

Tematsko izvješće

**INEA: ostvarene su određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF**



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	I. – V.
<b>Uvod</b>	01. – 11.
<b>Opseg revizije i revizijski pristup</b>	12. – 18.
<b>Opažanja</b>	19. – 80.
<b>INEA je donijela očekivane koristi, uz određena ograničenja povezana s relevantnim okvirom</b>	19. – 40.
INEA je razvila standardizirane postupke kojima je pojednostavnjena provedba	21. – 22.
Administrativni troškovi INEA-e manji su od početnih procjena, ali troškovi povezani s osobljem nešto su veći	23. – 24.
Sinergije su ostvarene samo u manjem broju mjera	25. – 30.
INEA se suočava s ograničenjima u relevantnim okvirima	31. – 40.
<b>Postoje nedostaci u inače dobro organiziranim postupcima odabira u okviru programa CEF, rizici u provedbi programa i manjkavosti u izvješćivanju o uspješnosti</b>	41. – 80.
Postupci odabira dobro su organizirani, ali bilo bi korisno poboljšati usklađenost i transparentnost	42. – 56.
Postoji rizik od nepotpune provedbe programa CEF	57. – 73.
Postojeći okvir za uspješnost nije prikladan za utvrđivanje načina na koji projekti doprinose ciljevima programa	74. – 80.
<b>Zaključci i preporuke</b>	81. – 89.
<b>Prilozi</b>	
<b>Prilog I - Dužnosti Komisije i INEA-e u području upravljanja programom CEF</b>	

**Pojmovnik i pokrate**

**Odgovori Komisije**

**Revizorski tim**

**Kronologija**

## Sažetak

I Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA) osnovana je za programsko razdoblje 2014. – 2020. u svrhu provedbe dijelova programa Instrument za povezivanje Europe (CEF) i Obzor 2020. Njezin ukupan proračun kojim se koristi za sufinanciranje projekata u području prometa, energetike i telekomunikacija iznosi 33,6 milijardi eura. Sud je odabrao INEA-u za reviziju jer je riječ o izvršnoj agenciji EU-a koja upravlja najvećim proračunom i jer je trenutačno u tijeku izmjena povezanog pravnog okvira za razdoblje 2021. – 2027.

II Sud je procijenio način na koji INEA upravlja delegiranim programima potrošnje EU-a. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće: (i) ispunjava li INEA, u suradnji s Komisijom, zadaće koje su joj povjerene i donosi li očekivane koristi od eksternalizacije dužnosti, te (ii) primjenjuje li INEA, u suradnji s Komisijom, pouzdane postupke za upravljanje CEF-om.

INEA je bila glavni subjekt nad kojim je provedena revizija. Sud je posebnu pozornost posvetio aktivnostima INEA-e u razdoblju 2014. – 2020., koristeći se razgovorima i pregledom dokumentacije kao glavnim postupcima za prikupljanje podataka.

III INEA je donijela očekivane koristi, uz određena ograničenja povezana s relevantnim okvirom.

- INEA se koristi standardiziranim postupcima s pomoću kojih je pojednostavnjena provedba delegiranih programa potrošnje. Njezini cjelokupni administrativni troškovi trenutačno su manji od početnih procjena, ali troškovi povezani s osobljem nešto su veći. Sinergije između programa CEF i Obzor 2020., među sektorima obuhvaćenim CEF-om te s ostalim agencijama, ostvarene su samo u okviru manjeg broja mjera.
- INEA je ispunila svoje zadaće, kako se izmjerilo s pomoću pet pokazatelja uspješnosti, no ti pokazatelji nisu posebno usmjereni na rezultate, tj. njima se ciljano ne mjeri provedba programa ili stupanj iskorištenosti sredstava.
- Postoje određena ograničenja u pogledu upravljanja osobljem, posebice zbog ograničenja u relevantnom okviru. Budući da je broj članova osoblja povezan s delegiranim programima, INEA ne može na fleksibilan način preraspodjeljivati svoje osoblje na prioritetne zadatke.

- Sud je utvrdio nedostatke u koordinaciji poziva na podnošenje prijedloga koje raspisuje Komisija – pozivi nisu planirani na višegodišnjoj osnovi kako bi se povećala razina predvidljivosti za nositelje projekata.

**IV** Revizori su utvrdili nedostatke u inače dobro organiziranim postupcima odabira u okviru programa CEF, rizike u provedbi programa i manjkavosti u izvješćivanju o uspješnosti.

- Postupci za odabir projekata dobro su organizirani, ali trebaju biti dodatno usklađeni u sva tri sektora obuhvaćena CEF-om. Stupanj povezanosti procjene koju su obavili vanjski stručnjaci s konačnom odlukom Komisije o dodjeli razlikuje se među tim sektorima. Kad je riječ o CEF-u za promet, vjerojatnost odabira ne ovisi o ocjenama koje su vanjski stručnjaci dali za preporučene projekte. Razlozi za odstupanje od procjene trebali bi biti bolje dokumentirani. To je posebice slučaj za 14 projekata u okviru programa CEF-T (u vrijednosti od 711 milijuna eura bespovratnih sredstava) koje je Komisija odabrala, iako ih vanjski stručnjaci nisu preporučili za financiranje iz razloga kao što su nedovoljna razvijenost, kvaliteta ili učinak.
- Osim toga, potrebno je dodatno pojasniti kriterije za dodjelu koji su se upotrebljavali za odabir projekata. Temeljita procjena, posebice stupnja razvijenosti i kvalitete, ključna je za predviđanje problema koji bi mogli utjecati na pravodobnu provedbu projekata.
- Postoji rizik od toga da program neće biti u potpunosti proveden. Do siječnja 2019., pet godina od početka programskog razdoblja, izvršena je isplata jedne četvrtine financijskih sredstava dodijeljenih projektima. Takva je niska stopa isplate povezana s kašnjenjima i nedovoljnim napretkom u provedbi projekata.
- Nadalje, trenutačnim sustavom poziva na podnošenje prijedloga ne odvrćaju se prijave nedovoljno razvijenih projekata. U skladu s rasporedom poziva za podnošenje prijedloga koji je objavila Komisija, INEA je dodijelila znatan dio proračuna CEF-a u ranoj fazi programskog razdoblja. 85 % proračuna programa CEF-T dodijeljeno je u okviru poziva iz 2014. i 2015., pri čemu je proračun programa CEF-T samo za 2014. godinu iznosio 12 milijardi eura, odnosno 52 % ukupnog delegiranog proračuna za to razdoblje. Problem s dodjelom tolike količine sredstava u tako ranoj fazi bio je taj da neki od odabranih projekata nisu bili dovoljno razvijeni.
- Budući da sljedeće godine završava programsko razdoblje 2014. – 2020., postoji rizik od znatnog rasta iznosa plaćanja, opozvanih sredstava i vraćenih sredstava tijekom nadolazećih mjeseci. To bi dovelo i do daljnje odgode postizanja mogućeg

učinka programa. Važno je pratiti napredak projekata kako bi se moglo utvrditi kašnjenja i poduzeti odgovarajuće korektivne mjere. Međutim, bilo bi korisno poboljšati alate za praćenje – kao što su odredbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i izvješća o stanju aktivnosti – kako bi se zajamčila djelotvorna uporaba financijskih sredstava EU-a.

- Postojeći okvir za uspješnost nije prikladan za prikazivanje načina na koji projekti doprinose sveukupnim ciljevima CEF-a. INEA uglavnom prati projektna ostvarenja, no taj pristup nije dovoljan za procjenu rezultata. Slijedom toga, ne postoje jasne informacije o tome jesu li projekti sufinancirani sredstvima EU-a ostvarili ciljane rezultate i na koji način.

**V** Sud na temelju svojih nalaza iznosi sljedeće preporuke koje bi Komisiji i INEA-i pomogle:

- (1) poboljšati potencijal za sinergije između programa CEF i Obzor 2020. te među sektorima obuhvaćenima CEF-om
- (2) ojačati okvir na temelju kojeg INEA upravlja delegiranim programima
- (3) zajamčiti veću usklađenost i transparentnost postupaka odabira projekata
- (4) uspostaviti bolje uvjete za pravodobnu provedbu programa CEF
- (5) preoblikovati okvir za uspješnost u svrhu boljeg praćenja rezultata projekata.

# Uvod

## *Izvršne agencije Europske unije*

**01** Komisija od 2003. ima pravo uspostavljanja izvršnih agencija na ograničeno razdoblje u svrhu upravljanja određenim zadacima povezanim s programima EU-a<sup>1</sup>. Prva takva agencija uspostavljena je početkom 2004. godine. Komisija je otada postupno povećavala iznos dodijeljenih financijskih sredstava i broj programa povjerenih svojim izvršnim agencijama, kojih je u ovom trenutku šest<sup>2</sup>.

**02** Komisija ne smije izvršnim agencijama povjeriti zadaće koje zahtijevaju diskrecijske ovlasti u smislu provođenja političkih odluka u djelo, kao što je to moguće s decentraliziranim agencijama i ostalim tijelima.

**03** U svom prijedlogu za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. Komisija je naglasila važnost uloge izvršnih agencija u provedbi programa, uzimajući u obzir da one pridonose ostvarivanju uštede troškova i ekonomiji razmjera te korisnicima jamče operativnu blizinu. Stoga Komisija smatra da je potrebno razmotriti daljnje angažiranje vanjskih pružatelja usluga.

## *Izvršne agencije za inovacije i mreže*

**04** Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA) uspostavljena je 2013.<sup>3</sup> za programsko razdoblje 2014. – 2020.<sup>4</sup> i sjedište joj je u Bruxellesu. Preuzela je funkcije Izvršne agencije za transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T EA), koja je upravljala programom TEN-T u razdoblju 2007. – 2013. (s otprilike 100 članova osoblja i proračunom od

---

<sup>1</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 58/2003 od 19. prosinca 2002. o utvrđivanju statusa izvršnih agencija kojima se povjeravaju određene zadaće vezane uz upravljanje programima Zajednice (SL L 11, 16.1.2003., str. 1.).

<sup>2</sup> Osim INEA-e postoje i Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća (EASME), Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA), Izvršna agencija za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA), Izvršna agencija za istraživanje (REA) i Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA).

<sup>3</sup> Provedbena odluka Komisije 2013/801/EU od 23. prosinca 2013. o osnivanju Izvršne agencije za inovacije i mreže te o stavljanju izvan snage Odluke 2007/60/EZ kako je izmijenjena Odlukom 2008/593/EZ (SL L 352, 24.12.2013., str. 65.). Ovlasti se povjeravaju predmetnoj agenciji na temelju Odluke Komisije C(2013) 9235.

<sup>4</sup> Obuhvaća razdoblje od siječnja 2014. do prosinca 2024.

7,9 milijardi eura predviđenim za gotovo 700 projekata). Misija je INEA-e poduprijeti Komisiju, nositelje projekata i dionike pružanjem stručnog znanja i upravljanja programima za infrastrukturne, istraživačke i inovacijske projekte u području prometa, energetike i telekomunikacija te promicati sinergiju među tim aktivnostima<sup>5</sup>. INEA stoga ima ključnu ulogu u tehničkoj provedbi sektorskih politika Komisije.

**05** INEA ima četiri „matične” glavne uprave (GU) na razini Komisije, u čije ime upravlja dijelovima delegiranih programa koji su prikazani u [tablici 1.](#)

**Tablica 1. – Programi delegirani INEA-i i predmetne matične glavne uprave**

Program	Matične glavne uprave
Instrument za povezivanje Europe (CEF): promet, energetika i telekomunikacije	GU MOVE (vodeći GU), GU ENER, GU CNECT
Obzor 2020.: istraživanje u području prometa i energetike	GU RTD, GU MOVE, GU ENER, GU CNECT
Preuzeti programi TENT-T i Marco Polo II za razdoblje 2007. – 2013.	GU MOVE

*Izvor:* Programi rada INEA-e i memorandum o razumijevanju između INEA-e i matičnih GU-ova.

**06** Konkretnije, INEA priprema i pokreće pozive na podnošenje prijedloga, organizira postupke evaluacije i odabira projekata, priprema i potpisuje sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava, jamči daljnje praćenje projekata u tehničkom i financijskom pogledu te pruža povratne informacije Komisiji. Godišnji administrativni rashodi INEA-e iznose oko 27 milijuna eura, a 2018. je na puno radno vrijeme zapošljavala gotovo 300 članova osoblja.

<sup>5</sup> Dio 2. Priloga Odluci Komisije C(2019) 1453 od 25. 2. 2019. o odobrenju programa rada Izvršne agencije za inovacije i mreže za 2019.



**Tablica 2. – Proračun delegiran INEA-i za razdoblje 2014. – 2020. i broj projekata**

	Delegirani proračun, u milijunima eura	Doprinos EU-a za projekte, u milijunima eura	Broj projekata	Dovršeni projekti
CEF za promet	23 187	22 870	711	33
CEF za energetiku	4 574	2 400	121	40
CEF za telekomunikacije	388	228	394	60
CEF za sinergiju	-	21	7	-
<b>Ukupno za CEF</b>	<b>28 149</b>	<b>25 519</b>	<b>1 233</b>	<b>133</b>
Obzor 2020. za promet	2276	1 757	296	28
Obzor 2020. za energetiku	3018	2 257	312	25
<b>Ukupno za Obzor 2020.</b>	<b>5294</b>	<b>4 014</b>	<b>608</b>	<b>53</b>
<b>Sveukupno (bez inicijative WiFi4EU)</b>	<b>33 443</b>	<b>29 533</b>	<b>1 841</b>	<b>186</b>
WiFi4EU <sup>6</sup>	128			
<b>Sveukupno</b>	<b>33 571</b>			

Izvor: Informacije dobivene od INEA-e, siječanj 2019.

**07** INEA-i je povjereno upravljanje 93 % cjelokupnog proračuna programa CEF i 7 % proračuna programa Obzor 2020. To zajedno iznosi 33,6 milijardi eura, što je najveći proračun kojim upravlja neka izvršna agencija EU-a. U okviru tih se dvaju programa sufinancira gotovo 2000 projekata iz INEA-ina portfelja. U razdoblju 2014. – 2018. u trima sektorima obuhvaćenima CEF-om INEA je organizirala 59 poziva na podnošenje prijedloga i evaluacije 2272 prihvatljivih projektnih prijedloga. Bespovratna sredstva dodijeljena su za 1233 projekta, što ukupno iznosi 25,5 milijardi eura potpore koja se pruža u okviru CEF-a (vidi [tablicu 2.](#)).

<sup>6</sup> Dio programa CEF-IKT.

### *Instrument za povezivanje Europe*

**08** Program CEF, pokrenut u siječnju 2014., vodeći je program strategije Europa 2020. u okviru kojeg se sufinanciraju ulaganja u infrastrukturu u područjima prometa, energetike i telekomunikacija.

