. Понастоящем Комисията не планира своите покани за представяне на предложения на многогодишна основа, в резултат на което се представят предложения с различна зрелост.

88 Корективните действия на INEA за проектите, които изостават, не преодоляват тези рискове в пълна степен. Образците на споразумения за

отпускане на безвъзмездна финансова помощ не свързват пряко финансирането с постигането на етапни цели. Необходимо е инструментите за задълбочен мониторинг на проектите да бъдат укрепени (точки [58—73](#)).

Препоръка 4— Определяне на по-добри условия за навременното изпълнение на МЕС

За да се рационализира многогодишното планиране на разпределянето на средствата и да се увеличи използването на средствата:

- а) Комисията и INEA следва да осигурят дългосрочното и съгласувано планиране на поемането на задължения и провеждането на покани за представяне на предложения;

Срок на изпълнение — началото на изпълнението на програмата МСЕ за периода 2021—2027 г.

- б) Комисията и INEA следва да обвържат в по-голяма степен финансирането с постигането на етапните цели;

Срок на изпълнение — началото на изпълнението на програмата МСЕ за периода 2021—2027 г.

- в) Комисията следва да подобри инструментите за задълбочен мониторинг на проектите от гледна точка на усвояването на средства. За всички сектори, обхванати от МСЕ, INEA следва да се съсредоточи допълнително върху своевременното изпълнение на проектите в тясно сътрудничество с отговорните генерални дирекции, държавите членки и бенефициентите. Комисията следва да подпомага INEA при предприемането на коригиращи мерки, когато проектите изостават.

Срок за изпълнение — до края на 2020 г.

89 Настоящата рамка за качество на изпълнението не измерва в достатъчна степен как проектите допринасят за постигането на целите на програмата за МСЕ. INEA следи показателите, които фокусират основно върху крайните продукти от проектите, което не дава възможност за оценка на ефективността на програмата. INEA е подготвила преразгледани показатели през 2018 г., но процесът все още не е приключил. (точки [75—80](#)).

Препоръка 5 — Изменение на рамката за качество на изпълнението с цел по-добър мониторинг на резултатите от проектите

- а) Въз основа на опита и поуките, извлечени от проектите по TEN-T и MCE, INEA и Комисията следва да определят рамка за качество на изпълнението, с която целите на програмата за MCE се разпределят по ясни и измерими показатели, обхващащи всички сектори на MCE, и очакваните резултати от проектите;
- б) INEA следва да посочва тези показатели в целите на поканата, да ги разглежда в оценката на предложенията за проекти, да ги проследява чрез споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и редовно да докладва в тази връзка на Комисията.

Срок на изпълнение — началото на изпълнението на MCE за периода 2021—2027 г.

