



EUROPOS AUDITO RŪMAI

Specialioji ataskaita Nr. 3

2013

AR „MARCO POLO“ PROGRAMOS BUVO
VEIKSMINGOS PERKELIANT EISMA
IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS?

ISSN 1831-0885



Specialioji ataskaita Nr. 3 // 2013

AR „MARCO POLO“ PROGRAMOS BUVO VEIKSMINGOS PERKELIANT EISMĄ IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS?

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Faks. +352 4398-46410
El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklaviētē: <http://eca.europa.eu>

Specialioji ataskaita Nr. 3 // 2013

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą EUROPA (<http://europa.eu>).

Katalogo duomenys pateikiami šio leidinio pabaigoje.
Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2013

ISBN 978-92-9241-211-1
doi:10.2865/78411

© Europos Sąjunga, 2013
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Printed in Luxembourg

TURINYS

Dalis

ŽODYNĖLIS

I–VI **SANTRAUKA**

1–8 **ĮVADAS**

1–3 „MARCO POLO“ PROGRAMOS IR DAUGIARŪŠIŠKUMAS

4–8 „MARCO POLO“ PROGRAMŲ VALDYMAS

9–12 **AUDITO APIMTIS IR METODAS**

13–43 **PASTABOS**

13–23 **PROGRAMOS NEBUVO VEIKSMINGOS**

13–16 REZULTATAI TOLI GRAŽU NEATITIKO LŪKESČIŲ...

17–21 ...O KROVINIŲ NUKREIPIMO IŠ KELIŲ POVEIKIS YRA MENKAS

22–23 NEĮMANOMA ĮVERTINTI TIKROJO POVEIKIO

24–34 **PASIŪLYTŲ AKTUALIŲ PROJEKTŲ SKAIČIUS BUVO NEPAKANKAMAS...**

26 ...TODĖL, KAD PADĖTIS RINKOJE IR DALYVAVIMO SISTEMOJE SĄLYGOS NESKATINO VEŽĖJŲ PASINAUDOTI SCHEMOS TEIKIAMAIS PRIVALUMAIS

27–28 NEŽINOMA, KOKIE EISMO SRAUTAI BUVO IŠ TIKRŲJŲ PERKELTI IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS,...

29–31 ...PUSĖS AUDITUOTŲ PROJEKTŲ TVARUMAS MENKAS,...

32–34 ...O PROJEKTAI BŪTŲ BUVĘ PRADĖTI VYKDYTI NET IR BE ES FINANSAVIMO

35–43 KASDIENIS SISTEMOS VALDYMAS LAIPSNIŠKAI GERĖJO,...

37–40 ...TAČIAU NEBUVO ATLIKTA PAKANKAMA RINKOS POREIKIŲ ANALIZĖ,...

41–43 ...O TAISOMŲJŲ VEIKSMŲ GALĖJO BŪTI IMTASI ANKSČIAU

44–46 IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

I PRIEDAS. IŠSAMI SU PROJEKTAIS, ĮTRAUKTAIS Į IMTĮ, SUSIJUSI INFORMACIJA

II PRIEDAS. MP SKAIČIUOKLĖS KOEFICIENTŲ PALYGINIMAS LAIKO ATŽVILGIU

KOMISIJOS ATSAKYMAS

ŽODYNĖLIS

Daugiarūšis vežimas: Prekių gabenimas bent dviem skirtingomis transporto rūšimis, kaip antai keliais, geležinkeliais, vidaus vandenų keliais arba trumpųjų nuotolių laivybos transportu iš išvykimo iki paskirties vietos.

EACI: Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga. 2008 m. kovo mėn. ši įstaiga perėmė kasdienio „Marco Polo“ projekto valdymo pareigas.

„Marco Polo“ programos komitetas: Vadybos komitetas, kurį sudaro su transporto paslaugų teikimu susiję įvairūs ES valstybių narių atstovai ir dalyvaujančių trečiųjų šalių stebėtojai.

„Marco Polo“ veiksmai: Vykdam „Marco Polo“ programas finansuojami šie penki veiksmų tipai:

1. Katalizuojantys veiksmai: pagal pirmąją ir antrąją „Marco Polo“ (MP I ir MP II) programas vykdomi veiksmai, kuriais siekiama įveikti svarbias struktūrines kliūtis krovinių vežimo rinkoje, kurios kliūdo tinkamam rinkos funkcionavimui.
2. Modalinio perkėlimo veiksmas: MP I ir MP II veiksmai, perkeltantys krovinius iš kelių į geležinkelių, vidaus vandenų kelių ir trumpųjų nuotolių laivybos transporto sistemas arba į šių transporto rūšių derinius.
3. Jūros greitkelių veiksmai: MP II veiksmai, kuriais siekiama užtikrinti modalinį perkėlimą įdiegiant krovinio paėmimo iš siuntėjo ir pristatymo gavėjui paslaugų paketą, kuriuo perkeltami kroviniai iš ilgų nuotolių kelių į trumpųjų nuotolių laivybos ir kitų transporto rūšių derinį.
4. Kelių eismo mažinimo veiksmas: MP II veiksmas, skirtas mažinti kelių eismą, o ne perkelti jį į kitas transporto rūšis, sutelkiant dėmesį į gamybos ir (arba) platinimo procesų keitimą, tokiu būdu užtikrinant trumpesnius atstumus, didesnius pakrovimo koeficientus, mažesnį kelionių be krovinio skaičių, atliekų srautų mažėjimą, apimčių ir (arba) svorio ar bet kurio kito poveikio, nulemiančio esminį krovinio eismo sumažėjimą keliuose, sumažinimą.
5. Bendro mokymosi veiksmas: MP I ir MP II veiksmai, kuriais netiesiogiai užtikrinamas modalinis perkėlimas, gerinant su krovinio transporto logistika susijusias žinias ir skatinant pažangių bendradarbiavimo krovinių rinkoje metodų ir procedūrų taikymą.

Mobilumo ir transporto GD: Europos Komisijos mobilumo ir transporto generalinis direktoratas.

Pagalbinė infrastruktūra: Būtina infrastruktūra, kurios pakanka finansuojamų veiksmų tikslams įgyvendinti (Reglamento (EB) Nr. 1692/2006 dėl antrosios „Marco Polo“ programos 2 straipsnio h punktas). Kadangi „Marco Polo“ projektai – tai transporto paslaugų projektai, pagalbinę infrastruktūrą turėtų sudaryti tik esamos infrastruktūros patobulinimai, būtini tam, kad būtų galima teikti numatytas transporto paslaugas.

Savaimingumo efektas: Savaimingumo efektas pasireiškia tuomet, kai teikiamas finansavimas naudos gavėjams, kurie būtų padarę tą patį pasirinkimą net ir negaudami pagalbos. Tokiais atvejais rezultatai negali būti siejami su politika, o naudos gavėjui sumokėta pagalbos suma neturi jokio poveikio. Taigi išlaidų dalis, dėl kurios atsiranda savaimingumo efektas, iš esmės yra neveiksminga, kadangi ji nepadaeda siekti tikslų.

(Transeuropinės geležinkelių sistemos) sąveikumas: Vienodas operacinis pajėgumas bet kokiame geležinkelio tinklo ruože siekiant užtikrinti, kad skirtingos ES geležinkelių techninės sistemos galėtų veikti kartu išvengiant operacinių ir infrastruktūros kliūčių.

Tonkilometris (tkm): Vienos tonos (1 000 kg) krovinio pervežimas vieno kilometro atstumu. Nuo 2009 m. taikylėse leidžiama į pagal „Marco Polo“ programas perkeltus tkm įtraukti tarą.

SANTRAUKA

I.

Nuo 2003 m. pagal „Marco Polo“ programas finansuojami transporto paslaugų projektai, kuriais perkeliama krovinių iš kelių į geležinkelių, vidaus vandenų kelių ir trumpųjų nuotolių laivybos transporto sistemas. Pirmajai „Marco Polo“ programai („Marco Polo I“ programai) buvo skirtas 102 milijonų eurų biudžetas. Ši programa buvo įgyvendinama 2003–2006 m. Dabartinė „Marco Polo II“ programa, kuriai skirtas daug didesnis (450 milijonų eurų) biudžetas, įgyvendinama 2007–2013 m. Šia schema buvo siekiama sumažinti tarptautinį keliais gabenamų krovinių eismą, tokiu būdu pagerinant krovinių vežimo aplinkosauginį veiksmingumą, sumažinant spūstis keliuose ir padidinant kelių eismo saugą.

II.

Europos Audito Rūmai vertino, ar Komisija programas planavo, jas valdė ir prižiūrėjo taip, kad kiek įmanoma labiau padidintų jų veiksmingumą, ir siekė nustatyti, ar finansuoti projektai buvo veiksmingi.

III.

Audito Rūmai nustatė, kad programos buvo neveiksmingos, kadangi nebuvo pasiekti atitinkami su rezultatais susiję tikslai, jų poveikis nukreipiant krovinius iš kelių buvo menkas, taip pat nėra duomenų, kuriais remiantis būtų galima įvertinti numatytą naudą, gautą mažinant krovinių vežimo neigiamą poveikį aplinkai ir spūstis keliuose bei gerinant kelių eismo saugą.

IV.

Taikant pagal programą mokamų išmokų mechanizmą ES lėšos buvo mokamos tik remiantis gautais rezultatais, atrankos procedūra užtikrino, kad būtų atrenkami tik aukštos kokybės projektai, o įgyvendinus šiuos projektus plačiai bendruomenei paprastai būdavo suteikiama didesnė nauda. Tačiau aktualių projektų pasiūlyimų skaičius buvo nepakankamas, kadangi padėtis rinkoje ir dalyvavimo schemoje sąlygos neskatinė vežėjų pasinaudoti schemos teikiama privalumais. Be to, iškilo abejonių dėl nedidelių krovinių kiekių, apie kuriuos buvo gauta duomenų, kad jie buvo perkelti. Pusės audituotų projektų tvarumas buvo nedidelis, be to, projektai būtų prasidėję ir be ES finansavimo (savaimingumo efektas).

V.

Nors laikui bėgant kasdienis programų valdymas pagerėjo, Komisija neatliko pakankamos rinkos poreikių analizės, skirtos politikos tikslų pasiekimo potencialui įvertinti, o taisomuosius veiksmus galėjo vykdyti anksčiau. Taigi su programa susiję svarbūs trūkumai liko nepašalinti.

VI.

Audito Rūmai, atsižvelgdami į dabartinių programų rezultatus, rekomenduoja Tarybai, Europos Parlamentui ir Komisijai apsvarstyti galimybę nutraukti ES lėšų skyrimą krovinių vežimo paslaugoms, kurios teikiamos vadovaujantis ta pačia kaip ir „Marco Polo“ programų koncepcija (taikant „iš viršaus į apačią“ principu grindžiamą pasiūlą skatinančią politiką), kuri sąlygojo šioje ataskaitoje nustatytus trūkumus (nepakankamą įsiskverbimą į rinką, tikslų pasiekimo įrodymų trūkumą, didelę administracinę naštą, menką tvarumą ir savaimingumo efektą) bei toliau mokėti šias lėšas tik atlikus *ex ante* poveikio įvertinimą, rodantį, ar yra sukurta ES pridėtinė vertė ir koku mastu tai buvo padaryta. Tai reikštų, kad turi būti atlikta detali potencialios paklausos rinkos analizė ir įsisavinta valstybių narių įgyta patirtis ir geriausia praktika įgyvendinant panašias nacionalines paramos sistemas. Tik tuo atveju, jei bus įvertinta, jog šioje srityje iš tikrųjų imamas reikšmingų ES veiksmų, Audito Rūmai rekomenduoja Komisijai vykdyti priemonių paketą, skirtą pagerinti su būsimomis sistemomis susijusius veiklos rezultatus.

ĮVADAS

„MARCO POLO“ PROGRAMOS IR DAUGIARŪŠIŠKUMAS

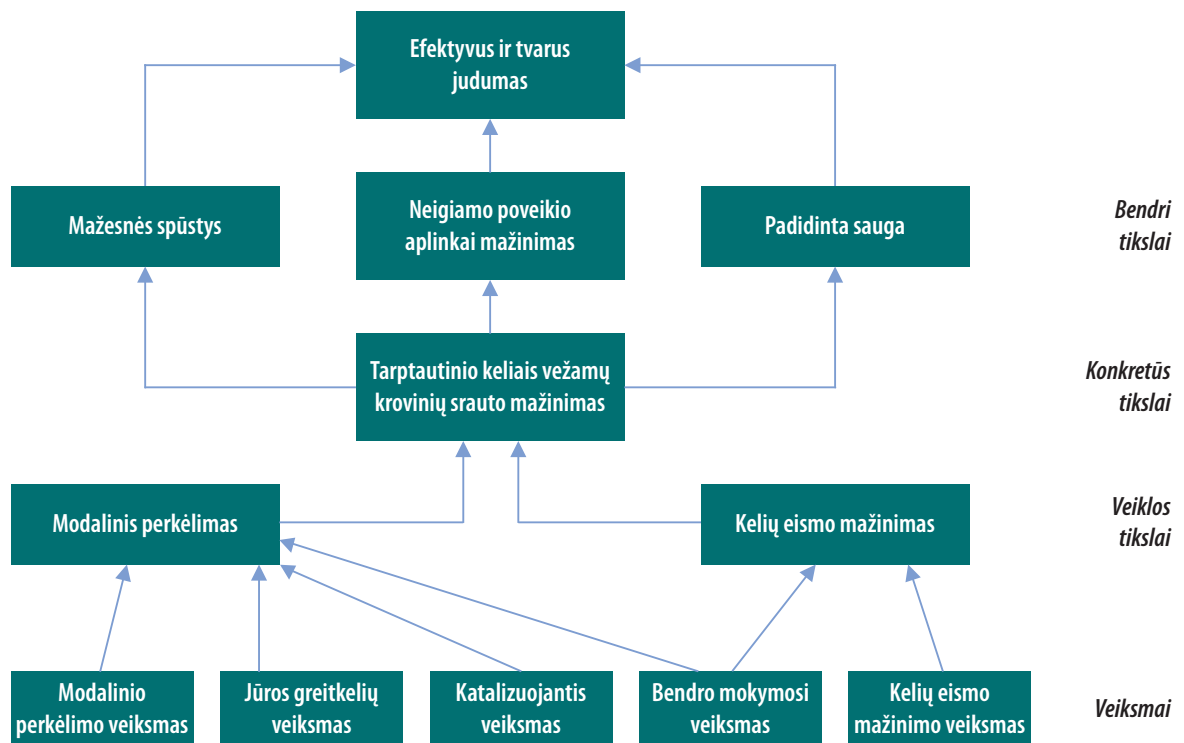
1. Daugiarūšiškumas – tai dviejų ar daugiau skirtingų transporto rūšių naudojimas vienai krovinių vežimo operacijai užbaigti. Aplinkos požiūriu daugiarūšis vežimas paprastai yra laikomas tvaresniu, kadangi jis sumažina „vien tik keliais“ gabenamų krovinių vežimo operacijų skaičių. Taigi vis dažnesnis įvairių transporto rūšių naudojimas jau daugelį metų yra vienas pagrindinių ES transporto politikos tikslų¹.
2. Vykdam šią politiką, 2003 m. ES teisės aktų leidėjas nustatė pirmąją „Marco Polo“ programą („Marco Polo I“ programą, kuriai buvo skirtas 102 milijonų eurų biudžetas). Ši programa buvo įgyvendinama 2003–2006 m. Vėliau buvo sukurta dabartinė „Marco Polo II“ programa (2007–2013 m.), kuriai skirtas daug didesnis (450 milijonų eurų) biudžetas, o taikymo sritis platesnė. Šios programos tikslas – mažinti didėjančią tarptautinę keliais gabenamų krovinių eismą perkeliant numatomą bendrą eismo padidėjimą į geležinkelių, vidaus vandenų kelių ir trumpųjų nuotolių laivybos transporto sistemas arba į šių transporto rūšių derinius. Tokiu būdu buvo siekiama sumažinti krovinių vežimo neigiamą poveikį aplinkai ir spūstis keliuose, pagerinti kelių eismo saugą bei prisidėti prie efektyvaus ir tvaraus mobilumo (žr. **1 diagramą**).
3. Komisija pasiūlė po 2013 m. ir toliau teikti krovinių vežimo paslaugoms skirtą ES paramą, skatinant „naujoviškų transporto paslaugų teikimą arba jau teikiamų išmėgintų transporto paslaugų naujus derinius, įskaitant tas paslaugas, kurias teikiant naudojamos „pažangiosios transporto sistemos“ (PTS), taip pat atitinkamų valdymo struktūrų kūrimą“². Kadangi *ex ante* įvertinimas nėra atliktas, vis dar neaišku, kaip bus įgyvendinti šie platūs tikslai, kokie yra konkretūs tikslai ir prioritetai bei kokia yra reikalinga laikoma finansavimo suma.