**09 CEF za promet (CEF-T)** ključni je financijski instrument EU-a za provedbu politike u području europske prometne infrastrukture u okviru tog programa. Njegov je glavni cilj doprinijeti dovršetku transeuropske prometne mreže (TEN-T), koju čine ceste, željezničke pruge, unutarnji plovni putovi i morske luke, zračne luke i željezničko-cestovni terminali u 28 država članica te prekograničnoj povezanosti s određenim trećim zemljama. Iz programa CEF nastoje se financirati projekti s dodanom vrijednošću EU-a kojima se uklanjaju uska grla, premošćuju nepostojeće veze i nadopunjuju prekogranične dionice, uglavnom s održivim načinima prijevoza. Cilj je EU-a dovršiti osnovnu mrežu do 2030., a širu sveobuhvatnu mrežu do 2050. godine.

**10** Cilj je programa **CEF za energetiku (CEF-E)** pružiti financijsku potporu provedbi projekata od zajedničkog interesa koji nisu komercijalno održivi, tj. ključnih energetskih infrastrukturnih projekata, posebice onih povezanih s prekograničnim električnim i plinskih spojnim vodovima, pametnim mrežama i prekograničnim mrežama ugljičnog dioksida. Njegovi se širi ciljevi u relevantnom području politike odnose na povećanje konkurentnosti promicanjem daljnje integracije unutarnjeg energetskog tržišta i interoperabilnosti prekograničnih električnih i plinskih mreža, čime se povećava sigurnost opskrbe energijom u EU-u i doprinosi održivom razvoju i zaštiti okoliša.

**11** Cilj je **CEF-a za telekomunikacije (CEF-IKT)** donijeti određena poboljšanja za građane, poduzeća i administracije uvođenjem interoperabilne transeuropske infrastrukture u području telekomunikacija. Usmjeren je na pružanje operativnih usluga koje su spremne za korištenje i koje će dugoročno biti održive. Kad je riječ o povezanosti, CEF-IKT zamišljen je kao poticaj ulaganjima za pokretanje i modernizaciju širokopojsnih mreža i pružanje visokokvalitetne bežične povezanosti u lokalnim zajednicama.

## Opseg revizije i revizijski pristup

**12** Sud je odabrao INEA-u za reviziju zbog veličine proračuna kojim upravlja za programsko razdoblje 2014. – 2020. i jer nikada prije nije obavio reviziju njezine uspješnosti. Sud je izvješće odlučio pripremiti u trenutku u kojem bi ono moglo doprinijeti razmatranju izmijenjenog pravnog okvira za nadolazeći program CEF II.

**13** INEA je bila glavni subjekt nad kojim je provedena revizija. S obzirom na njezin status izvršne agencije bez diskrecijskih ovlasti revizijom su obuhvaćeni i postupci na razini Europske komisije koji izravno utječu na rad INEA-e.

**14** Sud je stoga na razini INEA-e, kao i Komisije, ispitao sljedeće:

- o ostvaruje li se očekivana korist od eksternalizacije dužnosti te ispunjava li Agencija zadaće koje su joj povjerene
- o jamče li se pouzdani postupci za upravljanje programom CEF.

**15** Kad je riječ o reviziji upravljanja programima, Sud se usmjerio na doprinos koji INEA daje učinkovitoj i djelotvornoj provedbi CEF-a, na koji otpada veliki dio njezina delegiranog proračuna. Revizijom nisu obuhvaćeni programi Obzor 2020. i preuzeti programi (Marco Polo II i TEN-T).

**16** Sud je održao razgovore s INEA-om, njezinim matičnim GU-ovima (MOVE, ENER, CNECT i RTD) i drugim dionicima, koji uključuju vanjske ocjenjivače zadužene za njezinu trogodišnju procjenu, europske koordinate za TEN-T, Agenciju za suradnju energetske regulatora (ACER) i promatrače evaluacijskih postupaka na razini INEA-e. Sud je sudjelovao na sastancima Upravljačkog odbora INEA-e, Savjetodavne skupine INEA-e za CEF za promet, kao i na sastancima vanjskih ocjenjivača u okviru poziva na podnošenja prijedloga za CEF-IKT iz 2018. (u kontekstu njihove pripreme izvješća o postignutoj suglasnosti).

**17** Sud je ispitao regulatorni okvir INEA-e, njezine dužnosti i sustave kontrole te je izravno ispitao njezinu uspješnost u pogledu upravljanja programom CEF i povezanim projektima. Sud je također analizirao ulogu Komisije u konačnom odabiru projekata te ispitao njezin okvir za uspješnost radi praćenja rezultata.

## 18 Sud je konkretno:

- o obavio kvantitativnu i kvalitativnu analizu cjelokupnog portfelja projekata u okviru CEF-a. Ispitani su postupci odabira projekata u okviru pet poziva na podnošenje prijedloga za CEF-E, četiri za CEF-T i tri za CEF-IKT. Sud je analizirao postupke za provedbu, otkazivanje i prekid projekata.
- o detaljno ispitao uzorak od 22 projekta na temelju dokumentacije dostupne na razini INEA-e. Nadalje, Sud je za osam dodatnih projekata obavio pregled dokumentacije usmjeren na fazu odabira. Kriteriji za uzorkovanje projekata uključivali su razinu pokrivenosti različitih sektora obuhvaćenih CEF-om, iznos potpore EU-a, zemljopisnu pokrivenost, ravnotežu između prekograničnih projekata i projekata koji se provode samo u jednoj zemlji te stupanj dovršenosti projekta
- o obavio analizu preispitivanja 356 projekata u okviru programa CEF-T u sredini razdoblja koje je obavila INEA<sup>7</sup> te analizu njezinih godišnjih izvješća o programu CEF-E. Sud je ispitao dokumentaciju o provedbi projekata i izmjene rokova za dovršetak projekata i proračuna projekata. Također su ispitani i razlozi za opoziv sredstava i kašnjenja u provedbi projekata
- o prikupio potkrepljujuće dokaze iz raznih drugih izvora, kao što su trogodišnja evaluacija INEA-e koju je Komisija pokrenula 2018., dokumentacija povezana s evaluacijom i izvješća Službe Komisije za unutarnju reviziju.

---

<sup>7</sup> Revizija je bila usmjerena na projekte s najvišim iznosom dodijeljenih sredstava EU-a iz višegodišnjih poziva na podnošenje prijedloga iz 2014. i 2015. Preispitivanjem je analizirano 56 % svih projekata u okviru programa CEF-T, s ukupnim bespovratnim sredstvima u iznosu od 18 milijardi eura (80 % ukupnog doprinosa EU-a projektima u okviru programa CEF-T).

## Opažanja

### INEA je donijela očekivane koristi, uz određena ograničenja povezana s relevantnim okvirom

**19** Sud je ispitao organizacijsku strukturu INEA-e iz dva ugla: s obzirom na to jesu li se osnivanjem te izvršne agencije ostvarile očekivane koristi od delegiranja programa i je li ona u potpunosti ispunila delegirane zadaće.

**20** Prije uspostave te izvršne agencije Komisija je 2013. obavila obveznu analizu troškova i koristi<sup>8</sup>. Tom su analizom istaknute sljedeće važne koristi od delegiranja zadaća INEA-i u usporedbi s time da programima upravlja sama Komisija:

- usklađenost između portfelja programa i kontinuiranog pojednostavnjenja procesa i postupaka
- povećanje učinkovitosti u vrijednosti od otprilike 54 milijuna eura zbog manjih troškova povezanih s osobljem potrebnim za upravljanje programima izvan Komisije
- sinergije koje proizlaze iz svrstavanja usko povezanih područja politika pod okrilje iste izvršne agencije, što će vjerojatno dovesti do povećanja učinkovitosti.

### INEA je razvila standardizirane postupke kojima je pojednostavnjena provedba

**21** INEA je razvila standardizirane alate i postupke kojima je pojednostavnjeno upravljanje programima. Na primjer, baza podataka TenTec, koja se koristi za praćenje programa CEF, sadržava kvalitetno razvijene module za elektroničko podnošenje prijedloga i praćenje provedbe projekata. INEA je razvila metodološke smjernice za sve faze ciklusa upravljanja projektima. INEA ima ulogu središnje kontaktne točke za korisnike tako što pruža usluge korisničke podrške i savjetovanja u vezi s podnošenjem prijedloga projekata i izvješćivanjem o provedbi.

---

<sup>8</sup> Analiza troškova i koristi delegiranja određenih zadaća povezanih s provedbom programa Unije u razdoblju 2014.–2020. izvršnim agencijama, kolovoz 2013. Prije delegiranja inicijative WiFi4EU provedena je dodatna analiza troškova i koristi.

**22** INEA također omogućava brži postupak odobrenja dodjele bespovratnih sredstava: dok je u razdoblju 2007. – 2010. prosječno vrijeme prethodne agencije TENT EA potrebno za dodjelu bespovratnih sredstava bilo 10 do 20 mjeseci, prosjek INEA-e u razdoblju 2014. – 2017. iznosi 7,7 do 8 mjeseci. To je potvrđeno evaluacijom CEF-a za razdoblje 2014. – 2020. u sredini programskog razdoblja, u okviru koje je donesen zaključak da INEA vrlo učinkovito upravlja dodjelom bespovratnih sredstava<sup>9</sup>. U okviru trogodišnje vanjske evaluacije INEA-e također je utvrđeno da su njena organizacija i upravljačka struktura te operativni postupci i prakse pouzdani, kao i da je većina korisnika primijetila da su postupci u određenoj mjeri pojednostavnjeni<sup>10</sup>.

### **Administrativni troškovi INEA-e manji su od početnih procjena, ali troškovi povezani s osobljem nešto su veći**

**23** Sud je ispitao administrativne troškove INEA-e kako bi procijenio je li se došlo do povećanja učinkovitosti. U razdoblju 2014. – 2018. ukupni administrativni troškovi iznosili su 105 milijuna eura te su tako bili manji od početne ciljne vrijednosti od 111 milijuna eura koja je izračunana za prethodno navedeno povećanje učinkovitosti<sup>11</sup>. Troškovi su manji zbog toga što su rashodi za infrastrukturu i operativni rashodi bili manji od procjene (za 6 milijuna eura), kao i rashodi za potporu programima (za 5 milijuna eura). Međutim, troškovi povezani s osobljem bili su 5 milijuna eura (7 %) veći od planiranih zbog toga što se početna procjena temeljila na prosječnim troškovima zapošljavanja te u obzir nisu uzeti indeks plaća, reklasifikacija osoblja i povećanje troškova upravljanja osobljem.

**24** Ako ukupni administrativni troškovi ostanu jednaki ili manji od početne procjene tijekom cjelokupnog razdoblja djelovanja INEA-e, moglo bi se ostvariti očekivano

---

<sup>9</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o evaluaciji u sredini programskog razdoblja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) COM(2018) 66 od 14. veljače 2018.

<sup>10</sup> Taj se zaključak temeljio na internetskoj anketi podnositelja zahtjeva i korisnika (studija za potporu Izvršnoj agenciji za inovacije i mreže (INEA), 2014. – 2016., 5. veljače 2019., Centar za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja).

<sup>11</sup> Ciljna vrijednost od 111 milijuna eura za povećanje učinkovitosti ne uključuje inicijativu WiFi4EU, koja je 2018. delegirana INEA-i. Stoga je INEA 2018. morala pokriti administrativne troškove provedbe inicijative WiFi4EU, posebice plaća, koje prvotno nisu bile obuhvaćene ciljnom vrijednošću.

povećanje učinkovitosti od 54 milijuna eura. To će se moći procijeniti tek nakon zaključenja programa.

### **Sinergije su ostvarene samo u manjem broju mjera**

**25** Među glavnim očekivanim koristima delegiranja programa INEA-i su sinergije koje bi proizašle iz svrstavanja usko povezanih područja politika pod okrilje iste agencije, što bi vjerojatno dovelo do povećanja učinkovitosti<sup>12</sup>. Uredbom o CEF-u propisana je koordinacija programa rada kako bi se iskoristile sinergije među trima sektorima, kao i raspisivanje najmanje jednog višesektorskog poziva na podnošenje prijedloga<sup>13</sup>.

**26** Sud je utvrdio da je nekoliko elemenata ograničilo mogućnost postizanja sinergija. Neke od očekivanih sinergija nisu bile realistične zbog inherentnih razlika između programa CEF i Obzor 2020. te među sektorima obuhvaćenima CEF-om. To uključuje razlike u svrhama politika, opsegu i pravnim okvirima programa, kao i u pravilima o provedbi programa (različite ciljne skupine dionika, različita pravna i financijska pravila).

**27** Unatoč tim poteškoćama INEA je poduzela niz mjera za postizanje sinergija između programa Obzor 2020. i CEF, posebice u području prometa i energetike. Kad je riječ o prometnom sektoru, INEA je utvrdila zajednička tematska područja koja su svrstana u četiri kategorije. Nekoliko inicijativa predstavljeno je matičnim GU-ovima, kao što je uspostava namjenske platforme INEA-e za postizanje sinergija između programa Obzor 2020. i CEF i uvođenje pokazatelja inovacija za mjerenje prioriteta CEF-a. Međutim, do sada je u okviru CEF-a proveden samo ograničen broj istraživačkih projekata. Razlog uglavnom leži u tome što programi nisu usklađeni sami po sebi, kao i u vremenu potrebnom da istraživački projekti postanu spremni za uporabu u tehnološkom smislu. U okviru trogodišnje vanjske evaluacije također je utvrđen ograničeni broj sinergija između istraživačkih projekata u okviru programa Obzor 2020. i infrastrukturnih projekata u okviru CEF-a.

---

<sup>12</sup> Analiza troškova i koristi iz 2013.

<sup>13</sup> Članak 17. stavak 7. Uredbe (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348, 20.12.2013., str. 129.).

**28** Unatoč naporima INEA-e u sektorima obuhvaćenima CEF-om ostvareno je manje sinergija nego što je to bilo prvotno prognozirano. Jedini dosad pokrenuti višesektorski poziv na podnošenje prijedloga povezan sa sinergijama nije polučio izrazit uspjeh, jer je nešto više od polovice proračuna dodijeljeno za sedam projekata (vidi [tablicu 2.](#)). Evaluacijom CEF-a u sredini programskog razdoblja<sup>14</sup> također je potvrđeno da je uzrok malom broju mjera koje se provode u više sektora obuhvaćenih CEF-om u prvom redu neusklađenost pravnih okvira predmetnih sektora. Iz tog je razloga teško ostvariti sinergije raspisivanjem višesektorskih poziva. Primjeri takvih neusklađenosti uključuju različita pravila u predmetna tri sektora, na primjer, u pogledu zemljopisnog područja na kojem se mjera primjenjuje ili vrste prihvatljive imovine.

