



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 3

2013

УСПЯВАТ ЛИ ПРОГРАМИТЕ „МАРКО
ПОЛО“ ДА ДОВЕДАТ ДО ПРЕХВЪРЛЯНЕ
НА ШОСЕЙНИЯ ТРАФИК КЪМ ДРУГИ
ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ?

ISSN 1831-0974



Специален доклад № 3 // 2013

УСПЯВАТ ЛИ ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“ ДА ДОВЕДАТ ДО ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА ШОСЕЙНИЯ ТРАФИК КЪМ ДРУГИ ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ?

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

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

Тел.: +352 4398-1
Факс +352 4398-46410
Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Специален доклад № 3 // 2013

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет
(<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2013 г.

ISBN 978-92-9241-199-2
doi:10.2865/76791

© Европейски съюз, 2013 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

I–VI КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1–8 ВЪВЕДЕНИЕ

1–3 ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“ И МУЛТИМОДАЛНОСТТА

4–8 УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“

9–12 ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

13–43 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

13–23 ПРОГРАМИТЕ НЕ СА БИЛИ ЕФЕКТИВНИ

13–16 РЕЗУЛТАТИТЕ СА ДАЛЕЧ ПОД ОЧАКВАНИТЕ ...

17–21 ... И ЕФЕКТЪТ ВЪРХУ ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ТОВАРИ ОТ ШОСЕЙНИЯ КЪМ ДРУГИ ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ Е НЕЗНАЧИТЕЛЕН

22–23 НЕ Е ВЪЗМОЖНА ОЦЕНКА НА ДЕЙСТВИТЕЛНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

24–34 НЕ СЕ ПРЕДСТАВЯТ ДОСТАТЪЧЕН БРОЙ ПОДХОДЯЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОЕКТИ, ...

26 ... ТЪЙ КАТО ПАЗАРНАТА СИТУАЦИЯ И УСЛОВИЯТА ЗА УЧАСТИЕ НЕ СТИМУЛИРАТ ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ОПЕРАТОРИ ДА СЕ ВЪЗПОЛЗВАТ ОТ СХЕМАТА

27–28 НЕ Е СИГУРНО КАКВА ЧАСТ ОТ ТРАФИКА В ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ Е ПРЕНАСОЧЕНА ОТ ШОСЕЙНИЯ ТРАНСПОРТ, ...

29–31 ... ПОЛОВИНАТА ОТ ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ НЕ СА ДОСТАТЪЧНО УСТОЙЧИВИ ...

32–34 ... А НЯКОИ ПРОЕКТИ СА ЩЕЛИ ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ ДОРИ БЕЗ ФИНАНСИРАНЕ ОТ СТРАНА НА ЕС

35–43 ПОСТЕПЕННО СЕ Е ПОДОБРИЛО ТЕКУЩОТО УПРАВЛЕНИЕ НАСХЕМАТА, ...

37–40 ... НО ЛИПСВА ЗАДОВОЛИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ПАЗАРНИТЕ НУЖДИ ...

41–43 ... А КОРЕКТИВНИТЕ МЕРКИ СА МОГЛИ ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ ПО-РАНО

44–46 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ I — ПОДРОБНО ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТИТЕ ОТ ИЗВАДКАТА

ПРИЛОЖЕНИЕ II — СЪПОСТАВЯНЕ ВЪВ ВРЕМЕТО НА КОЕФИЦИЕНТИТЕ ОТ
„КАЛКУЛАТОРА“ НА ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

ГД „Мобилност и транспорт“: Генерална дирекция на Европейската комисия, отговаряща за въпросите от областта на мобилността и транспорта.

Дейности по програма „Марко Поло“: Програма „Марко Поло“ финансира следните видове дейности:

1. Дейности с катализационен ефект: в рамките на програмите „Марко Поло“ I и II тези дейности имат за цел преодоляване на значителните структурни бариери на пазара за товарен превоз, които спъват ефективното му функциониране;
2. Дейности по прехвърляне на товари: дейности по програмите „Марко Поло“ I и II за прехвърляне на превозвани по суша товари към железопътния транспорт, вътрешноводния транспорт и морския превоз на къси разстояния или към комбинация от тези видове транспорт;
3. Дейности за морски магистрали: дейности по програма „Марко Поло“ II, които имат за цел прехвърляне на товари чрез въвеждане на услуги „от врата до врата“, при които товарите, превозвани по суша на големи дистанции, се прехвърлят към комбинация от морски превоз на къси разстояния или други видове транспорт;
4. Дейности по избягване на трафика: дейности по програма „Марко Поло“ II, които имат за цел избягване на създаването на трафик вместо неговото прехвърляне, като се съсредоточават върху изменението на процесите на производство и/или процесите на разпространение и постигането по този начин на по-кратки разстояния, по-високи коефициенти на товарене, по-малко празни курсове, намаляване на отпадъчните потоци, намаляване на обема и/или теглото или всяко друго въздействие, водещо до значително намаляване на товарния трафик по шосе;
5. Дейности по обмяна на опит: дейности по програмите „Марко Поло“ I и II, които имат за цел прехвърляне на товари по косвен начин чрез повишаване на знанията в сектора на логистиката на товарния транспорт и насърчаване на модерни методи и процедури за сътрудничество в рамките на пазара за товарен превоз.

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите: Икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите съществуват, когато една мярка за подпомагане е насочена към бенефициент, който и без нея би предприел същите действия. В този случай наблюдаваният резултат не може да бъде отчетен като въздействие от политиката, а предоставената на бенефициента помощ не е оказала никакъв ефект. Ето защо разходите, които водят до икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите, са неефективни по своето естество, тъй като не допринасят за постигане на целите.

Комитет за управление на програма „Марко Поло“: Управителен комитет, състоящ се от представители на държавите членки на ЕС и наблюдатели от участващите трети страни, занимаващи се с транспортни услуги.

Мултимодален транспорт: Превоз на стоки от изходната точка до крайната дестинация чрез поне два различни вида транспорт, като например шосеен, железопътен, вътрешноводен транспорт или морски превоз на къси разстояния.

Оперативна съвместимост (на трансевропейската железопътна система): Възможност за опериране по еднакъв начин върху който и да участък от железопътната мрежа, с акцент върху постигането на съвместна експлоатация на различните технически системи на железопътния транспорт в ЕС и избягването на оперативни и инфраструктурни ограничения.

Помощна инфраструктура: Необходимата и достатъчна инфраструктура за постигане на целите на финансираните дейности („Марко Поло“ II, Регламент (ЕО) № 1692/2006, член 2, буква з). Тъй като проектите по „Марко Поло“ се отнасят до предоставяне на транспортни услуги, помощната инфраструктура следва да представлява единствено възможност за регулиране на съществуващата инфраструктура, което да позволи извършване на предвидените транспортни услуги.

Тон/километър (tkm): Транспортирането на един тон (1 000 kg) товар на разстояние от един километър. От 2009 г. нормативната уредба позволява включването на теглото тара в стойността tkm, прехвърлена в рамките на програмите „Марко Поло“.

EACI: Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации (*Executive Agency for Competitiveness and Innovation*). През март 2008 г. агенцията поема отговорността за текущото управление на проектите по програма „Марко Поло“.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

От 2003 г. програмите „Марко Поло“ финансират проекти за предоставяне на транспортни услуги с оглед прехвърляне на товарните превози от шосейния към железопътния транспорт, вътрешноводния транспорт и морския превоз на къси разстояния. Първата програма „Марко Поло“ (Марко Поло I) разполага с бюджет от 102 милиона евро и се прилага в периода 2003—2006 г. Текущата програма „Марко Поло“ II се прилага в периода 2007—2013 г. и разполага с бюджет, който е значително по-голям — 450 милиона евро. Целта на схемата е да се намали международният автомобилен товарен превоз, като по този начин се постигне подобряване на екологичните характеристики на транспорта на товари, намаляване на задръстванията и увеличаване на безопасността по пътищата.

II.

Европейската сметна палата провери дали Комисията е планирала, управлявала и наблюдавала програмите така, че да оптимизира тяхната ефективност, както и дали финансираните проекти са били ефективно изпълнени.

III.

Палатата констатира, че програмите не са били ефективни дотолкова, доколкото те не са довели до постигане на крайните си цели и са оказали незначително въздействие върху прехвърлянето на товарния превоз от шосейния към други видове транспорт, както и че липсват данни за оценка на очакваните ползи от намаляването на ефекта върху околната среда от превоза на товари, както и от намаляването на задръстванията и увеличаване на безопасността по пътищата.

IV.

Използваният механизъм за плащания по програмите е позволил финансирането от страна на ЕС да бъде извършвано въз основа на постигнатите резултати, процедурата за подбор е гарантирала избора единствено на висококачествени проекти, а тези проекти обикновено са осигурили допълнителни ползи за по-широк кръг заинтересовани лица. Въпреки това се наблюдава липса на достатъчно подходящи предложения за проекти, тъй като пазарната ситуация и условията за участие не са мотивирали икономическите оператори да се възползват от схемата. Освен това съществува неяснота по отношение на размера на отчетените ограничени количества прехвърлени товари, а половината от одитираните проекти не са били достатъчно устойчиви. Освен това някои проекти са щели да бъдат предприети и без финансиране от страна на ЕС (икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите).

V.

Макар текущото управление на програмите да се е подобрило с течение на времето, Комисията не е извършила задоволителен анализ на пазарните нужди, за да оцени потенциала за постигане на целите на политиката, а корективните мерки са могли да бъдат предприети по-рано. Продължават да съществуват съществени слабости в програмата.

VI.

Като има предвид резултатите от текущите програми, Палатата препоръчва на Съвета, на Европейския парламент и на Комисията да обмислят възможността за преустановяване на финансирането от ЕС на услугите за превоз на товари съобразно модела на програмите „Марко Поло“ (низходящ натиск на предлагането), който е довел по-специално до установените в настоящия доклад слабости (недостатъчно навлизане на пазара, липса на доказателства за постигане на целите, значителна административна тежест, слаба устойчивост и икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите) и да обвържат предоставянето на подобно финансиране с извършването на предварителна оценка на въздействието, която да показва дали и до каква степен съществуват допълнителни предимства на ниво ЕС. Това би наложило извършване на подробен пазарен анализ на потенциалното търсене, както и възприемане на опита и добрите практики на държавите членки със сходни национални схеми за подпомагане. Единствено при положителна оценка на действията на ЕС в тази област Палатата препоръчва Комисията да предприеме серия от мерки за подобряване на резултатите от изпълнението на бъдещите схеми.

ВЪВЕДЕНИЕ

ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“ И МУЛТИМОДАЛНОСТТА

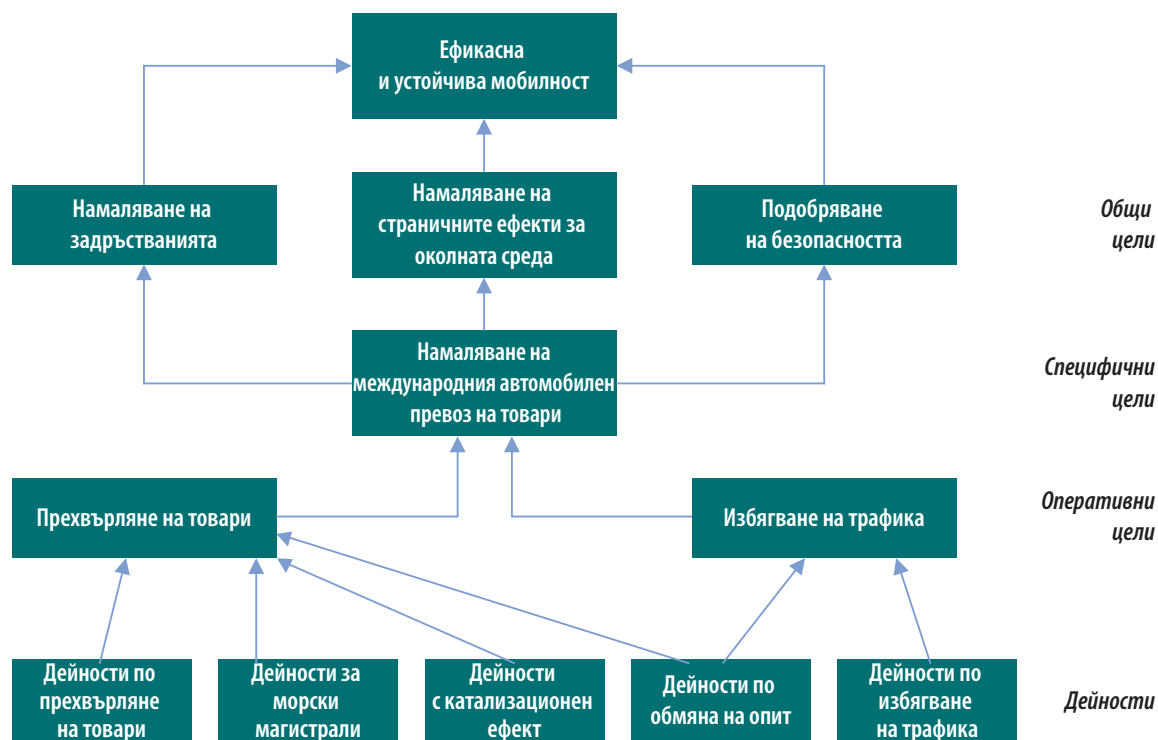
1. Мултимодалност означава използване на два или повече различни вида транспорт за извършване на една операция за транспортиране на товари. Мултимодалният транспорт обикновено се счита за по-устойчив по отношение на околната среда, тъй като намалява операциите, които се извършват единствено с шосеен превоз. Ето защо от много години увеличаването на дела на мултимодалния транспорт е една от основните цели на транспортната политиката на ЕС¹.
2. Като част от тази политика през 2003 г. законодателят на ЕС създава програма „Марко Поло“ („Марко Поло“ I с бюджет от 102 милиона евро), която се прилага между 2003 и 2006 г. Тя е последвана от текущата програма „Марко Поло“ II (2007—2013 г.), която е със значително по-голям бюджет в размер на 450 милиона евро и разширен обхват. Целта е да се спре увеличаването на международния шосеен товарен транспорт посредством прехвърляне на очакваното средно увеличение към железопътния транспорт, вътрешноводния транспорт или морския превоз на къси разстояния или към комбинация от тези видове транспорт. Предвижданията са това доведе до намаляване на страничните ефекти за околната среда, породени от превоза на товари, до облекчаване на задръстванията и до подобряване на безопасността по пътищата, както и да се допринесе за наличието на ефикасна и устойчива мобилност (вж. *фигура 1*).
3. По отношение на периода след 2013 г. Комисията е представила предложение за продължаване на подпомагането от страна на ЕС на услугите за товарен превоз чрез поощряване на „въвеждането на иновационни транспортни услуги или на нови съчетания от доказани съществуващи транспортни услуги, включително чрез прилагането на „интелигентни транспортни системи“ и създаването на съответни структури на управление“². При липсата на предварителна оценка обаче все още не е ясно по какъв начин тези широкообхватни цели ще бъдат изпълнени, какви са специфичните цели и приоритети, както и какъв размер на финансирането би бил необходим.