¹ 1992 m. Baltojoje knygoje „Tolėsnė bendrosios transporto politikos raida“ (COM(1992) 494 *final*, 1992 m. gruodžio 2 d.) tolygus transporto rūšių naudojimas yra įvardytas kaip pagrindinis tikslas. 2001 m. Baltojoje knygoje „Europos transporto politika 2010 m.: Laikas apsispręsti“ (COM(2001) 370 *final*, 2001 m. rugsėjo 12 d.) patvirtinta, kad svarbu iš naujo apvarstyti transporto rūšims tenkančias atitinkamas eismo dalis siekiant padidinti Europos transporto sistemos tvarumą. Turėjo būti skatinamas įvairiarūšis vežimas investuojant į geras jūros, vidaus vandenų kelių ir geležinkelių jungtis. Pagrindinis 2011 m. Baltosios knygos „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“ (COM(2011) 144 *final*, 2011 m. kovo 28 d.) tikslas – sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą ribojant spūsčių keliuose didėjamą ir nustatant efektyvias daugiarūšio transporto jungtis.

² COM(2011) 650 *final*/2, 2011 m. gruodžio 19 d., 38 straipsnis.

1 DIAGRAMA

„MARCO POLO II“ PROGRAMOS APŽVALGA IR TIKSLAI (MP II EX ANTE ĮVERTINIMO ATASKAITA, ECORYS, 2004 M. BIRŽELIO 15 D., P. 1)



„MARCO POLO“ PROGRAMŲ VALDYMAS

4.

„Marco Polo“ programas centralizuotai valdo Komisija. Projektų paraiškos siunčiamos paskelbus kasmetinius kvietimus teikti pasiūlymus. Jos vertinamos atsižvelgiant į finansavimo sąlygas ir taikant tinkamumo, atrankos ir sutarčių sudarymo kriterijus. Iš pradžių už programų valdymą visapusiškai atsakingas buvo Mobilumo ir transporto GD³, tačiau nuo 2008 m. kovo mėn. faktinį sistemos įgyvendinimą administruoja Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga (EACI). Mobilumo ir transporto GD ir EACI savo užduotimis dalijasi taip:

- a) Mobilumo ir transporto GD yra atsakingas už programų valdymą, o tai apima prioritetų nustatymą, metinės darbo programos parengimą ir patvirtinimą, metiniam kvietimui teikti pasiūlymus skirtų dokumentų parengimą ir šio kvietimo paskelbimą Oficialiajame leidinyje, santykių su valstybių narių valdžios institucijomis palaikymą, programos įgyvendinimo ir poveikio įvertinimą bei su EACI valdymu susijusios veiklos priežiūrą;
- b) EACI konsultuoja potencialius pareiškėjus, gauna, atplėšia ir vertina projektų pasiūlymus, derasi su pareiškėjais dėl sutarčių detalių, rengia Komisijos sprendimus dėl dotacijų skyrimo, gauna periodines projektų ataskaitas, prižiūri projektų vykdymą, moka išmokas naudos gavėjams ir teikia ataskaitas Komisijai.

³ Kuris tuo metu buvo vadinamas Transporto ir energetikos generaliniu direktoratu.

5. „Marco Polo“ programų parengimą paskatinusi pagrindinė priežastis buvo tai, kad rinkos ir reguliavimo trūkumai atgraso vežėjus nuo alternatyvų kelių transportui kūrimo. Taigi programų tikslas – kompensuoti pradinis vežėjų patirtus nuostolius, kuriuos jie patyrė dėl naujų transporto paslaugų, kuriomis eismas nukreipiamas iš kelių, kūrimo arba jų modernizavimo. ES subsidija skaičiuojama kaip mažiausia šių dydžių suma: i) vieno (iki 2009 m. kvietimo teikti pasiūlymus) arba dviejų eurų (po 2009 m. kvietimo teikti pasiūlymus) kaina už kiekvieną 500-ąjį iš kelių į kitas transporto rūšis perkeltą tonkilometrį; ii) 35 % tinkamų finansuoti išlaidų (kurių pusę sudaro bendro mokymosi veiksmų); iii) viso veiksmo vykdymo metu susikaupęs deficitas. Pavyzdys pateiktas **1 langelyje**.

6. Siekiant įgyvendinti su modaliniu perkėlimu susijusį tikslą, yra numatyti skirtingų tipų veiksmai (modalinio perkėlimo veiksmai, katalizuojantys veiksmai ir jūros greitkelių veiksmai, žr. žodynėlį), tačiau pagal „Marco Polo II“ programą taip pat finansuojami projektai, kuriais siekiama didesnio tarptautinio krovinio vežimo (daugiausia ES viduje) efektyvumo (kelių eismo mažinimo veiksmai).

1 LANGELIS

PAGAL MP PROGRAMĄ TEIKIAMOS SUBSIDIJOS SUMOS APSKAIČIAVIMO PAVYZDYS

Jei „Marco Polo“ projektas būtų buvęs atrinktas remiantis 2009 m. paskelbtu kvietimu teikti pasiūlymus, būtų buvęs atliktas modalinis 600 milijonų tkm perkėlimas iš kelių į kitas transporto rūšis, ir jei šio projekto tinkamos finansuoti išlaidos būtų sudariusios 35 milijonus eurų (iš kurių 4 milijonai eurų tektų investicijoms į pagalbinę infrastruktūrą), o netinkamos finansuoti išlaidos – 9 milijonus eurų, ir įgyvendinus šį projektą būtų gautos 41 milijono eurų pajamos, būtų pritaikytas šis subsidijos skaičiavimo metodas:

Pirma suma: pritaikius 2009 m. kvietimo teikti pasiūlymus metu galiojusį 2 eurų už 500 tkm įnašo dydį, susidaro **2,4 milijono eurų** ES įnašo, mokėtino už krovinio kiekių, perkeltus iš kelių į kitas transporto rūšis, suma;

Antra suma: pritaikius maksimalią 35 % siekiančią su 35 milijonais eurų tinkamų finansuoti išlaidų susijusią intervencijos normą, susidaro dar viena **12,25 milijono eurų** suma;

Trečia suma: atlikus operaciją buvo gautos 41 milijono eurų pajamos, o (tiek tinkamos, tiek netinkamos finansuoti) išlaidos siekė 44 milijonus eurų, taigi susidarė **3 milijonų eurų** nuostolis.

Šiuo atveju subsidijos dydis neviršys **2,4 milijono eurų** (mažiausios iš visų trijų sumų).

7. Programa taip pat apima ir kitus, prie modalinio perkėlimo tikslo tiesiogiai neprisidedančius projektus (sudarantčius bendro mokymosi veiksmų dalį) ir kitas išlaidas (neviršijančias 5 % biudžeto ribos). Taigi 2009–2012 m. maždaug 11,8 milijono eurų subsidijos⁴ buvo skirtos:

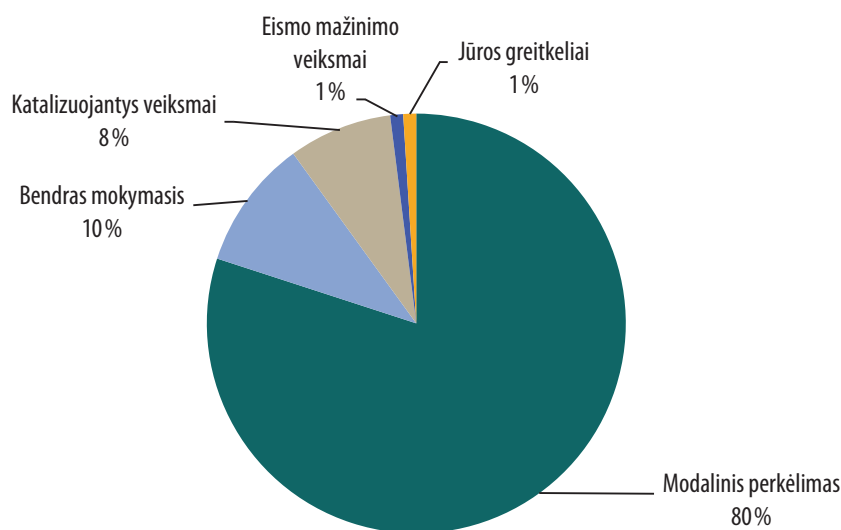
- kaip bendro mokymosi veiksmai įgyvendintiems projektams, kuriais netiesiogiai siekiama modalinio perkėlimo tikslo, gerinant su krovinių transporto logistikos sektoriumi susijusias žinias ir skatinant pažangių bendradarbiavimo krovinių rinkoje metodų ir procedūrų taikymą. Iki 2011 m. pabaigos 16-ai projektų buvo išmokėta apie 8,1 milijono eurų;
- papildomoms priemonėms, kurios buvo pradėtos vykdyti siekiant paremti esamus veiksmus ir toliau plėtoti programą. Šios priemonės apėmė programai skatinti skirtą komunikacinę veiklą, vidaus vandenų kelių transporto paslaugų ir krovinių vežimo pavieniais vagonais tyrimus ir indėlį vykdant Europos trumpųjų nuotolių laivybos rėmimo programą (šiuo tikslu buvo išmokėta 3,7 milijono eurų suma).

⁴ Tai sudaro 12,5 % pagal programas išmokėtų lėšų sumos.

8. Iš penkių pagal programą finansuojamų veiksmų tipų modalinio perkėlimo veiksmams priklausančios projektai sudaro pagrindinę programų dalį. Jiems tenka 80 % pasirašytų susitarimų dėl dotacijų (žr. **2 diagramą**).

2 DIAGRAMA

PAGAL „MARCO POLO“ PROGRAMAS SKIRIAMŲ LĖŠŲ PANAUDOJIMAS PAGAL VEIKSMŲ TIPĄ (EACI 2010 M. METINĖ VEIKLOS ATASKAITA, 5.4 PRIEDAS, 1 PUNKTAS)



AUDITO APIMTIS IR METODAS

9. Audito Rūmų audito tikslas buvo nustatyti, ar „Marco Polo“ programos buvo veiksmingos. Šiuo tikslu jie vertino, ar Komisija taip planavo programas, jas valdė ir prižiūrėjo, kad kiek įmanoma labiau padidintų jų veiksmingumą. Audito Rūmai taip pat kelių finansuotų projektų atveju vertino, ar juos įgyvendinus buvo pasiekti numatyti tikslai.
10. Auditas apėmė „Marco Polo I“ programą ir iki 2012 m. liepos mėn. vykdytą dabartinę „Marco Polo II“ programą. Audito metu buvo taikomos įvairios audito procedūros: nagrinėjamos bylos, rengiami pokalbiai ir analizuojami poveikio įvertinimai, kito pobūdžio vertinimai ir tyrimų rezultatai bei tikrinami projektų pasiūlymų vertinimai. Audito Rūmai taip pat vertino Mobilumo ir transporto GD turimą informaciją apie valstybėse narėse įgyvendinamas paramos sistemas, tikrino audito metu taikytas nacionalinių transporto paslaugų paramos sistemas ir apklausė atrinktas nacionalines valdžios institucijas, projektų auditų metu dalyvavusias „Marco Polo“ programos komiteto darbe.
11. Be to, buvo rengiami pokalbiai su atitinkamais subjektais ir vietoje tikrinami 16 užbaigtų „modalinio perkėlimo“ veiksmų tipui (o šio tipo veiksmų sudaro pagrindinę programos dalį, žr. 8 dalį) priklausančių projektų laimėjimai Belgijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Liuksemburge ir Nyderlanduose (**1 priede** pateikta išsami su projektų turiniu ir rezultatais susijusi informacija). **2 langelyje** pateiktas trumpas dviejų audituotų projektų aprašymas.
12. Su 16 audituotų projektų susiję įsipareigojimai sudarė 19,5 milijono eurų, o mokėjimai – 11,4 milijono eurų. Pusė jų buvo patvirtinti pagal MP I, o kita pusė – pagal MP II programą. Keturi jų buvo trumpųjų nuotolių laivybos projektai, vienas – geležinkelių ir vidaus vandenų kelių transporto derinys, o likę 11 projektų buvo geležinkelių projektai. Su 16 projektų susiję 14 naudos gavėjų buvo didžiausių transporto bendrovių konsorciūmai, nacionalinės geležinkelių bendrovės arba tarptautinės laivybos linijos.

AUDITUOTŲ „MARCO POLO“ PROJEKTŲ PAVYZDŽIAI

- a) „Sirius 1“ buvo geležinkelių projektas, kurio metu iš Prancūzijos gamybos įmonės įvairioms Vokietijos logistikos platformoms buvo gabenamas natūralus mineralinis vanduo. Šio projekto tikslas buvo pagerinti pajėgumus ir klientų aptarnavimo kokybę bei prisidėti prie bendrovės su išmetamu anglies dioksido kiekiu susijusio tikslo (2008–2012 m. 40 % sumažinti tiesioginei atsakomybei priskirtų procesų apimtį ir su visais prekių ženklais susijusius jo kiekius).



© Europos Audito Rūmai.

Gamybos įmonėje S.A. des Eaux Minérales d'Evian į traukinius kraunamas vanduo.

- b) „Gulf Stream“ – tai trumpųjų nuotolių laivybos projektas, siūlantis krovinių gabenimo jūra tarp šiaurės Ispanijos ir pietų Anglijos alternatyvą. Tai – krovinių su riedmenimis gabenimo pirmyn ir atgal paslaugos, teikiamos kiekvieną savaitgalį aptarnaujant Ispanijos uostą Santanderą ir pietinėje Anglijos pakrantėje esantį Pulo miestą siekiant išspręsti sunkvežimių, besinaudojančių Prancūzijos nacionaliniu kelių tinklu, eismo savaitgaliais draudimo problemą.



© BAI SA Brittany Ferries Port du Bloscon

Iš laivo išvažiuojantys sunkvežimiai, savaitgalį vežantys krovinius į paskirties vietą.

PASTABOS

PROGRAMOS NEBUVO VEIKSMINGOS

REZULTATAI TOLI GRAŽU NEATITIKO LŪKESČIŲ...