**29** Ograničene su i sinergije s programima koje provode ostale izvršne agencije i zajednička poduzeća. Uredbom Vijeća o osnivanju Zajedničkog poduzeća „Shift2Rail”<sup>15</sup> (S2R) propisano je da je, s ciljem ostvarenja najvećeg mogućeg učinka u pogledu uvođenja inovativnih rješenja, potrebno ostvarivati sinergije usko povezane s drugim programima EU-a, uključujući CEF. Unatoč zajedničkim nastojanjima da se razmjenjuju informacije o portfeljima i utvrde mogući oblici suradnje ili sinergije, koordinacija između obiju strana mogla bi se pojačati u svrhu razvoja strukturiranih mjera.

**30** Poseban je izazov taj što INEA dijeli odgovornost za provedbu istraživačkog projekta u području energetike u okviru programa Obzor 2020. s Izvršnom agencijom za mala i srednja poduzeća (EASME). Te dvije agencije koordiniraju pozive na podnošenje prijedloga, no zasebno provode svoje dijelove programa, čime se stvaraju administrativni troškovi s obje strane, a potencijal za sinergije ostaje ograničen.

---

<sup>14</sup> COM(2018) 66 od 14.2.2018.: Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o evaluaciji u sredini programskog razdoblja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF).

<sup>15</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 642/2014 od 16. lipnja 2014. o uspostavi zajedničkog poduzeća Shift2Rail, uvodna izjava 15. (SL L 177, 17.6.2014., str. 9.).



## INEA se suočava s ograničenjima u relevantnim okvirima

*INEA ispunjava svoje zadaće i postiže zadane vrijednosti u skladu sa svojim ključnim pokazateljima uspješnosti, ali ti pokazatelji nisu posebno usmjereni na rezultate, tj. njima se ciljano ne mjeri djelotvornost provedbe programa.*

**31** INEA-i je povjerena provedba dijelova programa CEF i Obzor 2020. (za pojediniosti o zasebnim dužnostima Komisije i INEA-e vidi [prilog 1.](#)). Konkretnije, INEA:

- priprema i pokreće pozive na podnošenje prijedloga
- organizira evaluaciju projekata (uključujući zaprimanje projektnih prijedloga, provjere prihvatljivosti i dopuštenosti te angažiranje vanjskih ocjenjivača) te pruža potporu Komisiji tijekom završnog procesa odabira
- priprema i potpisuje sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava, djelujući kao jedinstvena kontaktna točka za nositelje projekata
- obavlja tehničko i financijsko daljnje praćenje projekata, uključujući svakodnevni nadzor projekata, plaćanja i povrata te revizije
- pruža povratne informacije Komisiji u obliku izvješća o portfelju projekata i ostalih izvješća „po mjeri ” i statističkih podataka.

**32** Sud je utvrdio da INEA ispunjava svoje zadaće koje su utvrđene u okviru njezinih ovlasti (odlomak [31.](#)), što se može izmjeriti s pomoću ključnih pokazatelja uspješnosti (KPU). INEA ima pet KPU-ova, koje je odobrila Komisija, i koji služe za mjerenje djelotvornosti provedbe zadaća. U svojim godišnjim izvješćima o radu INEA izvješćuje o tim KPU-ovima na sveobuhvatan i strukturiran način. INEA kontinuirano postiže zadane vrijednosti u skladu s ključnim pokazateljima uspješnosti te u potpunosti ostvaruje sve ciljane vrijednosti (vidi [tablicu 3.](#)).

**Tablica 3. – Ključni pokazatelji uspješnosti (KPU) INEA-e**

Pokazatelj	Ciljna vrijednost	Rezultati
Stopa izvršenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza	100 %	100 %
Stopa izvršenja odobrenih sredstava za plaćanje	100 %	100 %
Vrijeme potrebno za potpisivanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava	> 98 % sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava potpisano je na vrijeme <ul style="list-style-type: none"> <li>• CEF: 9 mjeseci (276 dana)</li> <li>• Obzor 2020.: 8 mjeseci (245 dana).</li> </ul>	Sve su ciljne vrijednosti u potpunosti ostvarene.
Neto vrijeme potrebno za izvršenje plaćanja	> 98 % plaćanja izvršeno na vrijeme <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 dana za pretfinanciranje</li> <li>• 60 dana za daljnje pretfinanciranje</li> <li>• 90 dana za međuplaćanja / završna plaćanja</li> </ul>	Sve su ciljne vrijednosti u potpunosti ostvarene.
Preostala višegodišnja stopa pogreške utvrđena tijekom <i>ex post</i> revizije	Stopa pogreške ispod 2 %	0,27 % – 0,75 %

*Napomena:* „Stopa izvršenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza” i „stopa izvršenja odobrenih sredstava za plaćanje” odnose se na godišnja proračunska odobrena sredstva za preuzimanje obveza i godišnja odobrena planirana sredstva za plaćanje, a ne na prvotne procjene za cjelokupni VFO.

*Izvor:* godišnji programi rada INEA-e i godišnja izvješća o radu iz razdoblja 2014. – 2018.

**33** Ključni pokazatelji uspješnosti koje je INEA postavila služe za mjerenje administrativnog upravljanja potporom EU-a za projekte. Međutim, KPU-ovi u svojem sadašnjem obliku pružaju tek ograničene informacije o kvaliteti upravljanja programima. Na primjer, INEA pomno prati svoj portfelj projekata kako bi ublažila rizike povezane sa sporom provedbom projekata. Trenutačni pokazatelji nisu dovoljno povezani sa stopom provedbe programa ili stopom iskorištenosti sredstava (odlomak [60.](#)).

**34** Ostale izvršne agencije koriste se sličnim KPU-ovima, no neke primjenjuju i pokazatelje kojima se mjeri učinkovitost upravljanja pozivima na podnošenje prijedloga i evaluacijama, praćenje projekata i pružanje povratnih informacijama matičnim GU-ovima i ostalim dionicima. U tematskom izvješću o izvršnim agencijama iz 2009. Sud je iznio preporuku o provedbi nadzora nad agencijama koji bi se temeljio na rezultatima, pri čemu bi se ciljevi koji ispunjavaju kriterije SMART pratili s pomoću ograničenog broja KPU-ova<sup>16</sup>.

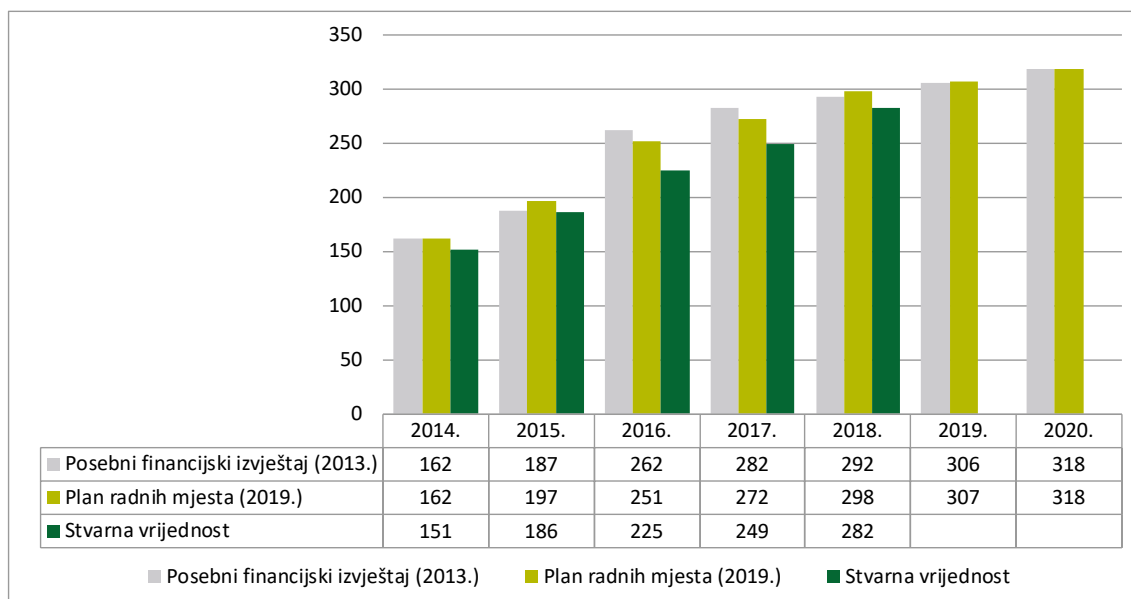
*INEA se suočava s određenim ograničenjima u pogledu raspoređivanja osoblja na prioritetne zadatke*

**35** U planu radnih mjesta u INEA-i predviđeno je do 318 ekvivalenata punog radnog vremena za razdoblje do 2020. godine. Plan je u razdoblju 2014. 2018. izmijenjen nekoliko puta u skladu s preraspodjelom dijelova proračuna za programe potrošnje (vidi [sliku 1.](#)).

---

<sup>16</sup> Tematsko izvješće Suda br. 13/2009: „Je li delegiranje provedbenih zadataka izvršnim agencijama uspješno rješenje?“, odlomak 66.

**Slika 1. – Plan radnih mjesta u INEA-i za razdoblje 2014. – 2020. i stvarno osoblje**



Izvor: posebni financijski izvještaj<sup>17</sup>, informacije koje je dostavila INEA u siječnju i veljači 2019.

**36** Kad je riječ o raspoređivanju osoblja na razini INEA-e, neke početne procjene radnog opterećenja za pojedine sektore nisu temeljene na odgovarajućoj procjeni potreba te se stoga pokazalo da dogovoreni broj osoblja nije odgovarao stvarnim potrebama. Osim toga, portfelj programa CEF znatno se razvio, pa je, na primjer, proračun programa CEF-ICT bio znatno veći od početne procjene.

**37** INEA ne može na fleksibilan način preraspodjeljivati osoblje na prioritetne zadatke iz jednog sektora u drugi, budući da se broj osoblja određuje za svaki program te za svaku aktivnost i GU u okviru svakog programa<sup>18</sup>. To za INEA-u čini određeno ograničenje. Konkretno, prema trenutnim pravilima INEA ne može uopće osoblje prebacivati s rada na programu CEF na program Obzor 2020. i obratno. Time se ograničava fleksibilnost INEA-e u pogledu prilagodbe promjenjivom radnom opterećenju.

**38** U razdoblju 2014. – 2018. INEA je imala poteškoća pri zapošljavanju kadra u svrhu zadovoljavanja brzo rastućih potreba za kvalificiranim osobljem. Na kraju 2018.

<sup>17</sup> Posebni financijski izvještaj podnosi se Odboru za izvršne agencije i proračunskom tijelu u slučaju delegiranja zadaća povezanih s upravljanjem programima EU-a nekoj izvršnoj agenciji.

<sup>18</sup> U skladu s člankom 9.2.2. Smjernica o osnivanju i radu izvršnih agencija koje se financiraju iz proračuna Unije (Odluka Komisije C(2014) 9109 final od 2. prosinca 2014.).

zapošljavala je 282 člana osoblja od 298 odobrenih ekvivalenata punog radnog vremena (vidi [sliku 1.](#)). Fluktuacija osoblja u Agenciji 2016. iznosila je 11 %, a 2018. 9 %. U rujnu 2018. INEA je usvojila politiku zadržavanja osoblja, koja se temelji na mjerama kao što su integracija i orijentacija novog osoblja, fleksibilno radno vrijeme i unutarnja mobilnost.

*Komisija ne raspolaže usklađenim mehanizmom za višegodišnje planiranje poziva na podnošenje prijedloga*

**39** U skladu s prijedlogom Uredbe o CEF-u za razdoblje 2021. – 2027., kalendar i teme poziva bit će utvrđeni u trogodišnjim programima rada. Takvim višegodišnjim planiranjem mogla bi se postići bolja koordinacija i veća predvidljivost poziva na podnošenje prijedloga<sup>19</sup>.

**40** Tijekom razdoblja 2014. – 2020. programe rada, uključujući vrijeme raspisivanja poziva, utvrđuju nadležne glavne uprave, a o njima odlučuje Komisija nakon savjetovanja s Odborom za koordinaciju CEF-a na godišnjoj, a ne višegodišnjoj razini. Planiranje se redovito prilagođava promijenjenim okolnostima, kao što su nove zakonodavne inicijative. Sud je utvrdio da je koordinacija planiranja poziva među različitim GU-ovima stvarala određene probleme za INEA-u. GU-ovi imaju različite pristupe strateškom planiranju u trima sektorima obuhvaćenima CEF-om koji se određuju na temelju internih pravila i vremenskih ograničenja. Kao posljedica toga, INEA se suočava s razdobljima visokog opterećenja u pogledu pripremnih radnji i zaključivanja evaluacija poziva. Na primjer, drugo i četvrto tromjesečje 2018. bila su razdoblja visokog opterećenja zbog neuobičajeno velikog broja paralelnog pokretanja poziva na podnošenje prijedloga.

---

<sup>19</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Europe i stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1316/2013 i (EU) br. 283/2014. Člankom 19. propisuje se da se CEF provodi programima rada. Prema pravilima Komisije, ona mora donijeti prve višegodišnje programe rada do 31. prosinca 2020., uključujući raspored poziva na podnošenje prijedloga s temama i indikativnim proračunom, za prve tri godine novog CEF-a, kao i predviđeni okvir koji obuhvaća cjelokupno razdoblje.

## Postoje nedostaci u inače dobro organiziranim postupcima odabira u okviru programa CEF, rizici u provedbi programa i manjkavosti u izvješćivanju o uspješnosti

**41** U ovom se odjeljku ispituje upravljanje programom CEF za koje su zadužene Komisija i INEA tijekom cjelokupnog ciklusa projekta: odabira, provedbe programa i izvješćivanja o uspješnosti.

### Postupci odabira dobro su organizirani, ali bilo bi korisno poboljšati usklađenost i transparentnost

*Postupci odabira projekata dobro su organizirani*

**42** Komisija planira pozive za podnošenje prijedloga i utvrđuje kriterije za odabir projekata u skladu s relevantnim uredbama<sup>20</sup>. INEA daje doprinos tim pripremnim radnjama na temelju svog iskustva stečenog evaluacijama i provedbom prethodnih projekata. Nakon toga INEA pokreće pozive na podnošenje prijedloga. Projektni se prijedlozi u okviru svakog poziva ocjenjuju na temelju kriterija prihvatljivosti, kriterija odabira i kriterija za dodjelu ugovora<sup>21</sup>. Zahtjevi moraju biti u skladu s formalnim uvjetima dopuštenosti.