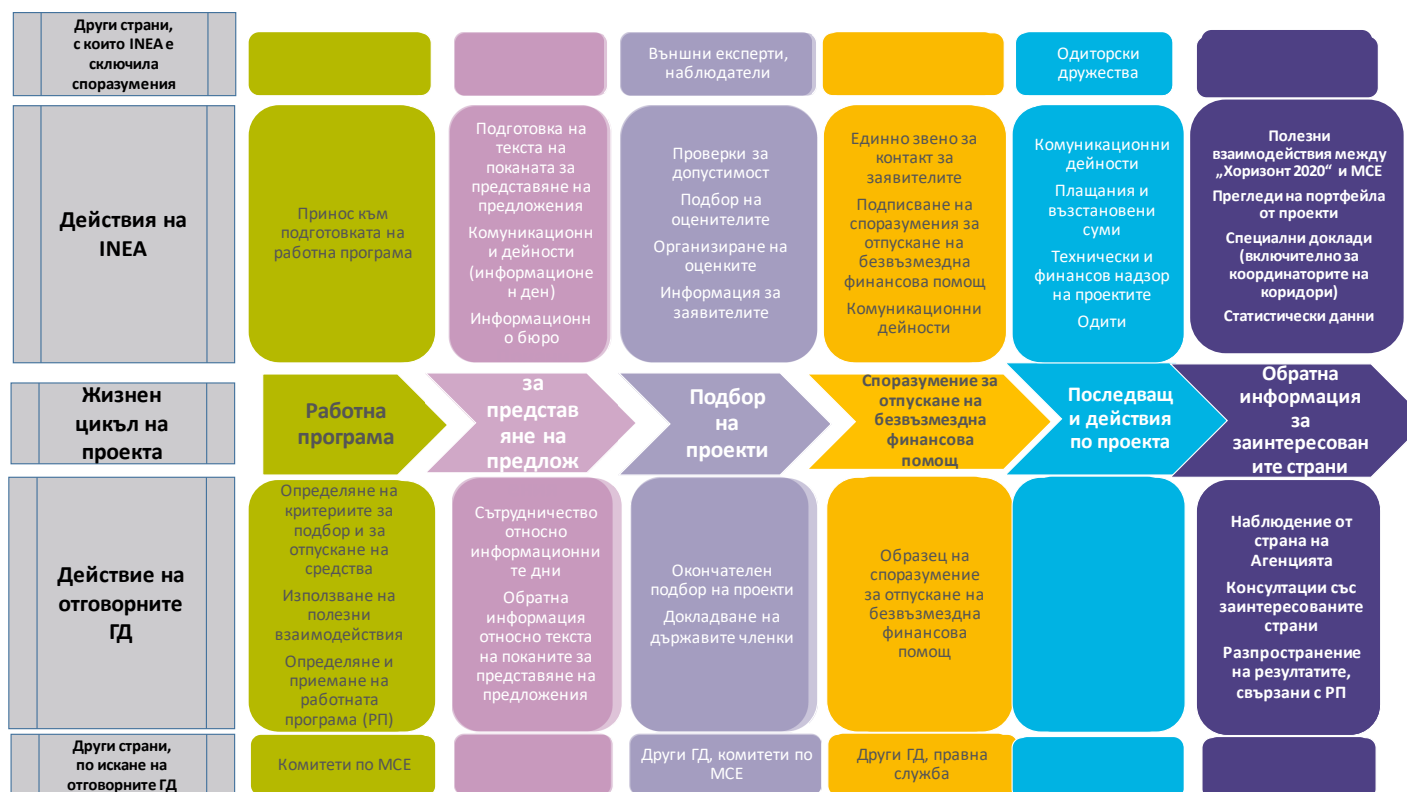
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 септември 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Отговорности на Комисията и на INEA в областта на управлението на МСЕ



Източник: ЕСП.

Речник на термините и съкращенията

АРП: анализ на разходите и ползите.

ГД „Енергетика“: Генерална дирекция на Комисията, която отговаря за политиката на ЕС в областта на енергетиката — безопасна и устойчива енергия на конкурентни цени.

ГД „Мобилност и транспорт“: Генерална дирекция на Комисията, която отговаря за политиката на ЕС в областта на мобилността и транспорта.

ГД „Научни изследвания и иновации“: Тази генерална дирекция отговаря за политиката на ЕС в областта на научните изследвания, науката и иновациите с цел да подпомогне създаването на растеж и работни места и да се справи с най-неотложните предизвикателства пред обществото.

ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“: Генерална дирекция на Комисията, която отговаря за развитието на цифров единен пазар с цел постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в Европа.

ГД: Генерална дирекция.

ДНД — Доклад за напредъка на действията: Документ, който се използва от бенефициентите за докладване относно техническия напредък по техните проекти в сравнение с първоначалния план, както и относно свързаното с това изпълнение на бюджета. Това е основният документ, използван от INEA за проследяване и преглед на напредъка по даден проект.

ЕПРВ: Еквивалент на пълно работно време.

КПИ: Ключови показатели за изпълнение.

МП — междинен преглед: През 2018 г. INEA е извършила междинен преглед на текущите действия, предвидени в поканите за представяне на предложения от 2014 г. и 2015 г. в рамките на нейната многогодишна работна програма, с цел да се гарантира ефикасното и ефективно използване на средствата от ЕС. В зависимост от отпуснатото финансиране от МСЕ действията са подложени на „цялостен“ преглед или на документна проверка.

МСЕ — енергетика: Механизъм за свързване на Европа — Енергетика.

МСЕ — ИКТ: Механизъм за свързване на Европа — Телекомуникации.

МСЕ — Механизъм за свързване на Европа: Механизъм, чрез който от 2014 г. се предоставя финансова помощ за три сектора — енергетика (МСЕ — енергетика), транспорт (МСЕ — транспорт) и информационни и комуникационни технологии (МСЕ — ИКТ). В тези три сектора по линия на МСЕ се определят инвестиционните приоритети, като например енергийни и газови коридори, използване на енергия от възобновяеми източници, взаимна свързаност на транспортните коридори и по-чисти видове транспорт, високоскоростни широколентови връзки и цифрови мрежи.