13. Teisės aktuose buvo nustatyti kiekybiniai metiniai modalinio perkėlimo tikslai, kurie turėjo būti pasiekti įgyvendinant abi programas. Vykdam MP I programą turėjo būti pasiektas metinis 12 milijardų tkm tikslas. MP II programos metinis tikslas buvo padidintas iki „didžiausios“ 20,5 milijardo tkm sudarančio prieaugio dalies⁵ remiantis pasiūlymu dėl 740 milijonų eurų finansinio paketo, kuris turėjo apimti paramą infrastruktūrai. Nepaisant to, kad teisėkūros procedūros metu infrastruktūrai skirtos sumos buvo atmestos, pradinis tikslas iš esmės buvo išlaikytas.
14. Atlikus nustatytų tikslų ir ataskaitose pateiktų programų pasiekimų palyginimą paaiškėjo, kad rezultatai ir toliau yra labai prasti (žr. **1 lentelę**).
15. Pranešti su modaliniu perkėlimu susiję duomenys yra galutiniai tik MP I atveju; jais nurodoma, kad iš kelių į kitas transporto rūšis buvo perkelta 22,1 milijardo tkm krovinijų. Nors šis rezultatas prilygsta iš kelių į kitas transporto rūšis perkeltai 1 230 000 sunkvežimių įveiktai 1000 km kelio nei (o tai yra atstumas nuo Berlyno iki Paryžiaus), kiekvienam sunkvežimiui vežant 18 tonų krovinijų⁶, šis dydis vis dar sudaro tik 46 % prognoje numatyto tikslo.
16. 2007–2010 m. vykdam MP II programą buvo pasiekta tik 23,9 % įsipareigoto atlikti krovinijų perkėlimo (žr. **1 lentelę**). Nors MP II programa vis dar vykdoma, ji neužtikrins visapusiško numatytos didžiausios 20,5 milijardo tkm per metus krovinijų kiekio dalies perkėlimo, kadangi į metinius kvietimus teikti projektų pasiūlymus neatsiliepia pakankamai suinteresuotųjų asmenų. Todėl visų pagal programą numatytų lėšų nepakaks tikslui pasiekti, net jeigu visiškai pasiteisintų visi įgyvendinami projektai.

⁵ 2006 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1692/2006, nustatančio antrąją „Marco Polo“ programą dėl Bendrijos finansinės paramos teikimo krovinių transporto sistemos atitikčiai aplinkosaugos reikalavimams didinti („Marco Polo II“) ir panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1382/2003 (OL L 328, 2006 11 24, p. 1) 1 straipsnyje nustatyta, kad programa turėtų užtikrinti, kad „(...) [kroviniai], kurie kiekvienais metais sudaro didžiausią dalį numatomo bendro tarptautiniais keliais vežamų krovinijų srauto prieaugio, matuojamo tonkilometrais, [būtų] nukreipti iš kelių (...)“. Pagal to paties reglamento 2 konstatuojamąją dalį įvertinta, kad bendro tarptautiniais keliais gabenamų krovinijų srauto prieaugis sieks 20,5 milijardų tonkilometrų per metus. To paties reglamento 4 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad programa turėtų padėti nukreipti iš kelių „bent jau numatomą bendrą tarptautinio krovinių transporto prieaugį, tačiau pageidautina daugiau“.

⁶ Šaltinis: MP informacinės dienos metu EACI atliktas pristatymas, 2012 m. birželio 28 d.

... O KROVINIŲ NUKREIPIMO IŠ KELIŲ POVEIKIS YRA MENKAS

- 17.** MPI programai skirta parama dar 2003 m. buvo ketinama nukreipti iš kelių bent jau numatomą bendrą keliais gabenamų krovinių eismo prieaugį. MP II atveju šis tikslas buvo pakeistas nurodant, kad turi būti perkelta „didžiausia“ numatomo bendro keliais gabenamų krovinių eismo prieaugio dalis. **3 diagramoje** parodyta, kad remiantis Komisijos (Eurostato GD) pateiktais duomenimis, 2003 m. keliams teko 46 % bendro ES vežamų krovinių kiekio, o jūrų transportui, geležinkeliams ir vidaus vandenų keliams – atitinkamai 38 %, 11 % ir 3,5 %. 2010 m. kelių transportui tenkanti bendra visų vežamų krovinių dalis padidėjo iki 50 %, tuo tarpu jūrų transportui tenkanti dalis sumažėjo iki 33 %, o geležinkeliams ir vidaus vandenų keliams tenkančios dalys nekito ir toliau atitinkamai sudarė 11 % ir 4 %.

1 LENTELĖ

NUORODINĖS, ĮSIPAREIGOTOS IR ATASKAITOS PATEIKTOS IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS PAGAL „MARCO POLO“ PROGRAMAS PERKELTŲ KROVINIŲ APIMTYS, IŠREIKŠTOS MILIJARDAIS TKM (AUDITO RŪMŲ ATLIKTI SKAIČIAVIMAI, PAGRĮSTI KOMISIJOS IR EACI DOKUMENTAIS¹⁾

	Metinis tikslas	Įsipareigotas atlikti perkėlimas ²⁾	(EACI) ataskaitose pateiktas perkėlimas	Pasiekta procentinė dalis ³⁾
MP I				
2003	12,00	12,40	7,25	58,51
2004	12,00	14,38	6,33	43,99
2005	12,00	9,53	4,95	51,94
2006	12,00	11,40	3,55	31,17
MP I, iš viso	48,00	47,71	22,08	46,28
	Vidurkis MP I mastu			46,00
MP II	⁴⁾			
2007	20,50	27,83	10,02	36,00
2008	20,50	16,33	3,40	20,82
2009	20,50	15,68	2,82	17,98
2010	20,50	14,15	3,40	24,03
2011	20,50	13,70	0,00	0,00
MP II, iš viso	102,50	87,69	19,64	22,40
	Vidurkis MP II mastu 2007–2010 m. (2012 12 31)			19,16
Bendra suma	150,50	135,40	41,72	

¹⁾ Remiantis naujausiais 2012 m. gruodžio 31 d. duomenimis.

²⁾ Kiekiai, kuriuos buvo planuojama perkelti remiantis Komisijos, o nuo 2008 m. kovo mėn. ir EACI pasirašytais susitarimais dėl dotacijų.

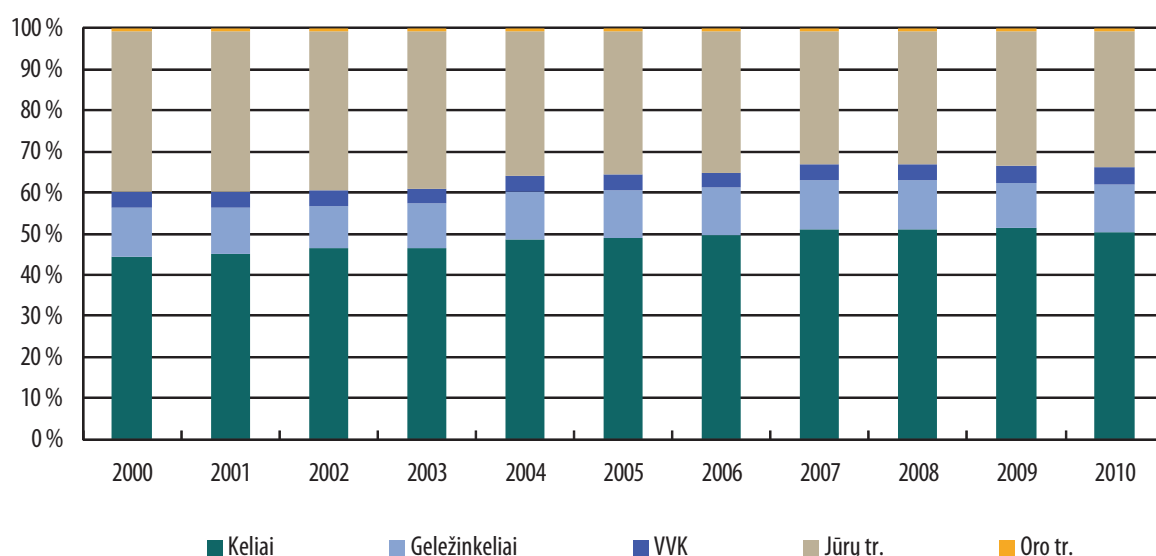
³⁾ Ataskaitose pateikti perkelti kiekiai palyginti su įsipareigotais perkelti kiekiais.

⁴⁾ MP II atveju metinis tikslas turėtų būti „didžiausia“ 20,5 milijardo tkm sudarančio prieaugio dalis.

- 18.** Dėl 2007 m. prasidėjusios finansų ir ekonomikos krizės transporto apimtys apskritai sumažėjo. Užfiksuoti dideli su kai kuriomis transporto rūšimis susiję nuostoliai: geležinkeliais gabenamų krovinių kiekis sumažėjo 17,9 %, o vidaus vandenų kelių eismas sumažėjo 10,6 %. Susidūrę su krize, vežėjai sumažino savo kainas, kad jų transporto priemonės ir toliau važinėtų keliais. Tai sudarė kliūtis, trukdančias pereiti prie kitų (ne kelių transporto) rūšių ir paskatino pereiti nuo ne keliuose vykdomų transporto operacijų prie vien tik keliuose vykdomų transporto operacijų (atvirkštinis modalinis perkėlimas), o tai išryškino dabartinės programos koncepcijai būdingą ciklinį pažeidžiamumą.
- 19.** Įgyvendinus MP I programą užtikrintas 22,1 milijardo tkm modalinis perkėlimas, apie kurį pranešta, sudarė tik 0,3 % viso ES tarptautinio keliais vežamų krovinių srauto ir maždaug 25 % tuo laikotarpiu išaugusių ES tarptautinio krovinių vežimo kelių transportu apimčių. Pagrindinė tai sąlygojusi priežastis buvo ta, kad 2003–2006 m. išaugusios tarptautinio keliais vežamų krovinių srauto apimtys (113,7 milijardo tkm) buvo daug didesnės nei buvo numatyta pradžioje (48 milijardai tkm).

3 DIAGRAMA

ES TERITORIJOJE VYKDOMAM, NACIONALINIAM IR TARPTAUTINIAM KROVINIŲ GABENIMUI NAUDOJAMOS TRANSPORTO RŪŠYS LAIKUI BĖGANT (AUDITO RŪMAMS EUROSTATO PATEIKTI DUOMENYS)

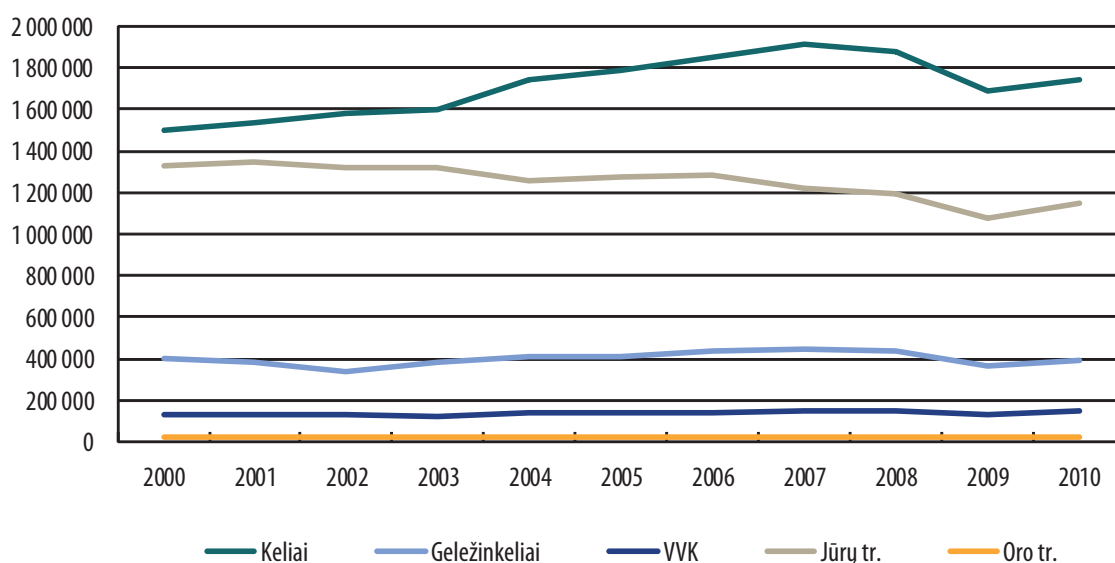


Šaltinis: Eurostatas.

20. Audito metu buvo užbaigti tik keli su MP II programa susiję projektai ir buvo dar anksti atlikti galutinį jų veiksmingumo ir galimo poveikio įvertinimą. Tačiau turint omeny esamus biudžeto asignavimus ir ribotą jų įsisavinimą, mažai tikėtina, kad programa turės svarios įtakos perkeliant eismą iš kelių į kitas transporto rūšis (žr. **2 lentelę**).
21. Krovinių vežimas keliais vis dar yra vyraujanti transporto rūšis, o geležinkelių ir vidaus vandenų kelių svarba vis dar yra labai nedidelė. **4 diagramoje** parodyta, kad iki 2007 m. krovinių vežimo keliais apimtys kiekvienais metais didėjo, 2007–2009 m. visomis transporto rūšimis vežamų krovinių apimtys dėl krizės sumažėjo, o nuo 2009 m. vėl pastebima aiški krovinių, vežamų daugiausia keliais ir jūros atkarpomis, apimčių didėjimo tendencija, tuo tarpu geležinkeliams ir vidaus vandenų keliams tenkančios krovinių dalies padidinti nepavyko.

4 DIAGRAMA

ES KROVINIŲ VEŽIMO APIMTYS PAGAL TRANSPORTO RŪŠIS, IŠREIKŠTOS MILIJONAIS TKM (3 DIAGRAMOS DUOMENYS PATEIKTI KAIP KIEKVIENAI TRANSPORTO RŪŠIAI TENKANTI PROCENTINĖ DALIS)



Šaltinis: Eurostatas.

NEĮMANOMA ĮVERTINTI TIKROJO POVEIKIO

- 22.** Programai skirtomis lėšomis turėjo būti siekiama prisidėti įgyvendinant krovinių vežimo neigiamo poveikio aplinkai ir spūsčių keliuose mažinimo bei kelių eismo saugos gerinimo politinius tikslus. Audito Rūmai atkreipė dėmesį į Komisijos įverčius, kad už kiekvieną į „Marco Polo I“ programą investuotą eurą buvo gauta 13,30 euro aplinkosauginė nauda⁷.
- 23.** Tačiau remiantis turimais spūsčių keliuose ir eismo įvykių duomenimis neįmanoma įvertinti tikrojo poveikio, kadangi Eurostatas neturi nustatytos oficialios metodikos ir suderintų statistinių su spūstimis keliuose susijusių duomenų, o duomenys apie eismo įvykius yra neišsamūs. Be to, nors yra visuotinai pripažįstama, kad alternatyvos vien tik kelių transportui paprastai suteikia didesnės naudos plačiajai bendruomenei, tikėtina, kad tikrasis atsvaros dydis bus daug žemesnis. Taip yra todėl, kad 2004–2010 m. naudoti „Marco Polo“ skaičiuoklės duomenys⁸ buvo pasenę ir todėl netikslūs. Dėl mokslinių tyrimų ir inovacijų nuo 2004 m. kelių transportas palaipsniui darėsi vis mažiau taršus⁹. Į tai Komisija, 2005–2010 m. rengdama kvietimus teikti pasiūlymus, neatsižvelgė. Tik 2011 m. kvietimo teikti pasiūlymus metu buvo naudojami nauji krovinių vežimo geležinkeliais, vidaus vandens keliais ir trumpųjų nuotolių laivybos transporto sistemos kiekybinio poveikio nustatymo koeficientai ir nauja metodika. O tai kai kuriais atvejais nė kiek ne geriau nei vien tik kelių transporto alternatyva (žr. **II priedą**). Pavyzdžiui, nebeliko didelio skirtumo tarp vien tik kelių transporto priemonių ir dyzelinių traukinių, mažų baržų ar naudojant įprastinius degalus varomų ro-ro keleivinių laivų („Ro / Pax“), plaukiančių 20–23 mazgų greičiu. „Ro / Pax“ laivams viršijus 23 mazgų greitį, aplinkos požiūriu netgi geriau būtų krovinių gabenti sunkvežimiu.