**43** Evaluacija projektnih prijava i dodjela financijske potpore sastoje se od nekoliko faza. Postoje dvije faze evaluacijskih postupaka za projektne prijedloge u okviru CEF-a – vanjska i unutarnja evaluacija. Postupak je detaljno opisan u [okviru 1](#).

---

<sup>20</sup> Članci 3. i 4. Uredbe (EU) br. 1316/2013, Uredba (EU) br. 1315/2013, Uredba (EU) br. 347/2013, Uredba (EU) br. 283/2014.

<sup>21</sup> Članci 197. – 199. Financijske uredbe. Kriteriji prihvatljivosti odnose se na pravnu prirodu podnositelja prijedloga i uključuju uvjete u pogledu usklađenosti s predmetnim zakonskim aktima EU-a. Kriteriji odabira usmjereni su na procjenu sposobnosti podnositelja prijave da dovrši predloženu aktivnost. Kriteriji za dodjelu koriste se za procjenu kvalitete prijedloga.

## Okvir 1.

### Postupci evaluacije u trima sektorima obuhvaćenima programom CEF

- (1) **Provjere dopuštenosti i prihvatljivosti, uključujući kriterije odabira (odgovornost INEA-e).** INEA provjerava dopuštenost projektnih prijedloga, kao i kriterije prihvatljivosti i odabira. Evaluaciju svakog prijedloga projekta moraju obaviti najmanje tri stručnjaka. Stručnjake odabire INEA u dogovoru s matičnim GU-om. U toj je fazi postupak evaluacije isti u sva tri sektora.
- (2) **Prva faza (evaluacija koju provode vanjski stručnjaci i koju organizira INEA).** U suradnji s predmetnim matičnim GU-om INEA organizira informativni sastanak na kojem vanjske stručnjake obavještuje o ciljevima poziva na podnošenje prijedloga / programa rada i kriterijima za dodjelu (koji se razlikuju za svaki sektor), na temelju čega stručnjaci provode evaluaciju projektnih prijedloga te svaki od njih zasebno sastavlja izvješće o procjeni. Nakon procjena slijede sastanci za postizanje konsenzusa čiji je moderator INEA. Na njima stručnjaci odlučuju o završnoj procjeni svakog projektnog prijedloga. Prolaznom ocjenom smatra se ocjena tri od pet za svaki kriterij.

U nekim pozivima INEA je za obje faze evaluacije angažirala neovisne promatrače koji su pratili proces evaluacije, istaknuli problematična područja i predložili poboljšanja.

	CEF-T	CEF-E	CEF-IKT
Kriteriji za dodjelu koje su upotrebljavali vanjski stručnjaci	<ul style="list-style-type: none"> <li>– važnost</li> <li>– učinak</li> <li>– stupanj razvijenosti</li> <li>– kvaliteta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stupanj razvijenosti</li> <li>– prekogranična dimenzija</li> <li>– pozitivni vanjski učinci i učinak mjere na solidarnost</li> <li>– potreba za prevladavanjem financijskih prepreka</li> <li>– pouzdanost plana provedbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– važnost</li> <li>– kvaliteta i učinkovitost provedbe</li> <li>– učinak</li> <li>– održivost</li> </ul>
Smjernice za tumačenje kriterija	Usmene upute, uključujući prezentacijski materijal, ali bez detaljnih pisanih smjernica	Usmene upute, uključujući prezentacijski materijal i detaljne smjernice	Usmene upute, uključujući prezentacijski materijal i detaljne pisane smjernice od 2018.
Poredak	Ne	Da	Da

**(3) Druga faza (evaluacija koje provode odbori u organizaciji matične glavne uprave).**

	CEF-T	CEF-E	CEF-IKT
Postupak u matičnom GU-u	Evaluacija se obavlja u dvije faze: u prvoj fazi obavlja ga povjerenstvo za unutarnju evaluaciju, nakon čega ga obavlja povjerenstvo za odabir (oboma predsjedava GU MOVE). Povjerenstvo pregledava rezultate prve faze evaluacije.	Povjerenstvo za evaluaciju, koje je dio GU-a ENER, zaduženo je za obavljanje procjena prijedloga na temelju svih kriterija dodjele, uključujući onih koje primjenjuju vanjski stručnjaci tijekom prve faze evaluacije.	Postupak evaluacije obavlja povjerenstvo za evaluaciju (kojim predsjedava GU CNECT) nakon savjetovanja s GU-ovima / odjelima relevantnima za pozive.
Kriteriji dodjele korišteni u drugoj fazi	Povjerenstvo za odabir pregledava prijedloge za financiranje koji su rezultat rada povjerenstva za unutarnju evaluaciju na temelju cjelokupnih ciljeva financiranja, prioriteta i političkih pitanja u okviru programa CEF-T. Taj bi pregled posebice trebao uključivati rezultate vanjske evaluacije i analizu: (i) komplementarnosti mjera, (ii) dodane vrijednosti EU-a, (iii) potencijalnih sinergija, (iv) proračunskih ograničenja, (v) učinka poluge financijskih sredstava EU-a i Europskog fonda za strateška ulaganja, (vi) zemljopisne uravnoteženosti, (vii) uravnoteženog razvoja mreže i (viii) rizika od	Povjerenstvo provodi evaluaciju prijedloga na temelju dva kriterija dodjele: (i) prioriteta i hitnosti mjere, sposobnosti projekta da ukloni uska grla, okonča energetske izoliranost te doprinese unutarnjem energetskom tržištu te (ii) poticajnog učinka koji financijska pomoć ima na dovršetak mjere. (Ukupni ponder tih dvaju kriterija iznosi 30 % za radove i 40 % za studije).	Unutarnji odbor ne provodi dodatnu evaluaciju prijedloga. Umjesto toga, provjerava rizik od dvostrukog financiranja, ističe razmatranja koja su relevantna sa stajališta predmetne politike i koja bi se trebala uzeti u obzir pri pripremi sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava te procjenjuje pristup financiranju na temelju evaluacije vanjskih stručnjaka.



	dvostrukog financiranja.		
Odstupanje od savjeta vanjskih stručnjaka	U iznimnim slučajevima povjerenstvo može odstupiti od preporuka vanjskih stručnjaka ako to odgovarajuće obrazloži.	Ukupni ponder stručnih procjena iznosi 70 % za radove i 60 % za studije. Odbor može ne postupiti po savjetu stručnjaka, pod uvjetom da odgovarajuće obrazloži svoju odluku. Njegova argumentacija treba biti jasno evidentirana.	Odbor se oslanja na rang-listu koju vanjski stručnjaci sastavljaju s pomoću kriterija utvrđenih u pozivima na podnošenje prijedloga.
Konačni poredak prijedloga	Ne, povjerenstvo za unutarnju evaluaciju / za odabir temelji svoj rad na mišljenju stručnjaka, te se na temelju njega utvrđuje konačan popis odabranih projekata.	Da, mišljenje stručnjaka služi kao temelj, a povjerenstvo za evaluaciju utvrđuje konačne ocjene i poredak projektnih prijava.	Da, na temelju rang-liste koju su sastavili vanjski stručnjaci
Rezervni popis	Nije korišten do sada, ali u načelu nije isključen.	Nije korišten do sada, ali u načelu nije isključen.	Ne u svim pozivima.
Uloga INEA-e	Direktor INEA-e član je povjerenstva za odabir.	INEA imenuje promatrača za unutarnju evaluaciju.	INEA imenuje promatrača za unutarnju evaluaciju.

**44** Nakon postupka evaluacije i odabira Komisija, uz savjetovanje s Odborom za koordinaciju CEF-a koji čine sve države članice, donosi odluku koja uključuje popis odabranih projekata. INEA je u tim slučajevima zadužena za zaključivanje, praćenje i provedbu predmetnih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s nositeljima projekata kao korisnicima financijskih sredstava EU-a.

*Postupci odabira projekata trebali bi se dodatno uskladiti među sektorima obuhvaćenima CEF-om*

**45** INEA je zadužena za sve sektore obuhvaćene CEF-om jer se, među ostalim, nastojao postići cilj pojednostavnjenja i usklađivanja postupaka (odlomak 20.). Sud je

utvrdio da INEA i njezini matični GU-ovi još nisu u dovoljnoj mjeri analizirali postupke evaluacije u trima sektorima obuhvaćenima CEF-om kako bi se utvrdila najbolja praksa, a zatim i uskladio proces i primjenjivi kriteriji.

**46** Kako je navedeno u *okviru 1.*, evaluacija prijedloga projekata organizira se na drukčiji način u svakom od triju sektora obuhvaćenih CEF-om. Te su razlike očite u kriterijima dodjele (njihova definicija i sastavnice), ponderiranju kriterija (koje se primjenjuje samo u slučaju programa CEF-E) i rangiranju prijedloga projekata (koje se primjenjuje u slučaju programa CEF-E i CEF-ICT, ali ne i u slučaju programa CEF-T).

*Razlike između odluke Komisije o dodjeli i preporuke stručnjaka*

**47** Budući da stručnjaci detaljno ispituju prijedloge projekata i da INEA ulaže vrijeme i resurse u odabir stručnjaka i organizaciju evaluacije, procjena koju obavljaju vanjski stručnjaci trebala bi doprinijeti odluci Komisije o dodjeli<sup>22</sup>. Iako zadnju riječ u pogledu odluke o dodjeli ima Komisija, odstupanja od vanjske procjene trebaju se opravdati i detaljno dokumentirati, u skladu sa smjernicama za dodjelu bespovratnih sredstava u okviru programa CEF-E koje je sastavila Komisija ili tekstom poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa CEF-T. To je važno za transparentnu uporabu financijskih sredstava EU-a.

*Kad je riječ o programu CEF-T, potrebno je bolje dokumentirati poveznicu između vanjske procjene i odluke o dodjeli*

**48** Sud je utvrdio da se važnost koja se daje preporuci vanjskih stručnjaka u konačnoj odluci Komisije o dodjeli ugovora, uključujući faktor ponderiranja, razlikuje među sektorima obuhvaćenima CEF-om. Na primjer, u okviru programa CEF-T, veća ocjena na vanjskoj evaluaciji nije sustavno vodila do konačnog odabira preporučenih projekata. Neki projekti koji su na vanjskoj evaluaciji dobili visoku ocjenu nisu uzeti u obzir, dok su neki drugi projekti s niskom ocjenom odabrani. U konačnici je sufinancirano 68 % svih projektnih prijedloga koje su preporučili vanjski stručnjaci. Razmatranje politike ima važnu ulogu u konačnom postupku odabira u skladu s odredbama programa rada i teksta poziva.

**49** Učinak vanjske evaluacije na konačni odabir projekata razlikuje se od jednog do drugog sektora zbog razlika u konačnom postupku odabira. Kad je riječ o programu CEF-T, ocjene se uglavnom upotrebljavaju za razvrstavanje projekata iznad ili ispod

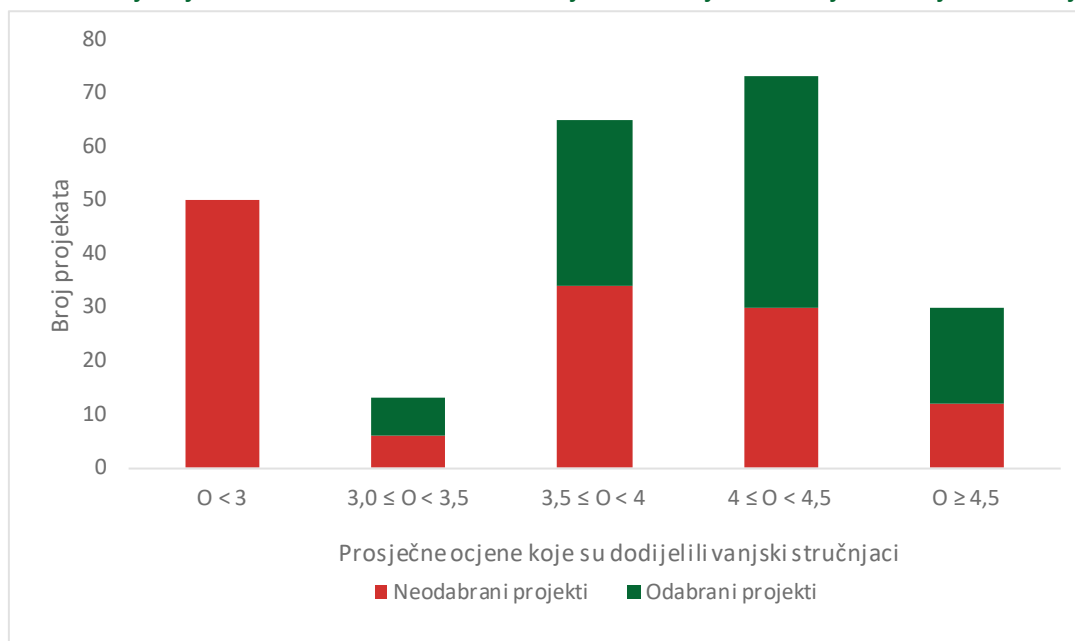
---

<sup>22</sup> Tijekom obavljanja revizije INEA je Sudu dostavila podatke o tome da je u evaluaciju projektnih prijedloga u okviru CEF-a bilo uključeno 380 vanjskih stručnjaka, za koje je procijenjeno da su u evaluaciju uložili 5050 radnih dana.

prethodno utvrđenog praga, bez rangiranja. To dovodi do stvaranja sustava u kojem vjerojatnost odabira ne ovisi o ocjenama koje su vanjski stručnjaci dali za preporučene projekte. To je prikazano u nastavku, na primjeru dvaju poziva na podnošenje prijedloga (jedan za CEF-T i jedan za CEF-E). Na [slici 2.](#) prikazuje se da u slučaju u kojem je projekt u pozivu na podnošenje prijedloga u okviru programa CEF-T ocijenjen najmanjom prolaznom ocjenom 3 vjerojatnost da bude odabran praktički uopće ne ovisi o prosječnoj ocjeni koju su dali vanjski stručnjaci. Sud je utvrdio da ne postoji sustavna poveznica između ocjena projektnih prijedloga koje su preporučili vanjski stručnjaci i konačnog popisa odabranih projekata koji sastavlja Komisija.

### Slika 2. – Ocjene koje su dodijelili vanjski stručnjaci i konačan odabir projekata u okviru jednog poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa CEF-T (višegodišnji program F01 za 2014.)