¹ В бялата книга от 1992 г. относно бъдещото развитие на общата транспортна политика (COM(92) 494 окончателен от 2 декември 1992 г.) се посочва, че промяната на баланса между видовете транспорт е основна цел. В бялата книга от 2001 г., озаглавена „Европейска транспортна политика до 2010 г. — време за вземане на решение“ (COM(2001) 370 окончателен от 12 септември 2001 г.) се потвърждава колко е важно да се измени съотношението на различните видове транспорт с оглед увеличаване на устойчивия характер на европейската транспортна система. Интермодалният транспорт следва да бъде насърчен посредством инвестиции в изграждането на добри връзки между морския транспорт, вътрешноводния превоз и железопътния транспорт. Основната цел в бялата книга от 2011 г., озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 144 окончателен от 28 март 2011 г.) е намаляване на емисиите на парникови газове посредством ограничаване на увеличаващото се ниво на задръстванията по пътищата и изграждане на ефикасни интермодални връзки.

² Член 38 от COM(2011 г.) 650 окончателен/2 от 19 декември 2011 г.

ФИГУРА 1

ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“ II И НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ (ПРЕДВАРИТЕЛЕН ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“ II, ECORYS, 15 ЮНИ 2004 Г., СТР. 1.)



УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“

4.

Програмите „Марко Поло“ се управляват централизирано от Комисията. Заявленията за проекти се приемат в рамките на ежегодни покани за представяне на предложения и се оценяват съобразно условията за финансиране и по критерии за допустимост, подбор и отпускане на средства. Първоначално ГД „Мобилност и транспорт“³ изцяло отговаря за управлението на програмите. От март 2008 г. обаче изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI) е натоварена със същинското прилагане на схемата. Задачите са разпределени между ГД „Мобилност и транспорт“ и EACI, както следва:

- а) ГД „Мобилност и транспорт“ отговаря за управлението на програмата, в т.ч. определяне на приоритетите, изготвяне и приемане на годишната работна програма, изготвяне на документи за ежегодните покани за представяне на предложения и публикуване на покани-те в *Официален вестник на Европейския съюз*, контакти с органите на държавите членки, оценка на изпълнението и въздействието на програмата, както и надзор на свързаната с управлението дейност на EACI;
- б) EACI предоставя консултации на потенциалните заявители, получава, отваря и оценява предложенията за проекти, преговаря за условията на договорите със заявителите, подготвя решенията на Комисията за отпускане на безвъзмездни средства, получава периодичните доклади във връзка с проектите, извършва мониторинг на изпълнението на проектите, извършва плащания към бенефициентите и се отчита посредством доклади пред Комисията.

³ По това време тя се нарича генерална дирекция „Енергетика и транспорт“.

5. Като обосновка за програма „Марко Поло“ се посочва, че пазарните и регулаторните недостатъци обезкуражават икономическите оператори да търсят алтернативи на шосейния транспорт. Поради това целта на програмите е да компенсират превозвачите за първоначалните загуби от предоставянето на нови или модернизирани транспортни услуги, при които шосейният трафик се прехвърля към други видове транспорт. За изчисляване на субсидията от ЕС се взема най-ниската стойност от: i) едно евро (преди поканата за представяне на предложения от 2009 г.) или две евро (след поканата за представяне на предложения от 2009 г.) за всеки транш от 500 tkm, прехвърлен към други видове транспорт; ii) 35 % от допустимите разходи (50 % за дейностите по обмяна на опит); iii) натрупания дефицит за цялата продължителност на дейността. Пример за това е посочен в **каре 1**.

6. За да се постигне целта за прехвърляне на товари, се предвижда извършването на различни видове дейности (дейности по прехвърляне на товари; дейности с катализационен ефект и дейности за морски магистрали, вж. речника на термините), но програма „Марко Поло“ II финансира също и проекти, които насърчават по-висока ефективност на международния (основно в границите на ЕС) товарен транспорт (дейности по избягване на трафика).

КАРЕ 1

ПРИМЕР ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА РАЗМЕР НА СУБСИДИЯ ПО ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“

Ако се допусне, че проект по програма „Марко Поло“ бъде одобрен по поканата за представяне на предложения от 2009 г., осъществи прехвърляне на товари в размер на 600 милиона tkm и представи допустими разходи в размер на 35 милиона евро (включително 4 милиона евро инвестиции в помощна инфраструктура) и недопустими разходи за 9 милиона евро, както и ако проектът е доведе до генериране на 41 милиона евро приходи, изчислението на помощта би било следното.

Сума 1: при прилагане на ставката за поканата за представяне на предложения от 2009 г. в размер на 2 евро/500 tkm се получава субсидия от ЕС за прехвърлен товар в размер на **2,4 милиона евро**;

Сума 2: при прилагане на максималната ставка за участие в размер на 35 % от допустимите разходи за 35 милиона евро се получава друг размер на субсидията, който е **12,25 милиона евро**;

Сума 3: операцията е генерирала 41 милиона евро приходи и 44 милиона евро разходи (допустими и недопустими), като следователно загубите са в размер на **3 милиона евро**.

В разгледания случай размерът на субсидията би бил ограничен до **2,4 милиона евро**, тъй като това е най-ниската стойност от трите суми.

7. Програмата обхваща също така проекти, които не са пряко насочени към прехвърляне на товари (като част от дейностите по обмяна на опит), както и други разходи (до 5 % от бюджета). В тази връзка между 2009 г. и 2012 г. са отпуснати субсидии в размер на около 11,8 милиона евро⁴ за:

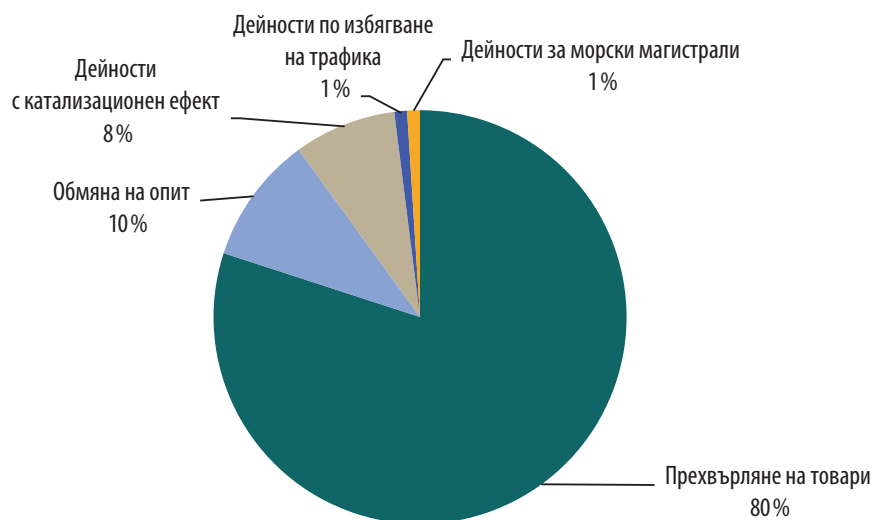
- проекти, изпълнени като част от дейностите по обмяна на опит, които имат за цел прехвърляне на товари по косвен начин чрез повишаване на знанията в сектора на логистиката на товарния транспорт и насърчаване на модерни методи и процедури за сътрудничество в рамките на пазара за товарен превоз. Приблизително 8,1 милиона евро са изплатени до края на 2011 г. за 16 проекта;
- придружаващи мерки, предприети за подпомагане на текущи действия и допълнително развитие на програмата. Тези мерки включват комуникационни дейности за популяризиране на програмата, изследвания във връзка с транспортните услуги по вътрешните водни пътища и транспорт с единични товарни вагони, както и принос към европейска програма за подпомагане на морския превоз на къси разстояния (за които са изплатени 3,7 милиона евро).

⁴ Това представлява 12,5 % от сумите, изплатени в рамките на програмите.

8. От петте вида финансирани по програмата дейности, проектите за дейности по прехвърляне на товари са основният елемент на програмите и представляват 80 % от сключените споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (вж. **фигура 2**).

ФИГУРА 2

ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“ ПО ВИД ДЕЙНОСТИ (ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА, ЕАСІ 2010 Г., ПРИЛОЖЕНИЕ 5.4, ТОЧКА 1)



ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

9. Целта на извършения от Палатата одит беше да се определи дали програмите „Марко Поло“ са били ефективни. С оглед на това Палатата разглежда дали Комисията е планирала, управлявала и наблюдавала програмите така, че да оптимизира тяхната ефективност. Палатата провери също така дали известен брой финансирани проекти са постигнали поставените им цели.
10. Одитът обхваща програмите „Марко Поло“ I и текущата „Марко Поло“ II до юли 2012 г. Дейността на Палатата комбинира редица одитни процедури: проверка на документи, интервюта, анализ на оценки на въздействието, резултати от изследвания и оценки и преглед на оценките на проектните предложения. Палатата провери също така информацията, която е на разположение в ГД „Мобилност и транспорт“ по отношение на прилаганите в държавите членки схеми за подпомагане, проучи действащите по време на одита национални схеми за подпомагане на транспортните услуги и проведе интервюта с определени национални органи, участващи в управителния комитет на програма „Марко Поло“ по време на одита на проектите.
11. Тази дейност беше допълнена от събеседвания с представители на съответните организации и проверка на място на резултатите от изпълнението на 16 приключени проекта, насочени към „прехвърляне на товари“ (основен елемент от програмата, вж. точка 8 по-горе) в Белгия, Германия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерландия (вж. **приложение I** за съдържанието на проектите и подробни данни относно изпълнението). В **каре 2** се съдържа кратко описание на два одитирани проекта.
12. Одитираните 16 проекта съответстват на 19,5 милиона евро поети задължения и 11,4 милиона евро извършени плащания. Половината от тях са били одобрени в рамките на програма „Марко Поло“ I, а другата половина по програма „Марко Поло“ II. Четири проекта са се отнасяли до морски превоз на къси разстояния, един е съчетавал железопътен/вътрешноводен транспорт, а останалите 11 са представлявали железопътни проекти. Четиринайсет от 16-те бенефициенти по проектите са били консорциуми на големи транспортни компании, национални железопътни дружества или международни морски превозвачи.

ПРИМЕРИ ЗА ОДИТИРАНИ ПРОЕКТИ ПО ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“

- а) „Сириус 1“ е железопътен проект за транспортиране на минерална вода от производствено предприятие във Франция до различни логистични платформи в Германия. Целта е да се подобри капацитета и обслужването на клиентите, както и да се подпомогне постигането на целевите нива, свързани с въглеродния отпечатък на производителя (40 % намаление между 2008 г. и 2012 г. за всички марки и процеси под прякото управление на компанията).



© Европейска сметна палата.

Натоварване на бутилирана вода на влакова композиция в производственото предприятие на S.A. des Eaux Minérales d'Evian.

- б) „Гълфстрийм“ е проект за морски превоз на къси разстояния, който предлага алтернативен морски транспорт за превоз на товари между Северна Испания и Южна Англия. Става въпрос за „ро-ро услуга“, при която всеки уикенд се извършват рейсове в двете посоки между испанското пристанище Santander и пристанище Poole на южния бряг на Англия, като целта е да се избегне забраната за шофиране през уикенда на товарни камиони по националната пътна мрежа на Франция.



© BAI SA Brittany Ferries Port du Blosco

Напускащи кораба камиони, които превозват товари през уикенда

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

ПРОГРАМИТЕ НЕ СА БИЛИ ЕФЕКТИВНИ

РЕЗУЛТАТИТЕ СА ДАЛЕЧ ПОД ОЧАКВАНИТЕ ...