⁷ MP informacinės dienos metu EACI atliktas pristatymas, 2012 m. birželio 28 d.

⁸ „Marco Polo skaičiuoklė“ – tai automatinė lentelinė skaičiuoklė, skirta palyginti teorines su aplinkos veiksniais (kaip antai oro tarša, klimato kaita, triukšmas) bei socialiniais ir ekonominiais veiksniais (pavyzdžiui, eismo įvykiais, spūstimis ir infrastruktūra) susijusias išorės sąnaudas. Skaičiavimai yra išreikšti eurai už tkm, lyginant „vien tik kelių“ transporto sprendimą ir alternatyvų daugiarūšio vežimo (geležinkeliais, vidaus vandens keliais ir trumpųjų nuotolių laivybos transporto sistemomis) sprendimą, dėl kurio pateikta paraiška.

⁹ „MP II ex ante vertinimo ataskaita“, *Ecorys*, 2004 m. birželio 15 d., p. 56: „palyginus šiuolaikinius sunkvežiminių variklius su pasenusiais arba greitaeigių laivų varikliais, gali paaiškėti, kad kelių transportas yra aplinką tausojanti alternatyva“.

PASIŪLYTŲ AKTUALIŲ PROJEKTŲ SKAIČIUS BUVO NEPAKANKAMAS...

- 24.** Pagal šią programą finansuojami projektai – tai vienas iš tų retų pavyzdžių, kai ES lėšos turi būti išmokamos remiantis gautais rezultatais. Audito Rūmai pripažįsta, kad EACI turi įdiegusi procedūras, leidžiančias skirti ES lėšas labiausiai atrankos kriterijus atitinkantiems projektams. Tačiau siūlomų aukštos kokybės projektų skaičius dažniausiai yra nepakankamas (tik 2004 m. buvo paskirti visi turimi ištekliai, žr. **2 lentelę**).
- 25.** Taigi vykdant MP programas susiduriama su jų asignavimų panaudojimo problemomis. Buvo išmokėta tik 41,8 milijono eurų (41 %) visos 101,8 milijonų eurų MP I skirtos finansinės paramos¹⁰. MP II programai yra skirtas 450 milijonų eurų biudžetas; iš jų iki 2012 m. pabaigos daugiausia avansais buvo išmokėta tik 77,8 milijono eurų suma (25 % turimo biudžeto). Todėl tikėtina, kad liks nepanaudota nemaža lėšų suma ir nebus pasiekti bendri nustatyti tikslai.

¹⁰ Ši suma apėmė 1,4 milijono eurų išmokas, skirtas dviem projektams, kurie buvo įgyvendinti kaip katalizuojančių veiksmų, kuriais nebuvo remiamas modalinis perkėlimas, dalis: ES lėšos buvo išmokėtos lokomotyviui pertvarkyti ir projekto įgyvendinimo ataskaitoms rengti.

2 LENTELĖ

PROJEKTŲ BEI PAGAL „MARCO POLO“ PROGRAMAS NUMATYTŲ, SKIRTŲ IR IŠMOKĖTŲ LĖŠŲ MILIJONAIŠ EURŲ APŽVALGA (KOMISIJOS IR EACI DOKUMENTAIS PAGRĮSTI AUDITO RŪMŲ SKAIČIAVIMAI¹⁾)

	Projektų skaičius	Turimas biudžetas	Skirtos lėšos	Skirtų lėšų procentinė dalis palyginti su bendru biudžetu	Išmokėtos lėšos	Išmokėtų lėšų procentinė dalis palyginti su bendru biudžetu
MP I						
2003	13	15,0	13,0	86,7	7,3	48,7
2004	12	20,4	20,4	100,0	12,3	60,3
2005	15	30,7	21,4	69,7	12,8	41,7
2006	15	35,7	18,9	52,9	9,4	26,3
MP I, iš viso	55	101,8	73,7	77,3	41,8	41,1
MP II						
2007	20	58,0	45,4	78,3	18,7	32,2
2008	28	59,0	34,4	58,3	9,9	16,8
2009	21	66,3	61,9	93,4	23,2	35,0
2010	30	64,0	52,2	81,6	17,1	26,7
2011	18	56,9	33,6	59,1	8,8	15,5
MP II, iš viso	117	304,2	227,5	74,1	77,7	25,5
Bendra suma	172	406,0	301,2		119,5	

¹⁾ Remiantis naujausiais 2012 m. gruodžio 31 d. duomenimis.

**...TODĖL, KAD PADĖTIS RINKOJE IR DALYVAVIMO SISTEMOJE
SĄLYGOS NESKATINO VEŽĖJŲ PASINAUDOTI SCHEMAS TEIKIAMAIS
PRIVALUMAIS**

26.

Be to, kad padėtis rinkoje pasikeitė (žr. 18 dalį), kita svarbi mažo asignavimų panaudojimo lygio priežastis ta, kad pagal MP programas skiriamos paramos teikimo procesas pasirodė esąs ilgas, rizikingas, sudėtingas ir brangus:

- a) audituotiems naudos gavėjams prireikė vidutiniškai dvejų metų, kad gautų teisę naudotis sistema (nuo pirmosios projekto idėjos pateikimo dienos iki susitarimo dėl dotacijų pasirašymo). Iš jų vidutiniškai vieneri metai prabėgdavo nuo kvietimo teikti pasiūlymus rengimo užbaigimo dienos iki susitarimų dėl dotacijų pasirašymo dienos. Naudos gavėjų vieninga nuomone, tai – pernelyg ilgas laiko tarpas nuolat besikeičiančiomis verslo aplinkos sąlygomis. Audito Rūmai nustatė, kad per tą laiką buvo prarasti keli klientai. Kadangi dėl teisingo traktavimo ir sąžiningos konkurencijos priežasčių Komisija ir EACI neleido atlikti pirminių maršrutų, pervežamų produktų arba pradinių taškų ir paskirties vietos pakeitimų, 53 iš 154 (arba 34 %) 2003–2010 m. atrinktų projektų buvo priskirti „neprasidėjusiems arba anksti pasibaigusiems projektams“. Tai sudarė 64,2 milijono eurų įsipareigojimų ir 3,7 milijono eurų mokėjimų;
- b) investicijos į pagalbinę infrastruktūrą vis dar teikiamos naudos gavėjams prisiimant visą riziką: nors teisės aktuose numatyta tokios infrastruktūros dalinio finansavimo galimybė, taikant finansavimo mechanizmą dotacija paprastai skiriama tik už perkeltą tkm apimtį, taigi pagal programą bendrai finansuoti investicijų į infrastruktūrą faktiškai yra neįmanoma;
- c) vežėjų nuomone, programos sąlygos yra pernelyg sudėtingos ir neatspindi einamųjų reikalų tikrovės, o tai paaiškina, kodėl daugelis naudos gavėjų naudojo konsultantų paslaugomis dokumentacijai tvarkyti¹¹;
- d) be to, dalyvaujant MP programose patiriama daug išlaidų¹²: remiantis konsorciumo narių paskirtų darbuotojų kelionės išlaidomis bei su naudos gavėjų darbuotojų atliktu darbu, kurį vienas žmogus atlieka per vieną mėnesį, susijusiais konsultavimo mokesčiais ir išlaidomis, paraiškos parengimas 16-ai audituotų naudos gavėjų vidutiniškai kainavo 105 000 eurų.

¹¹ Su 16 tikrintų projektų susiję 14 naudos gavėjų (arba 87 %) naudojo konsultavimo paslaugomis.

¹² Reglamento (EB) Nr. 1692/2006 4 konstatuojamojo dalyje ir 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 923/2009, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1692/2006 (OL L 266, 2009 10 9, p. 1), 8 konstatuojamojo dalyje tikėtasi, kad programoje dalyvaus daug mažųjų ir vidutinių įmonių (MVĮ). Dėl programų sudėtingumo, didelių išlaidų ir aukštų ribinių verčių, kurias viršijus bendrasis finansavimas netaikomas, MVĮ sudarė tik 24 % MP naudos gavėjų (Šaltinis: EACI duomenys).

NEŽINOMA, KOKIE EISMO SRAUTAI BUVO IŠ TIKRŲJŲ PERKELTI IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS,...

- 27.** **1 lentelės** 4 stulpelyje nurodytos ataskaitose pateiktos iš kelių į kitas transporto rūšis perkeltų krovinių apimtys. Audito metu nebuvo gautas patikinimas, kad šie skaičiai yra patikimi. Pirma, esamų paslaugų tobulinimo atvejais EACI, neatlikusi jokių patikrų, patvirtino krovinių, kurie, kaip buvo deklaruota, prieš prasidedant projektui buvo pervežti tuo pačiu maršrutu, apimtis (šie kiekiai yra atskaitomi pasibaigus projektui, kad būtų galima apskaičiuoti modalinio perkėlimo padidėjimą). Antra, atlikus pirmuosius *ex post* finansinius auditus, kurių metu buvo tikrinamos ataskaitose pateiktos modalinio perkėlimo apimtys ir kuriuos EACI užbaigė tik 2011 m., buvo nustatyta klaidų¹³, o vienu atveju duomenys buvo parengti remiantis ne grynuoju, o bendruoju svoriu.
- 28.** Audito Rūmams atlikus 16 projektų auditus, paaiškėjo, kad tik vieno projekto atveju buvo parengti tikslūs su kiekiais, pasvertais kroviniams pasiekus terminalus, susiję duomenys. Šešiais atvejais testų vietoje metu nebuvo galima pasinaudoti priemone, naudojama grynam svariui užregistruoti, o likusių devynių projektų atveju, šią priemonę pritaikius, paaiškėjo, kad audito sekos patikimumas yra nedidelis, o permokų rizika – išaugusi. Pavyzdžiui, su vienu projektu susijusiame transporto dokumente (CMR¹⁴) svoris nebuvo nurodytas, o kitu atveju atlikus testus siekiant palyginti sistemoje užregistruotą svorį su atitinkamuose CMR nurodytais svoriais, atitikmuo nebuvo rastas, todėl naudos gavėjas nebuvo įsitikinęs, ar EACI jis buvo pranešęs bendruosius ar grynuosius svorius.

...PUSĖS AUDITUOTŲ PROJEKTŲ TVARUMAS MENKAS,...

- 29.** Kadangi vienkartinį operacijų, kurios nėra tvarios, finansavimas neturi prasmės, tikimasi, kad finansuojami projektai taps perspektyvūs jų vykdymo laikotarpiu (t. y. maksimaliu trejų metų trukmės laikotarpiu) ir kad su jais susijusi veikla ir toliau bus vykdoma. Nors reglamentuose tvarumas yra konkrečiai įvardytas kaip viena finansavimo sąlygų¹⁵, į šią nuostatą pasirašytuose susitarimuose dėl dotacijų nebuvo atsižvelgta, o tvarumas pasibaigus projektams nebuvo patikrintas.

¹³ Vienoje ataskaitoje nurodytas EACI *ex ante* nustatytas 20 % klaidų lygis.

¹⁴ CMR važtaraštis – tai tarptautinio krovinių vežimo keliais metu naudojamas dokumentas, pagrįstas „Tarptautinio krovinių vežimo keliais sutarties konvencija“ (1956 m. gegužės 19 d. Ženevoje pasirašyta Jungtinių Tautų konvencija).

¹⁵ 2003 m. liepos 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1382/2003 dėl Bendrijos finansinės pagalbos teikimo siekiant pagerinti krovinių transporto sistemos aplinkosaugos veiksmingumą („Marko Polo“ programa) (OL L 196, 2003 8 2, p. 1) 5 straipsnio 1 dalies a punktas ir Reglamento (EB) Nr. 1692/2006 I priedas.

30. Be to, prie menko tvarumo prisidėjo visų pirma su geležinkeliais susijusi sudėtinga darbo aplinka. Naudos gavėjai, diegdami geležinkelių paslaugas, susidūrė su didele operacine rizika, o šias paslaugas pradėjus teikti, patyrė sunkumų bendradarbiaudami su nacionalinėmis geležinkelių bendrovėmis dėl nenumatytų techninės priežiūros darbų, geležinkelių ir uostų darbuotojų streikų bei sąveikumo nebuvimo. Vieno audituoto projekto atveju dėl šių priežasčių per visą projekto laikotarpį buvo atšaukta 20 % suplanuotų išvykimų, kito projekto atveju trečiaisiais jo veiklos vykdymo metais įvyko 44 incidentai, kurie sąlygojo daugiau kaip savaitę trukusius prekių pristatymo vėlavimo atvejus ir paslaugų teikimo sutrikimus, o dar kito projekto atveju naudos gavėjas kelyje nuo savo gamybos įmonės, įsisteigusios Rumunijoje, iki paskirstymo centro, esančio šiaurės Italijoje, buvo priverstas atlikti keturis lokomotyvų pakeitimus.

¹⁶ „Marco Polo I“ programos įvertinimas, *Ecorys*, 2007 m. lapkričio 7 d., 3.6 dalis.

¹⁷ COM(2012) 675 final, 2012 m. lapkričio 21 d., p. 6.

31. Todėl nemažai programos naudos gavėjų nusprendė nutraukti projektų vykdymą likus dar daug laiko iki jų sutarčių galiojimo pabaigos, o daugelis bebaigiančių projektus vykdyti naudos gavėjų, pasibaigus projekto finansavimui, nutraukė paslaugos teikimą arba ženkliai pakeitė jos apimtį. 6 iš 16 Audito Rūmų audituotų projektų atveju subsidijuojamos paslaugos (dėl nepakankamų apimčių arba dėl to, kad vienas iš partnerių pasitraukė arba bankrutavo) audito metu jau nebebuvo teikiamos, o kitos dvi paslaugos buvo teikiamos, tačiau jų apimtis buvo sumažinta.

...O PROJEKTAI BŪTŲ BUVĘ PRADĖTI VYKDYTI NET IR BE ES FINANSAVIMO

32. Audito Rūmams patikrinus „Marco Polo“ projektus buvo gauta įrodymų, kad dėl ES finansavimo šiuos projektus buvo galima pradėti vykdyti anksčiau, buvo padidintas paslaugų teikimo mastas arba buvo galima anksčiau gauti savo investicijų grąžą.

33. Tačiau audito metu taip pat buvo nustatyta rimtų savaimingumo efekto požymių, pavyzdžiui:

- 13 iš 16 patikrintų naudos gavėjų patvirtino, kad jie net ir negavę subsidijos būtų įdiegę ir teikę transporto paslaugas;
- *Ecorys* vertintojas pažymėjo, kad „dauguma projektų taip pat būtų buvę pradėti vykdyti jiems neskyrus subsidijos“¹⁶;
- Komisija, kaip programos valdytoja, savo naujausioje Europos Parlamentui ir Tarybai skirtoje ataskaitoje¹⁷ nurodė, kad „42 % naudos gavėjų pareiškė, jog jų projektai neabejotinai būtų buvę pradėti vykdyti ir be MP lėšų“.