МСЕ — транспорт: Механизъм за свързване на Европа — Транспорт.

ПОИ — проекти от общ интерес: Ключови инфраструктурни проекти, особено от трансграничен характер, които свързват енергийните системи на държавите в ЕС. Те се ползват от по-бързи и по-ефективни процедури за издаване на разрешения и от подобро регулирано третиране (чрез разпределяне на разходите в зависимост от нетните ползи). Такива проекти могат да бъдат подпомагани и по линия на МСЕ.

ФР: Финансов регламент.

„Хоризонт 2020“: Програмата на ЕС за научни изследвания и иновации с финансиране в размер на почти 80 млрд. евро за период от седем години.

СНАРЕА — Изпълнителна агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните: Орган, създаден от Европейската комисия, за да управлява четири програми на ЕС от нейно име — програма „Здраве“; програма „Потребители“, инициатива „По-добро обучение за по-безопасни храни“ и програма „Насърчаване на селскостопански продукти“.

ЕАСЕА — Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура: Орган, създаден от Комисията с цел управление от името на Комисията на финансирането за образование, култура, аудио-визия, спорт, гражданство и доброволческа дейност.

ЕАСМЕ — Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия: Орган, създаден от Комисията, за да управлява от нейно име няколко програми на ЕС в областта на подкрепата за МСП и иновациите, околната среда, действията в областта на климата, енергетиката и морското дело.

ERCEA — Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет:

Орган, създаден от Комисията, за да изпълнява стратегията на ЕНС, определена от Научния съвет, и отговаря за ежедневното управление на безвъзмездната финансова помощ.

INEA — Изпълнителна агенция за иновации и мрежи: Агенцията е наследник на Изпълнителната агенция за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T EA), създадена от Комисията през 2006 г., за да управлява техническото и финансовото изпълнение на програмата TEN-T. Със седалище в Брюксел, INEA официално стартира дейността си на 1 януари 2014 г., изпълнявайки части от МСЕ, „Хоризонт 2020“ и други „наследени“ програми (TEN-T и „Марко Поло“ за периода 2007—2013 г.).

REA — Изпълнителна агенция за научни изследвания: Орган, създаден от Комисията през 2007 г., за изпълнение на части от Седма рамкова програма за научни изследвания и иновации (7РП). През 2013 г. нейният обхват е разширен, за да обхване управлението на почти цялата рамкова програма „Хоризонт 2020“.

S2R — Съвместно предприятие Shift2Rail: Инициатива за европейска железопътна система, която търси целенасочени научноизследователски, иновационни и пазарноориентирани решения, като ускорява интегрирането на нови и съвременни технологии в новаторски решения за железопътния сектор.

TEN-T — Трансевропейска транспортна мрежа: Набор от планирани развития в областта на сухопътната, въздушната и водната инфраструктура в рамките на политиката за трансевропейската транспортна мрежа. Мрежите на TEN-T са част от по-широка система от трансевропейски мрежи (TEN), включително далекосъобщителната мрежа (eTEN) и планираната енергийна мрежа (TEN-E). Развитието на инфраструктурата на TEN-T е тясно свързано с прилагането и по-нататъшното развитие на транспортната политика на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ИНОВАЦИИ И МРЕЖИ (INEA) — ПОСТИГНАТИ СА ПОЛЗИ, НО ТРЯБВА ДА СЕ ПРЕОДОЛЕЯТ НЕДОСТАТЪЦИ ВЪВ ВРЪЗКА С МЕХАНИЗМА ЗА СВЪРЗВАНЕ НА ЕВРОПА (MCE)“

ОБОБЩЕНИЕ

III. Второ тире: Комисията счита, че показателите за изпълнение на INEA са подходящи за измерването на изпълнението на дейността на INEA в съответствие с мандата, който агенцията е получила от Комисията. Поради това Комисията счита, че показателите за изпълнение на INEA следва да се разграничат от оценката на резултатите, постигнати от самите програми.

Показателите за изпълнение на INEA предоставят информация относно годишните резултати във връзка с бюджета, гласуван от бюджетния орган (т.е. усвояването на средствата).