13. В законодателството са установени количествено измерими годишни целеви нива за прехвърляне на товари, които двете програми е трябвало да постигнат. По отношение на програма „Марко Поло“ I годишната цел е 12 милиарда tkm. За програма „Марко Поло“ II годишната цел е увеличена до „съществена част“ от 20,5 милиарда tkm⁵ на база на предложение за финансиране в размер на 740 милиона евро, което е планирано да включва инфраструктурно подпомагане. Въпреки че средствата за инфраструктура не са одобрени по време на законодателната процедура, първоначалното целево ниво е като цяло запазено.
14. При съпоставяне на предвидените целеви нива и отчетените постижения на програмата се наблюдават постоянни и съществени незадоволителни резултати (вж. **таблица 1**).
15. Отчетените данни за прехвърлен товар са окончателни единствено за програма „Марко Поло“ I, за която се посочва, че 22,1 милиарда tkm товари са прехвърлени от шосейния към други видове транспорт. Този резултат означава, че шосейният трафик е намалял с 1 230 000 курса с камион с дължина на курса 1 000 км (разстоянието от Берлин до Париж), при всеки от който са пренесени 18 тона товар⁶, но това все още представлява едва 46 % от поставената цел на програмата.
16. В периода между 2007 г. и 2010 г. програма „Марко Поло“ II е постигнала само 23,9 % от предвидените нива на прехвърляне на трафик (вж. **таблица 1**). Въпреки че програма „Марко Поло“ II все още е в процес на изпълнение, тя няма да доведе до цялостно прехвърляне на целевата съществена част от 20,5 милиарда tkm/година, тъй като няма достатъчно проявен интерес към ежегодните покани за представяне на проектни предложения. Ето защо отпуснатите за програмата финансови средства няма да позволят постигане на целта, дори при напълно успешно изпълнение на всички проекти.

⁵ Член 1 от Регламент (ЕО) № 1692/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за въвеждане на втората програма „Марко Поло“ за предоставяне на финансова помощ от Общността за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт („Марко Поло“ II) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1382/2003 (ОВ L 328, 24.11.2006 г., стр. 1) постановява, че програмата следва да постигне „(...) прехвърляне на трафика, който е съществена част от очакваното годишно средно увеличение на международния шосеен товарен трафик, измерен в тон/километри (...)“. Съгласно съображение 2 от същия регламент, годишното нарастване на международния шосеен превоз на товари е изчислен на 20,5 милиарда тон/километра. В съображение 4 от регламента се посочва, че програмата следва да помогне „поне за прехвърлянето на очакваното средно увеличение на международния шосеен превоз на товари, за предпочитане на по-голяма част от него“.

⁶ Източник: презентация на ЕАЦИ по време на информационния ден относно програма „Марко Поло“ на 28 юни 2012 г.

... И ЕФЕКТЪТ ВЪРХУ ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ТОВАРИ ОТ ШОСЕЙНИЯ КЪМ ДРУГИ ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ Е НЕЗНАЧИТЕЛЕН

17.

Предвидено е подпомагането в рамките на програма „Марко Поло“ I да доведе до прехвърляне на товари в размер най-малко на очакваното средно увеличение на шосейния товарен превоз още към 2003 г. По отношение на програма „Марко Поло“ II тази цел е изменена на прехвърляне на „съществена част“ от очакваното годишно средно увеличение на шосейния товарен превоз. Въз основа на данни от Комисията (ГД Евростат) във **фигура 3** показва, че през 2003 г. за 46 % от всички превозени товари в ЕС е използван шосеен транспорт, докато морският, железопътният и вътрешноводният транспорт са представлявали съответно 38 %, 11 % и 3,5 %. До 2010 г. шосейният транспорт е увеличил своя общ дял до 50 % от превоза на товари, докато частта на морския транспорт е намаляла до 33 %, а железопътният и вътрешноводният транспорт остават съответно с дялове от 11 % и 4 %.

ТАБЛИЦА 1

ЦЕЛЕВИ НИВА, ПОЕТИ АНГАЖИМЕНТИ И ОТЧЕТЕНИ СТОЙНОСТИ (В МИЛИАРДИ ТКМ) НА ПРЕХВЪРЛЕНИТЕ ТОВАРИ В РАМКИТЕ НА ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“ (ИЗЧИСЛЕНИЯ НА ПАЛАТАТА ВЪЗ ОСНОВА НА ДОКУМЕНТИ ОТ ЕАСИ И КОМИСИЯТА¹)

	Годишна цел	Поети ангажименти за прехвърлен товар ²	Отчетени стойности (от ЕАСИ)	Постигнат процент ³
„Марко Поло“ I				
2003 г.	12,00	12,40	7,25	58,51
2004 г.	12,00	14,38	6,33	43,99
2005 г.	12,00	9,53	4,95	51,94
2006 г.	12,00	11,40	3,55	31,17
„Марко Поло“ I Общо	48,00	47,71	22,08	46,28
	Средна стойност за „Марко Поло“ I			46,00
„Марко Поло“ II	⁴			
2007 г.	20,50	27,83	10,02	36,00
2008 г.	20,50	16,33	3,40	20,82
2009 г.	20,50	15,68	2,82	17,98
2010 г.	20,50	14,15	3,40	24,03
2011 г.	20,50	13,70	0,00	0,00
„Марко Поло“ II 2007—2011 г.	102,50	87,69	19,64	22,40
	Средна стойност за „Марко Поло“ II 2007—2010 г. (31.12.2012 г.)			19,16
Общ сбор	150,50	135,40	41,72	

¹ Използвани са последните налични данни от 31.12.2012 г.

² Количества товар, предвидени да бъдат прехвърлени въз основа на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, подписани от Комисията и (от март 2008 г. нататък) от ЕАСИ.

³ Отчетени количества прехвърлен товар спрямо количествата, за които са поети ангажименти.

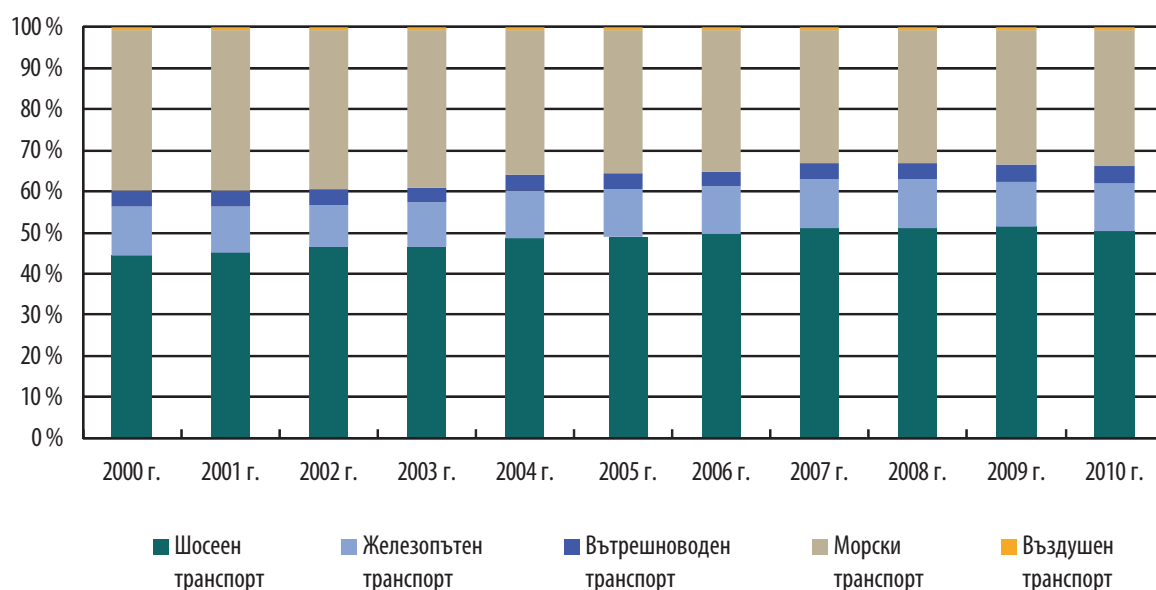
⁴ По отношение на „Марко Поло“ II годишното целево ниво следва да бъде „съществена част“ от 20,5 милиарда тkm.

- 18.** В резултат на финансовата и икономическата криза, която започва през 2007 г., транспортираните количества товари като цяло намаляват. Някои видове транспорт отчитат сериозни загуби: железопътният транспорт е намалял със 17,9 %, а трафикът по вътрешните водни линии с 10,6 %⁷. Изправени пред кризата, превозвачите са намалили цените, за да са в състояние да продължават да извършват курсове с превозните си средства. Тази ситуация създава едновременно демотивиращи фактори за преминаване към транспорт, различен от шосейния, както и стимули за преминаване от други видове транспорт единствено към операции по шосеен превоз (обратно прехвърляне на товари) и подчертава цикличната уязвимост на текущия модел на програмата.
- 19.** Посоченото в докладите прехвърляне на товари в размер на 22,1 милиарда tkm, постигнато в рамките на програма „Марко Поло“ I, представлява едва 0,3 % от целия международен шосеен превоз на товари в ЕС и около 25 % от увеличението на международния шосеен превоз на товари в ЕС за същия период. Основната причина за това е, че растежът на международния превоз на товари по шосе в периода между 2003 и 2006 г. (113,7 милиарда tkm) е много по-висок, отколкото първоначално предвидения (48 милиарда tkm).

⁷ Източник: Евростат „Статистика на фокус“ 13/2012, 21.2.2012 г.

ФИГУРА 3

ИЗПОЛЗВАНЕ ВЪВ ВРЕМЕТО НА ВИДОВЕТЕ ТРАНСПОРТ ПРИ ПРЕВОЗ НА ТОВАРИ ПО ВЪТРЕШНИ И МЕЖДУНАРОДНИ ЛИНИИ, КАКТО И НА ТЕРИТОРИЯТА НА ЕС (ДАННИ, ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ЕВРОСТАТ НА ПАЛАТАТА)

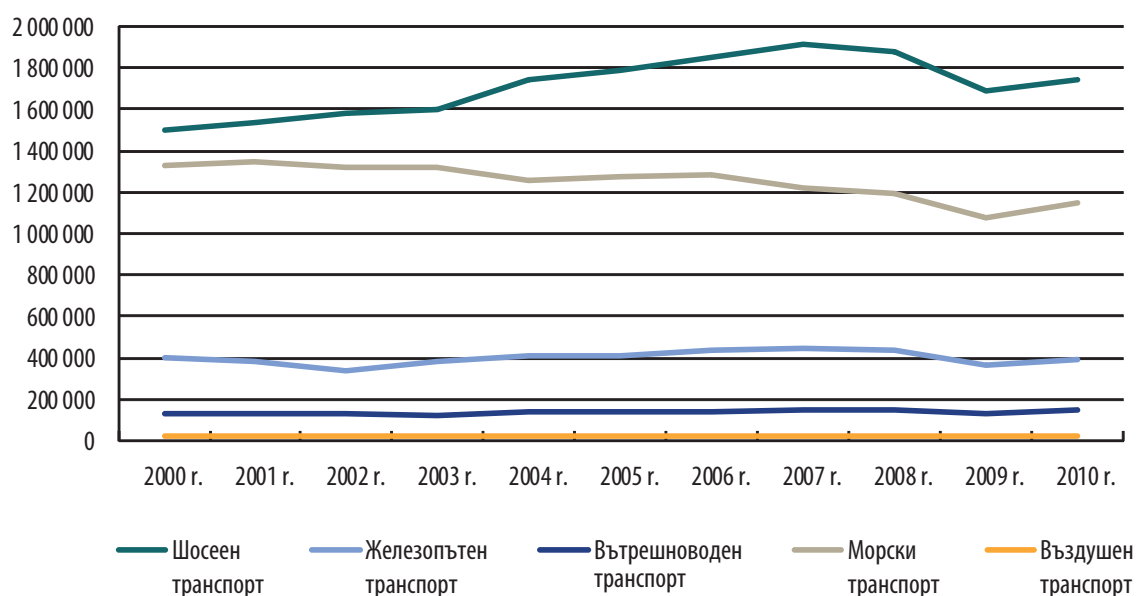


Източник: Евростат.

20. По отношение на програма „Марко Поло“ II по време на одита бяха завършени само няколко проекта и беше прекалено рано да се направи окончателна оценка на ефективността им и потенциалното им въздействие. Въпреки това, като се имат предвид наличните бюджетни кредити и ниското им ниво на усвояване, най-вероятно програмата няма да окаже съществено влияние върху прехвърлянето на товари от шосейния към други видове транспорт (вж. **таблица 2**).
21. Шосейният превоз на товари остава водещият вид транспорт, като железопътният и вътрешноводният транспорт все още са на много ниски нива. Във **фигура 4** се посочва, че преди 2007 г. превозваните по шосе товари се увеличават с всяка година, а между 2007 и 2009 г. превозваните количества товари намаляват за всички видове транспорт в резултат на кризата. От 2009 г. нататък се наблюдава ясно изразено покачване на обема на превозваните количества товари към предишните нива, основно при шосейния и морския превоз, докато железопътният и вътрешноводният транспорт не успяват да увеличат своя дял.

ФИГУРА 4

ПРЕВОЗ НА ТОВАРИ В ЕС ПО ВИД ТРАНСПОРТ В МИЛИОНИ ТКМ (ДАННИТЕ ВЪВ ФИГУРА 3 ПОСОЧВАТ СЪОТНОШЕНИЕТО НА ВИДОВЕТЕ ТРАНСПОРТ В ПРОЦЕНТИ)



Източник: Евростат.