Jednaka vjerojatnost odabira neovisno o ocjenama koje su dodijelili vanjski stručnjaci

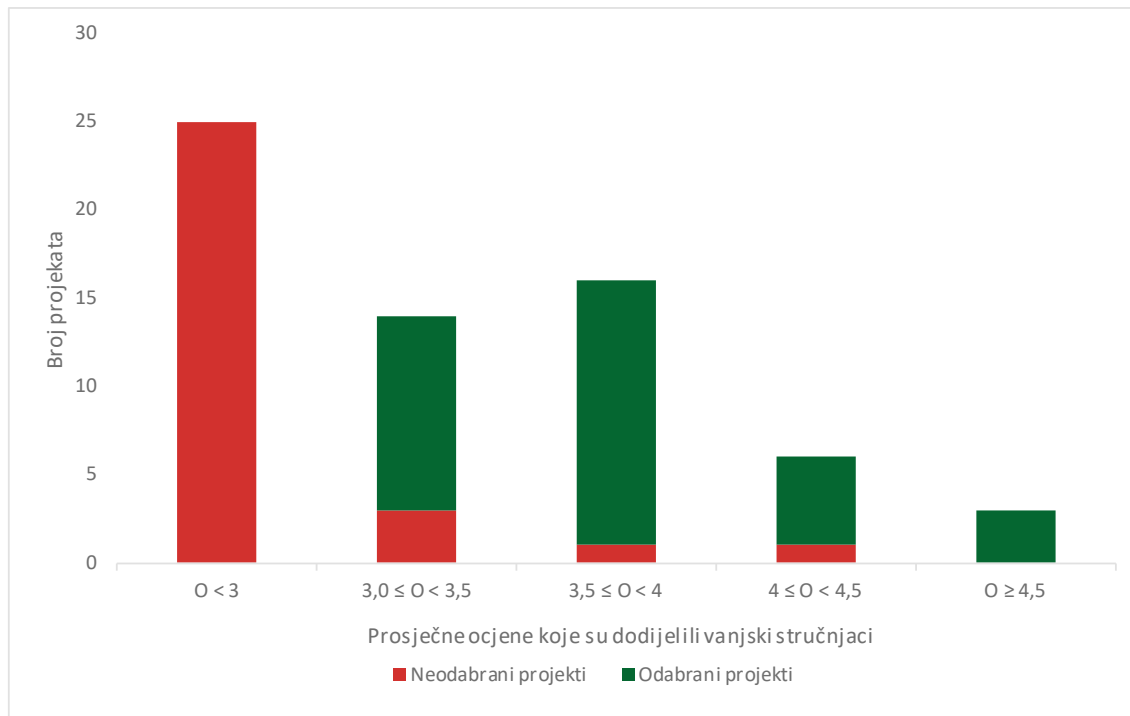


Izvor: Sud, na temelju podataka koje mu je pružila INEA.

**50** S druge strane, kad je riječ o programima CEF-E i CEF-IKT, postoji snažna poveznica između ocjena koje su dali vanjski stručnjaci i konačnog odabira koji obavlja Komisija (vidi [sliku 3.](#) za CEF-E).

### Slika 3. – Ocjene stručnjaka i konačan odabir projekata u sklopu jednog poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa CEF-E (2014.)

Veća vjerojatnost odabira ovisno o višim ocjenama koje su dodijelili vanjski stručnjaci



Izvor: Sud, na temelju podataka koje mu je pružila INEA.

**51** Nadalje, kad je riječ o programu CEF-T, Komisija nije dovoljno kvalitetno dokumentirala u kojoj su mjeri pri konačnom odabiru u obzir uzete evaluacije vanjskih stručnjaka. U zapisnicima povjerenstva za odabir nisu navedene pojedinosti u vezi s odlukama o dodjeli. Postupci koje Komisija primjenjuje za konačan odabir projekata u okviru programa CEF-T stoga nisu dokumentirani na odgovarajući način.

*Neki su projekti odabrani unatoč tome što u okviru vanjske evaluacije nisu ocijenjeni prolaznom ocjenom*

**52** U nizu slučajeva Sud je utvrdio da Komisija odabrala određene projekte, unatoč tome što ih vanjski stručnjaci nisu ocijenili prolaznom ocjenom. Komisija je u razdoblju 2014. – 2020. odabrala 14 projekata u okviru programa CEF-T u vrijednosti od 711 milijuna eura bespovratnih sredstava EU-a, koje vanjski stručnjaci nisu preporučili za financiranje iz razloga kao što su nedovoljna razvijenost, kvaliteta ili učinak<sup>23</sup>. Kako bi pružila potporu evaluaciji koju su proveli vanjski stručnjaci, INEA je podnijela prigovor na odabir šest takvih projekata (s ukupnim sufinanciranjem u iznosu od

<sup>23</sup> Ukupno je 711 projekata odabrano za dodjelu 23 milijarde eura bespovratnih sredstava u okviru programa CEF-T (vidi [tablicu 2.](#)).

otprilike 411 milijuna eura). Međutim, povjerenstvo za odabir odlučilo je odabrati te projekte na temelju razloga kao što su „dodana vrijednost EU-a”, „šira korist za mrežu”, „učinak poluge financijskih sredstava EU-a” ili „politička poruka nekoj državi članici”, iako nijedan od tih kriterija ni njihovi ponderi u okviru evaluacije nisu objašnjeni na odgovarajući način. Primjer takvog projekta prikazan je u **okviru 2**. Kad je riječ o programu CEF-E, dva projekta koje vanjski stručnjaci nisu odobrili odobreni su za primanje bespovratnih sredstava u ukupnom iznosu od 41 milijuna eura sufinanciranih sredstvima EU-a.

## Okvir 2.

### Primjer projekta koji su stručnjaci i INEA odbili, ali koji je odabralo povjerenstvo CEF-a za odabir

Stručnjaci su odbili jedan **projekt povezan s elektrifikacijom željezničke pruge u Poljskoj** zbog toga što ne bi imao nikakav stvarni učinak osim ako tijela u susjednim državama članicama ne potaknu elektrifikaciju nastavka iste pruge s njihove strane granice. INEA je također podnijela prigovor na taj projekt navevši isti razlog.

Međutim, povjerenstvo za odabir odabralo je projekt unatoč tome i dodijelilo mu bespovratna sredstva u iznosu od 19 milijuna eura. Tijela susjednih država članica do danas nisu klasificirala projekt prioritarnim u svom dugoročnom planu za 2030. te će stoga odabrani projekt i dalje imati ograničeni učinak.

*Potrebno je dodatno pojasniti primijenjene kriterije za dodjelu*

**53** Člankom 199. Financijske uredbe propisano je da je Komisija dužna utvrditi jasne kriterije za dodjelu na temelju kojih se projekti odabiru kako bi se kvaliteta prijedloga mogla procijeniti s obzirom na ciljeve. INEA organizira informativne sastanke za vanjske stručnjake i pruža im relevantne materijale kako bi bolje razumjeli kriterije.

**54** Analiza ocjena dodijeljenih u pojedinačnim vanjskim evaluacijama upućuje na neusklađenosti i nedosljednosti u načinu ocjenjivanja u pogledu kriterija dodjele. To su mišljenje potvrdili i vanjski promatrači, koji ističu da su u relevantni dionici u pravilu dobro razumjeli kriterije dodjele, no da su pojedinačni stručnjaci različito tumačili evaluacijske kriterije u nizu slučajeva. O tim se odstupanjima među evaluacijama (vidi primjere u **okviru 3**.) raspravljalo na sastancima za postizanje konsenzusa gdje je zauzet zajednički stav. Detaljne smjernice za tumačenje kriterija dodjele namijenjene stručnjacima dostupne su samo za program CEF-E, a od 2018. i za program CEF-T.

### Okvir 3.

#### Primjeri problema povezanih s tumačenjem kriterija za dodjelu

U svojim izvješćima vanjski promatrači ističu problematiku nejasnih kriterija:

„Potrebno je zajamčiti dosljednost detaljnih opisa kriterija za dodjelu i potkriterija tijekom cjelokupne evaluacije: npr. na nekim sastancima za postizanje konsenzusa stručnjaci su se koristili nešto drukčijim opisima kriterija koji nisu navedeni u pripremnim materijalima povezanim s pozivom na podnošenje prijedloga.” (CEF-IKT, pozivi na podnošenje prijedloga iz 2017.)

„Neprestano se javljaju određeni problemi s tumačenjem i primjenom kriterija za dodjelu. (...) Jedno je od čestih opažanja da je tijekom te faze katkada bilo važno podsjetiti ocjenjivače što određeni evaluacijski kriteriji znače u određenim kontekstima (na primjer, kako tumačiti kriterij stupnja razvijenosti u slučaju radova, studija i mješovitih projekata) te da ocjene moraju biti u skladu s primjedbama i napomenama. Utvrđeno je da su na nekim sastancima za postizanje konsenzusa stručnjaci imali različita mišljenja o tome što je u prijedlogu navedeno izričito, a što se može zaključiti iz opisa prijedloga.” (CEF-T, godišnji i višegodišnji pozivi na podnošenje prijedloga u okviru programa rada iz 2014.)

**55** Temeljita procjena kriterija stupnja razvijenosti i kvalitete ključna je za predviđanje problema koji bi mogli utjecati na pravodobnu provedbu projekata. Kao jedan od glavnih razloga kašnjenja u provedbi INEA je navela nedovoljno realistično planiranje. Glavni problemi koje su utvrdili vanjski stručnjaci u pogledu stupnja razvijenosti projekta povezani su s nabavom zemljišta, procjenama utjecaja na okoliš i spremnošću u financijskom ili tehničkom pogledu.

**56** Sud je utvrdio da stručnjaci ne mogu uvijek na odgovarajući način procijeniti stupanj razvijenosti projekta na temelju dokumenata podnesenih u prijavi. Radovi mogu započeti do 18 mjeseci nakon podnošenja prijedloga. Osim toga, projekti mogu uključivati i studije i radove, a radovi se mogu odvijati istovremeno sa studijama u zasebnom projektu. To podrazumijeva da se prijedlog projekta može podnijeti iako su radovi još uvijek u ranoj fazi razvoja. Procjenu stupnja razvijenosti za takve projekte teško je provesti zbog toga što mnoge ključne informacije neće biti poznate do završetka studije.

#### Postoji rizik od nepotpune provedbe programa CEF

**57** Sud je ispitao trenutačno stanje u vezi s provedbom proračuna CEF-a te koje je mjere INEA poduzela kako bi zajamčila njegovu uporabu. Kako bi se ostvarile konkretne koristi u sektorima prometa, energetike i telekomunikacija potrebno je dobro

upravljati proračunom tega trošiti na prikladne investicijske projekte, koji se potom pravodobno provode.

*Postoji rizik od toga da se ne ostvari dovoljan napredak u provedbi programa CEF*

**58** U Uredbi o CEF-u procijenjene su potrebe za financiranjem u područjima prometa, telekomunikacija i energetike koje su bili znatno više od raspoložive 33 milijarde eura u proračunu za razdoblje 2014. – 2020.<sup>24</sup> U uredbi za prethodni program TEN-T za razdoblje 2007. – 2013. iznesena je slična procjena.

**59** Unatoč tim izraženima potrebama proračun programa TEN-T za razdoblje 2007. – 2013. nije iskorišten u potpunosti. Stopa iskorištenosti proračuna u trenutku zaključenja iznosila je 74 %, pri čemu je stvarno iskorišteno 5,5 milijardi eura od ukupnog iznosa od 7,4 milijarde eura<sup>25</sup>. To znači da nije bio uloženi svaki četvrti euro. Međutim, projektima je dodijeljen cjelokupni proračun. Infrastrukturni projekti u kojima su zabilježena kašnjenja ili koji nisu izvršeni u planiranom opsegu glavni su uzrok sporog iskorištavanja financijskih sredstava, što je u konačnici negativno utjecalo na cjelokupnu provedbu programa.

**60** INEA prati napredak provedbe CEF-a, no ne uspoređuje ga *mutatis mutandis* sa stopom provedbe programa prethodnog programa. Unatoč tome, nekoliko elemenata upućuje na to da je iskorištavanje sredstava EU-a u okviru postojećeg programa još uvijek sporo. Prema planu INEA-e kumulativne proračunske obveze 2018. godine trebale su iznositi 19 milijardi eura, dok je stvarni iznos bio 14 milijardi eura, tj. 26 % manje od očekivanog<sup>26</sup>. Do siječnja 2019., pet godina od početka programskog razdoblja, za plaćanja je iskorišteno manje od jedne četvrtine financijskih sredstava dodijeljenih projektima u okviru CEF-a (**tablica 4.**).

---

<sup>24</sup> U uvodnoj izjavi 3. Uredbe br. 1316/2013 iznesena je procjena na temelju koje potrebe za ulaganjima za transeuropske mreže u sektorima prometa, telekomunikacija i energetike za razdoblje do 2020. iznose 970 milijardi eura.

<sup>25</sup> Stopa iskorištenosti sredstava za program TEN-T bila bi još niža da TEN-T EA nije uspjela u tome da otprilike jednu trećinu proračuna dodijeli dva puta, i to ponovnom dodjelom bespovratnih sredstava opozvanih iz neuspješnih projekata u okviru novih poziva u vrijednosti od 2,3 milijarde eura.

<sup>26</sup> Nakon potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava INEA preuzima financijske obveze u skladu s planiranim plaćanjima za relevantnu godinu. Slijedom toga, proračunske obveze odražavaju tek dio proračuna dodijeljenog projektima.

**Tablica 4. – Provedba programa CEF za razdoblje 2014. – 2020. (u milijunima eura)**

	Bespovratna sredstva dodijeljena projektima	Proračunske obveze	Plaćanja	% plaćanja / bespovratnih sredstava
Promet	22 870	11 868	5416	24 %
Energetika	2400	1836	416	17 %
Telekomunikacije	228	208	100	44 %
Sinergija	21	21	8	40 %
<b>Sveukupno</b>	<b>25 519</b>	<b>13 933</b>	<b>5940</b>	<b>23 %</b>

Izvor: Informacije koje je dostavila INEA, siječanj 2019.

**61** Stope plaćanja posebice su niske u slučaju programa CEF-E i CEF-T i iznose redom 17 % i 24 % prvotnog proračuna. Tako niska stopa povezuje se s kašnjenjima u provedbi projekata. Do siječnja 2019. izmijenjeni su sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava za 76 projekata (s bespovratnim sredstvima EU-a u ukupnoj vrijednosti od 4 milijarde eura) kako bi se rok njihove provedbe odgodio za barem godinu dana. Međutim, Sud je utvrdio da te izmjene u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava odražavaju tek mali dio kašnjenja. U stvarnosti kašnjenja postoje u mnogo većem broju projekata, što je potvrdila i unutarnja analiza koju je provela INEA:

- o kad je riječ o CEF-u za promet, preispitivanjem u sredini programskog razdoblja ispitana je provedba uzorka od 356 projekata. Kašnjenja su postojala u više od polovice projekata: njih 156 kasnilo je godinu dana ili više, a njih 50 manje od godine dana. Prosječno kašnjenje na završetku trajalo je 10,7 mjeseci.
- o kad je riječ o CEF-u za energetiku, krajem 2017. oko dvije trećine od 39 projekata u tijeku koje je INEA ispitala nisu u potpunosti napredovale u skladu s planom, s prosječnim kašnjenjem od 6,5 mjeseci.