- 34.** Tai galima paaiškinti tuo, kad i) dėl su išlaidomis susijusių priežasčių sunkios prekės ilgus atstumus šiaip ar taip būtų gabenamos jūrų, geležinkelių ar vidaus vandenų keliais, ypač tada, kai krovinių vežimą galima suplanuoti iš anksto ir kad ii) MP lėšos padengia tokią nedidelę bendrų projekto išlaidų dalį, kad šis finansavimas negali būti laikomas realia pasakata (16 Audito Rūmų audituotų projektų atveju subsidija padengė tik 2,8 % naudos gavėjų investuotos sumos).

¹⁸ „MP II ex ante vertinimo ataskaita“, *Ecorys*, 2004 m. birželio 15 d., 6.3 skyrius.

KASDIENIS SISTEMOS VALDYMAS LAIPSNIŠKAI GERĖJO,...

- 35.** Pagal įprastą Komisijos praktiką EACI dirbdama vadovaujasi Komisijos patvirtinta metine darbo programa (MDP). Komisija prižiūri kasdienį MP programų valdymą pasitelkdama EACI parengtas ketvirčio ataskaitas, kas ketvirtį ir kas pusmetį organizuodama koordinavimo posėdžius ir kas ketvirtį – valdymo komiteto posėdžius. Komisijos paskirtas visą darbo dieną dirbantis pareigūnas reguliariai palaiko ryšius su vadovybe ir darbuotojais bei dalyvauja darbinuose susitikimuose, o retkarčiais – ir vizituose vietoje. EACI rengia metines veiklos ataskaitas (MVA), kuriose faktiniai veiklos rezultatai lyginami su MDP.
- 36.** Audito Rūmai nustatė, kad laikui bėgant EACI pagerino MP projektų valdymą, be kita ko, pritaikiusi šias priemones: i) sugriežtinusi projektų atrankos procedūrą siekiant užtikrinti, kad būtų atrenkami tik aukštos kokybės projektai; ii) sukūrusi potencialiems pareiškėjams skirtą pagalbos tarnybą ir funkcinę el. pašto dėžutes, kurias tikrinti naudos gavėjai įvertino kaip naudingas ir veiksmingas; iii) prisidėjusi prie Komisijos žinių bazės kaupimo rengiant analitines ataskaitas; iv) reguliariai prižiūrėdama finansuojamų projektų vykdymą ir v) sumažinusi mokėjimo laikotarpio trukmę.

...TAČIAU NEBUVO ATLIKTA PAKANKAMA RINKOS POREIKIŲ ANALIZĖ...

- 37.** MP programos buvo sukurtos taip, kad būtų teikiamas ES finansavimas, skirtas iš dalies kompensuoti dideles išlaidas, kurios yra patiriamos diegiant naujas arba plėtojant jau esamas transporto paslaugas, tikintis, kad padidinus šių paslaugų pasiūlą atsirastų rinkos paklausa (taikant „iš viršaus į apačią“ principu grindžiamą pasiūlą skatinančią politiką¹⁸).

- 38.** Abiejų MP programų struktūra buvo pagrįsta Komisijos pasiūlymu¹⁹. Buvo pasinaudota konsultacijų su suinteresuotosiomis šalimis, surengtomis prieš prasidedant kiekvienai programai, rezultatais²⁰.
- 39.** Tačiau Audito Rūmai nemano, kad to pakanka, kadangi vežėjai pereis nuo vien tik kelių transporto prie kitų transporto rūšių tik esant įprastoms rinkos sąlygoms, jei dėl tam tikrų aplinkybių (paprastai tai yra išlaidos, laikas, patikimumas, vežamų krovinių apimtys ir terminalų artumas) toks pokytis yra būtinas. Todėl tam, kad būtų sukurta sėkminga transporto paslaugų rėmimo programa, visų pirma turėjo būti ištirta, kodėl esant įprastinėms rinkos sąlygoms nekuriamos arba neplėtojamos daugiarašės transporto paslaugos ir išnagrinėta, kaip pašalinti galimus sunkumus arba kliūtis, trukdančius tokias paslaugas kurti ar plėtoti arba užkertančius tam kelią.
- 40.** Nuo 2007 m. MP programų veiksmingumo potencialas ir toliau mažėjo dėl šių išorės veiksnių: dėl finansų ir ekonominės krizės sumažėjo bendros gabenamų krovinių apimtys (žr. 18 dalį), o nacionalinių geležinkelių bendrovių sprendimo dėl su vidaus išlaidomis susijusių priežasčių nutraukti krovinių gabenimą keičiamo sąstato traukiniais tiesioginė pasekmė buvo ta, kad mažesnės bendrovės buvo priverstos nuo daugiarašio vežimo pereiti prie vežimo vien tik keliais. Be to, dėl neseniai priimtų teisės aktų šiuo metu galima tikėtis atvirkštinio modalinio perkėlimo (iš laivų į kelius)²¹.

...O TAISOMŲJŲ VEIKSMŲ GALĖJO BŪTI IMTASI ANKSČIAU

- 41.** 2007 m. vertinimo ataskaitoje²² buvo paminėtos kelios su pirmąja „Marco Polo“ programa susijusios problemos, kaip antai netinkamos ribos, tkm reglamentuojančių taisyklių nelankstumas bei neaiškios ir sudėtingos projektų teikimo, atrankos ir sutarčių sudarymo taisyklės. Tačiau nuo 2006 m. kovo mėn. Komisijai buvo žinoma apie projektų įgyvendinimo vėlavimo atvejus ir sunkumus, su kuriais buvo susiduriama siekiant anksčiau pasiekti nustatytą tikslą, kadangi ji pati vykdo projektų ir programų priežiūrą.

¹⁹ COM(2002) 54 *final*, 2002 m. vasario 4 d.

²⁰ Žr., pavyzdžiui, „MP II *ex ante* vertinimo ataskaitą“, Ecorys, 2004 m. birželio 15 d., 2 ir 7 skyriai.

²¹ Dėl naujų 2012 m. rugsėjo mėn. patvirtintų sieros kiekį reglamentuojančių taisyklių ir priimtų naujų bendrų sieros kiekio apribojimų nuo 2015 m. smarkiai išaugs laivų naudojamo kuro sąnaudos. Dėl šios priežasties šiuo metu laivais gabenamų krovinių dalį vėl perims keliai. Šaltinis: Europos jūrų saugumo agentūros (EMSA) techninė ataskaita, 2010 12 13 ir COM(2011) 439 *final*, 2011 m. liepos 15 d.).

²² „Marco Polo I“ programos įvertinimas“, Ecorys, 2007 m. lapkričio 7 d.

- 42.** 2008 m. poveikio vertinime (PV)²³ numatyti keli programų gerinimo būdai, tarp jų – visapusiška teisinio pagrindo peržiūra, programos sustabdymas arba MP II pakeitimų atlikimas. Siekiant padidinti programos patrauklumą, Komisijos pasiūlyme buvo apsiribota MP II biudžeto ir techninio pobūdžio pakeitimais²⁴ (pavyzdžiui, padvigubinti subsidijos suma, tuščius konteinerius ir transporto priemonių svorį laikyti reikalavimus atitinkančiais krovinių kiekiais, sumažinti ribas ir padidinti lankstumą). Tačiau pritaikius šias priemones nebuvo pašalinti svarbūs pirmiau akcentuoti programos trūkumai.
- 43.** Komisija taip pat nuodugniai neįvertino valstybių narių nacionalinių daugiarūšiškumo rėmimo sistemų, kad įgytų galimam naujos MP programų koncepcijos parengimui būtinos patirties. Audito Rūmai mano, kad verta pasimokyti iš nacionalinių programų, kuriose daug dėmesio skiriama paklausai ir kuriose numatytos administracinės išlaidos yra nedidelės, tiesiogiai sumokant vienkartinės išmokas tiems vežėjams keliais, kurie yra nusprendę perkelti savo sunkvežimių ar konteinerių eismą iš kelių į laivus arba geležinkelius (pavyzdžiui, Italijoje vykdomos „Ecobonus“ ir „Ferrobonus“ programos²⁵). Vienoje šalyje (Austrijoje) nacionalinės sistemos taip pat prisideda prie investicijų į infrastruktūrą vadovaujantis numatytų modalinio perkėlimo ir faktiškai perkeltų apimčių santykiu.

²³ SEC(2008) 3022, 2008 m. gruodžio 10 d., galimybė C.

²⁴ Reglamentas (EB) Nr. 923/2009.

²⁵ Italijos valdžios institucija abi programas valdė turėdama 235 milijonų eurų biudžetą (iš kurio buvo sumokėta 193,5 milijono eurų suma, taigi lėšų įsisavinimo lygis – 82,3 %). Ji šiai užduočiai vykdyti buvo paskyrusi 15 darbuotojų, kurių visos darbo dienos ekvivalento išlaidos neviršijo 970 000 eurų per metus, tokiu būdu administracinės išlaidos sudarė 1,2 % bendro programos biudžeto.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

- 44.** „Marco Polo“ programomis yra siekiama transporto politikos tikslo sukurti krovinių vežimo vien tik keliais ES alternatyvas. Audito Rūmai nustatė, kad programos buvo neveiksmingos, kadangi i) nustatyti tikslai buvo įgyvendinti labai mažu mastu; ii) jų poveikis nukreipiant krovinius iš kelių buvo menkas ir iii) nėra duomenų, kuriais remiantis būtų galima įvertinti numatytą naudą, gaunamą mažinant krovinių vežimo neigiamą poveikį aplinkai ir spūstis keliuose bei gerinant kelių eismo saugą.
- 45.** Taikant pagal programą mokamų išmokų mechanizmą ES lėšos buvo mokamos tik remiantis gautais rezultatais, o įgyvendinus šiuos projektus plačiai bendruomenei paprastai būdavo suteikiama didesnė nauda. Tačiau aktualių projektų pasiūlymų skaičius buvo nepakankamas dėl padėties rinkoje ir verslo aplinkai sukurtų atgrasančių sąlygų (o būtent: procedūrų trukmės, rizikos, sudėtingumo ir administracinių išlaidų). Be to, i) nežinoma, kokie eismo srautai iš tikrųjų buvo perkelti iš kelių į kitas transporto rūšis; ii) finansuojamų paslaugų (projektų) apimtis daugeliu atvejų buvo ženkliai sumažinta arba jų teikimas buvo nutrauktas; iii) yra įrodymų, kad daug projektų būtų prasidėję net ir be ES finansavimo.
- 46.** Laikui bėgant kasdienis programų valdymas pagerėjo. Patikima projektų atrankos metodika be kita ko užtikrina, kad būtų atrinkami tik aukštos kokybės projektai. Tačiau Komisija neatliko tinkamos rinkos analizės sėkmės tikimybei įvertinti, neatsižvelgė į naujus pokyčius ir laiku nesiėmė taisomųjų veiksmų, kad būtų išspręsta programų neveiksmingumo problema.

REKOMENDACIJOS

Taryba, Europos Parlamentas ir Komisija turėtų:

- a) apsvarstyti galimybę nutraukti ES lėšų skyrimą krovinių vežimo paslaugoms, kurios teikiamos vadovaujantis ta pačia kaip ir „Marco Polo“ programų koncepcija (taikant „iš viršaus į apačią“ principu grindžiamą pasiūlą skatinančią politiką), kuri sąlygojo šioje ataskaitoje nustatytus trūkumus (nepakankamą įsiskverbimą į rinką, tikslų pasiekimo įrodymų trūkumą, didelę administracinę naštą, menką tvarumą ir savaimingumo efektą);
- b) sudaryti sąlygas, leidžiančias ir toliau mokėti šiems projektams skirtas lėšas tik atlikus *ex ante* poveikio įvertinimą, rodantį, ar yra sukurta ES pridėtinė vertė ir koku mastu tai buvo padaryta. Šiuo tikslu reiktų atlikti išsamią rinkos analizę, skirtą įvertinti potencialią vežėjų diktuojamą paklausą ir atsižvelgti į geriausią patirtį, sukauptą įgyvendinant panašias nacionalines paramos sistemas. Tik tuo atveju, jei bus įvertinta, jog šioje srityje iš tikrųjų imamasi reikšmingų ES veiksmų, Komisija visų pirma turėtų:

- i) nustatyti realistiškus su krovniais, kurie turi būti nukreipti iš kelių, apimtims susijusius tikslus, reguliariai tikrinti programos išdirbius ir rezultatus bei skubiai imtis veiksmų siekiant pašalinti su nustatytais tikslais susijusius trūkumus;
- ii) užtikrinti, kad ES lėšos būtų skiriamos tik atsižvelgiant į rezultatus (pavyzdžiui, mokant proporcingo dydžio išmokas už ataskaitose užfiksuotas iš kelių nukreiptas krovinių apimtis);
- iii) įvertinti infrastruktūrai ir įrangai teikiamos paramos poreikius, ribas ir sąlygas siekiant pasidalyti rizika su vežėjais, kurie stato įrenginius siekdami padidinti daugiarūšio transporto srautus;
- iv) taikyti priemones, skirtas veiksmingai pašalinti technines, veiklos ir infrastruktūros kliūtis, galinčias turėti neigiamą poveikį projektų veiksmingumui, pavyzdžiui, susijusiam su tarpvalstybiniu geležinkelių eismu;
- v) užtikrinti, kad būtų parengti tinkami duomenys, rodantys finansuojamais veiksmais pasiektus veiklos rezultatus;
- vi) pageidautina iki šešių mėnesių sumažinti projektų atrankai ir sutarčių sudarymui būtiną laikotarpį;
- vii) nustatyti, kad būtų laikomasi privalomos sąlygos užtikrinti, kad projekto tvarumas truktų bent trejus metus po jo užbaigimo;
- viii) nagrinėti savaimingumo reiškinį, siekiant šį klausimą išspręsti vertinant projektus.

Šią ataskaitą priėmė II kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Harald NOACK, 2013 m. balandžio 24 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

IŠSAMIAI SU PROJEKTAIS, ĮTRAUKTAIS Į IMTĮ, SUSIJUSI INFORMACIJA

Audituoti projektai	Kvietimas teikti pasiūlymus	Šalis	Trumpas projekto turinio aprašymas
MP I			
AIN	2003	Belgija	Tikslas – pagerinti įvairiarūšio vežimo baržomis ir geležinkeliais į / iš Antverpeno uosto galimybes: dažniau teikti esamas paslaugas arba kurti naujas paslaugas numatant spūčių problemas dėl žiediniame Antverpeno kelyje planuojamų vykdyti darbų.
DUE LOKO-MOTION	2003	Vokietija	Projektas, kuriuo teikiamos bėginių transporto priemonių paslaugos, kurios traukos dėka yra sąveikios su naujuoju daugiasroviu lokomotyvu, siekiant užtikrinti kombinuotąjį geležinkelių ir kelių vežimą paskirtiniais traukiniais tarp Miuncheno (Riem, Vokietija) ir Červinjano del Friulio (Italija).
BRIDGE OVER EUROPE	2004	Nyderlandai	Įvairiarūšis susisiekimas (trumpųjų nuotolių laivybos transportu / traukiniais / keliais) su Iberijos pusiasaliu, daugiausia dėmesio skiriant 45 pėdų konteinerio įrangai, tokiu būdu sukuriant perspektyvią ir ekonomiškai efektyvią alternatyvą Pietų–Šiaurės–Pietų keliu vykdomam vežimui priekabomis.
BASS	2005	Vokietija	Projektas, kuriuo siekiama padidinti jūros transportui tenkančių visų iš Vakarų Europos į Vidurio Europą bei iš Baltijos valstybių į Nepriklausomų Valstybių Sandraugą (NVS) gabenamų krovinių apimčių dalį.
NEPOL EXPRESS	2005	Vokietija	Projektas, skirtas užtikrinti reguliariai pagal tvarkaraštį vykdomą susisiekimą geležinkeliais tarp Roterdamo (Nyderlandai) ir Poznanės–Franovo (Lenkija).
LUNA	2006	Italija	Per Šveicariją Italijos, Vokietijos ir Skandinavijos rinkas sujungiančios kombinuotosios šaudyklinių traukinių paslaugos.
RAIL	2006	Belgija	Projektas susijęs su dviem geležinkelių maršrutais: į / iš Golbės (Prancūzija) ir į / iš Ispanijos šiaurės (Taragonos / Barselonos): šie du maršrutai yra sujungti geležinkelių mazgu ir eina per Le Boulou (Prancūzija) esantį geležinkelių / kelių terminalą.
LORRY RAIL	2006	Liuksemburgas	Šiaurės–Pietų įvairiarūšė geležinkelių paslauga, susijusi su nelydimų priekabų vežimu tarp Betembūre (Liuksemburgas) ir Le Boulou (Perpinjanas) esančių geležinkelių terminalų naudojant specialią technologiją.