НЕ Е ВЪЗМОЖНА ОЦЕНКА НА ДЕЙСТВИТЕЛНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

- 22.** Предвидено е финансирането по програмата да подпомага целите на политиката за намаляване на страничните ефекти върху околната среда от превоза на товари, облекчаване на задръстванията и подобряване на безопасността по пътищата. Палатата взе под внимание прогнозните изчисления на Комисията, че всяко инвестирано евро в програма „Марко Поло“ I е довело до ползи за околната среда в размер на 13,30 евро⁸.
- 23.** Въпреки това наличните данни относно задръстванията по пътищата и пътните произшествия не позволяват да се извърши оценка на действителното въздействие, тъй като служба „Евростат“ не е одобрила официална методология и не е извършила хармонизиране на статистическите данни относно задръстванията по пътищата, а данните за пътните произшествия са непълни. Освен това, въпреки че обикновено се приема, че алтернативите на използването единствено на шосеен транспорт водят в повечето случаи до допълнителни ползи за по-широк кръг заинтересовани лица, нивото на реалното въздействие вероятно ще бъде много по-ниско. Това се дължи на факта, че между 2004 и 2010 г. данните, използвани за „калкулатора“ на програма „Марко Поло“⁹, са били остарели и следователно неточни. В резултат на постоянно извършваните изследвания и иновации от 2004 г. насам шосейният транспорт постепенно става по-екологичен¹⁰. Това не е било взето предвид от Комисията при организирането на поканите за предоставяне на предложения в периода между 2005 и 2010 г. Едва през 2011 г. в поканата за представяне на предложения се използват нови коефициенти и нова методология за количественото изчисляване на въздействието от превоза на товари с железопътен транспорт, вътрешноводен транспорт или с морски превоз на къси разстояния. В някои случаи тези видове транспорт не предоставят много повече ползи от варианта за използване единствено на шосеен транспорт (вж. **приложение II**). Например, вече почти не съществува разлика между използването единствено на шосеен транспорт и използването на дизелови влакове, малки шлепове или задвижвани с конвенционални горива пътнически плавателни съдове ро-ро („Ro/Rax“), плаващи със скорост между 20 и 23 възела. Ако пътническите кораби ро-ро надвишат скоростта от 23 възела, ще бъде дори по-добре за околната среда, ако товарите се превозват с камиони.

⁸ Източник: презентация на EACI по време на информационния ден относно програма „Марко Поло“ на 28 юни 2012 г.

⁹ „Калкулаторът“ на програма „Марко Поло“ представлява електронен формуляр за автоматизирано изчисляване, който съпоставя теоретичните външни разходи, дължащи се на фактори, свързани с околната среда (като замърсяването на въздуха, изменението на климата, шума), и социално-икономически фактори (като произшествия, задръствания и инфраструктура). Изчислението се остойностява в евро на tkm, между варианта за използване единствено на шосеен транспорт и алтернативата за мултимодален превоз (чрез железопътен и вътрешноводен транспорт, както и морски превоз на къси разстояния).

¹⁰ В предварителния доклад за оценка на програма „Марко Поло“ II, Esorys, 15 юни 2004 г., стр. 56, се посочва, че при съпоставяне на модерните двигатели на камионите с остарели или високоскоростни корабни двигатели може да се окаже, че шосейният транспорт е екологично благоприятна опция за околната среда.

НЕ СЕ ПРЕДСТАВЯТ ДОСТАТЪЧЕН БРОЙ ПОДХОДЯЩИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОЕКТИ, ...

- 24.** Финансираните по тази програма проекти са едни от малкото, за които средствата от ЕС се изплащат въз основа на резултати. Палатата признава, че при използването от EACI процедури средствата от ЕС се предоставят за проекти, които в най-голяма степен отговарят на критериите за подбор. Въпреки това обикновено липсват достатъчно висококачествени проектни предложения (единствено през 2004 г. са поети ангажименти за всички налични средства, вж. **таблица 2**).
- 25.** Видно е, че програмите „Марко Поло“ са срещали трудности при усвояване на бюджетните кредити. От наличните средства за финансова подкрепа по програма „Марко Поло“ I в размер на 101,8 милиона евро са изплатени само 41,8 милиона евро (41 %) ¹¹. Програмният бюджет на „Марко Поло“ II е в размер на 450 милиона евро, от които са изплатени едва 77,8 милиона евро (25% от наличните бюджетни средства), основно като авансови плащания до края на 2012 г. Ето защо вероятно значителна част от финансирането ще остане неизползвано и няма да допринесе за постигане на поставените общи цели.

¹¹ Това включва плащания в размер на 1,4 милиона евро за два проекта, изпълнени като част от дейностите с катализационен ефект, при които не се подпомага прехвърлянето на товари: средствата от страна на ЕС са изплатени за преобразуването на локомотив и за изготвянето на доклади относно изпълнението на проектите.

ТАБЛИЦА 2

ПРЕГЛЕД НА ПРОЕКТИТЕ И НАЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА, ЗА КОИТО СА ПОЕТИ АНГАЖИМЕНТИ И СА ИЗВЪРШЕНИ ПЛАЩАНИЯ В РАМКИТЕ НА ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“, В МЛН. ЕВРО (ИЗЧИСЛЕНИЯ НА ПАЛАТАТА ВЪЗ ОСНОВА НА ДОКУМЕНТИ ОТ ЕАСИ И КОМИСИЯТА¹)

	Брой проекти	Налични бюджетни средства	Заделени средства	% на заделените средства спрямо общия бюджет	Изплатени средства	% на изплатените средства спрямо общия бюджет
„Марко Поло“ I						
2003 г.	13	15,0	13,0	86,7	7,3	48,7
2004 г.	12	20,4	20,4	100,0	12,3	60,3
2005 г.	15	30,7	21,4	69,7	12,8	41,7
2006 г.	15	35,7	18,9	52,9	9,4	26,3
„Марко Поло“ I Общо	55	101,8	73,7	77,3	41,8	41,1
„Марко Поло“ II						
2007 г.	20	58,0	45,4	78,3	18,7	32,2
2008 г.	28	59,0	34,4	58,3	9,9	16,8
2009 г.	21	66,3	61,9	93,4	23,2	35,0
2010 г.	30	64,0	52,2	81,6	17,1	26,7
2011 г.	18	56,9	33,6	59,1	8,8	15,5
„Марко Поло“ II Общо	117	304,2	227,5	74,1	77,7	25,5
Общ сбор	172	406,0	301,2		119,5	

¹ Използвани са последните налични данни от 31.12.2012 г.

... ТЪЙ КАТО ПАЗАРНАТА СИТУАЦИЯ И УСЛОВИЯТА ЗА УЧАСТИЕ НЕ СТИМУЛИРАТ ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ОПЕРАТОРИ ДА СЕ ВЪЗПОЛЗВАТ ОТ СХЕМАТА

26.

В допълнение към промените на пазарната ситуация (вж. точка 18) една съществена причина за ниското ниво на усвояване на бюджетните кредити се крие във факта, че процедурите за получаване на подпомагане по програмите „Марко Поло“ са дълги, рисковани, сложни и скъпо струващи:

- а) на одитираните бенефициенти са им били необходими средно две години за получаване на достъп до схемата (от дата на първата идея за проект до подписване на споразумението за отпускане на безвъзмездни финансови средства). В рамките на този период от датата на приключване на поканата за представяне на предложения до сключването на споразумение за отпускане на средства е изминавала средно около една година. Одитираните бенефициенти единодушно са посочили, че този срок е прекалено дълъг за постоянно променящата се бизнес среда. Палатата констатира, че в много случаи в периода на изчакване са били изгубени клиенти. Тъй като поради изискванията за равно третиране и лоялна конкуренция Комисията и ЕАСИ не са позволявали извършването на промени в първоначалните маршрути, транспортираните продукти или изходните или крайните точки, в периода между 2003 и 2010 г. 53 от избраните 154 проекта (или 34 %) са били „незапочнати“ или „преждевременно прекратени“. Те съответстват на 64,2 милиона евро поети задължения и 3,7 милиона евро плащания.
- б) бенефициентите поемат изцяло на свой риск инвестициите в помощна инфраструктура: въпреки че законодателството предвижда възможността за частично финансиране на подобна инфраструктура, обикновено финансиращият механизъм осигурява субсидия за обем прехвърлен товар в tkm и на практика е било невъзможно съфинансирането на инфраструктурни инвестиции в рамките на програмата;
- в) условията на програмата се възприемат от икономическите оператори като прекалено сложни спрямо реалността на текущата икономическа дейност, като това обяснява защо много от бенефициентите са използвали консултанти за подготвяне на документацията¹²;
- г) участието в програмите „Марко Поло“ е също така и скъпо струващо¹³: на базата на пътните разноски на служителите, които са предоставени от членовете на консорциума, разходите за консултантски услуги и разходите за изработените човекомесеци от служителите на бенефициентите, средният разход за подготвяне на заявление за кандидатстване по отношение на одитираните 16 бенефициенти е в размер на 105 000 евро.

¹² От одитираните 16 проекта, 14 бенефициенти (87 %) са използвали консултантски услуги.

¹³ Съгласно съображение 4 от Регламент № 1692/2006 и съображение 8 от Регламент (ЕО) № 923/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1692/2006 (ОВ L 266, 9.10.2009 г., стр. 1) се очаква голям брой малки и средни предприятия (МСП) да участват в програмата. Поради сложния характер на програмите, значителните разходи и високите прагове, под които не се предоставя съфинансиране, едва 24 % от бенефициентите по програма „Марко Поло“ са МСП (източник: данни на ЕАСИ).

НЕ Е СИГУРНО КАКВА ЧАСТ ОТ ТРАФИКА В ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ Е ПРЕНАСОЧЕНА ОТ ШОСЕЙНИЯ ТРАНСПОРТ, ...

- 27.** В колона 4 от **таблица 1** се съдържат данни за отчетения обем товари, които са прехвърлени от шосеен към друг вид транспорт. При извършения одит не беше получена достатъчна увереност относно тяхната надеждност. На първо място, когато съществуващите услуги са били модернизирани, обемът на товарите, декларирани като транспортирани по същия маршрут преди началото на проекта, е бил одобряван от EACI без извършването на никакви проверки (тези количества се приспадат след приключване на проекта, за да бъде възможно да се изчисли увеличението на прехвърлените товари). На второ място, по време на първите последващи финансови одити на отчетените обеми прехвърлен товар, които EACI приключва едва през 2011 г., се установяват нива на грешки¹⁴ до 20 %, както и един случай на отчитане въз основа на бруто тегло вместо на нето тегло.
- 28.** При извършения от Палатата одит на 16 проекта беше установено, че само за един проект съществуват точни данни относно претеглените количества при пристигане на терминалите. В шест случая инструментът, използван за регистриране на нетното тегло, не е бил на разположение за проверка на място, а за останалите девет проекта данните от инструмента сочат недостатъчна надеждност на одитната следа, както и увеличен риск от прекомерни плащания. Например в случая на един проект не са били предоставени данни за теглото в транспортния документ (CMR¹⁵), а по отношение на друг проект при тест за съпоставяне на регистрираното в системата тегло се оказва, че то не съвпада с теглото, декларирано в съответния документ, а бенефициентът не е бил в състояние да потвърди дали е отчетел брутното или нетното тегло на EACI.

... ПОЛОВИНАТА ОТ ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ НЕ СА ДОСТАТЪЧНО УСТОЙЧИВИ ...

- 29.** Тъй като финансирането на еднократни операции, които не са с траен характер, не е от значителна полза, от финансираните проекти се очаква да придобият икономическа устойчивост по време на своя жизнен цикъл, т.е. в рамките на максимум три години, и да продължат да функционират и след това. Въпреки че в регламентите изрично е посочено, че устойчивият характер е едно от условията за финансиране¹⁶, устойчивостта на проектите не се проверява след приключване на проектите, нито е упомената в споразуменията за отпускане на безвъзмездни финансови средства.

¹⁴ В един доклад при предварителна проверка EACI идентифицира грешки в размер на 20 %.

¹⁵ Шосейната товарителница (CMR waybill) е документ, който се използва в международния автомобилен товарен транспорт съгласно „Конвенцията за договора за международен автомобилен превоз на стоки“ (конвенция на ООН, подписана в Женева на 19 май 1956 г.).

¹⁶ Член 5, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1382/2003 на Европейския Парламент и на Съвета от 22 юли 2003 година за предоставяне на европейска финансова помощ за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт (програма „Марко Поло“) и Приложение I на Регламент (ЕО) № 1692/2006.

30. Освен това неблагоприятната експлоатационна среда, особено по отношение на железопътния транспорт, е допринесла за незадоволителната устойчивост на проектите. Бенефициентите, които въвеждат услуги в железопътния транспорт, са били изправени пред висок експлоатационен риск, а в рамките на съответните дейности са били затруднени от националните железопътни компании поради извършването на непредвидени дейности за поддръжка, стачки на работниците от железопътния и пристанищния сектор, както и липса на оперативна съвместимост. В един от одитираните проекти това е довело до анулиране на 20 % от предвидените пътувания за целия период на изпълнение на проекта. В друг случай, по време на третата година от изпълнението са били установени 44 произшествия, причинили закъснения в доставките и смущения при предоставянето на услуги за повече от седмица. В трети проект бенефициентът е трябвало да извърши четири смени на локомотива по маршрута от производственото предприятие в Румъния до разпределителния си център в Северна Италия.

31. Вследствие на това много бенефициенти са решили да прекратят проектите доста преди изтичането на сключените договори, а голям брой от тези, които са приключили даден проект, са преустановили предоставянето на услугите или са променили значително обхвата им след края на финансирането на проекта. При 6 от одитираните от Палатата 16 проекта субсидираната услуга вече не е била оперативна по време на извършване на одита (поради недостатъчни обеми или защото един от партньорите се е оттеглил или е бил обявен в несъстоятелност), а два други проекта са продължили, но с намален обхват.