Четвърто тире: С течение на годините генералните дирекции, които отговарят за MCE, са засилили координацията на своите покани за представяне на предложения, за да се намали работното натоварване на INEA. В рамките на MCE 2 първата многогодишна работна програма ще включва графика за поканите за представяне на предложения за първите три години от действието на програмата, техните теми и ориентировъчен бюджет, както и ориентирана към бъдещето рамка, която обхваща целия програмен период.

IV. Първо тире: Генералните дирекции, които отговарят за MCE, вече са преразгледали своите индивидуални оценки и процедури за подбор и подготвят общ подход с оглед на MCE 2. По-конкретно благодарение на това елементите във връзка с оценката, посочени в член 13 от проекта на регламент за MCE 2, ще бъдат включени в критериите за отпускане на средства. Този общ подход ще улесни и преминаването на програмата MCE към ИТ модула eGrants.

Четиринадесетте проекта по MCE — транспорт, посочени от Европейската сметна палата, представляват едва 1,9 % от избраните проекти и 3 % от общото финансиране. По правило подборът на проекти се прави в съответствие с препоръката на експертите за избор на проекти за финансиране.

Трето тире: Комисията подчертава, че има известна степен на риск по-специално във връзка с изпълнението на разходните програми на ЕС за инфраструктура. Комисията счита, че присъщият риск програми по линия на MCE да не могат да бъдат изцяло изпълнени се контролира постоянно от Комисията и от INEA.

Четвърто тире: По-ранното предоставяне на средства от бюджета по линия на MCE — транспорт беше резултат от ясен политически подход, целящ улесняване на икономическото възстановяване, оказване на подкрепа за значителни трансгранични инфраструктурни проекти, които вече са били частично финансирани по програмата TEN-T за периода 2007—2013 г., оптимизиране на усвояването на бюджета и изпълнение на поетия ангажимент да се осигури цялостно изпълнение на бюджета за политиката на сближаване (11,3 милиарда евро) до края на 2016 г., когато беше крайният срок за националните финансови пакети (член 11, параграф 2 от Регламента за MCE).

Пето тире: Активното управление на портфейла следва да гарантира ефективното използване на средствата от ЕС, включително, когато е целесъобразно, удължаване и промяна на обхвата на проектите.

V. Вж. отговорите на Комисията по препоръки 1—5.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

29. Комисията признава, че координацията между изпълнителните агенции и съвместните предприятия (СП) би могла да се засили с оглед на по-нататъшното разработване на структурирани мерки.

Работи се в тази насока; по отношение на съвместното предприятие Shift2Rail (S2R), например, INEA е член на политическия съвет на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS), в който се координират ERTMS и свързаните с нея технически въпроси. Сътрудничеството ще се засили веднага след като резултатите от научноизследователски проекти, управлявани от съвместното предприятие S2R, бъдат на разположение за внедряване и доколкото те са допустими по линия на МСЕ. Такъв е случаят с управлението на въздушното движение — област, в която МСЕ прилага резултатите от научноизследователски проекти SESAR, осъществявани с подкрепата на съвместното предприятие SESAR.

Освен това поне един ключов проект (избран при поканата за представяне на предложения по МСЕ — транспорт от 2015 г.) беше подкрепен съвместно от INEA и съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ според съответните компетенции. И накрая, при оценяването на предложенията за проекти INEA използва също така експертния опит на регулаторни агенции, като Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз, Европейската агенция по морска безопасност и Агенцията за авиационна безопасност на Европейския съюз.

30. „Хоризонт 2020“ е най-голямата програма, делегирана на изпълнителни агенции, що се отнася до размера на средствата и разнообразието от направления. За изпълнението на части от „Хоризонт 2020“ отговарят не само изпълнителни агенции, но и няколко генерални дирекции и съвместни предприятия. При делегирането на енергийната програма на „Хоризонт 2020“ на INEA и EASME се очакваше по-скоро да има полезни взаимодействия между енергийното направление на „Хоризонт 2020“ в INEA и МСЕ — енергетика, както и между енергийното направление на „Хоризонт 2020“ в EASME и направлението за околна среда и ресурси на „Хоризонт 2020“, програмата LIFE и инициативата за екологични иновации на ПКИ.