*U velikom broju projekata zabilježena su kašnjenja zbog toga što su u trenutku podnošenja prijedloga projekti bili nedovoljno razvijeni*

**62** Predmetni matični GU planira pozive na podnošenje prijedloga i tako odlučuje o raspodjeli proračuna (odlomci 39. i 40.). Na temelju toga INEA je dodijelila veliki dio proračuna CEF-a u ranoj fazi programskog razdoblja, pri čemu je 85 % proračuna za program CEF-T dodijeljeno u okviru poziva na podnošenje prijave iz 2014. i 2015. godine. Raspoloživi proračun za program CEF-T samo za 2014. godinu iznosio je



12 milijardi eura, odnosno 52 % ukupnog proračuna za to razdoblje u visini od 23 milijarde eura.

**63** Budući da je velik dio proračuna dodijeljen u okviru prvih poziva, i da je podnositeljima zahtjeva bilo teško predvidjeti buduće pozive, neki odabrani projekti nisu bili dovoljno razvijeni.

**64** Zbog toga što planom nisu bili predviđeni višegodišnji pozivi, korisnici su podnosili zahtjeve unatoč tome što bi za neke projekte bilo korisnije da su zahtjevi podneseni u kasnijoj fazi. Unutarnjom analizom koju je provela INEA utvrđeno je da je nizak stupanj razvijenosti izvornih prijedloga čest uzrok kašnjenja u provedbi projekata. U **okviru 4.** prikazan je primjer takvog nedovoljno razvijenog projekta. Razlog za preuranjeni prekid osam od 12 projekata<sup>27</sup> bio je niski stupanj razvijenosti projekata.

#### Okvir 4.

##### Primjer nedovoljno razvijenog projekta: Izgradnja infrastrukture za energetske povezanost dviju država članica

U pozivu na podnošenje prijedloga u okviru programa CEF-E iz 2014. podnesena su dva zahtjeva za projektiranje i izgradnju infrastrukture za energetske povezanost dviju država članica.

Stručnjaci su projektu povezanom s radovima dodijelili tek tri od pet bodova u pogledu stupnja razvijenosti. Projektu je dodijeljena najmanja prolazna ocjena u pogledu financiranja, no sveukupno je procijenjeno da on nije spreman. Odabrana su oba projekta, pri čemu projekt povezan s radovima nije trebao započeti prije svibnja 2016.

Na kraju 2018. u projektu povezanom sa studijom zabilježeno je kašnjenje od 22 mjeseca. U projektu povezanom s radovima zabilježeno je kašnjenje od 24 mjeseca.

*Provodi se praćenje kašnjenja, no to ne jamči pravodobnu i djelotvornu primjenu korektivnih mjera*

**65** Neophodno je da INEA pomno prati tehničku i financijsku provedbu projekata kako bi se na vrijeme mogle poduzeti djelotvorne korektivne mjere. Iskorištavanje financijskih sredstava može se ubrzati opozivom sredstava dodijeljenih projektima koji ne postižu očekivane rezultate te dodjelom tih sredstava drugim projektima. Ako se u

<sup>27</sup> Međutim, to je tek mali dio od ukupno 1233 odabrana projekta. Za tih je dvanaest projekata dogovoren početni doprinos EU-a u iznosu od 112 milijuna eura.

okviru projekta ne iskoriste sva bespovratna sredstva, neiskorišteni iznos može se staviti na raspolaganje ostalim projektima novim pozivom za podnošenje prijedloga. To je moguće samo ako se dovoljno pomno provodi praćenje statusa projekta da se otkrije nezadovoljavajuća provedba.

*U sporazumima o dodjeli financijskih sredstava financiranje se izravno ne povezuje s postizanjem ključnih etapa*

**66** INEA nadzire provedbu aktivnosti za koje se pruža potpora na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Iako u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava postoje odredbe kojima se INEA-i omogućuje obustava aktivnosti u slučaju nedovoljnog napretka, rokovi za provedbu određenih ključnih etapa nisu izravno povezani s financiranjem sredstvima EU-a.

*U izvješćima o stanju aktivnosti nisu uvijek navedena kašnjenja u projektima*

**67** INEA-a se koristi izvješćima o stanju aktivnosti kako bi pratila tehničku i financijsku provedbu projekata u okviru programa CEF-E i CEF-T. Izvješća o stanju aktivnosti godišnja su izvješća o napretku koja sastavlja korisnik. U njima se iznose određene informacije o napretku projekta, no postoji rizik od toga da oni uvijek ne prikazuju cjelokupan razmjer kašnjenja ili neiskorištenih sredstava, unatoč tome što su na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava korisnici dužni to navesti u izvješću. Analiza uzorka izvješća o stanju aktivnosti koju je obavio Sud<sup>28</sup> upućuje na to da korisnici nisu u svim slučajevima u potpunosti izvješćivali o kašnjenjima koja imaju učinak na razdoblje provedbe predmetnog projekta, već su ta kašnjenja utvrđena tek kasnije, tijekom preispitivanja u sredini razdoblja.

*Preispitivanje u sredini razdoblja obavljeno je samo za program CEF-T koji je jedini program za koji je utvrđen točan datum završetka provedbe*

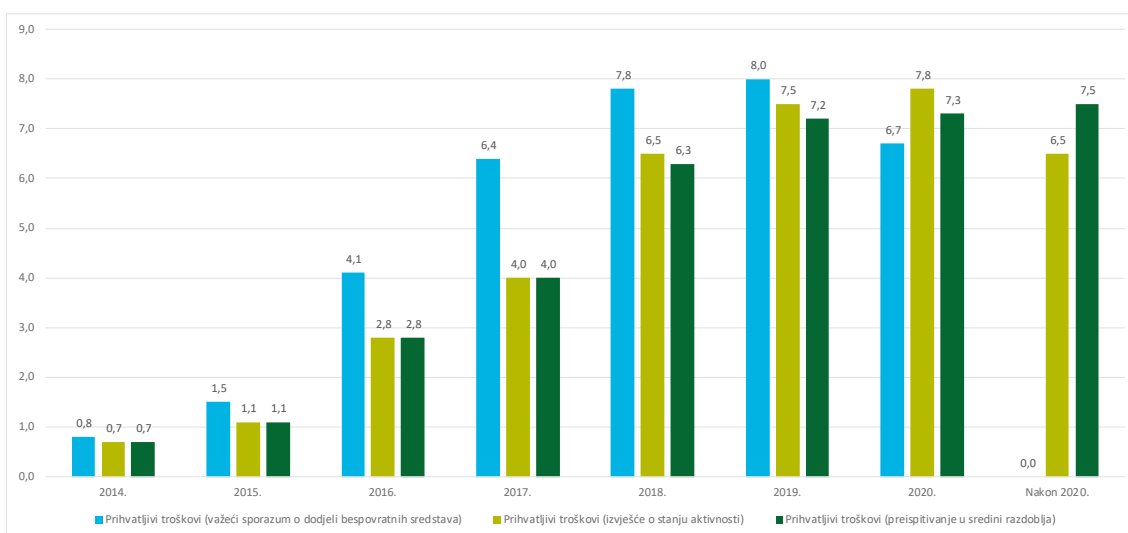
**68** Svjestan izazova koje neuspješni projekti predstavljaju za djelotvornu uporabu financijskih sredstava, GU MOVE je 2010. odlučio da će financijska sredstva koja se u okviru nekog projekta ne iskoriste do unaprijed definiranog roka biti povučena iz tog projekta i vraćena u proračun kako bi se mogla ponovno dodijeliti drugim projektima. U tom kontekstu GU MOVE utvrdio je 31. prosinca 2023. kao konačni rok za provedbu instrumenta CEF-T, što znači da se nakon tog datuma sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava ne mogu potpisivati ni produživati. Time je postavljen nužan temelj za opoziv sredstava, jer bi u protivnome projekti neograničeno mogli biti produživani čak i ako ne

---

<sup>28</sup> Na primjer, u slučaju pet od 10 ispitanih projekata u okviru programa CEF-T razdoblje provedbe izmijenjeno je tek nakon dovršetka preispitivanja u sredini razdoblja.

postiču napredak. Nadalje, INEA je u okviru preispitivanja u sredini razdoblja za 356 projekata iz 2017./2018. provela opsežnu analizu stanja provedbe portfelja projekata u okviru CEF-a. Uz pomoć vanjskih stručnjaka procijenila je napredak projekata i predložila izmjene tehničkog opsega, proračuna i uvjeta provedbe. Stanje je analizirano iz realističnijeg kuta te je tako otkriveno više kašnjenja nego što je navedeno u izvješćima o stanju aktivnosti, što je omogućilo da se u skladu s time izmijene i profili potrošnje određenog broja projekata (vidi [sliku 4.](#)). Za više od polovice od 139 mjera čija provedba završava do travnja 2019. bilo je potrebno produženje roka za provedbu ili smanjenje financiranja.

#### Slika 4. – Usporedba objedinjenih profila potrošnje projekata u okviru programa CEF-T prema sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava, izvješćima o stanju aktivnosti i preispitivanju u sredini razdoblja (u milijardama eura)



*Napomena:* Profil potrošnje označava proračun koji je dodijeljen nekom projektu tijekom njegove provedbe.

*Izvor:* Preispitivanje u sredini programskog razdoblja koje je obavila INEA 2018.

**69** Na taj je način iz tih 139 projekata izvršen povrat 46 milijuna eura. Kad je riječ o ostalih 217 projekata, u okviru preispitivanja u sredini razdoblja zaključeno je da bi opozvana sredstva u konačnici mogla iznositi do jedne milijarde eura, tj. dvadeset puta više od vraćenog iznosa. Još uvijek nije službeno odlučeno kako će se postupiti u pogledu te informacije. Prema razgovorima koje je Sud održao s osobljem INEA-e moguće je da će iznos opozvanih sredstava u budućnosti biti još veći.

**70** Kad je riječ o programu CEF-E, ne postoje planovi za smanjenje bespovratnih sredstava i ponovno preusmjeravanje sredstava u program. Ne postoji konačni rok za provedbu te se ne provodi preispitivanje u sredini razdoblja. Provedba programa u

području energetike do danas teče sporije od programa u području prometa (vidi [tablicu 4.](#)). Slijedom toga, provedba programa CEF-E mogla bi znatno kasniti u odnosu na kraj programskog razdoblja.

*INEA poduzima korektivne mjere za projekte koji ne napreduju u skladu s planom, no to ne vodi do potpunog uklanjanja rizika*

**71** Iako INEA s pomoću raznih alata za praćenje može vrlo precizno predvidjeti stope iskorištenosti sredstava, mjere koje su dosad poduzete nisu dovele do potpunog uklanjanja postojećih rizika. INEA izvješćuje matične GU-ove o kašnjenjima, no njezine ovlasti u pogledu poduzimanja korektivnih mjera nisu detaljno utvrđene.

**72** Budući da sljedeće godine završava programsko razdoblje 2014. – 2020., postoji rizik od znatnog rasta iznosa plaćanja, opozvanih sredstava i vraćenih sredstava tijekom nadolazećih mjeseci. To može imati negativan učinak na provedbu – ako se sredstva opozovu prekasno u programskom razdoblju, INEA bi mogla imati premalo vremena da ponovno dodijeli ta sredstva drugim projektima.

**73** U tematskom izvješću Suda br. 17/2018 o zajedničkom upravljanju financijskim sredstvima EU-a za kohezijsku politiku utvrđeno je da je moguće da mjere čiji je cilj poboljšati iskorištavanje sredstava na kraju programskog razdoblja nisu dovoljno usmjerene na rezultate. Stoga je važno upotrebljavati sve postojeće alate kako bi se zajamčila djelotvorna uporaba financijskih sredstava tijekom cjelokupnog razdoblja provedbe. Sud je također utvrdio da u slučajevima kada nakon početka sljedećeg programa i dalje ostaje velika količina neiskorištenih financijskih sredstava, to može dovesti do kašnjenja u provedbi programa<sup>29</sup>.

### **Postojeći okvir za uspješnost nije prikladan za utvrđivanje načina na koji projekti doprinose ciljevima programa**

**74** Trebali bi postojati mehanizmi za praćenje i evaluaciju toga doprinose li projekti ostvarivanju ciljeva programa CEF i na koji način. Trebalo bi biti jasno koje je tijelo zaduženo za praćenje ostvarenih rezultata.

---

<sup>29</sup> Tematsko izvješće br. 17/2018: „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate” (<http://eca.europa.eu>).

**75** Okvir za uspješnost nije prikladan da INEA-i omogući praćenje toga doprinose li financirani projekti ciljevima programa i na koji način. Pokazatelji i ciljne vrijednosti koje je potrebno pratiti propisani su u različitim pravnim izvorima, no ti pokazatelji i ciljne vrijednosti nisu u potpunosti jasni ili dosljedni. U aktu o delegiranju ovlasti Agenciji nije jasno navedeno da je ona zadužena za razvoj okvira za uspješnost i izvješćivanje o postignutom napretku projekta.

**76** INEA je 2017. u suradnji s matičnim GU-ovima osnovala radnu skupinu za provedbu analize prikladnosti pokazatelja utvrđenih u programskom izvještaju o CEF-u. Zaključak je radne skupine da nijedan pokazatelj nije bio izravno prikladan za praćenje: 10 pokazatelja bilo bi prikladno s manjim poboljšanjima, no za njih 34 utvrđeno je da ih je potrebno znatno poboljšati, da su posve neprikladni ili da ne ulaze u djelokrug djelovanja INEA-e. Na primjer, iako je u Uredbi o CEF-u navedena opća definicija pojma „usko grlo” u području prometa, to nije dovoljno za mjerenje uspješnosti projekata u tom pogledu<sup>30</sup>. To može dovesti do nedosljednosti u izvješćivanju u slučaju projekata različitih opsega (vidi [okvir 5.](#)).

#### Okvir 5.

##### Primjer nedosljednog izvješćivanja o uskim grlima u projektima različitih opsega

U jednom projektu u okviru programa CEF-T dodijeljeno je 4,3 milijuna eura planovima za uklanjanje šest uskih grla zamjenom mostova i propusta uzduž dionice plovnog puta duljine 4,2 km.

S druge strane, složenim projektom u okviru programa CEF-T za izgradnju jednog prekograničnog tunela za koji je dodijeljeno 500 milijuna eura, uklanja se tek jedno usko grlo.

**77** INEA je početkom 2018. matičnim GU-ovima dostavila prijedlog novih prometnih i energetske pokazatelja za CEF II. Međutim, u vrijeme obavljanja revizije taj proces još uvijek nije bio pokrenut.