... А ПРОЕКТИТЕ СА ЩЕЛИ ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ ДОРИ БЕЗ ФИНАНСИРАНЕ ОТ СТРАНА НА ЕС

32. Данните във връзка с одитираните от Палатата проекти по програма „Марко Поло“ показват, че отпуснатите средства от ЕС са позволили на бенефициентите да стартират проектите си по-рано, да увеличат обхвата на предлаганата услуга или да получат по-бърза възвръщаемост на инвестициите си.

33. Въпреки това по време на одита бяха установени сериозни индикации за наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като например:

- 13 от одитираните 16 бенефициенти са потвърдили, че биха започнали дейност и предоставяли транспортната услуга и без наличие на субсидия;
- Оценителят Ecorys е посочил, че по-голямата част от проектите също са щели да бъдат предприети без субсидия¹⁷
- Комисията, която ръководи програмата, посочва в последния си доклад пред Европейския парламент и Съвета¹⁸, че „42 % от бенефициентите са декларирали, че биха предприели проектите си без средствата от програма „Марко Поло“.

¹⁷ „Оценка на програма „Марко Поло“ I, Ecorys, 7 ноември 2007 г., точка 3.6.

¹⁸ COM(2012) 675 окончателен от 21 ноември 2012 г., стр. 6.

- 34.** Тази ситуация се обяснява от факта, че i) поради високите разходи при транспортирането на тежки товари на големи разстояния така или иначе се използва морски, железопътен или вътрешноводен превоз, особено ако е възможно предварително планиране на пратките, и ii) финансирането по програма „Марко Поло“ обхваща толкова малка част от общите проектни разходи, че не може да се разглежда като истински стимул (при одитираните от Палатата 16 проекта субсидията е покривала едва 2,8 % от сумата, инвестирана от бенефициентите).

¹⁹ Предварителен доклад за оценка на програма „Марко Поло“ II, Ecorys, 15 юни 2004 г., глава 6.3.

ПОСТЕПЕННО СЕ Е ПОДОБРИЛО ТЕКУЩОТО УПРАВЛЕНИЕ НА СХЕМАТА, ...

- 35.** В съответствие с обичайната практика на Комисията EACI извършва своята дейност съобразно годишната работна програма, която се одобрява от Комисията. Тя следи за текущото управление на програмите „Марко Поло“ чрез представените ѝ от EACI тримесечни доклади, посредством организирането на всеки три месеца или два пъти годишно на координационни срещи, както и чрез тримесечни срещи с управителния комитет. Специално разпределен за програмата е служител на пълно работно време на Комисията, който отговаря за редовните контакти с ръководството и персонала на EACI, участва в работни срещи, а понякога и в посещения на място. EACI изготвя годишни отчети за дейността, в които съпоставя действителното изпълнение с годишния работен план.
- 36.** Палатата констатира, че с течение на времето EACI е подобрила управлението на проектите по програма „Марко Поло“, по-специално i) чрез прилагане на по-стриктна процедура за подбор на проекти с цел да се гарантира единствено изборът на проекти с високо качество, ii) чрез организиране на служба за техническа помощ и функционална електронна пощенска кутия за потенциалните заявители, които одитираните бенефициентите са оценили като полезни и ефективни, iii) чрез допълване на базата знания на Комисията посредством изготвянето на аналитични доклади, iv) чрез извършване на редовен мониторинг на финансираните проекти и v) чрез съкращаване на забавянията при плащане.

... НО ЛИПСВА ЗАДОВОЛИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ПАЗАРНИТЕ НУЖДИ ...

- 37.** Програмите „Марко Поло“ са създадени с цел отпускане на финансиране от ЕС за частично компенсирание на значителните разходи, които се поемат за въвеждането на нови транспортни услуги или за усъвършенстването на съществуващи транспортни услуги, с перспективата увеличеното предлагане на тези услуги да доведе до създаване на пазарно търсене (низходящ натиск на предлагането¹⁹).

- 38.** Структурата на двете програми „Марко Поло“ се основава на предложение на Комисията²⁰, което използва резултатите от проведени консултации със заинтересованите страни, организирани преди началото на всяка от програмите²¹.
- 39.** Въпреки това Палатата не счита, че това е достатъчно, тъй като при нормални пазарни условия икономическите оператори биха заменили използването единствено на шосеен транспорт с други видове превоз само ако обстоятелствата (обикновено разходите, сроковете, надеждността, превозваните обеми и близостта на терминалите) налагат подобни промени. Следователно, за да изготви модел на успешна програма за подпомагане на транспортни услуги, Комисията следва най-напред да анализира защо при нормални пазарни условия не са били създадени или развити мултимодални транспортни услуги и по какъв начин е възможно да се преодолеят евентуалните пречки или ограничения, които затрудняват или осуетяват създаването или разработването на подобни услуги.
- 40.** От 2007 г. нататък в резултат на действието на външни фактори потенциалът за ефективно изпълнение на програмите „Марко Поло“ е все по-малък: финансовата и икономическата криза са довели до намаляване на общия обем превозвани товари (вж. точка 18), а решенията на националните железопътни компании да спрат доставките с единични вагони поради свързани с вътрешните разходи причини са оказали незабавно въздействие върху по-малките предприятия, които е трябвало да пренасочат извършваните чрез мултимодален превоз доставки към шосейния транспорт. В допълнение, поради наскоро приетото законодателство²² може да се очаква обратно прехвърляне на товари (от водния към шосейния транспорт).

... А КОРЕКТИВНИТЕ МЕРКИ СА МОГЛИ ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ ПО-РАНО

- 41.** В доклад за оценка от 2007 г.²³ се цитират известен брой проблеми във връзка с първата програма „Марко Поло“, като например неподходящи пределни стойности, липса на гъвкавост на правилата относно стойността tkm, както и неясни и сложни правила във връзка представянето на заявленията, извършването на подбора и сключването на договори по проектите. Въпреки това посредством извършвания мониторинг на проектите и програмите Комисията е била информирана за забавянията в изпълнението на проектите, както и за трудностите за постигане на целевото ниво по-рано от планираното (от март 2006 г.).

²⁰ COM(2002) 54 окончателен от 4 февруари 2002 г.

²¹ Предварителен доклад за оценка на програма „Марко Поло“ II, Ecorys, 15 юни 2004 г., глави 2 и 7.

²² Разходите за гориво при превоза на товари значително ще се увеличат от 2015 г. поради въвеждането на новите правила във връзка със сярата и новите общи пределни стойности на сярата, приети през септември 2012 г. Това ще доведе до връщане към шосейния транспорт на част от товарите, понастоящем превозвани с кораби. *Източник:* Европейска агенция по морска безопасност (ЕАМБ), „Технически доклад“, 13.12.2010 г. и COM 2011 439 окончателен от 15 юли 2011 г.

²³ „Оценка на програма „Марко Поло“ I“, Ecorys, 7 ноември 2007 г.

- 42.** След оценката на въздействието от 2008 г.²⁴ са предложени няколко възможни решения за подобряване на програмите чрез пълно преразглеждане на правната основа, преустановяване на изпълнението ѝ или въвеждане на изменения в програма „Марко Поло“ II. С цел да направи схемата по-привлекателна, Комисията е ограничила предложението си до бюджетни и технически промени на програма „Марко Поло“ II²⁵ (като удвояване на размера на субсидията, приемане на празните контейнери и теглото на превозните средства за допустими количества товари, намаляване на установените прагове и увеличаване на гъвкавостта). Тези мерки обаче не коригират изброените по-горе значими слабости на програмата.
- 43.** Комисията също така не е пристъпила към задълбочен анализ на националните схеми за подпомагане на мултимодалността с оглед да извлече поуки за евентуално изменение на програмите „Марко Поло“. Палатата счита, че е възможно да се приложи опитът от националните програми, функциониращи в контекста на пазарно търсене с ограничени административни разходи, които изплащат фиксирани суми директно на автомобилните превозвачи, решили да прехвърлят своите камиони или контейнери от шосейния към водния или железопътния превоз (напр. програмите *Ecobonus* и *Ferrobonus* в Италия²⁶). В една държава (Австрия) националните схеми са допринесли също така за инфраструктурни инвестиции в пропорционално съотношение между очаквания размер на прехвърлените товари и действително прехвърлените обеми.

²⁴ SEC(2008) 3022 от 10 декември 2008 г., вариант В.

²⁵ Регламент (ЕО) № 923/2009.

²⁶ Италианската администрация е управлявала и двете програми с бюджет в размер на 235 милиона евро (от които са били изплатени 193,5 милиона евро, ниво на усвояване от 82,3 %) с 15 служители на пълно работно време и с разходи за не повече от 970 000 евро годишно, като така административните разходи достигат 1,2 % от общия бюджет за програмата.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 44.** Програмите „Марко Поло“ са част от целите на транспортната политика за разработване на алтернативи на шосейния превоз на товари в рамките на ЕС. Палатата констатира, че програмите не са били ефективни дотолкова, доколкото i) поставените целеви стойности са постигнати в много малка степен, ii) те оказват незначително въздействие върху прехвърлянето на превоза на товари от шосейния към други видове транспорт, и iii) липсват данни, които да позволят оценка на очакваните ползи от намаляването на ефекта върху околната среда от превоза на товари, както и от намаляването на задръстванията и увеличаване на безопасността по пътищата.
- 45.** Механизмът за плащане по програмите обуславя отпускането на средства от ЕС с постигането на резултати, а изпълнението на проектите обикновено е довело до осигуряване на допълнителни ползи за по-широк кръг заинтересовани лица. Въпреки това липсват достатъчно подходящи предложения за проекти поради пазарната ситуация и демотивиращите за бизнеса условия (по-специално продължителността на процедурите, рисковете, сложните правила и административните разходи). В допълнение i) съществува неяснота относно това каква част от шосейния трафик действително е била прехвърлена към други видове транспорт, ii) в много от случаите финансираните услуги (проекти) са били преустановени или обхватът им е намален значително и iii) съществуват данни, че голям брой от проектите са щели да бъдат предприети дори без финансиране от страна на ЕС.
- 46.** Текущото управление на програмите се е подобрило с течение на времето. Наред с другото, добрата методология за подбор на проекти гарантира избора единствено на проекти с високо качество. Въпреки това Комисията не е извършила подходящо проучване на пазара, за да оцени потенциала за постигане на целите, не се е съобразила с последните развития в сектора, нито е предприела навременни корективни действия за преодоляване на неефективността на програмата.

ПРЕПОРЪКИ

Съветът, Европейският парламент и Комисията следва да:

- а) обмислят възможността за преустановяване на финансирането от ЕС на услугите за превоз на товари съобразно модела на програмите „Марко Поло“ (низходящ натиск на предлагането), който е довел по-специално до установените в настоящия доклад слабости (недостатъчно навлизане на пазара, липса на доказателства за постигане на целите, значителна административна тежест, слаба устойчивост и икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите).
- б) обусловят финансирането на подобни проекти с извършване на предварителна оценка на въздействието, която да показва дали и до каква степен съществуват допълнителни предимства на ниво ЕС. Това би наложило извършване на подробен пазарен анализ за потенциалното търсене от страна на икономическите оператори, както и отчитане на добрите практики на държавите членки със сходни национални схеми за подпомагане. Единствено ако при подобна оценка се стигне до заключението, че има възможност за пълноценни действия от страна на ЕС в тази област, Комисията следва по-специално да:

- i) определи реалистични целеви нива за обема превозени товари, който да бъде прехвърлен от шосейния към другите видове транспорт; редовно да извършва преглед на крайните продукти и резултатите, както и да предприема незабавни действия за преодоляване на недостига по отношение на определените целеви стойности;
- ii) обуслови отпускането на средства от ЕС с постигането на резултати (например плащания, които да са пропорционални на отчетените обеми товар, прехвърлени от шосейния към другите видове транспорт);
- iii) оцени нуждите, ограниченията и условията за предоставяне на подпомагане в областта на инфраструктурата и съоръженията, така че да поеме част от риска заедно с икономическите оператори, които изграждат съоръжения за увеличаване нивото на мултимодалния транспорт;
- iv) вземе мерки за успешно преодоляване на техническите, оперативните и инфраструктурните пречки, които могат да затруднят ефективното изпълнение на проектите, например при трансграничния железопътен трафик;
- v) следи за наличието на достатъчно данни, които да позволят демонстриране на резултатите от финансираните дейности;
- vi) съкрати, за предпочитане до шест месеца, срока, необходим за избор на проект и сключване на договор;
- vii) определи устойчивия характер на проектите като необходимо условие в продължение на поне три години след приключване на проекта;
- viii) предприеме действия за борба срещу икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите, като извършва анализ на този въпрос в момента на оценяване на проектите.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Harald NOACK — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 24 април 2013 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПОДРОБНО ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТИТЕ ОТ ИЗВАДКАТА