I PRIEDAS

Audituoti projektai	Kvietimas teikti pasiūlymus	Šalis	Trumpas projekto turinio aprašymas
MP II			
GULF-STREAM	2007	Prancūzija	Projektas, kuriuo kuriama tiesioginė jūrų jungtis tarp Pulo (esančio pietinėje Jungtinės Karalystės pakrantėje) ir Santandero (esančio šiaurės Ispanijoje), kuria galėtų naudotis sunkvežimiai, kurie dėl eismo savaitgaliais draudimo Prancūzijos žemyninėje dalyje negali važiuoti per jos teritoriją.
ITABEL EXPRESS	2007	Italija	Reguliari paskirtinių traukinių jungtis tarp Peskaros (centrinė/pietinė Italija) ir Mecheleno (Belgija) buitiniams prietaisams vežti.
SIRIUS 1	2007	Prancūzija	Vandens gabenimo traukiniu iš Prancūzijos gamybos įmonės ir jo tiekimo Vokietijos rinkai projektas.
VIKING RAIL	2007	Vokietija	Šaudyklinių traukinių tarp Vokietijos ir Švedijos paslauga siekiant sujungti Vokietijoje įsikūrusius mašinų detalių tiekėjus su Geteborge esančia gamybos vieta.
EURO-REEFER RAIL	2008	Nyderlandai	Geležinkelių paslaugos, skirtos konteineriuose-šaldikliuose gabenti pieno produktus ir kitas greitai gendančias prekes, traukiniams kasdien išvykstant iš Genko (Belgija) į Busto Arsicijų (Italija), iš Zabžo (Lenkija) į Zalcburgą (Austrija), Pjačencą (Italija) ir Paduvą (Italija); iš Busto Arsicijaus (Italija), Slavkuvo (Lenkija) ir Budapešto (Vengrija) į Zebriugę (Belgija); iš Miuncheno (Vokietija) į Duisburgą (Vokietija) bei iš Hernės (Vokietija) į Noršiopingą (Švedija).
KTS	2008	Italija	Paskirtinis traukinys, sujungiantis įvairias Vokietijoje, Slovakijoje ir Rumunijoje esančias gamybos įmones su paskirstymo centru San Vito al Taljamente (Italija).
OFE	2008	Belgija	Projektas, skirtas teikti reguliarias konteinerių iš Zebriugės ir Antverpeno (Belgija) į Otmarsemą (Prancūzija) gabenimo geležinkelio koridoriumi paslaugas.
SCADAE	2008	Italija	Projektas, kuriuo užtikrinamas tiesioginis susisiektimas tarp Adrijos jūros uostų – Koperio (Slovėnija), Venecijos, Ravenos ir Ankonos (Italija) – bei Salonikų (Graikija), Stambulo ir Izmiro (Turkija).

II PRIEDAS

MP SKAIČIUOKLĖS KOEFICIENTŲ PALYGINIMAS LAIKO ATŽVILGIU¹

Transporto rūšis	Potipiai	2003 m. kvietimas teikti pasiūlymus ²	2004 m. kvietimas teikti pasiūlymus ³	Tik pagal 2011 m. kvietimą teikti pasiūlymus numatytas modalinis perkėlimas ⁴			
Keliai		0,024	0,035	0,018			
Geležinkeliai	Dyzeliniai	0,012	0,015	0,015			
	Elektriniai			0,004			
Vidaus vandenų keliai	1000-1500T	0,005	0,010	0,014			
	1500-3000T (įskaitant mišrius / nežinomus)			0,013			
	>3000T			0,010			
				Tradicinis kuras ⁵	SGD	Jūros vandens valymas	Gėlo vandens valymas
Trumpųjų nuotolių laivyba	Bendras/tūrinis	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	Konteinervežis			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (<17 mazgų)			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (17-20 mazgų)			0,009	0,000	0,005	0,005
	Ro/Pax (20-23 mazgai)			0,013	0,001	0,008	0,008
	Ro/Pax (>23 mazgai)			0,020	0,001	0,011	0,011

¹ Šaltinis: Audito Rūmų apibendrinti EK / EACI duomenys.

² Šaltinis: 2003 m. kvietimas teikti pasiūlymus (OL C 245, 2003 10 11, p. 52).

³ Šaltinis: 2004 m. kvietimas teikti pasiūlymus (OL C 255, 2004 10 15, p. 8).

⁴ Žr. 2011 m. kvietimą teikti pasiūlymus (OL C 309, 2011 10 21, p. 12).

⁵ Koeficientų vertės dar labiau sumažėja, jei naudojamas mažai sieros turintis kuras.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

SANTRAUKA

III.

Programomis įgyvendintas svarbus modalinis perkėlimas. „Marco Polo“ programos paskirtis – teikti ribotas paskatas pereinant nuo kelių transporto sprendimų prie sudėtingesnių ir sunkiau įgyvendinamų įvairiarūšio vežimo sistemų. Jau įgyvendinta „Marco Polo I“ programa (MP I) užbaigta mažiausiai 22 mlrd. tkm ir išleista 41 proc. biudžeto; galutiniai „Marco Polo II“ programos (MP II) rezultatai dar neskelbiami, nes programa tebėra įgyvendinama.

Pagrindinis kiekybiškai įvertinamas MP I uždavinys buvo nukreipti iš kelių numatomą bendrą metinį tarptautinio keliais gabenamų krovinių eismo prieaugį. MP II tikimasi perkelti didžiąją šio prieaugio dalį.

Atsižvelgiant į visą „Marco Polo“ programai teisėkūros institucijos skirtą biudžetą ir programos dydį, palyginti su ES transporto sektoriumi (MP I teko tik 0,01 proc., o MP II apie 0,05 proc. viso ES biudžeto), Komisija nesitikėjo didelio transporto rūšių pusiausvyros pokyčio ES lygmeniu.

„Marco Polo“ programa sudaromos sąlygos kiekybiškai įvertinti programos rezultatus, išreikštus atsižvelgiant į modalinį perkėlimą. Naudojant MP skaičiuoklę (žr. Audito Rūmų pastabų 9 išnašą) galima įvertinti programos įgyvendinimu pasiektą aplinkosauginę naudą ir išorės sąnaudų mažinimą. Tai išskirtinė „Marco Polo“ programos ypatybė.

IV.

Programos įgyvendinamos taikant išskirtinį mechanizmą, pagal kurį finansavimo išmokos priklauso nuo rezultatų. Šiuo mechanizmu finansiniai asignavimai stipriai susaitomi su pagrindiniais programos tikslais, įskaitant kiekybinį užbaigtų modalinio perkėlimo veiksmų įvertinimą.

Programos tikslas – siekti pusiausvyros tarp Finansinio reglamento reikalavimų bei finansavimo taisyklių, kurias nustatė Europos Parlamentas ir Taryba priimdami reglamentus, kuriais nustatomos „Marco Polo“ programos, ir verslo poreikių. Dalyvavimo sąlygos buvo sukurtos siekiant atspindėti rezultatais grindžiamas programos ypatybes ir užtikrinti atitinkamus administracinės kontrolės lygmenis. Per „Marco Polo“ programos gyvavimo ciklą šios dalyvavimo sąlygos buvo peržiūrėtos ir pakeistos, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas dalyvauti programoje.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

„Marco Polo“ projektai buvo ypač neatsparūs ekonomikos krizei. Tai viena priežasčių, lėmusių mažesnį nei siekta programą remiamų projektų skaičių.

Nuo 2010 m. Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga nustatė papildomus audito sertifikatus, kuriais buvo suteikta papildomo tikrumo dėl krovinių vežimo pagal „Marco Polo“ projektus. Tai viena taisomųjų priemonių, nustatytų per programos gyvavimo ciklą.

Komisija mano, kad finansuojamos transporto paslaugos buvo pakankamai tvirtos. „Marco Polo“ programoms atlikti išorės vertinimai („Ecorys“, 2007 m. ir „Europe Economics“, 2011 m.) parodė, kad didžioji dauguma paslaugų (pagal „Europe Economics“ – 72 proc.) nustojus galioti susitarimui dėl dotacijos kažkokia forma vis dar teikiamos (pritaikant prie besikeičiančių rinkos sąlygų).

Paramos gavėjai patvirtino, kad dėl MP subsidijos jie galėjo anksčiau pradėti savo projektus ir padidinti jų apimtį.

V.

Komisija norėtų pabrėžti, kad:

- 1) 2004 m. viešai konsultuojantis MP I buvo atliktas atitinkamas rinkos tyrimas, o „Marco Polo II“ programai – *ex ante* vertinimas;
- 2) remiantis grįžtama politika srities informacija, programos per visą jų gyvavimo ciklą buvo atitinkamai ir reikiamu metu keičiamos bei tobulinamos¹;
- 3) taisomųjų veiksmų buvo imtasi laiku ir laikantis taikomos praktikos bei nustatytos tvarkos.

¹ Reglamentai (EB) Nr. 1382/2003, 1692/2006, 923/2009 ir keletas *ad hoc* padarytų pakeitimų taikant teisinius įgaliojimus, nustatytus pirmiau minėtais reglamentais.

VI.

Komisija atkreipia dėmesį į rekomendaciją.

Dėl šioje ataskaitoje nustatytų „trūkumų“ Komisija primena savo poziciją, pateiktą atsakymuose į 15, 16, 26, 27, 31 ir 33 dalių pastabas.

Komisija žino, kad „Marco Polo“ programa turi keletą trūkumų. Vis dėlto taip pat ji laikosi nuomonės, kad įgyvendinant MP programas buvo galima padėti Europos transporto pramonei išbandyti novatoriškus sprendimus ir iš perpildytų ES kelių perkelti didelę dalį eismo panaudojant mažą ES biudžeto dalelę (nuo 0,01 iki 0,05 proc.).

Žvelgdama į ateitį Komisija mano, kad būtų tikslinga teikti ES paramą novatoriškoms krovinių vežimo paslaugoms, siekiant ES transporto politikos tikslų (siekti integruotų įvairiarūšio vežimo paslaugų, mažinti spūstis, mažinti poveikį aplinkai, taikyti novatoriškus sprendimus, kurti naujas rinkas ir technologijas) ir siekiant užtikrinti geriausius jomis besinaudojančių ES piliečių interesus.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nebuvo pasiūlytas joks „Marco Polo III“ programai skirtas reglamentas, kuriuo reguliuojamas finansavimas; bendroji krovinių vežimo paslaugų paramos sistema į Komisijos pasiūlymus dėl naujų transeuropinio transporto tinklo (TEN-T) gairių ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) įtraukta dar 2011 m.

Bet koks konkrečių veiksmų plėtojimas krovinių vežimo paslaugų srityje pagal TEN-T gairėse nustatytą bendrąją sistemą bus grindžiamas paskirtu *ex ante* vertinimu, įskaitant atitinkamą rinkos tyrimą, tinkamai atsižvelgiant į patirtį ir geriausią nacionalinių paramos sistemų praktiką.

Tačiau galiausiai būsimą šios programos pagrindą, atsižvelgdamos į DFP, EITP ir TEN-T, nustato teisėkūros institucijos.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

PASTABOS

14.

Dėl labai prastų rezultatų Komisija mano, kad programų rezultatus taip pat reikėtų vertinti atsižvelgiant į rinkos padėties pokyčius ir ekonomikos krizės mestus iššūkius. Pagal 1 lentelėje nurodytus skaičius nustatyti „Marco Polo I“ programos tikslai (t. y. prieš ekonomikos krizę) atitiko apskaičiuotą pramonės užimamą rinkos dalį (įsipareigoti perkelti kiekiai). Be to, dėl „Marco Polo II“ programos įsipareigoti perkelti kiekiai taip pat atitinka didžiąją dalį numatomo 20,5 btk padidėjimo. Taip pat iš 1 lentelės galima matyti, kad pirmaisiais „Marco Polo II“ programos metais įsipareigoti perkelti kiekiai viršijo 20,5 btk.

15.

Komisija mano, kad iš Europos kelių pašalinti 22,1 mlrd. tkm yra pagrindinis MPI programos laimėjimas, ypač atsižvelgiant į 41 proc. išleisto biudžeto.

Kadangi dauguma projektų tęsiami pasibaigus finansavimo laikotarpiui, panašu, kad jais bus įgyvendinamas papildomas modalinis perkėlimas arba mažinamas kelių eismas (žr. atsakymą į 31 dalies pastabas).

Įgyvendinant programą taip pat gauta papildomos naudos. Remiantis „Marco Polo“ programos skaičiuokle (žr. Audito Rūmų pastabų 9 išnašą), įgyvendinant 22,1 mlrd. tkm modalinį perkėlimą aplinkosauginės naudos ir sumažintų išorės sąnaudų vertė buvo maždaug 434 mln. EUR. Lyginama šiuos skaičius su biudžeto išmoka projektams, kurių tikslas – modalinis perkėlimas (32,6 mln. EUR), Komisija mano, kad už kiekvieną investuotą eurą buvo gauta net 13,3 EUR vertės aplinkosauginės naudos.

16.

Kalbant apie pakankamai į metinius kvietimus teikti projektų pasiūlymus neatsiliepiančius asmenis, Komisija atkreipia dėmesį į neigiamą 2008 m. prasidėjusios ekonomikos krizės poveikį verslui. Be to, įvairiarūšio vežimo sprendimai yra sudėtingesni nei krovinių vežimas vien tik kelių transportu. Pradedant įgyvendinti sudėtingą projektą, kai smarkiai blogėja ekonomikos sąlygos, kyla papildomų pavojų. Tai lėmė mažesnį programos įsisavinimą nei tikėtasi iš pradžios, prieš prasidedant krizei. Tačiau įvairiarūšio krovinių vežimo paramos svarba nesumažėjo, o „Marco Polo“ programos politinių tikslų vis dar siekiama.

Bendras atsakymas į 19 ir 20 skyrius

Komisija nesitikėjo transporto rūšių pusiausvyros pokyčio ES lygmeniu atsižvelgdama į nedidelę MP programos apimtį:

- MP I: 102 mln. EUR, kurie sudarė maždaug 0,01 proc. 2000–2006 m. finansinės programos ES biudžeto.
- MP II: 450 mln. EUR, kurie sudaro maždaug 0,05 proc. 2007–2013 m. finansinės programos ES biudžeto.

Teisėkūros institucijų nustatyta apimtimi tebuvo numatoma atitinkamai MP I programa perkelti iš kelių numatomą bendrą metinį tarptautinio keliais gabenamų krovinių eismo prieaugį (kuris iš tiesų buvo daug didesnis nei prognozuoti skaičiai), o MP II programa perkelti iš kelių didžiausią numatomo bendro metinio tarptautinio keliais gabenamų krovinių eismo prieaugio dalį.