През септември 2018 г. Комисията стартира осъществяването на анализ на разходите и ползите (АРП), в рамките на който се проучват различни сценарии по отношение на разпределението на бъдещите програми на ЕС (или направления на програми), които ще бъдат делегирани на различни изпълнителни агенции в периода 2021—2027 г. При АРП ще бъдат взети предвид няколко фактора, сред които са постигането на икономии, поддържането на агенциите в управляем размер, ограничаването на броя на отговорните генерални дирекции и последователността по отношение на целевите бенефициери.

33. Комисията счита, че ключовите показатели за изпълнение (КПИ) на INEA са подходящи за измерването на изпълнението на дейността на INEA в съответствие с мандата, който агенцията е получила от Комисията. Следователно показателите за изпълнение на INEA следва да бъдат разграничени от показателите за измерване на резултатите от самите програми, определени от съзаконодателите в правната уредба за програмите.

КПИ на INEA предоставят информация относно годишните резултати във връзка с бюджета, гласуван от бюджетния орган (т.е. усвояването на средствата).

34. Настоящият набор от ключови показатели за изпълнението на INEA беше разработен така, че да отразява специфичната роля на агенцията, но е сходен с КПИ, използвани от другите изпълнителни агенции. При все това Комисията отбелязва, че съществуват значителни разлики между програмите, управлявани от различните изпълнителни агенции, и че с това може да се обясни използването на различни показатели. Въпреки това Комисията ще извърши оценка на възможностите за по-нататъшни подобрения на показателите, като поддържа общия брой на КПИ ограничен.

37. Понастоящем Комисията извършва оценка на възможностите за въвеждане на допълнителни механизми за гъвкавост при разпределянето на персонала по програмите в рамките на дадена изпълнителна агенция, за да се постигне по-голяма ефикасност при неговото управление. Въпреки това Комисията е обвързана със спазването на бюджетните принципи, определени във Финансовия регламент, и по-специално принципа на специфичност; ето защо, за да бъде спазен този принцип, условията за прилагане на подобна гъвкавост ще трябва да бъдат ясно определени.

45. Междувременно беше направен анализ на процедурите за оценка и подбор в трите сектора на МСЕ и понастоящем тече подготовка на общ подход с оглед на МСЕ 2.

48. Съображенията от гледна точка на оценяването имат по-слабо отражение, тъй като няма класиране за МСЕ — транспорт. Препоръката на експертите включва не само точки, но и оценка на качеството на отделните критерии, които Комисията взема под внимание при своя подбор.

Комисията счита, че основната причина да не бъдат финансирани предложенията, които експертите препоръчват, е че наличният бюджет не съответства на нуждите от финансиране, и това не се дължи на съображения във връзка с оценяването.

49. Общ отговор на Комисията по точки 49 и 50:

Комисията отбелязва, че е налице съществена разлика между наличния за всеки от трите сектора бюджет. Дори и след препоръките на външните експерти, в сектора на транспорта броят на кандидатурите остава твърде голям и това принуждава Комисията да отхвърля висококачествени предложения в процеса на подбор. За разлика от този сектор в другите два не се наблюдава такъв натиск заради твърде големия брой кандидатури и поради тази причина е налице видимо съответствие.

52. Както вече беше посочено по точка 48, споменатите от Европейската сметна палата 14 случая на проекти по МСЕ — транспорт, които не са били препоръчани от външните експерти, представляват едва 1,9 % от избраните проекти и 3 % от общото финансиране. Комисията счита, че във всичките 14 случая обосновката за избора е посочена ясно в протоколите от заседанията на комисията за подбор и в отделните формуляри за оценка на съответните проекти. При все това Комисията признава, че е можело да бъде изготвена по-подробна обосновка. Този въпрос ще бъде разгледан в контекста на общия подход към процеса на оценяване и подбор в рамките на МСЕ 2.

Каре 2 — Пример за проект, отхвърлен от експертите и INEA, но избран от комисията за подбор за МСЕ

Действието се изпълнява в една държава членка и ще доведе до значителни ползи в нея, но действително въздействието от мрежата ще се усети в пълна степен едва когато електрификацията бъде осъществена в съседната държава членка. Полагат се политически усилия на място, за да се напредне с електрификацията в съседната държава членка. Комисията отново заявява, че според редовния мониторинг на проекта от страна на INEA той се прилага ефективно и в срок.

54. Освен на точките, Комисията отдава особено значение и на оценката, която дават експертите за качеството на всеки критерий. Докато с точките се прави опит описаната в текста изключително сложна ситуация да намери израз в една стойност, в текста са представени повече доводи и нюанси.