Одитирани проекти	Покана	Страна	Кратко описание на проекта
„Марко Поло“ I			
AIN	2003 г.	Белгия	Подобряване на интермодалния железопътен транспорт и транспорта с шлепове от и до пристанището в Антверпен: увеличаване на честотата на съществуващите услуги или предлагане на нови услуги като превантивна мярка срещу свързаните със задръстванията проблеми в резултат на планирани ремонти на околновръстния път на Антверпен.
DUE LOKO-MOTION	2003 г.	Германия	Проект за предоставяне на услуги за железопътна тяга и тягова оперативна съвместимост с нов вид локомотив с повече от един вид тяга с оглед осигуряване на комбиниран железопътен и шосеен транспорт на пълни влакови товари между Мюнхен (Рием, Германия) и Червиняно дел Фриули (Италия).
BRIDGE OVER EUROPE	2004 г.	Нидерландия	Мултимодална връзка (морски превоз на къси разстояния/железопътен транспорт/шосеен транспорт) с Иберийския полуостров посредством използването основно на оборудване за 45-футови контейнери, които предлагат надеждно и рентабилно алтернативно решение на шосейния транспорт с ремарке по оста Юг-Север-Юг.
BASS	2005 г.	Германия	Проект за увеличаване на дела на морския транспорт в общия обем превозвани товари между, от една страна, Западна и Централна Европа и, от друга страна, Балтийските държави и Общността на независимите държави (ОНД).
NEPOL EXPRESS	2005 г.	Германия	Проект за въвеждане на редовна железопътна връзка между Ротердам (Нидерландия) и Познан-Франово (Полша).
LUNA	2006 г.	Италия	Комбиниран железопътен и автобусен превоз, свързващ Италия, Германия и скандинавския пазар през Швейцария.
RAIL	2006 г.	Белгия	Проектът се отнася до два железопътни маршрута: от/до Голбе (Франция) и от/до Северна Испания (Тарагона/Барселона) през железопътната гара/автогара в Льо Булу (Франция), свързани помежду си чрез железопътен възел.
LORRY RAIL	2006 г.	Люксембург	Интермодална железопътна услуга Север-Юг с използване на специална технология за превоз на непридружавани ремаркета между железопътните гари на Бетембург (Люксембург) и Льо Булу (Перпинян).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Одитирани проекти	Покана	Страна	Кратко описание на проекта
„Марко Поло“ II			
GULF-STREAM	2007 г.	Франция	Проект за предоставяне на директна морска връзка между Пул (южният бряг на Обединеното кралство) и Сантандер (Северна Испания) за камионите, които не могат да преминават през континенталната част на Франция поради забраните за движение през уикендите.
ITABEL EXPRESS	2007 г.	Италия	Редовна железопътна връзка за пълни влакови товари между Пескара (Централна/Южна Италия) и Мехелен (Белгия) за домакински продукти.
SIRIUS 1	2007 г.	Франция	Проект за транспортиране на вода чрез железопътен транспорт между производственото предприятие във Франция и немския пазар.
VIKING RAIL	2007 г.	Германия	Железопътен совалков превоз между Германия и Швеция за свързване на намиращите се в Германия доставчици на автомобилни части с производствената площадка в Гьотеборг.
EURO-REEFER	2008	Нидерландия	Железопътна услуга за хладилен превоз с контейнери на млечни продукти и други нетрайни стоки, с осигуряване на ежедневни курсове от Генк (Белгия) до Бусто Арсицио (Италия); от Забрже (Полша) до Залцбург (Австрия) и Пиаченца и Падуа (Италия); от Бусто Арсицио (Италия), Славков (Полша) и Будапеща (Унгария) до Зеебрюге (Белгия); от Мюнхен (Германия) до Дуисбург (Германия); и от Херне (Германия) до Норкьопинг (Швеция).
KTS	2008 г.	Италия	Пълни товарни превози между различни производствени предприятия в Германия, Словакия и Румъния и разпределителен център в Сан Вито ал Тальяменто (Италия).
OFE	2008 г.	Белгия	Проект за създаване на редовен железопътен коридор за контейнери от Зеебрюге и Антверпен (Белгия) до Отмарсхайм (Франция).
SCADAE	2008 г.	Италия	Проект за създаване на директна връзка между адриатическите пристанища в Копер (Словения), Венеция, Равена и Анкона (Италия) и Солун (Гърция), Истанбул и Измир (Турция).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

СЪПОСТАВЯНЕ ВЪВ ВРЕМЕТО НА КОЕФИЦИЕНТИТЕ ОТ „КАЛКУЛАТОРА“ НА ПРОГРАМА „МАРКО ПОЛО“¹

Вид транспорт	Подвидове	Покана от 2003 г. ²	Покана от 2004 г. ³	Покана от 2011 г. (данни единствено по отношение на прехвърлените товари) ⁴			
Шосеен транспорт		0,024	0,035	0,018			
Железопътен транспорт	Дизелови влакове	0,012	0,015	0,015			
	Електрически влакове			0,004			
Вътрешно-воден транспорт	1000-1500Т	0,005	0,010	0,014			
	1500-3000Т (вкл. смесен/ неизвестен)			0,013			
	>3000Т			0,010			
				Конвенционално гориво ⁵	Втечен природен газ	Пречистване с морска вода	Пречистване с питейна вода
Морски превоз на къси разстояния	Кораби за общ товар/ кораби за превоз на стоки в наспино състояние	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	Кораби за превоз на контейнери			0,005	0,000	0,003	0,003
	Пътнически ро-ро (<17 възела)			0,005	0,000	0,003	0,003
	Пътнически ро-ро (17-20 възела)			0,009	0,000	0,005	0,005
	Пътнически ро-ро (20-23 възела)			0,013	0,001	0,008	0,008
	Пътнически ро-ро (>23 възела)			0,020	0,001	0,011	0,011

¹ Източник: данни на ЕО/ИАКИ, компилирани от Палатата.

² Източник: Покана за представяне на предложения от 2003 г. (ОВ С 245, 11.10.2003 г., стр. 52).

³ Източник: Покана за представяне на предложения от 2004 г. (ОВ С 255, 15.10.2004 г., стр. 8).

⁴ Вж. покана за представяне на предложения от 2011 г. (ОВ С 309, 21.10.2011 г., стр. 12).

⁵ Коефициентите допълнително намаляват в случай на използване на горива с ниско съдържание на сяра.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III.

Програмите са довели до прехвърляне на товари към други видове транспорт в значителна степен. Програмите „Марко Поло“ са свързани с осигуряване на ограничени стимули за преминаване от шосеен транспорт към по-сложни и по-трудни за изграждане интермодални системи. По вече приключилата програма „Марко Поло I“ (МП I) бе постигнато прехвърляне на товари в размер на минимум 22 млрд. tkm при изразходване на 41 % от бюджета; окончателните резултати за програмата „Марко Поло II“ (МП II) все още не са налични, тъй като изпълнението на програмата продължава.

Основната цел на МП I, която може да се изрази количествено, бе „да се прехвърли очакваното годишно средно увеличение на международния шосеен товарен транспорт“. Очаква се МП II да доведе до прехвърляне на „значителна част“ от това увеличение.

Предвид на общия бюджет, осигурен за програмите „Марко Поло“ от законодателния орган, и на размера на програмата в контекста на транспортния сектор на ЕС (МП I представлява едва 0,01 %, а МП II — около 0,05 % от бюджета на ЕС), Комисията не очакваше съществена промяна на баланса между различните видове транспорт на равнище ЕС.

Програмата „Марко Поло“ позволява количествено определяне на резултатите от програмата, изразени от гледна точка на преминаване от шосеен превоз към други видове транспорт. Чрез използване на „калкулатора“ на програмата „Марко Поло“ (бележка под линия 9 в констатациите на Сметната палата) е възможно да се изчислят ползите за околната среда и икономии от външни разходи, до които е довела програмата. Това е една изключителна характеристика на „Марко Поло“.

IV.

Механизмът на програмите се отличава с това, че предоставянето на финансирането зависи от резултатите. Така финансовите кредити са тясно обвързани с общите цели на програмата, включително количествено определяне на постигнатото прехвърляне на товари.

Програмата има за цел постигането на баланс между изискванията на финансовия регламент и правилата за финансиране, приети от Европейския парламент и Съвета в регламентите, с които се създават програмите „Марко Поло“, и нуждите на бизнеса. Условието за участие бяха определени по такъв начин, че да отразяват основните на резултати характеристики на програмата и да гарантират подходящо ниво на административен контрол. Тези условия за участие бяха преразгледани и изменени в рамките на жизнения цикъл на „Марко Поло“ с оглед улесняване на достъпа до програмата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Проектите по програмите „Марко Поло“ бяха особено чувствителни спрямо икономическата криза. Това е една от причините броят на подпомаганите по програмата проекти да е по-малък от желаното.

От 2010 г. насам Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI) въведе допълващи одитни сертификати, които осигуряват допълнителна сигурност за товари, транспортирани по проекти съгласно програмите „Марко Поло“. Това е една от корективните мерки, въведени по време на жизнения цикъл на програмата.

Комисията счита, че финансираните транспортни услуги са със задоволителна устойчивост. Външните оценки, на които бяха подложени програмите „Марко Поло“ (от Ecorus през 2007 г. и от Eurorpe Economics през 2011 г.), показват, че като цяло повечето услуги (72 % съгласно Eurorpe Economics) продължават в някаква форма след изтичането на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (като се адаптират към променящите се пазарни условия).

Бенефициерите потвърдиха, че предоставените по програмата „Марко Поло“ безвъзмездни средства са позволили техните проекти да започнат по-рано и да се разшири техният мащаб.

V.

Комисията би искала да подчертае, че:

- 2) По отношение на МП I бе извършен анализ на съответния пазар в рамките на процеса на обществена консултация, а по отношение на „Марко Поло II“ през 2004 г. бе извършена предварителна оценка;
- 3) Въз основа на обратната информация за политиката програмите бяха обект на подходящи и своевременни изменения и промени през целия им жизнен цикъл¹;
- 4) Бяха предприети навременни корективни действия в съответствие със стандартните практики и съществуващите процедури.

¹ Регламенти № 1382/2003, № 1692/2006, № 923/2009 и редица промени, въведени *ad hoc* в рамките на установения с горепосочените регламенти мандат.

VI.

Комисията взема под внимание препоръката.

Що се отнася до „слабостите“, посочени в този доклад, Комисията припомня своята позиция, изразена в отговорите на точки 15, 16, 26, 27, 31 и 33.

Комисията е наясно, че в програмата „Марко Поло“ са налице редица недостатъци. При все това тя счита, че програмите „Марко Поло“ са успели да подпомогнат европейския транспортен сектор в изпитването на новаторски решения и в прехвърлянето на значителен по своя обем трафик от натоварените пътища на ЕС към други видове транспорт, като разходите за това представляват малка част (между 0,01 % и 0,05 %) от бюджета на ЕС.

За в бъдеще Комисията счита, че е препоръчително да се осигури подкрепа от ЕС за новаторски услуги за товарни превози с оглед постигане на целите на политиката на ЕС в областта на транспорта (интегрирани интермодални услуги, намаляване на натовареността, намаляване на въздействието върху околната среда, новаторски решения, нови пазари и технологии) и съобразяване във възможно най-голяма степен с интересите на гражданите на ЕС, които се ползват от тези услуги.

За програмния период 2014—2020 г. не бе предложен специален финансов регламент за „Марко Поло III“, като вместо това още през 2011 г. в предложенията на Комисията относно новите насоки за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и Механизма за свързване на Европа (MCE) беше включена обща рамка за подпомагане на услугите за товарни превози.

Всички бъдещи разработки за отделни действия в областта на услугите за товарен превоз съгласно общата рамка, посочена в насоките за TEN-T, ще се основават на специална предварителна оценка, която включва анализ на съответния пазар и отчита придобития опит и най-добри практики от националните схеми за подпомагане. В този контекст препоръката на Сметната палата ще бъде взета под внимание.

При все това законодателните органи ще вземат окончателното решение за бъдещата рамка на тази схема в контекста на многогодишната финансова рамка (МФР), MCE и TEN-T.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КОНСТАТАЦИИ

14.

По отношение на „съществените незадоволителни резултати“ Комисията счита, че резултатът от програмите следва да бъде разгледан и в контекста на промените в положението на пазара и предизвикателствата, породени от икономическата криза. В съответствие със стойностите, представени в таблица 1, определените цели в „Марко Поло I“ (т.е. преди икономическата криза) са отговаряли на предвиданата пазарна реализация (поети ангажменти за прехвърляне) от страна на промишлеността. В допълнение към това за „Марко Поло II“ обемът на поетите ангажменти за прехвърляне също отговаря приблизително на очакваното увеличение с 20,5 btk. Освен това от таблица 1 е видно, че през първата година от „Марко Поло II“ обемът на ангажиментите за прехвърляне е по-голям от 20,5 btk.

15.

Комисията счита, че прехвърлянето на 22,1 млрд. tkm от европейските шосета към други видове транспорт е значително постижение на програмата МП I, особено с оглед на изразходваните едва 41 % от бюджета.

Тъй като по-голямата част от проектите продължават и след края на периода на финансиране, те вероятно ще доведат до допълнително прехвърляне на товари/избягване на трафик (вж. отговора на точка 31).

Програмата е довела и до някои допълнителни ползи. Въз основа на „калкулатора“ на програмата „Марко Поло“ (вж. бележка под линия 9 в констатациите на Сметната палата) прехвърлянето на 22,1 млрд. tkm към друг вид транспорт е генерирало близо 434 млн. EUR ползи за околната среда и икономии от външни разходи. Като сравним тази стойност с платения бюджет за проектите, целящи прехвърляне на товари (32,6 млн. EUR), Комисията счита, че всяко инвестирано евро е довело до ползи за околната среда в размер на 13,3 EUR.

16.

Що се отнася до констатацията, че „няма достатъчно проявен интерес“ към ежегодните покани за представяне на проектни предложения, Комисията изтъква неблагоприятното отражение върху бизнеса на започналата през 2008 г. икономическа криза. В допълнение към това интермодалните транспортни решения са по-сложни от превоза на товари единствено с шосеен транспорт. Стартирането на сложен проект при драстично влошаващ се икономически климат поражда допълнителни рискове. Това доведе до по-ниско равнище на реализация на програмата от първоначално предвиданото преди започването на кризата. Същевременно значението на подкрепата за товарния транспорт не е намаляло и политическите цели на програмата „Марко Поло“ продължават да са валидни.