**78** Unatoč tim poteškoćama INEA u određenoj mjeri ipak prati uspješnost, i to prikupljanjem informacija od korisnika za devet pokazatelja ostvarenja. Kako bi se

<sup>30</sup> Radna skupina zaključila je da „je, zbog njegove niske informativne vrijednosti, potrebno znatno poboljšanje postojećeg pokazatelja povezanog s uskim grlima u pogledu kojeg INEA prikuplja podatke.”

njima bolje obuhvatilo stvarna ostvarenja projekta, ti se pokazatelji nešto razlikuju od onih utvrđenih u Uredbi o CEF-u.

**79** Međutim, takvo je praćenje uglavnom usmjereno na uložene resurse i ostvarenja, kao što je broj izgrađenih kilometara ili postaja za opskrbu alternativnim gorivom, te se njime ne procjenjuju ostvareni rezultati, kao što su ostvarene vremenske uštede ili povećanje prometa. To je u skladu s ovlastima Agencije i aktima o delegiranju sklopljenima s matičnim GU-ovima. Sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava sadržavaju tehničke priloge s opisima ciljeva, aktivnosti i ključnih etapa, no ne uključuju ključne pokazatelje uspješnosti za evaluaciju rezultata projekata, čime bi se znatno poboljšalo praćenje uspješnosti.

**80** Sud je već u nekoliko prethodnih izvješća istaknuo da je praćenje projekata uglavnom usmjereno na ostvarenja te da se u okviru njega ne procjenjuju rezultati<sup>31</sup>. Stoga ne postoje jasne informacije o tome jesu li projektima koji su sufinancirani sredstvima EU-a, pojedinačno i/ili u kontekstu koridora osnovne mreže, postignuti očekivani ciljevi utemeljeni na rezultatima i učinak na gospodarski razvoj te o tome na koji je način to postignuto. Sustavnijom evaluacijom rezultata koje su postigli projekti u okviru CEF-a Komisiji bi se omogućilo da procijeni u kojoj se mjeri financijskom potporom koju ona pruža doprinijelo ostvarenju napretka u pogledu ciljeva programa CEF te, u konačnici, općem cilju ostvarivanja napretka u pogledu transeuropskih mreža (odlomci **08.** – **11.**).

---

<sup>31</sup> Panoramski pregled: „Razvoj uspješnog prometnog sektora u EU-u: izazovi na koje je potrebno odgovoriti”, tematsko izvješće br. 21/2018 „Odabir i praćenje projekata u okviru EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su uglavnom usmjereni na ostvarenja”, tematsko izvješće br. 19/2018: „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”; tematsko izvješće br. 23/2016: „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”.

## Zaključci i preporuke

**81** INEA ispunjava delegirane zadaće koje su utvrđene u okviru njezinih ovlasti i donosi očekivane koristi, uz određena ograničenja povezana s relevantnim okvirom. Revizori su utvrdili nedostatke u inače dobro organiziranim postupcima odabira u okviru programa CEF, rizike u provedbi programa i manjkavosti u izvješćivanju o uspješnosti.

**82** Ostvarene su očekivane prednosti toga što je Komisija svoje zadaće povjerila INEA-i, ali uz određena ograničenja s povezana s relevantnim okvirom. INEA je razvila standardizirane postupke kojima je pojednostavnjena provedba delegiranih programa. Njezini cjelokupni administrativni rashodi manji su od početne procjene (odlomci [20.](#) – [24.](#)).

**83** INEA je poduzela niz mjera kako bi postavila temelje za sinergije između programa Obzor 2020. i CEF te među sektorima obuhvaćenih CEF-om. Unatoč tome, ostvaren je tek manji broj sinergija zbog prepreka u pravnom okviru, neusklađenih ciljeva programa i različitih stupnjeva spremnosti projekata. INEA i EASME snose zajedničku odgovornost za provedbu istraživačkog programa Obzor 2020. u području energetike, a s obzirom na to da svaka od agencija odvojeno primjenjuje svoj dio programa, postoje administrativni troškovi na razini obje agencije (odlomci [25.](#) – [30.](#)).

### 1. preporuka – Potrebno je poboljšati potencijal za sinergije

---

- (a) Komisija i INEA trebale bi, u skladu sa svojim ovlastima, ukloniti prepreke za ostvarivanje sinergija, uključiti potrebne elemente u strateške dokumente i programe rada te uspostaviti relevantna rješenja za evaluaciju ostvarenih sinergija.
- (b) Komisija bi trebala procijeniti hoće li u sljedećem programskom razdoblju provedbu sličnih programa, kao što su istraživački programi u području energetike, delegirati samo jednoj izvršnoj agenciji.

**Preporučeni rok provedbe:** početak provedbe programa CEF za razdoblje 2021. – 2027.

**84** INEA ispunjava zadaće koje su joj povjerene i postiže zadane vrijednosti u skladu sa svojim ključnim pokazateljima uspješnosti. Međutim, postojeći okvir sa sobom nosi određena ograničenja. Budući da je broj članova osoblja povezan s delegiranim

programima, INEA nema dovoljnu fleksibilnost da osoblje raspoređuje na rad na prioritetnim zadacima. Isto tako, KPU-ovi kojima se INEA služi nisu posebno usmjereni na rezultate, tj. nisu usmjereni na mjerenje kvalitete upravljanja programima (odlomci 31. – 40.).

## 2. preporuka – Potrebno je ojačati okvir na temelju kojeg INEA upravlja delegiranim programima

---

- (a) Kako bi riješila problem kratkoročnih fluktuacija u potrebama za ljudskim resursima, Komisija bi trebala utvrditi okvir kojim bi se INEA-i omogućila fleksibilnija preraspodjela osoblja među programima.
- (b) Komisija i INEA trebale bi upotrebljavati ciljeve i pokazatelje koji su više usmjereni na rezultate.

**Rok provedbe:** od 2021.

**85** Postupci za odabir projekata u okviru CEF-a dobro su organizirani, no Sud je utvrdio nedostatke u njihovoj provedbi. Potrebno ih je bolje međusobno uskladiti u trima sektorima obuhvaćenim CEF-om. Kad je riječ o programu CEF-T, vjerojatnost odabira ne ovisi o ocjenama koje su vanjski stručnjaci dali za preporučene projekte. Razlozi za odstupanje od procjene trebali bi biti bolje dokumentirani. Isto tako, postoje razlike u primjeni kriterija za dodjelu (odlomci 42. – 56.).

## 3. preporuka – Zajamčiti veću usklađenost i transparentnost postupaka odabira projekata

---

U svrhu poboljšanja postupaka odabira projekata Komisija i INEA trebale bi:

- (a) obaviti strukturiranu analizu postupaka u trima sektorima obuhvaćenima CEF-om kako bi se utvrdila najbolja praksa i, po mogućnosti, uskladili relevantni postupci
- (b) preciznije definirati kriterije dodjele za vanjsku i unutarnju evaluaciju te ih povezati s tablicama za evaluaciju. Potrebno je preciznije definirati posebice kriterij stupnja razvijenosti te je potrebno poboljšati njegovu procjenu. Potrebno je jasnije formulirati ostale kriterije za dodjelu i omogućiti dokazivanje znatnog učinka i dodane vrijednost EU-a u odabranim projektima



- (c) potrebno je i kvalitetnije dokumentirati poveznicu između mišljenja vanjskih stručnjaka i završne procjene koju iznosi Komisija, s posebnim naglaskom na opravdanost razlika.

**Preporučeni rok provedbe:** do kraja 2020.

**86** Postoji rizik da se program CEF ne provede u cijelosti, što bi podrazumijevalo odgađanje učinaka programa. Dosadašnje iskustvo pokazalo je da postoji rizik od toga da su mjere za povećanje iskorištenosti sredstava koje se provode na kraju programskog razdoblja manje usmjerene na rezultate. Osim toga, ako nakon početka programa koji će naslijediti postojeći program preostane veliki iznos sredstava koje tek treba iskoristiti, to može dovesti do kašnjenja.

**87** Posebno niska stopa plaćanja u okviru programa CEF-E i CEF-T povezana je s kašnjenjima i nedovoljnim napretkom u provedbi projekata. Osnovni su problem neuspješni projekti, u okviru kojih se financijska sredstva koja su im dodijeljena ne iskorištavaju u potpunosti. Komisija trenutačno ne planira svoje pozive na podnošenje prijedloga na višegodišnjoj osnovi, što dovodi do podnošenja prijedloga s različitim stupnjevima razvijenosti.

**88** INEA poduzima korektivne mjere za projekte koji ne napreduju u skladu s planom, no to ne vodi do potpunog uklanjanja rizika. U sporazumima o dodjeli financijskih sredstava financiranje se izravno ne povezuje s postizanjem ključnih etapa. Potrebno je poboljšati alate za dubinsko praćenje projekata (odlomci [58.](#) – [73.](#)).

#### **4. preporuka – Uspostaviti bolje uvjete za pravodobnu provedbu programa CEF**

---

Kako bi se uvelo višegodišnje planiranje dodjele financijskih sredstava i povećalo njihovo iskorištavanje, potrebno je sljedeće:

- (a) Komisija i INEA trebale bi zajamčiti dugoročno i dosljedno planiranje obveza i poziva na podnošenje prijedloga

**Preporučeni rok provedbe:** početak provedbe programa CEF za razdoblje 2021. – 2027.

- (b) Komisija i INEA trebale bi ojačati poveznicu između financiranja i ostvarenja ključnih etapa projekata

**Preporučeni rok provedbe:** početak provedbe programa CEF za razdoblje 2021. – 2027.

- (c) Komisija bi trebala poboljšati alate za dubinsko praćenje projekata u pogledu uporabe financijskih sredstava. INEA bi se za sve sektore obuhvaćene CEF-om trebala dodatno usmjeriti na pravodobnu provedbu projekata, u bliskoj suradnji s predmetnim matičnim GU-ovima, državama članicama i korisnicima. Komisija bi trebala pružiti potporu INEA-i u poduzimanju korektivnih mjera u slučajevima u kojima projekti ne napreduju u skladu s planom.

**Preporučeni rok provedbe:** do kraja 2020.

**89** Postojećim okvirom za uspješnost ne mjeri se dovoljno kvalitetno doprinos projekata postizanju ciljeva programa CEF. INEA prati pokazatelje koji su usmjereni u prvom redu na projektna ostvarenja, ali kojima se ne omogućuje procjena učinkovitosti programa. INEA je 2018. predložila izmjenu pokazatelja, no taj postupak još uvijek nije pokrenut (odlomci [75.](#) – [80.](#)).

## 5. preporuka – Preoblikovati okvir za uspješnost u svrhu boljeg praćenja rezultata projekata

---

- (a) Na temelju dosadašnjeg iskustva i pouka izvučenih iz provedbe projekata TEN-T i CEF INEA i Komisija trebale bi uspostaviti okvir za uspješnost kojim se ciljevi programa CEF raščlanjuju na jasne i mjerljive pokazatelje koji se odnose na sve sektore obuhvaćene CEF-om, kao i na očekivane rezultate projekata.
- (b) INEA bi navedene pokazatelje trebala navesti u ciljevima poziva na podnošenje prijedloga, uzeti ih u obzir pri evaluaciji projektnih prijedloga, pratiti ih na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava te o njima redovito izvješćivati Komisiju.

**Preporučeni rok provedbe:** početak provedbe programa CEF za razdoblje 2021. – 2027.

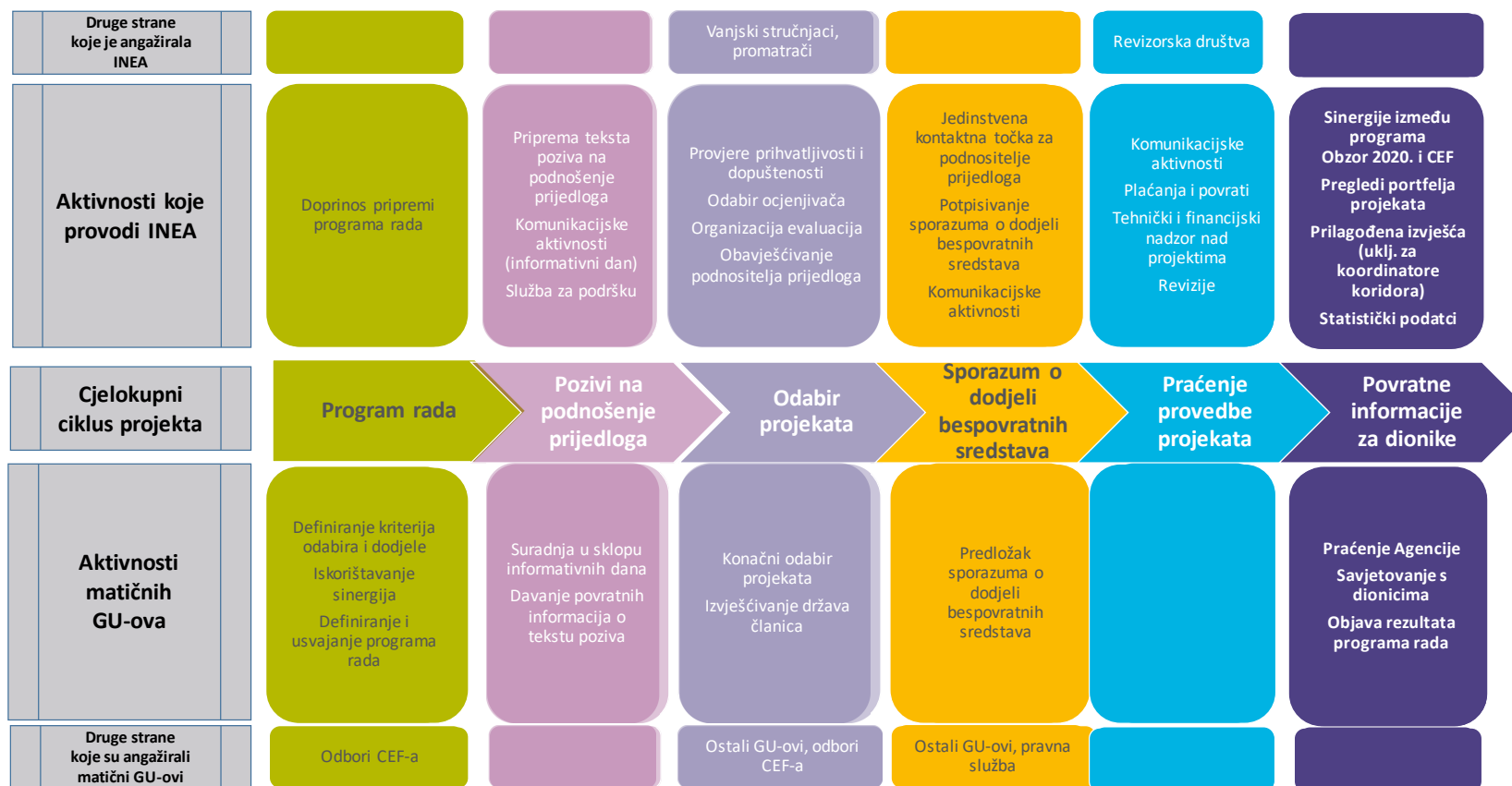
Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourggu 25. rujna 2019.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*

# Prilozi

## Prilog I - Dužnosti Komisije i INEA-e u području upravljanja programom CEF



Izvor: Sud.