Комисията подчертава, че е възможно разминавания и несъответствия в точките по критериите за възлагане да възникнат поради причини, различни от разминаващо се разбиране за критериите за оценка, като например тези, които са свързани с характеристиките и опита на експертите.

Предоставени са насоки, предназначени за експертите от всички сектори на МСЕ, в писмена или устна форма.

56. Макар и действително да е трудно, Комисията счита, че оценяването на зрелостта на проекта е възможно, тъй като с течение на времето изпълнението на проекта може да се адаптира към всякакви въпроси (удължаване, промяна на обхвата, намаляване на обхвата, прекратяване).

В специфичните работни програми и в текстовете на поканите е обяснено какви предложения се очакват (проучвания, дейности, комбинация от двете) и кога трябва да започне изпълнението на проектите. Действителната инфраструктура е изключително сложна и включва различни етапи, които се провеждат успоредно. Във все повече случаи бенефициерите подават оферти за „проектиране и изграждане“, които включват проучвания и строителни работи в рамките на един и същ договор.

60. Комисията счита, че заради преминаването от подход на приоритетни проекти към подход, включващ основна/широкообхватна мрежа, не е подходящо да се прави сравнение за транспортния сектор. Въпреки това Комисията се е ангажирала твърдо с увеличаването на процента на усвояване от 74 %, посочен в предходния параграф, а INEA управлява много активно портфейла с цел процентът на усвояване на МСЕ да бъде увеличен максимално.

Вследствие на постоянния преглед на портфейла от проекти от страна на INEA и произтичащите от това изменения на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства за някои забавени проекти, по силата на принципа „ползваш или губиш“ за 2019 г. и 2020 г. по отношение на МСЕ — транспорт се подготвят покани за обратни постъпления. Целта е неусвоените средства по бюджета на програмата да се сведат до минимум.

65. Комисията счита, че освен проследяването на закъсненията, съществуват и други гаранции, които имат за цел да се гарантира, че *се вземат своевременно ефективни корективни мерки*, като например предприемането на подходящи действия в рамките на приложимата правна и финансова уредба.

66. Комисията счита, че намаляването на финансирането от ЕС в случай на закъснение не винаги води до желаните резултати по отношение на изпълнението. Повечето фактори за закъснение не могат да се контролират изцяло само от бенефициерите. В крайна сметка е важно, че се влагат големи инвестиции в инфраструктурата на ЕС, макар и с известно забавяне.

67. При определени обстоятелства е възможно докладите за напредъка на дейностите да не представят най-актуалната информация за техническото и финансовото изпълнение на проектите. Въпреки това Комисията отбелязва, че ДНД не са единственият инструмент за мониторинг, използван от INEA.

Наборът от съществуващи инструменти за мониторинг, включително междинният преглед в областта на транспорта, позволява на INEA да идентифицира проблеми, свързани с изпълнението, дори и да не са представени изцяло в доклада за напредъка на дейностите, както правилно се посочва в доклада.

70. Портфейлите на трите сектора на МСЕ са доста различни и следователно е трудно да се съпоставят. Въпреки това Комисията отбелязва, че намаляването на безвъзмездните средства не следва да се планира предварително, а да се извършва само когато това е необходимо за отделни проекти. В момента това се прави за всички сектори на МСЕ, независимо от това дали се провежда пълноценен междинен преглед, или не.

Освен това се случва често изпълнението на проекти да продължи доста след края на програмния период (т.е. до края на 2020 г.). Както е предвидено във Финансовия регламент, INEA ще поеме окончателните задължения до края на 2021 г. и след това ще се заеме с постепенното прекратяване на програмата.

71. Комисията счита, че мандатът на INEA е разписан ясно в различните управленски документи, а споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства осигуряват на INEA достатъчно инструменти за предприемане на корективни действия, като същевременно се гарантира, че проектите продължават да се изпълняват.

Сътрудничество между INEA и отговарящите за нея генерални дирекции също е много ефективно по отношение на този въпрос.

72. Комисията е на мнение, че INEA разполага с правилните инструменти за управление на проектите. Възможно е да се поемат задължения за отделни проекти до края на 2021 г. и INEA, в тясно сътрудничество с отговорните генерални дирекции, ще използва по най-добрия начин този период от време, за да увеличи максимално усвояването на средства от ЕС.