Общ отговор на точки 19 и 20

Комисията не очаква промяна на баланса между различните видове транспорт на равнище ЕС предвид малкия размер на програмата МП:

- МП I: 102 млн. EUR, което представлява около 0,01 % от бюджета на ЕС за финансовата рамка за периода 2000—2006 г.;
- МП II: 450 млн. EUR, което представлява около 0,05 % от бюджета на ЕС за финансовата рамка за периода 2007—2013 г.;

Възприетият от съзаконодателите обхват позволява единствено прехвърляне на „очакваното годишно средно увеличение на международния шосеен товарен транспорт“ по МП I (което в действителност бе много по-голямо от предвиданото) и съответно прехвърляне на „значителна част от очакваното годишно средно увеличение на международния шосеен товарен транспорт“ по МП II.

Поради това Комисията счита, че що се отнася до конкретните цели на програмата, резултатите са значителни.

23.

Евростат не събира данни относно натовареността на пътищата и тази дейност не е включена в годишната статистическа работна програма. Що се отнася до данни за пътнотранспортни произшествия, Съветът взе решение за създаване на база данни на Общността за пътнотранспортните произшествия (CARE) през 1993 г.² Годишната таблица на Евростат относно произшествията е пълна във възможно най-голяма степен, доколкото това е практически осъществимо.

Що се отнася до данните, осигурени от „калкулатора“ на програмата „Марко Поло“, Комисията счита, че „калкулаторът“ зависи от заложените в него методологии и наличните данни и е бил актуализиран непосредствено след като на равнището на Комисията бе договорен методологичният подход за оценяване на външните разходи³.

² Решение 93/704/ЕО на Съвета (ОВ L329, 30.12.1993 г., стр. 63—65).

³ Наръчник от 2008 г. за оценка на външните разходи в транспортния сектор и съобщение от пакета „Постигане на по-екологосъобразен транспорт“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

По отношение на нивото на реалното въздействие на програмата Комисията го изчислява като ползи за околната среда в размер на 13 EUR за всяко инвестирано евро. Освен това следва да се отбележи, че:

- макар че шосейният транспорт постепенно става все по-екологосъобразен, при другите видове транспорт също се отчита технологичен напредък. Поради това разликата между старите и новите коефициенти произтича не само от подобрената работа на шосейния транспорт, но и от преработената методология, вложена в „калкулатора“ след 2008 г. (например цена на CO₂, разграничаване на различни видове плавателни съдове, горива, нови технологии, електрически/дизелови влакове и др.).
- някои разходни коефициенти не бяха включени в „калкулатора“ поради технически трудности, свързани с тяхното оценяване и прилагане на практика (например разходите, свързани с пропуснати възможности за пътна инфраструктура).

На последно място, въпреки че разликата между шосейния и другите видове транспорт е намаляла, другите видове транспорт продължават да са по-екологосъобразни в сравнение с превоза на товари с камиони. Съгласно „калкулатора“ само една категория, представляваща транспорт, различен от шосейния, показва по-слаби резултати от него.

Поради това Комисията счита, че „калкулаторът“ показва по надежден начин ползите за околната среда от програмата „Марко Поло“.

25.

Финансовата и икономическата криза представлява един от основните фактори, спъващи изпълнението на програмата и засягащи условията за стартиране и осъществяване на проекти по „Марко Поло“, което води до по-ниска степен на усвояване на бюджетните кредити.

Освен това се признава, че има проекти, които в резултат на финансиране по „Марко Поло“ генерират приходи или постигат прага на рентабилност по-рано от предвиденото в заявленията. Тъй като сумите, отпуснати на даден проект в рамките на програмата, не могат да превишават общия дефицит през периода на финансиране (правило за недопускане на печалба — вж. също точка 5), в някои случаи предоставените безвъзмездни средства за такива проекти са били намалени или дори оттеглени. Тази ситуация, макар и положителна, също допринася за по-ниската степен на използване на наличните средства.

26. а)

Комисията не може да контролира времето, необходимо за разработване на проектни идеи от заявителите, и поради това то не трябва да се взема под внимание при изчисляването на срока за отпускане на безвъзмездни средства.

Предвид на важността на показателя „срок за отпускане на безвъзмездни средства“, процедурите в програмата бяха опростени (чрез изменение на Регламент № 923/2009). Това позволи съкращаване на срока за отпускане на безвъзмездни средства (например 209 дни през 2011 г.).

Що се отнася до промени по проектите, гъвкавостта за някои проекти ще означава неравностойно третиране на други, по-специално на заявителите, които са решили да не подават заявления или са получили отказ. Необходимостта да се гарантира равно третиране и да се избегнат ненужни проблеми във връзка с конкуренцията е сред основните принципи в управлението на програмата.

Що се отнася до броя на „незапочнатите или преждевременно прекратени проекти“, „Марко Поло“ е програма, насочена към пазара, поради което пазарните и икономическите условия са важни фактори за успеха на проектите. Тъй като интермодалните транспортни решения са по-сложни от една изцяло шосейна транспортна система, програмата бе особено чувствителна спрямо икономическата криза. Кризата е една от основните причини, с които се обяснява броят на неуспешните проекти.

26. б)

Правилата, приложими за дейностите с катализиращ ефект в Регламент № 1382/2003 и Регламент № 1692/2006 в първоначалния му вид, отчасти позволяват пряко възстановяване на разноски, извършени за спомагателни инфраструктури и оперативно оборудване (вж. например проектите Excite, Odra).

С Регламент № 923/2009 бяха опростени правилата за финансиране за всички дейности въз основа на три елемента: прехвърляне на товари/избягване на трафик (с изключение на дейности по обмяна на опит), допустими разходи и кумулативен дефицит в рамките на периода на финансиране.

Поради това, макар че инвеститорът поема основния риск от инвестиране в инфраструктурата, в миналото бенефициерът е можел да получи частично възстановяване на разноските, извършени за инфраструктурата за проект, който да му бъдат възстановени на основата на допустими разходи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

26. в)

Целта на програмата е постигане на баланс между изискванията на финансовия регламент и правилата за финансиране, приети от Европейския парламент и Съвета в регламентите, с които се създават програмите „Марко Поло“, и нуждите на бизнеса.

26. г)

Съответните разходи, свързани с разработването на проекти, обикновено се поемат от предприятията и тогава, когато те управляват своите стопански дейности без публична помощ. Стандартна практика е при всеки случай на започване на нов проект да се вложат инвестиции на определено равнище (например в организацията и управлението на проекта).

27.

От 2010 г. насам ЕАСИ въведе допълващи одитни сертификати, с които се осигурява допълнителна сигурност за товари, превозвани съгласно проекти по програмата „Марко Поло“. Комисията обаче е наясно, че с тези нови правила бяха въведени допълнителни изисквания за бенефициерите и по този начин бе увеличена понасяната от тях административна тежест.

В годишния си доклад за дейността Комисията докладва за остатъчен процент на грешки в размер на 1,9 % за МП I и 2,9 % за МП II.

29.

Предвид спецификата на проектите по „Марко Поло“ (търговски дейности), въпросът с устойчивостта се решава по адекватен начин в рамките на процеса по оценяване на предложенията (като част от анализа на надеждността и жизнеспособността). В действителност евентуални по-строги правила (по-специално правила, съгласно които плащането на субсидията зависи от устойчивостта на проектите) са нереалистични за прилагане или контролиране и несъмнено биха намалили интереса на заявителите към програмата поради повишения бизнес риск в случай на промяна на пазарните условия.

30.

Тази констатация ясно илюстрира колко сложна е бизнес средата за финансираните по програмата „Марко Поло“ проекти и колко подходящ е предприетият подход по отношение на устойчивостта.

Освен това тя показва каква е целта на програмата „Марко Поло“, а именно да осигури ограничени стимули за преминаване от относително леснодостъпни, евтини и безрискови решения чрез шосеен превоз към по-сложни и трудни за реализиране интермодални системи.

31.

Външните оценки, на които бяха подложени програмите „Марко Поло“ (от Ecorys през 2007 г. и от Europe Economics през 2011 г.), показват, че като цяло повечето услуги (72 % съгласно Europe Economics) продължават в някаква форма след изтичането на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (като се адаптират към изменящите се пазарни условия). Като взема предвид динамичната бизнес среда, неблагоприятния икономически климат от 2008 г. насам и сложността на интермодалните решения в сравнение с транспорта, осъществяван единствено чрез шосеен превоз, Комисията счита тази стойност за задоволителна.

Това показва, че краткосрочното финансиране е довело до дългосрочна промяна дори при настоящите променящи се пазарни условия. В резултат на това се очаква програмите да генерират допълнителни ползи от гледна точка на прехвърляне на товари/избягване на трафик и икономии от външни разходи след изтичане на срока на договорите.

33.

Комисията счита, че програмата очевидно демонстрира добавена стойност за подложените на одит проекти, тъй като въпреки икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите, заявени от 42 % от анкетираните бенефициери, финансирането от ЕС им е позволило да започнат по-рано, да увеличат мащаба на услугата или да получат възвръщаемост на инвестициите по-рано от предвиденото.

Това явление на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите трудно се поддава на количествено определяне, тъй като може да има множество фактори, които засягат резултатите, например проблеми с устойчивостта (т.е. дали проектите биха били устойчиви без субсидията), коефициента на умножение (по-големите проекти водят до много по-съществено прехвърляне на товари), повишена надеждност и видимост на бенефициерите (лого за проект, подпомаган от ЕС), ползи, произтичащи от сътрудничество между партньорите (трансфер на ноу-хау, най-добри практики), и др.

34.

Комисията би искала да изтъкне, че:

- i) програмата подпомага прехвърлянето на товари, т.е. по нея не се предоставят финансови средства за товари, които вече се превозват по море, с железопътен транспорт или по вътрешни водни пътища. Тя насърчава пазара да промени своите привички и да прехвърли превозваните по суша товари към алтернативни видове транспорт.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

- ii) ограничените стимули водят до изключително голям „ефект на лоста“ в проекти по програмата „Марко Поло“. Тези суми обаче са важни за бенефициерите, тъй като те обикновено работят с малък марж на печалба в ситуация, в която от тях се очаква да се конкурират за товари със сравнително евтиния шосеен транспорт. В действителност по програмата „Марко Поло“ се предвижда да се платят първоначалните загуби и да се помогне на бенефициерите да „оцелеят“ на пазара в най-трудния начален период.

37.

Програмата е насочена както към спедитори/доставчици на логистични услуги, които се занимават с организирането на транспортни връзки в сложни вериги за доставка, така и към собственици на товари или техни представители, които формират търсенето на пазара. Въпреки че първата категория представлява основната целева група на програмата „Марко Поло“, има редица успешни проекти, представени от товародатели (включително транспортни предприятия)/производители.

Целевите групи на програмата „Марко Поло“ бяха анализирани например в „Доклад от предварителна оценка на МП II“ от Ecorys, глава 2.2 Оценка на нуждите: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf

38.

Програмата „Марко Поло I“ бе основана на резултатите от програмата РАСТ (за подпомагане на комбинирани превози), допълнена с анализи и консултации с основните европейски сдружения в сектора на транспорта.

Програмата „Марко Поло II“ бе подкрепена от предварително проучване.

39.

Преди започването на програмите Комисията анализира пречките, които спъват създаването и развитието на интермодални услуги за всички видове транспорт и предложи специфични видове намеса за преодоляване на тези модални слабости и проблеми. Във връзка с това Комисията се позовава на документа за консултации, разработен от Комисията през 2001 г. и разпространен до заинтересованите страни за целите на обществени консултации, както и на предварителното проучване за „Марко Поло II“, което включва анализ на проучването на съответния пазар, извлечените поуки от МП I, оценка на нуждите и специална консултация със заинтересованите страни.

40.

Тези въпроси винаги са били от съществено значение за Комисията, която предприе следните мерки:

- бяха извършени изменения в модела на програмата „Марко Поло II“ (повишен интензитет на финансиране, изменение на Регламент № 923/2009) по време на нейния жизнен цикъл, така че тя да стане по-привлекателна и секторът да се насърчи още повече за преминаване от шосеен превоз към морски транспорт на къси разстояния, железопътен транспорт и превоз по вътрешни водни пътища;
- бяха предложени специфични решения в рамките на годишните работни програми на „Марко Поло“ и бяха обявени покани за представяне на предложения за решаване на проблема с възможното изместване на водния и железопътния транспорт (например политически приоритети и стимули за новаторски услуги за морски транспорт на къси разстояния и превоза в отделни вагони);
- на равнището на Комисията бяха определени и предложени мерки в средносрочен и дългосрочен план за изпълнение на новите изисквания по отношение на допустимите стойности на съдържанието на сяра в морския транспорт, например пакета от инструменти за устойчив воден транспорт⁴.

41.

Стойностите във връзка с прехвърлянето на товари, очаквани от избраните проекти по поканите за 2003 и 2004 г., бяха по-високи от целите за прехвърляне на товари, определени за програмата МП I (12 млрд. tkm годишно), със съответно 12,4 и 14,4 млрд. tkm. Няма данни, които да дават основание да се предполага, че действителните стойности във връзка с прехвърлянето на товари биха били по-ниски от тази прогноза.