Todėl Komisija mano, kad su konkrečiais programos tikslais susiję laimėjimai buvo dideli.

23.

ESTAT nerenka duomenų apie kelių spūstis ir ši veikla nėra įtraukta į metinę statistikos darbo programą. Dėl duomenų apie eismo įvykius 1993 m. Taryba nusprendė sukurti Bendrijos duomenų bazę apie eismo įvykius (CARE)². ESTAT metinė eismo įvykių lentelė užpildyta kiek tik įmanoma.

Dėl „Marco Polo“ skaičiuokle pateiktų duomenų Komisija mano, kad skaičiuoklė buvo tokia pat gera kaip ir pagrindinės metodikos bei turimi duomenys, ir kai tik Komisijos lygmeniu buvo susitarta dėl metodinio principo, taikytino vertinant išorės sąnaudas, skaičiuoklė buvo atnaujinta³.

² Tarybos sprendimas 93/704/EB (OL L 329, 1993 12 30, p. 63–65).

³ 2008 m. išorės sąnaudų skaičiavimo transporto sektoriuje vadovas ir komunikatas „Ekologiško transporto dokumentų rinkinys“.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

Dėl tikrojo programos svėro lygio, Komisijos skaičiavimu, jis lygus 13 EUR vertės aplinkosauginėi naudai, gautai investavus vieną eurą. Be to, reikėtų paminėti, kad:

- kelių eismo transportui pamažu švarėjant taip pat pasiekta technologinės kitų rūšių transporto pažangos. Todėl senų ir naujų koeficientų skirtumą lemia ne tik geresni kelių transporto rezultatai, bet ir peržiūrėta metodika, nuo 2008 m. taikoma skaičiuoklei (pvz., CO₂ kaina, laivų rūšių diferencijavimas, degalai, naujos technologijos, elektriniai ir dyzeliniai traukiniai ir kt.)
- kai kurie išlaidų koeficientai nebuvo įtraukti į skaičiuoklę dėl techninių nesklaidumų, susijusių su jų vertinimu ir įgyvendinimu praktikoje (pvz., nebuvo alternatyviųjų sąnaudų kelių infrastruktūrai).

Galiausiai, nors skirtumas tarp kelių ir kitų rūšių transporto sumažėjo, apskritai ne kelių transportas vis dar ekologiškesnis nei krovinių vežimas sunkvežimiais. Remiantis skaičiuokle, tik vienos kategorijos ne kelių transporto rūšies rezultatai yra prastesni nei kelių transporto.

Todėl Komisija mano, kad skaičiuokle pateikiami geri MP programa teikiamos aplinkosauginės naudos rodmenys.

25.

Finansų ir ekonomikos krizė yra vienas didžiausių veiksnių, stabdančių programos įsisavinimą ir darančių poveikį sąlygoms pradėti ir vykdyti „Marco Polo“ projektus, todėl lemiančių mažesnes lėšų įsisavinimą.

Taip pat pripažinta, kad yra projektų, kuriais dėl MP finansavimo nauda gaunama ar nenuostoligumo slenkstis pasiekiamas anksčiau nei numatyta paraiškose. Kadangi programomis negalima finansuoti projektų daugiau nei finansavimo laikotarpiu patirtas bendras deficitas (ne pelno taisyklė – taip pat žr. 5 dalį), kai kuriais atvejais tokiems projektams skirtos subsidijos buvo sumažintos ar net panaikintos. Susidarius tokiai padėčiai, nors ir teigiamai, išnaudojama mažiau turimų lėšų.

26. a)

Komisija nekontroliuoja laiko, kuris skirtas pareiškėjams projekto idėjoms išplėtoti, į jį taip pat nereikėtų atsižvelgti skaičiuojant laiką, per kurį skiriama dotacija.

Atsižvelgiant į dotacijų skyrimo laikotarpio rodiklio svarbą, programoje taikomos procedūros buvo supaprastintos (dalinio keitimo Reglamentas (EB) Nr. 923/2009). Taip buvo sudarytos sąlygos dotacijų skyrimo laikotarpiui sutrumpinti (pvz., 2011 m. – 209 dienos).

Kalbant apie projektų pakeitimus, taikomas lankstumas kai kuriems reikštų nevienodas sąlygas kitų atžvilgiu, ypač tų, kurie pasirinko neteikti paraiškos arba ją pateikę negavo teigiamo atsakymo. Poreikis užtikrinti vienodas sąlygas ir išvengti pernelyg didelės konkurencijos problemų yra vieni pagrindinių principų valdant programą.

Kiek tai susiję su neprasidėjusiais ar anksti pasibaigusiais projektais, „Marco Polo“ yra rinkos veikiama programa, kuriai rinkos ir ekonomikos sąlygos yra svarbūs veiksniai, siekiant sėkmingai įgyvendinti projektus. Kadangi įvairiarūšio vežimo sprendimai yra sudėtingesni nei vežimo tik kelių transportu sistema, programa buvo ypač neatspari ekonomikos krizei. Krizė buvo viena pagrindinių priežasčių, dėl kurios buvo tiek nesėkmingų projektų.

26. b)

Reglamente (EB) Nr. 1382/2003 ir pradiniam Reglamente (EB) Nr. 1692/2006 katalizuojančiai veiklai taikomomis taisyklėmis iš dalies sudarytos sąlygos tiesioginiam išlaidų, patirtų dėl pagalbinės infrastruktūros ir operacinės įrangos, kompensavimui (žr., pvz., projektus „Excite“, „Odra“).

Reglamentu (EB) Nr. 923/2009 visų veiksmų finansavimo taisyklės supaprastintos remiantis trimis elementais: modulinio perkėlimo arba mažinant kelių eismą (išskyrus bendro mokymosi veiksmus), tinkamomis finansuoti sąnaudomis ir finansavimo laikotarpiu sukaupiamu deficitu.

Todėl nors infrastruktūros investicijų rizika daugiausiai tenka investuotojui, seniau naudos gavėjo išlaidos, patirtos dėl projekto, nustatyto grindžiant tinkamomis finansuoti sąnaudomis, infrastruktūros, galėjo būti iš dalies kompensuojamos.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

26. c)

Programos tikslas – siekti tinkamos pusiausvyros tarp Finansinio reglamento reikalavimų bei finansavimo taisyklių, kurias nustatė Europos Parlamentas ir Taryba priimdami reglamentus, kuriais nustatomos „Marco Polo“ programos, ir verslo poreikių.

26. d)

Dažniausiai bendrovės patiria atitinkamas su projekto vystymu susijusias išlaidas, be kita ko, kai savo verslą jos vykdo be valstybės paramos. Įprasta, kad norint pradėti naują projektą bet kuriuo atveju reikėtų tam tikro dydžio investicijos (pvz., į organizavimą ir projekto valdymą).

27.

Nuo 2010 m. Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga nustatė papildomus audito sertifikatus, kuriais buvo suteikta papildomo tikrumo dėl krovinių vežimo pagal „Marco Polo“ projektus. Tačiau Komisija yra informuota, kad šiomis naujomis taisyklėmis naudos gavėjams buvo nustatyti papildomi reikalavimai, todėl padidėjo jiems tenkanti administracinė našta.

Savo metinėje veiklos ataskaitoje Komisija nurodė, kad MP I likutinis klaidų lygis siekia 1,9 proc., o MP II – 2,9 proc.

29.

Atsižvelgiant į „Marco Polo“ projektų specifiškumą (komercinė veikla), dėmesys į tvarumo klausimą atitinkamai atkreipiamas vertinant pasiūlymus (kaip patikimumo ir ekonominio perspektyvumo analizės dalis). Iš tiesų nerealu įgyvendinti ar kontroliuoti bet kokias griežtesnes taisykles (ypač tas, kuriomis nustatoma sąlyga, kad numatomas subsidijų mokėjimas priklauso nuo projektų tvarumo), jomis pareiškėjai būtų neabejotinai atgrasomi nuo programos, nes tuo atveju, jei pasikeistų rinkos sąlygos, padidėtų rizika verslui.

30.

Šis atliekant auditą nustatytas faktas aiškiai rodo, kokia sudėtinga verslo aplinka „Marco Polo“ programa finansuojamiems projektams ir kaip tinkamai pasirinktas požiūris tvarumo atžvilgiu.

Jis taip pat rodo, kokia yra „Marco Polo“ programos paskirtis, t. y. teikti ribotas paskatas pereinant nuo palyginti nesudėtingų, pigių ir nerizikingų kelių transporto sprendimų prie sudėtingesnių ir sunkiau įgyvendinamų įvairiarūšio vežimo sistemų.

31.

„Marco Polo“ programoms atlikti išorės vertinimai („Eco-ris“, 2007 m. ir „Europe Economics“, 2011 m.) parodė, kad didžioji dauguma paslaugų (pagal „Europe Economics“ – 72 proc.) nustojus galioti susitarimui dėl dotacijos kažkokia forma vis dar teikiamos (pritaikant prie besikeičiančių rinkos sąlygų). Atsižvelgdama į dinamišką verslo aplinką, nuo 2008 m. susiklosčiusias nepalankias ekonomikos sąlygas ir įvairiarūšio vežimo sprendimų sudėtingumą, palyginti su vien tik kelių transportu, Komisija mano, kad šis skaičius patenkinamas.

Tai rodo, kad net dabartinėmis besikeičiančiomis rinkos sąlygomis trumpalaikiu finansavimu pasiekta ilgalaikių pokyčių. Todėl tikimasi, kad programomis bus gaunama papildomos naudos, susijusios su modaliniu perkėlimu ar kelių eismo mažinimu ir išorės sąnaudų mažinimu, ir pasibaigus sutarties galiojimui.

33.

Komisija mano, kad programa turi neabejotinos pridėtinės vertės audituotiems projektams, nes, nepaisant savaimingumo efekto, kurį nurodė 42 proc. apklaustų naudos gavėjų, dėl ES finansavimo buvo galima anksčiau pradėti vykdyti šiuos projektus, padidinti paslaugų teikimo mastą arba anksčiau gauti investicijų grąžą.

Savaimingumo efektą sunku perteikti skaičiais, nes gali būti daugybė veiksnių, kuriais galima paveikti rezultatus, pvz., tvarumo klausimas (klausimas, ar projektai būtų buvę tvarūs be subsidijų), daugiklio veiksnys (didesniais projektais įgyvendinama daug daugiau modalinio perkėlimo), didesnės naudos gavėjų patikimumas ir matomumas (ES projektų prekės ženklas), nauda, gaunama partneriams bendradarbiaujant (praktinės patirties, geriausios patirties perkėlimas) ir kt.

34.

Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad:

- i) programa remiamas modalinis perkėlimas, t. y. ja nemokama kroviniams jau gabenamiems jūra, geležinkeliu ar vidaus vandenų keliais. Ja rinka skatinama keisti įpročius ir perkelti dabar keliais gabenamus krovinius į kitų rūšių transportą;

KOMISIJOS ATSAKYMAS

- ii) ribotos paskatos MP projektuose lemia labai didelį svėrto poveikį. Nepaisant to, šios sumos svarbios naudos gavėjams, veikiantiems su maža pelno marža, susidarius padėčiai, kai tikimasi, kad jie konkuruos dėl krovinių vežimo su palyginti pigiu kelių transportu. Iš tiesų „Marco Polo“ programa numatoma padengti pradinį nuostolį ir padėti naudoti gavėjams „išgyventi“ rinkoje pačiu sunkiausiu pradinio laikotarpiu.

37.

Programa kreipiamas dėmesys ir į ekspeditorius ar logistikos paslaugų teikėjus, susijusius su transporto jungčių organizavimu sudėtingose tiekimo grandinėse, ir į krovinių savininkus ar jų atstovus, kuriančius paklausą rinkoje. Nors pirmoji kategorija atstovauja pagrindinei MP tikslinei grupei, keletą sėkmingų projektų pateikė ir ekspeditoriai (įskaitant vežimo sunkvežimiais bendroves) ir (arba) gamintojai.

„Marco Polo“ programos tikslinės grupės buvo išanalizuotos, pvz., „Ecorys“ pateiktos „MP II ex ante vertinimo ataskaitos“ 2.2 skyriuje „Poreikių įvertinimas“: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf.

38.

„Marco Polo I“ programa buvo grindžiama programos PACT (kuria remiamas mišrusis vežimas) rezultatais, papildytais tyrimais ir konsultacijomis su pagrindinėmis Europos transporto asociacijomis.

„Marco Polo II“ programa buvo remiama *ex ante* tyrimu.

39.

Prieš pradėdama įgyvendinti programas Komisija atliko su visomis transporto rūšimis susijusių kliūčių, kuriomis stabdomas įvairiarūšio vežimo paslaugų kūrimas ir vystymas, tyrimą ir pasiūlė konkrečias intervencijos rūšis, siekiant panaikinti šiuos modalinius trūkumus ir problemas. Komisija nurodo 2001 m. Komisijos sukurtą ir suinteresuotiesiems subjektams išplatintą konsultacijoms skirtą dokumentą dėl viešų konsultacijų poreikio, taip pat „Marco Polo II“ programos *ex ante* tyrimą, kurį sudarė atitinkama rinkos apklausos analizė, iš MP I gautos pamokos, poreikių įvertinimas ir paskirtos konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais.

40.

Šie klausimai visada kėlė didelį rūpestį Komisijai, kuri ėmėsi šių priemonių:

- per „Marco Polo II“ programos gyvavimo ciklą buvo keičiama jos koncepcija (padidintas finansavimo intensyvumas, dalinio keitimo Reglamentas (EB) Nr. 923/2009), siekiant kad ji taptų patrauklesnė ir kad sektorius būtų toliau raginamas pereiti nuo kelių prie trumpųjų nuotolių jūrų transporto, geležinkelio ir gabenimo vidaus vandens keliais;
- MP metinėmis darbo programomis ir kvietimais teikti pasiūlymus buvo pasiūlyti konkretūs sprendimai galimo atvirkštinio modalinio perkėlimo problemai, susijusiai su trumpųjų nuotolių jūrų transportu ir geležinkelių transportu, spręsti (pvz., politiniai prioritetai ir paskatos, skirtos novatoriškoms trumpųjų nuotolių jūrų transporto paslaugoms bei gabenimui pavieniais vagonais);
- Komisijos lygmeniu buvo nustatytos ir pasiūlytos vidutinės trukmės ir ilgalaikės priemonės, kuriomis siekiama atkreipti dėmesį į naujus reikalavimus, susijusius su sieros kiekio apribojimais jūrų transporte, pvz., „Tvaraus vandens transporto priemonių rinkinys“⁴.

41.

Modalinio perkėlimo skaičiai, kurių tikėtasi iš projektų, atrinktų pagal 2003 ir 2004 m. kvietimus, buvo didesni nei MP I programa nustatyti modalinio perkėlimo tikslai (12 btkm kasmet) ir siekė atitinkamai 12,4 ir 14,4 mlrd. tkm. Nebuvo duomenų, pagal kuriuos būtų galima įtarti, kad tikrieji modalinio perkėlimo skaičiai būtų buvę mažesni nei numatomi šia prognoze.

Pirmoji oficialioji ataskaita, kurioje buvo atkreiptas dėmesys į tam tikras problemas, iš tiesų buvo 2007 m. atliktas MP I išorės vertinimas. Vis dėlto „Ecorys“ vertinimo išvados buvo labiau subalansuotos ir rodė gana gerą programos veiksmingumą ir didelę atsvarą: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf.