74. Що се отнася до съответните им роли, INEA отговаря за изпълнението на бюджета, мониторинга на проектите и докладването на Комисията, а Комисията отговаря за мониторинга на програмата като цяло, както и за свързаното с това отчитане в програмните декларации.

75. Комисията подчертава усилията, положени за подобряване и хармонизиране на целите и показателите в рамките на изпълнението на МСЕ.

Тя отбелязва, че в член 19, параграф 1, букви а) и б) от делегирания акт на INEA са посочени необходимите разпоредби относно докладването от страна на INEA.

Тя ще прецени доколко е възможно ролята на агенцията в това отношение да бъде разяснена при преразглеждането на акта за делегиране за периода 2021—2027 г. Комисията счита, че рамката за изпълнение във връзка със свързването на финансираните проекти с целите на програмата трябва да бъде плод на съвместно усилие от страна на отговорните генерални дирекции и INEA. Въпреки че INEA ще допринесе в голяма степен за такава схема, отговорностите трябва да бъдат поделени по подходящ начин между отговорните генерални дирекции и INEA.

Каре 5 — Пример за непоследователно докладване относно участъците с недостатъчен капацитет за различни по мащаб проекти

Комисията отбелязва, че в това каре са описани само резултатите от правното определение от Регламента за МСЕ. Въпреки това INEA е напълно способна да докладва точно за различни по мащаб проекти, тъй като освен „участъците с недостатъчен капацитет“, се използват много други показатели.

77. Комисията взема под внимание тази забележка и подчертава, че през март 2019 г. е била подновена работата на една работна група и следователно процесът е възобновен. В работната група участват всички отговорни генерални дирекции и INEA, за да бъдат обхванати и трите сектора на МСЕ.

Комисията счита, че има достатъчно време да приключи този процес преди началото на следващия програмен период (т.е. за МСЕ 2).

79. Предвид че може да бъде събрана допълнителна информация за дългосрочните резултати от направените инвестиции, Комисията подчертава, че понастоящем на INEA е възложено по-специално управлението на финансовата подкрепа за избраните проекти, а това е съсредоточено по същество върху резултатите в края на проекта. Измерването на дългосрочното въздействие на инфраструктурните инвестиции е интересна възможност, с която Комисията е готова да се ангажира.

80. Предприемането на разглежданите мерки е желателно, но Комисията посочва, че на равнището на програмата ще трябва да бъде предвидено по-систематично оценяване на резултатите с принос от страна на INEA. Поради това Комисията счита, че този въпрос е извън обхвата на настоящия одит, който е насочен към изпълнението на задачите на INEA.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1 — Подобряване на потенциала за полезни взаимодействия

а) Комисията приема препоръката.

Комисията подчертава, че в предложенията, свързани с МСЕ 2 и с „Хоризонт Европа“, вече се обръща особено внимание на пълноценното използване на полезните взаимодействия.

б) Комисията приема препоръката, доколкото тази оценка е извършена в рамките на текущия анализ на разходите и ползите.

Комисията не е в състояние да предвиди резултатите от този анализ, в който ще бъдат разгледани няколко сценария. Тя обаче отбелязва, че в анализа ще трябва да бъдат взети предвид други елементи, като например поддържането на агенциите в управляем размер, като се ограничи, доколкото е възможно, броят на отговорните генерални дирекции, както и последователността по отношение на целевите бенефициери.

84. По отношение на гъвкавостта при преназначаването на персонала, понастоящем Комисията проверява какви са възможностите за въвеждане на допълнителни механизми за гъвкавост при разпределянето на персонала по програмите в рамките на дадена изпълнителна агенция, за да се постигне по-голяма ефикасност при неговото управление. Условието за тази гъвкавост по отношение на преназначаването на персонала обаче ще трябва да бъдат ясно определени, за да се гарантира спазването на принципа на специфичност, предвиден във Финансовия регламент.

Препоръка 2 — Укрепване на рамката на INEA за управление на делегираните програми

а) Комисията приема препоръката частично.