Първият официален доклад, в който бяха подчертани определени проблеми, действително бе външната оценка на МП I от 2007 г. Заключениета обаче от оценката на ECORYS бяха по-балансиран и показаша добра ефективност и висока степен на привличане на инвестиции от програмата: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf

⁴ Вж. *Pollutant emission reduction from maritime transport and the sustainable waterborne transport toolbox* (Намаляване на емисиите на замърсители от морския транспорт и пакет от инструменти за устойчив воден транспорт), SEC(2011) 1052 final.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

42.

„Целево преразглеждане на правната основа“ бе вариантът, избран в резултат на предварителната оценка. При този вариант се изпълняват основните препоръки от оценъчния доклад на ECORYS от 2007 г. и се гарантира, че всяка промяна, предложена по програмата, ще бъде приета бързо с цел да бъде изпълнена колкото се може по-скоро. Не бе предприето основно преразглеждане на програмата с последици за политиката просто за да се избегне приемането на изменения на твърде късен етап от жизнения цикъл на програмата (2007—2013 г.).

И на последно място, Регламент № 923/2009 влезе в сила едва за поканата за представяне на предложения от 2010 г. Поради това е твърде рано да се оценяват дългосрочните ефекти от измененията.

43.

Комисията признава потенциалните предимства на програми като Ecobonus, но същевременно е наясно, че може да има и недостатъци (например по отношение на административната тежест и разходите, устойчивостта, ефективността, въздействието върху конкуренцията и др.), особено ако тези програми бъдат осъществявани на равнище ЕС, във всички държави — членки на ЕС. Програмите, които обхващат целия ЕС, са от различно естество, в смисъл че трябва да бъдат обосновани от гледна точка на принципа на субсидиарността. Те трябва да решават проблеми, които не могат да бъдат решени от самите държави членки, и да постигат цели, които не могат да бъдат постигнати на национално равнище. Освен това съществуват значителни разлики между държавите членки от гледна точка на географско положение, товарни потоци, наличие на инфраструктура, използвани видове транспорт и т.н.

Въпреки че не е обвързана с правно задължение да „извършва задълбочен анализ на националните схеми за подпомагане с оглед да извлече поуки за евентуално изменение на програмите „Марко Поло“, Комисията изготви списък на националните схеми за подпомагане и ги анализира (доклад от предварителната оценка на МП II, глава 5 „Анализ на европейската добавена стойност“), за да се осигури синергия и да се избегне дублиране на отделните инструменти за финансиране на равнище ЕС и държави членки.

44.

Комисията счита, че предвид на изключително амбициозните им цели програмите могат да бъдат сметнати за по-малко ефективни от желаното, но независимо от това те са довели до съществено прехвърляне на товари, което се изразява в милиарди тонкилометри. Програмите „Марко Поло“ имат за цел осигуряване на ограничени стимули за преминаване от относително леснодостъпни, евтини и безрискови решения чрез шосеен превоз към по-сложни и трудни за изпълнение интермодални системи.

- i) По „Марко Поло I“ беше постигнато прехвърляне в размер на минимум 22 млрд. tkm, което представлява 46 % от целта⁵. „Марко Поло II“ все още не е приключила и поради това окончателните резултати все още не са налични.
- ii) Основната количествено измерима цел на програмите е да се „прехвърли очакваното годишно средно увеличение (значителна част от него за МП II) от международния шосеен товарен транспорт“. Предвид на общия размер на бюджета на „Марко Поло“ (бюджетът на МП I представлява около 0,01 %, а този на МП II — около 0,05 % от бюджета на ЕС) и на мащаба на програмата в контекста на транспортния сектор на ЕС, Комисията не очаква съществена промяна на баланса между отделните видове транспорт на равнище ЕС.
- iii) „Марко Поло“ позволява количествено измерване на резултатите от програмата чрез изразяването им от гледна точка на прехвърляне на товари. Чрез използване на „калкулатора“ на програмата „Марко Поло“ (бележка под линия 9 в констатациите на Сметната палата) е възможно да се изчислят ползите за околната среда и икономииите на външни разходи в резултат на програмата. Това е една изключителна характеристика на програмата „Марко Поло“.

45.

Програмата разполага с уникален механизъм на равнище ЕС, съгласно който финансиране се предоставя в зависимост от резултатите. Това позволява финансовите кредити да се използват в съответствие с целите на програмата.

Условията за бизнес средата не са „възпиращи“. Програмата има за цел постигане на баланс между изискванията на финансовия регламент и правилата за финансиране, приети от Европейския парламент и Съвета в регламентите, с които се създават програмите „Марко Поло“, и нуждите на бизнеса. Досега бяха подпомогнати над 650 предприятия, а икономическата криза е една от основните причини за по-ниското от желаното ниво на реализация на програмата.

⁵ За постигане на този резултат бяха изразходвани 41 % от бюджета.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Програмата „Марко Поло“ има за цел осигуряване на ограничени стимули за преминаване от относително леснодостъпни, евтини и безрискови решения чрез шосеен превоз към по-сложни и трудни за изпълнение интермодални системи. Поради това проектите по програмата „Марко Поло“ бяха особено чувствителни спрямо икономическата криза. Това е една от причините за по-малкия от желаното брой проекти, подпомагани по програмата.

Що се отнася до следното:

- i) от 2010 г. насам EACI въведе допълващи одитни сертификати, които осигуряват допълнителна сигурност за товарите, превозвани в рамките на проектите по „Марко Поло“;
- ii) по-голямата част от проектите продължават и след изтичане на периода за финансиране, като генерират допълнително прехвърляне на товари;
- iii) проблемът с икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите в програмата „Марко Поло“ е труден за количествено измерване, тъй като може да има множество фактори, които могат да повлияят на резултатите. Комисията счита, че програмата очевидно има добавена стойност за подложените на одит проекти, защото, въпреки икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите, заявени от 42 % от анкетирания бенефициери, финансирането от ЕС им е позволило да започнат по-рано, да увеличат мащаба на услугата или да получат възвръщаемост на инвестициите по-рано от предвиденото.

46.

По отношение на „Марко Поло I“ бе извършен анализ на съответния пазар в рамките на процеса на обществена консултация, а по отношение на „Марко Поло II“ през 2004 г. бе извършена пълна предварителна оценка.

Въз основа на обратната информация за политиката програмите бяха обект на подходящи и своевременни изменения и промени през целия им жизнен цикъл.

Бяха предприети навременни корективни действия в съответствие със стандартните практики и съществуващите процедури.

Препоръки а)

Комисията взема под внимание препоръката.

Що се отнася до „слабостите“, посочени в този доклад, Комисията припомня своята позиция, изразена в отговор на точки 15, 16, 26, 27, 31 и 33.

Комисията е наясно, че в програмата „Марко Поло“ са налице редица недостатъци. При все това тя счита, че програмите „Марко Поло“ са успели да подпомогнат европейския транспортен сектор в изпитването на новаторски решения и в прехвърлянето на значителен по своя обем трафик от натоварените пътища на ЕС към други видове транспорт, като разходите за това са малка част (между 0,01 % и 0,05 %) от бюджета на ЕС.

За в бъдеще Комисията счита, че е препоръчително да се осигури подкрепа от ЕС за новаторски услуги за товарни превози с оглед постигане на целите на политиката на ЕС в областта на транспорта (интегрирани интермодални услуги, намаляване на натовареността, намаляване на въздействието върху околната среда, новаторски решения, нови пазари и технологии) и съобразяване във възможно най-голяма степен с интересите на гражданите на ЕС, които се ползват от тези услуги.

За програмния период 2014—2020 г. не бе предложен специален финансов регламент за „Марко Поло III“, като вместо това още през 2011 г. в предложенията на Комисията относно новите насоки за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и Механизма за свързване на Европа (МСЕ) беше включена обща рамка за подпомагане на услугите за товарни превози.

Всички бъдещи разработки за отделни действия в областта на услугите за товарен превоз съгласно общата рамка, посочена в насоките за TEN-T, ще се основават на специална предварителна оценка.

При все това законодателните органи ще вземат окончателното решение за бъдещата рамка на тази схема в контекста на МФР, МСЕ и TEN-T.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръки б)

Комисията изразява съгласие относно необходимостта от предварителна оценка на въздействието, като надлежно се отчитат най-добрите практики на националните схеми за подпомагане.

Както бе обяснено в буква а), този анализ може да бъде извършен едва след като приключи законодателният процес за МФР, МСЕ и TEN-T. Този процес ще осигури рамката за последващи действия по „Марко Поло“.

Тъй като този предварителен анализ ще бъде в основата на проектирането на инструмента за подкрепа на услугите за товарен превоз, Комисията счита, че на този етап все още е прекалено рано за някои от описаните по-долу препоръки.

Препоръки б) i)

Както бе обяснено в предходните параграфи, проектирането на вида действия по програмата „Марко Поло“ съгласно новата програма за TEN-T все още не е осъществено и ще зависи от определянето на политическата рамка и от предварителната оценка. Комисията изразява съгласие относно необходимостта да се определят реалистични цели за новия инструмент и да се предприемат своевременни действия за коригиране на недостатъците, ако е необходимо. Независимо от това акцентът на последващите мерки по програмата „Марко Поло“ няма отново непременно да бъде прехвърляне на товари и техните цели няма непременно да бъдат определени от гледна точка на обема, прехвърлен от шосеен превоз към други видове транспорт.

Препоръки б) ii)

Механизмът за финансиране на последващите мерки за вида действия по програмата „Марко Поло“ ще зависи от рамката на политиката и ще се основава на предварителната оценка.

Препоръки б) iii)

Тази оценка ще бъде направена в контекста на горепосочения предварителен анализ.

Препоръки б) iv)

В предложенията за насоки относно TEN-T и за МСЕ съществуващите проблеми и оперативната съвместимост се определят като едни от основните цели на намесата от страна на ЕС в областта на транспорта.

Препоръки б) v)

Комисията приема да осигури наличието на подходящи данни, за да се демонстрират резултатите, постигнати чрез финансираните действия.

Препоръки б) vi)

Ще бъдат положени усилия за допълнително намаляване на времето, необходимо за подбор на проекти и сключване на договори в съответствие с финансовия регламент.

Препоръки б) vii)

Евентуалното въвеждане на условие проектите да са устойчиви поне три години след приключване би било нереалистично за прилагане или контролиране в контекста на нестабилната бизнес среда. Това би намалило интереса на заявителите и би увеличило значително бизнес риска в случай на промяна на пазарните условия.

Препоръки б) viii)

Рисковете, свързани с икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, и ефективните начини за тяхното преодоляване ще бъдат разгледани в горепосочения предварителен анализ.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 3/2013

Успяват ли програмите „Марко Поло“ да доведат до прехвърляне на шосейния трафик към други видове транспорт?

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2013 г. — 39 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9241-199-2

doi:10.2865/76791

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

ОТ 2003 Г. ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“ ФИНАНСИРАТ ПРОЕКТИ ЗА ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА ТОВАРНИТЕ ПРЕВОЗИ ОТ ШОСЕЙНИЯ КЪМ ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ, ВЪТРЕШНОВОДНИЯ ТРАНСПОРТ И МОРСКИЯ ПРЕВОЗ НА КЪСИ РАЗСТОЯНИЯ. ЦЕЛТА НА СХЕМАТА Е НАМАЛЯВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ АВТОМОБИЛЕН ТОВАРЕН ПРЕВОЗ, ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕКОЛОГИЧНИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ТРАНСПОРТА НА ТОВАРИ, НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАДРЪСТВАНИЯТА И УВЕЛИЧАВАНЕ НА БЕЗОПАСНОСТТА ПО ПЪТИЩАТА. КАТО ИМА ПРЕДВИД ГОЛЕМИЯ БРОЙ УСТАНОВЕНИ СЛАБОСТИ, ПАЛАТАТА СЧИТА, ЧЕ ПРОГРАМИТЕ НЕ СА ЕФЕКТИВНИ (НЕ ПОСТИГАТ ПОСТАВЕНИТЕ ЦЕЛИ И НЕ ОКАЗВАТ ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ТОВАРНИТЕ ПРЕВОЗИ ОТ ШОСЕЙНИЯ КЪМ ДРУГИ ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ; ЛИПСВА ДАННИ ЗА ОЦЕНКА НА ОЧАКВАНИТЕ ПОЛЗИ; НЯМА ДОСТАТЪЧНО ПРОЕКТНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ЛИПСВА СИГУРНОСТ ОТНОСНО ОТЧЕТЕНИТЕ ДАННИ ЗА ОГРАНИЧЕНИТЕ КОЛИЧЕСТВА ПРЕХВЪРЛЕНИ ТОВАРИ КЪМ ДРУГ ВИД ТРАНСПОРТ; МНОГО ПРОЕКТИ НЕ СА УСТОЙЧИВИ И СА ЩЕЛИ ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ ДОРИ БЕЗ ФИНАНСИРАНЕ ОТ СТРАНА НА ЕС). ЕТО ЗАЩО ПАЛАТАТА ПРЕПОРЪЧВА ПРЕУСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“. С ОГЛЕД ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЕВЕНТУАЛНИ БЪДЕЩИ СХЕМИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ТРАНСПОРТНИТЕ УСЛУГИ, ПАЛАТАТА ПРЕПОРЪЧВА ОБВЪРЗВАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО С ПОДРОБНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ПОТЕНЦИАЛНОТО ТЪРСЕНЕ, И САМО АКО ПОДОБНО ТЪРСЕНЕ СЪЩЕСТВУВА, УСТАНОВЯВАНЕ НА ЯСНИ ПРАВИЛА И ИЗИСКВАНИЯ ЗА БЪДЕЩО ФИНАНСИРАНЕ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



ISBN 978-92-9241-199-2



9 789292 411992