⁴ Žr. „Jūrų transporto išmetamų teršalų mažinimas ir tvaraus vandens transporto priemonių rinkinys“, SEC(2011) 1052 galutinis.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

42.

„Tikslingas teisinio pagrindo persvarstymas“ buvo pasirinkimas, priimtas dėl *ex ante* vertinimo. Šiuo pasirinkimu buvo atsižvelgta į 2007 m. „Ecorys“ įvertinimo ataskaitoje pateiktas pagrindines rekomendacijas ir užtikrinta, kad bet kokie programai siūlomi pakeitimai, siekiant juos įgyvendinti kuo greičiau, bus priimami greitai. Didelė politinės reikšmės turinti programos peržiūra buvo atmeta, paprasčiausiai siekiant išvengti programos gyvavimo laikotarpio (2007–2013 m.) per vėlai priimtų pakeitimų.

Galiausiai, Reglamentas (EB) Nr. 923/2009 pradėjo galioti tik nuo 2010 m. kvietimo teikti pasiūlymus. Todėl per anksti vertinti ilgalaikį pakeitimų poveikį.

43.

Komisija pripažįsta potencialius programų, pvz., „Eco-bonus“, pranašumus, tačiau taip pat žino, kad gali būti ir trūkumų (pvz., administracinė našta ir išlaidos, tvarumas, efektyvumas, poveikis konkurencijai ir pan.), ypač jei tokios programos turėjo būti įgyvendintos ES lygmeniu, visose ES valstybėse narėse. ES grindžiamos programos yra kitokio pobūdžio, turint omenyje tai, kad jas reikia pagrįsti taikant subsidiarumo principą. Jomis reikia spręsti problemas, kurių negali išspręsti pačios valstybės narės, ir siekti tikslų, kurių neįmanoma pasiekti nacionaliniu lygmeniu. Akivaizdžiai skiriasi ir valstybės narės, atsižvelgiant į geografinę vietovę, krovinių srautus, infrastruktūros prieinamumą, transporto rūšis ir pan.

Nors Komisija nebuvo teisiškai įpareigota atlikti išsamaus nacionalinių paramos sistemų tyrimo, „kad įgytų galimą naujos MP programų koncepcijos parengimui būtinas patirties“, Komisija, siekdama užtikrinti sąveiką ir išvengti skirtingų finansavimo priemonių dubliavimosi ES ir valstybių narių lygmeniu, sudarė nacionalinės paramos sistemų sąrašą ir atliko atitinkamą tyrimą (MP II *ex ante* vertinimo ataskaita, 5 skyrius „Europos pridėtinės vertės analizė“).

44.

Komisija mano, kad, atsižvelgiant į jų labai plataus užmojo tikslus, programos galima laikyti ne tokiomis veiksmingomis, kaip tikėtasi, tačiau, nepaisant to, jomis įgyvendinta didžioji modalinio perkėlimo dalis, išreikšta milijardais tonkilometrų. „Marco Polo“ programos paskirtis – teikti ribotą paskatas pereinant nuo palyginti nesudėtingų, pigių ir nerizikingų kelių transporto sprendimų prie sudėtingesnių ir sunkiau įgyvendinamų įvairiarūšio vežimo sistemų.

- i) „Marco Polo I“ programa pasiekta mažiausiai 22 mlrd. tkm, kurie sudaro 46 proc tikslo⁵. „Marco Polo II“ vis dar įgyvendinama, todėl galutiniai rezultatai neskelbiami;
- ii) pagrindinis kiekybiškai įvertinamas programų tikslas – perkelti iš kelių numatomą bendrą metinį tarptautinio keliais gabenamų krovinių eismo prieaugį (didžiausia jo dalis numatoma MP II). Atsižvelgiant į visą „Marco Polo“ programai skirtą biudžetą (MP I sudarė maždaug 0,01 proc., o MP II – maždaug 0,05 proc. ES biudžeto) ir programos dydį, palyginti su ES transporto sektoriumi, Komisija nesitikėjo didelio transporto rūšių pusiausvyros pokyčio ES lygmeniu;
- iii) „Marco Polo“ programa sudaromos sąlygos kiekybiškai įvertinti programos rezultatus, išreikštus atsižvelgiant į modalinį perkėlimą. Naudojant MP skaičiuoklę (žr. Audito Rūmų pastabų 9 išnašą) galima įvertinti programos įgyvendinimu pasiektą aplinkosauginę naudą ir išorės sąnaudų mažinimą. Tai išskirtinė „Marco Polo“ programos ypatybė.

45.

Programos įgyvendinamos ES lygmeniu taikant unikalų mechanizmą, pagal kurį finansavimo išmokos priklauso nuo rezultatų. Taip asignuotos lėšos gali būti naudojamos atsižvelgiant į programos tikslus.

Verslo aplinkos sąlygos nėra atgrasančios. Programos tikslas – siekti tinkamos pusiausvyros tarp Finansinio reglamento reikalavimų bei finansavimo taisyklių, kurias nustatė Europos Parlamentas ir Taryba priimdami reglamentus, kuriais nustatomos „Marco Polo“ programos, ir verslo poreikių. Iki šiol buvo remiamos daugiau nei 650 bendrovių, o ekonomikos krizė yra viena priežasčių, lėmusių mažesnę nei siekta programos įsisavinimą.

⁵ Šiai daliai įgyvendinti buvo išleista 42 proc biudžeto.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

„Marco Polo“ programos paskirtis – teikti ribotas paskatas pereinant nuo palyginti nesudėtingų, pigių ir nerizikingų kelių transporto sprendimų prie sudėtingesnių ir sunkiau įgyvendinamų įvairiarūšio vežimo sistemų. Todėl „Marco Polo“ projektai buvo ypač neatsparūs ekonomikos krizei. Tai viena priežasčių, lėmusių mažesnę nei siekta programą remiamų projektų skaičių.

Todėl:

- i) nuo 2010 m. Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga nustatė papildomus audito sertifikatus, kuriais buvo suteikta papildomo tikrumo dėl krovinių vežimo pagal „Marco Polo“ projektus;
- ii) didžioji dauguma jų tęsiami pasibaigus finansavimo laikotarpiui papildomai įgyvendinant modalinį perkėlimą;
- iii) su „Marco Polo“ programa susijusį savaimingumo efekto klausimą sunku įvertinti kiekybiškai, nes gali būti daugybė veiksnių, kurie gali paveikti rezultatus. Komisija mano, kad programa turi neabejotinos pridėtinės vertės audituotiems projektams, nes, nepaisant savaimingumo efekto, kurį nurodė 42 proc. apklaustų naudos gavėjų, dėl ES finansavimo buvo galima anksčiau pradėti vykdyti šiuos projektus, padidinti paslaugų teikimo mastą arba anksčiau gauti investicijų grąžą.

46.

2004 m. viešai konsultuojantis „Marco Polo I“ programai buvo atliktas atitinkamas rinkos tyrimas, o „Marco Polo II“ programai – visavertis *ex ante* vertinimas.

Remiantis grįžtamąja politikos srities informacija, programos per visą jų gyvavimo ciklą buvo atitinkamai ir reikiamu metu keičiamos bei tobulinamos.

Taisomųjų veiksmų buvo imtasi laiku ir laikantis taikomos praktikos bei nustatytos tvarkos.

Rekomendacijos a)

Komisija atkreipia dėmesį į rekomendaciją.

Dėl šioje ataskaitoje nustatytų „trūkumų“ Komisija priėmė savo poziciją, pateiktą atsakant į 15, 16, 26, 27, 31 ir 33 dalių pastabas.

Komisija žino, kad „Marco Polo“ programa turi keletą trūkumų. Vis dėlto ji taip pat laikosi nuomonės, kad taikant MP programas buvo galima padėti Europos transporto pramonei išbandyti novatoriškus sprendimus ir iš perpildytų ES kelių perkelti didelę dalį eismo panaudojant mažą ES biudžeto dalelę (nuo 0,01 iki 0,05 proc.).

Žvelgdama į ateitį Komisija mano, kad būtų tikslinga teikti ES paramą novatoriškoms krovinių vežimo paslaugoms, siekiant ES transporto politikos tikslų (siekti integruotų įvairiarūšio vežimo paslaugų, mažinti spūstis, mažinti poveikį aplinkai, taikyti novatoriškus sprendimus, kurti naujas rinkas ir technologijas) ir siekiant užtikrinti geriausius jomis besinaudojančių ES piliečių interesus.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu nebuvo pasiūlytas joks „Marco Polo III“ programai skirtas reglamentas, kuriuo reguliuojamas finansavimas; bendroji krovinių vežimo paslaugų paramos sistema į Komisijos pasiūlymus dėl naujų transeuropinio transporto tinklo (TEN-T) gairių ir Europos infrastruktūros tinklų priemonės (EITP) įtraukta dar 2011 m.

Bet koks konkrečių veiksmų plėtojimas krovinių vežimo paslaugų srityje pagal TEN-T gairėse nustatytą bendrąją sistemą bus grindžiamas paskirtu *ex ante* vertinimu.

Tačiau galiausiai būsimą šios programos pagrindą, atsižvelgdamos į DFP, EITP ir TEN-T, nustato teisėkūros institucijos.

KOMISIJOS ATSAKYMAS

Rekomendacijos (b)

Komisija sutinka, kad reikia *ex ante* poveikio vertinimo, deramai atsižvelgiant į geriausią nacionalinių paramos sistemų praktiką.

Kaip paaiškinta a punkte, šią analizę galima atlikti tik kai bus užbaigtas su DFP, EITP ir TEN-T susijęs teisėkūros procesas. Šiuo procesu bus sudarytas pagrindas tolesniems „Marco Polo“ programos veiksams.

Kadangi ši *ex ante* analizė bus krovinių transporto paslaugoms remti skiros priemonės koncepcijos pagrindas, Komisija mano, kad šiuo etapu kai kurios toliau pateiktos rekomendacijos yra skubotos.

Rekomendacijos b) i)

Kaip minėta pirmesnėse pastraipose, „Marco Polo“ programos veiklos rūšies koncepcija pagal naują TEN-T programą dar nenumatyta, ją lems politinis pagrindas ir *ex ante* vertinimas. Komisija sutinka, kad reikia nustatyti realius tikslus, kuriais siekiama naujų priemonių, ir prireikus imtis skubių veiksmų trūkumams pašalinti. Nepaisant to, tolesniais „Marco Polo“ programos veiksmais didžiausias dėmesys nebūtinai ir toliau bus skiriamas modaliniam perkėlimui, o jo tikslai nebūtinai bus nustatomi atsižvelgiant į iš kelių perkeltų krovinių vežimo apimtį.

Rekomendacijos b) ii)

„Marco Polo“ programos veiklos rūšies tolesnių veiksmų finansavimo mechanizmą lems politinė programa ir jis bus grindžiamas *ex ante* analize.

Rekomendacijos b) iii)

Toks vertinimas bus atliktas atsižvelgiant į pirmiau minėtą *ex ante* analizę.

Rekomendacijos b) iv)

TEN-T gairių ir EITP pasiūlymais trukdžiai ir sąveikumas nurodomi kaip vieni pagrindinių ES intervencijos transporto srityje uždavinių.

Rekomendacijos b) v)

Komisija sutinka užtikrinti, kad būtų parengti tinkami duomenys, rodantys finansuojamais veiksmais pasiektus veiklos rezultatus.

Rekomendacijos b) vi)

Bus stengiamasi ir toliau mažinti projektų atrankai ir sutarčių sudarymui reikiamą laiką atsižvelgiant į Finansinį reglamentą.

Rekomendacijos b) vii)

Priėmus būtiną sąlygą, kad projektų tvarumas turi siekti mažiausiai tris metus po jų įgyvendinimo, būtų nerealu ją įgyvendinti ar kontroliuoti atsižvelgiant į besikeičiančią verslo aplinką. Dėl to būtų atgrasomi pareiškėjai ir tuo atveju, jei pasikeistų rinkos sąlygos, labai padidėtų rizika verslui.

Rekomendacijos b) viii)

Pirmiau minėtoje *ex ante* analizėje dėmesys bus kreipiamas į su savaimingumo efektu susijusį pavojų ir veiksmingus būdus kovoti su juo.

Europos Audito Rūmai

Specialioji ataskaita Nr.3/2013

Ar „Marco Polo“ programos buvo veiksmingos perkeltant eismą iš kelių į kitas transporto rūšis?

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras

2013 — 39 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-211-1

doi:10.2865/78411

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Prenumeruoti leidinius galite:

- susisiekę su Europos Sąjungos leidinių biuro platintojais
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_lt.htm).

NUO 2003 M. PAGAL „MARCO POLO“ PROGRAMAS FINANSUOJAMI PROJEKTAI, KURIAIS PERKE-
LIAMI KROVINIAI IŠ KELIŲ SISTEMOS Į GELEŽINKELIŲ, VIDAUS VANDENŲ KELIŲ IR TRUMPŲJŲ
NUOTOLIŲ LAIVYBOS SEGMENTUS SIEKIANT SUMAŽINTI TARPTAUTINĮ KELIAIS GABENAMŲ
KROVINIŲ EISMĄ, PAGERINTI KROVINIŲ VEŽIMO APLINKOSAUGINĮ VEIKSMINGUMĄ, SUMAŽINTI
SPŪSTIS KELIUOSE IR PADIDINTI KELIŲ EISMO SAUGĄ. AUDITO RŪMAI, ATSIŽVELGDAMI Į TAI,
KAD BUVO NUSTATYTA DAUG TRŪKUMŲ, MANO, KAD PROGRAMOS NEBUVO VEIKSMINGOS
(NEBUVO PASIEKTI ATITINKAMI SU IŠDIRBIAIS SUSIJĘ TIKSLAI; PROGRAMOS NETURĖJO JOKIO
POVEIKIO PERKELIANT KROVINIUS IŠ KELIŲ Į KITAS TRANSPORTO RŪŠIS; NĖRA DUOMENŲ,
KURIAIS REMIANTIS BŪTŲ GALIMA ĮVERTINTI NUMATYTĄ NAUDĄ; NEBUVO PATEIKTA PAKAN-
KAMAI PROJEKTO PASIŪLYMŲ; IŠKILO ABEJONIŲ DĖL NEDIDELIŲ KROVINIŲ KIEKIŲ, APIE KU-
RIUOS BUVO GAUTA DUOMENŲ, KAD JIE BUVO PERKELTI; DAUGELIO PROJEKTŲ, KURIE BŪTŲ
BUVĘ PRADĖTI VYKDYTI NET IR BE ES FINANSAVIMO, TVARUMAS BUVO MENKAS). TODĖL
AUDITO RŪMAI SIŪLO NEBETAIKYTI „MARCO POLO“ PROGRAMŲ, IR SIEKIANT PADIDINTI GA-
LIMŲ BŪSIMŲ TRANSPORTO PASLAUGŲ PARAMOS SCHEMŲ VEIKSMINGUMĄ, NURODO SKIRTI
ŠIEMS PROJEKTAMS FINANSAVIMĄ TIK ATLIKUS IŠSAMIĄ POTENCIALIOS PAKLAUSOS *EX ANTE*
ĮVERTINIMĄ, IR TIK TUO ATVEJU, JEI TOKIA PAKLAUSA YRA, REKOMENDUOJA LĖŠAS ATEITYJE
SKIRTI LAIKANTIS AIŠKIŲ NUSTATYTŲ TAISYKLIŲ IR SĄLYGŲ.



EUROPOS AUDITO RŪMAI



ISBN 978-92-9241-211-1



9 789292 412111