Тя ще оцени възможностите за въвеждане на допълнителни механизми за гъвкавост при разпределянето на персонала по програмите в рамките на дадена изпълнителна агенция, за да се постигне по-голяма ефикасност при неговото управление. Въпреки това Комисията е обвързана със спазването на бюджетните принципи, определени във Финансовия регламент, и по-специално на принципа на специфичност. Ето защо, за да бъде спазен този принцип, условията за прилагане на подобна гъвкавост ще трябва да бъдат ясно определени. Освен това този въпрос следва да бъде решен в рамките на преразглеждането на нормативната уредба, регулираща дейността на изпълнителните агенции, тъй като Комисията счита, че такъв механизъм за гъвкавост следва да бъде общ за всички изпълнителни агенции.

б) Комисията приема тази препоръка.

Комисията и агенцията изпълняват различни роли: INEA предприема действия за изпълнение от името на Комисията и нейните доклади се използват в докладите на Комисията за изпълнението на програмата. В това отношение изпълнението на дейността на INEA като агенция следва да се разграничава от рамката за изпълнение на самите програми.

Препоръка 3 — Осигуряване на по-хармонизирани и по-прозрачни процедури за подбор на проекти

а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията приема препоръката.

в) Комисията приема препоръката.

86. Рискът, свързан с пълното прилагане на дадена програма, е присъщ за всички програми за финансиране (от ЕС), по-специално когато са свързани с инфраструктура. Обикновено разработването и изпълнението на инфраструктурни проекти отнемат дълго време. Този риск е установен и INEA ще продължи да работи за неговото смекчаване и намаляване. Освен това Комисията счита, че верижният ефект от закъсненията може да бъде избегнат, ако преходът между двата програмни периода се организира добре. Комисията ще се постарее да гарантира плавен преход.

Препоръка 4 — Определяне на по-добри условия за навременното изпълнение на програмата за МЕС

- а) Комисията приема препоръката.
- б) Комисията приема препоръката.
- в) Комисията приема препоръката.

89. Вече се провеждат дейности за по-добър мониторинг на резултатите от проекта от гледна точка на политиката.

Препоръка 5 — Преработване на рамката за изпълнението с цел по-добър мониторинг на резултатите от проектите

- а) Комисията приема препоръката.

Комисията подчертава, че през март 2019 г. е била подновена работата на работна група за тази цел, в която участват членове от всички отговорни генерални дирекции и от INEA, за да се обхванат и трите сектора на МСЕ. Целта на Комисията е да приключи този процес преди началото на следващия програмен период (т.е. за МСЕ 2).

- б) Комисията приема препоръката.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова – член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Oskar Herics, с подкрепата на Thomas Obermayr — ръководител на неговия кабинет, и Laura Gores — аташе в кабинета; Pietro Puricella — главен ръководител; Jolita Korzuniene — ръководител на задача; Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins и Christian Verzé — одитори. Thomas Everett и Cathryn Lindsay предоставиха езикова помощ.



От ляво на дясно: Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzuniene, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé, Pietro Puricella.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	4.7.2018 г./3.9.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	28.6.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	25.9.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	31.10.2019 г.

© Европейски съюз, 2019 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.

PDF	ISBN 978-92-847-3649-2	doi:10.2865/76952	QJ-AB-19-014-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-3662-1	doi:10.2865/94609	QJ-AB-19-014-BG-Q

Мисията на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA) е да подпомага Комисията, организаторите на проекти и заинтересованите лица, като предоставя експертен опит и програмно управление в рамките на инфраструктурни, научноизследователски и иновативни проекти в сферата на транспорта, енергетиката и телекомуникациите, както и да стимулира полезните взаимодействия между тези дейности.

На INEA са поверени 93 % от общия бюджет за МСЕ и 7 % от бюджета за Хоризонт „2020“. Общо средствата възлизат на 33,6 млрд. евро — най-големият бюджет, управляван от изпълнителна агенция на ЕС.

Сметната палата установи, че INEA е изпълнила делегираните задачи, определени в нейния мандат, и е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка. Одиторите констатираха недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по Механизма за свързване на Европа (МСЕ), рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно качеството на изпълнението.

Сметната палата отправя препоръки към Комисията и INEA, насочени към подобряване на потенциала за полезни взаимодействия, укрепване на рамката за управление на INEA на делегираните програми, осигуряване на по-голяма хармонизация и прозрачност на процедурите за подбор на проекти по МСЕ, определяне на по-добри условия за навременно изпълнение на МСЕ и преработване на рамката за изпълнение с цел по-добър мониторинг на резултатите от проектите по МСЕ.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.