## Pojmovnik i pokrate

**CEF – Instrument za povezivanje Europe:** instrument kojim se od 2014. godine pruža financijska potpora u trima sektorima – energetike (CEF-E), prometa (CEF-T) te informacijske i komunikacijske tehnologije (CEF-IKT). U tim se trima sektorima u okviru CEF-a utvrđuju prioriteti za ulaganja, uključujući ulaganja u koridore za električnu energiju i plin, uporabu obnovljivih izvora energije, međusobno povezane prometne koridore i čišće načine prijevoza, širokopojasne veze velike brzine i digitalne mreže.

**CEF-E:** Instrument za povezivanje Europe – energetika

**CEF-IKT:** Instrument za povezivanje Europe – telekomunikacije

**CEF-T:** Instrument za povezivanje Europe – promet

**CHAFEA – Izvršna agencija za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu:** tijelo koje je Europska komisija uspostavila kako bi u njezino ime upravljala četirima programima EU-a: zdravstvenim programom, programom zaštite potrošača, inicijativom „Bolje osposobljavanje za sigurniju hranu” (BTSF), programom za promicanje poljoprivrednih proizvoda.

**EACEA – Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu:** tijelo koje je Komisija uspostavila da u njezino ime upravlja financijskim sredstvima za obrazovanje, kulturu, audiovizualnu politiku, sport, građanstvo i volontiranje.

**EASME – Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća:** tijelo koje je Komisija uspostavila da u njezino ime upravlja nekolicinom programa EU-a u području potpore MSP-ovima i inovacija, okoliša, klimatske politike, energetike i pomorstva.

**ERCEA – Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća:** tijelo koje je Komisija uspostavila za provedbu strategije ERC-a koju je utvrdilo znanstveno vijeće koje je zaduženo za svakodnevno upravljanje bespovratnim sredstvima.

**GU CNECT – Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije:** glavna uprava Komisije zadužena za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta s ciljem ostvarenja pametnog, održivog i uključivog rasta u Europi.

**GU ENER – Glavna uprava za energetiku:** glavna uprava Komisije zadužena za energetske politiku EU-a: sigurnu i održivu energiju za Europu po konkurentnim cijenama.

**GU MOVE – Glavna uprava za mobilnost i promet:** glavna uprava Komisije zadužena za politiku EU-a u području mobilnosti i prometa.

**GU RTD – Glavna uprava za istraživanje i inovacije:** Glavna uprava za istraživanje i inovacije zadužena je za politiku EU-a u području istraživanja, znanosti i inovacija u svrhu davanja doprinosa ostvarenju rasta i otvaranju radnih mjesta te suočavanja s prioritetnim društvenim izazovima.

**GU:** Glavna uprava.

**INEA – Izvršna agencija za inovacije i mreže:** agencija koja je naslijedila Izvršnu agenciju za transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T EA), koju je Komisija osnovala 2006. godine radi upravljanja tehničkom i financijskom provedbom njezina programa TEN-T. INEA, čije je sjedište u Bruxellesu, službeno je započela s radom 1. siječnja 2014. kako bi provela dijelove programa CEF, Obzor 2020. i ostalih preuzetih programa (TEN-T i Marco Polo za razdoblje 2007. – 2013.).

**Izvešća o stanju aktivnosti:** izvješćima o stanju aktivnosti koriste se korisnici kako bi izvješćivali o tehničkom napretku projekta u odnosu na prvotni plan, kao i o povezanoj uporabi proračunskih sredstava. To je izvješće glavni dokument kojim se Agencija koristi kako bi pratila i preispitala napredak projekta.

**KPU:** ključni pokazatelji uspješnosti.

**Obzor 2020.** jedan je od programa EU-a za istraživanje i inovacije za razdoblje 2014. – 2020., za koji je za to sedmogodišnje razdoblje izdvojeno gotovo 80 milijardi eura.

**Preispitivanje u sredini razdoblja:** INEA je 2018. provela preispitivanje u sredini razdoblja za mjere koje su bile u tijeku i koje su pokrenute na temelju poziva na podnošenje prijedloga iz 2014. i 2015., u skladu sa svojim programom rada, i to u svrhu jamčenja učinkovite i djelotvorne uporabe financijskih sredstava EU-a. Ovisno o tome koliko im je doprinosa dodijeljeno u okviru CEF-a, nad mjerama je provedeno sveobuhvatno preispitivanje ili pregled dokumentacije.

**Projekti od zajedničkog interesa:** ključni infrastrukturni projekti, posebice prekogranični projekti kojima se povezuju energetske sustavi zemalja EU-a. Projekti ostvaruju koristi od bržih i učinkovitijih postupaka izdavanja dozvola i poboljšane regulatorne obrade (raspodjelom troškova s obzirom na neto koristi). Također im se može pružati potpora u okviru CEF-a.

**REA – Izvršna agencija za istraživanje:** tijelo koje Komisija osnovala 2007. godine za provedbu dijelova sedmog Okvirnog programa za istraživanje i inovacije (FP7). Njezine su se ovlasti povećale 2013. preuzimanjem upravljanja većinom programa Obzor 2020.

**S2R – „Shift2Rail”** europska je inicijativa za željeznice kojom se nastoje potaknuti usmjerena istraživanja i inovacije te pronaći rješenja utemeljena na potrebama tržišta tako da se ubrza integracija novih i naprednih tehnologija u inovativna rješenja za željezničke proizvode.

**TEN-T – Transeuropska prometna mreža:** planirani skup cestovnih, željezničkih, zračnih i vodnih infrastrukturnih promjena u provedbi politike transeuropske prometne politike. Mreže TEN-T dio su šireg sustava transeuropskih mreža, uključujući telekomunikacijsku mrežu (eTEN) i predloženu energetska mrežu (TEN-E). Razvoj infrastrukture TEN-T-a usko je povezan s provedbom i daljnjim napretkom prometne politike EU-a.

## **ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA**

### **„INEA: OSTVARENE SU KORISTI, ALI MORAJU SE OTKLONITI NEDOSTACI IZ INSTRUMENTA ZA POVEZIVANJE EUROPE”**

#### **SAŽETAK**

Odlomak III., druga alineja: Komisija vjeruje da su pokazatelji uspješnosti INEA-e primjereni za mjerenje uspješnosti INEA-e u skladu s njezinim ovlastima koje je dobila od Komisije. Komisija stoga smatra da bi pokazatelje uspješnosti INEA-e trebalo razlikovati od evaluacije rezultata samih programa.

Pokazatelji uspješnosti INEA-e pružaju informacije o godišnjim rezultatima u pogledu proračuna koji je izglasalo proračunsko tijelo (tj. o stopi iskorištenosti financijskih sredstava).

Četvrta alineja: Glavne uprave povezane s Instrumentom za povezivanje Europe (CEF) tijekom godina su povećale koordinaciju svojih poziva na podnošenje prijedloga kako bi olakšale radno opterećenje INEA-e. U okviru programa CEF 2, prvi višegodišnji program rada uključivat će raspored poziva na podnošenje prijedloga za prve tri godine programa, njihove teme i okvirne proračune te potencijalni okvir koji obuhvaća cijelo programsko razdoblje.

Odlomak IV., prva alineja: Glavne uprave povezane s CEF-om već su preispitale svoje pojedinačne evaluacije i postupke odabira te izrađuju zajednički pristup u pogledu programa CEF 2. Time će se ponajprije elementi za evaluaciju iz članka 13. nacrtu Uredbe o programu CEF 2 prenijeti u kriterije za dodjelu. Takvim zajedničkim pristupom olakšat će se i migracija programa CEF u IT modul za elektroničko upravljanje bespovratnim sredstvima.

Četnaest projekata u okviru programa CEF-T koje je naveo Revizorski sud čine svega 1,9 % odabranih projekata i 3 % ukupnog financiranja. U pravilu je odabir projekata usklađen s preporukama stručnjaka o zadržavanju projekata za financiranje.

Treća alineja: Komisija ističe da je provedba EU-ovih programa potrošnje za infrastrukturu posebno povezana s određenim stupnjem rizika. Komisija smatra da Komisija i INEA kontinuirano upravljaju svojstvenim rizikom od toga da se programi u okviru CEF-a možda neće u potpunosti provesti.



Četvrta alineja: Pojačano financiranje na početku provedbe proračuna za program CEF-T bilo je jasan pristup politike kojim se nastojalo olakšati gospodarski oporavak, podupirati vrlo značajne prekogranične infrastrukturne projekte koji su već dijelom financirani u okviru programa TEN-T za razdoblje 2007.–2013., optimizirati iskorištavanje proračunskih sredstava te ispuniti obveze o osiguravanju potpunog izvršenja proračunske omotnice u području kohezijske politike (11,3 milijarde EUR) do kraja 2016., što je bio rok za nacionalne proračunske omotnice (članak 11. stavak 2. Uredbe o CEF-u).

Peta alineja: Aktivnim upravljanjem portfeljem trebalo bi se osigurati djelotvorno korištenje financijskih sredstava EU-a, a to prema potrebi može uključivati produljenje trajanja projekata i promjenu njihova opsega.

Odlomak V. Vidjeti odgovore Komisije na preporuke od 1. do 5.

### **OPAŽANJA**

29. Komisija priznaje da bi se koordinacija između izvršnih agencija i zajedničkih poduzeća mogla pojačati s obzirom na daljnji razvoj strukturiranih mjera.

Provode se aktivnosti u tom pogledu: primjerice, s obzirom na Zajedničko poduzeće „Shift2Rail” (S2R), INEA je član Odbora za politiku ERTMS-a u okviru kojeg se koordiniraju ERTMS i tehnička pitanja povezana s njime. Suradnja će se povećati čim se rezultatima istraživačkih projekata kojima upravlja Zajedničko poduzeće S2R bude moglo raspolagati, uzimajući u obzir njihovu prihvatljivost u okviru CEF-a. To se dogodilo kod upravljanja zračnim prometom kod kojeg se u okviru CEF-a koriste rezultati istraživačkih projekata SESAR-a koje podupire Zajedničko poduzeće SESAR.

Nadalje, u skladu sa svojim nadležnostima, INEA i Zajedničko poduzeće za gorive ćelije i vodik zajednički su podupirali najmanje jedan ključni projekt (odabran tijekom poziva na podnošenje prijedloga u okviru CEF-a za promet za 2015.). Naposljetku, INEA se pri evaluacijama prijedloga projekata koristi i stručnim znanjem regulatornih agencija kao što su ERA, EMSA i EASA.

30. Program Obzor 2020. najveći je program koji je delegiran izvršnim agencijama s obzirom na iznos i različite komponente programa. Za provedbu dijelova programa Obzor 2020. nisu odgovorne samo izvršne agencije, već i nekoliko glavnih uprava i zajedničkih poduzeća. U vrijeme kad je program Obzor 2020. za energetiku delegiran INEA-i i EASME-u, očekivalo se ostvarivanje sinergija između komponente programa Obzor 2020. za energetiku delegirane INEA-i CEF-a za energetiku te između komponente programa Obzor 2020. za energetiku delegirane EASME-u i programa Obzor 2020. za okoliš i resurse, programa LIFE i programa ekoloških inovacija u okviru programa CIP.

Komisija je u rujnu 2018. pokrenula analizu troškova i koristi u okviru koje se proučavaju različiti scenariji u pogledu raščlanjivanja budućih programa EU-a (ili njihovih komponenti) koji će se delegirati različitim izvršnim agencijama u razdoblju 2021.–2027. U okviru te analize troškova i koristi vodit će se računa o nekoliko čimbenika, među ostalim, o ostvarivanju ušteda, o zadržavanju veličine agencija u okvirima u kojima se njima može lako upravljati, o ograničavanju broja matičnih glavnih uprava na najmanji mogući broj te o usklađenosti u pogledu ciljnih korisnika.

33. Komisija vjeruje da su ključni pokazatelji uspješnosti INEA-e primjereni za mjerenje uspješnosti INEA-e u skladu s ovlastima koje je dobila od Komisije. Stoga bi pokazatelje uspješnosti INEA-e trebalo razlikovati od pokazatelja kojima se mjere rezultati samih programa, a koje su utvrdili suzakonodavci u pravnom okviru tih programa.

Ključni pokazatelji uspješnosti INEA-e pružaju informacije o godišnjim rezultatima u pogledu proračuna koji je izglasalo proračunsko tijelo (tj. o stopi iskorištenosti financijskih sredstava).

34. Postojeći ključni pokazatelji uspješnosti INEA-e osmišljeni su tako da se njima odražava posebna uloga te agencije, ali slični su ključnim pokazateljima uspješnosti koje koriste druge izvršne agencije. Međutim, Komisija napominje da postoje znatne razlike među programima kojima upravljaju različite izvršne agencije, čime se može objasniti korištenje različitih pokazatelja. Unatoč tomu, Komisija će razmotriti mogućnost daljnjeg poboljšanja pokazatelja, vodeći pritom računa o tom da ukupan broj ključnih pokazatelja uspješnosti ostane ograničen.

37. Komisija trenutačno razmatra mogućnosti uvođenja dodatnih mehanizama fleksibilnosti za preraspodjelu osoblja među programima unutar određene izvršne agencije kako bi se povećala učinkovitost upravljanja u toj agenciji. Međutim, Komisija je obvezna poštovati proračunska načela utvrđena u Financijskoj uredbi, a osobito načelo specifikacije; kako bi se osiguralo poštovanje tog načela bit će potrebno odrediti ispravan okvir za svaku fleksibilnost.

45. U međuvremenu je provedena analiza postupaka za evaluaciju i odabir u okviru tih triju sektora obuhvaćenih CEF-om te se izrađuje zajednički pristup u okviru programa CEF 2.

48. Aspekti ocjenjivanja imaju manji utjecaj jer za program CEF za promet ne postoji sustav rangiranja. Preporuka stručnjaka ne sadržava samo ocjenu, već i kvalitativnu procjenu po kriteriju koji Komisija uzima u obzir pri odabiru.

Komisija smatra da je neusklađenost između raspoloživog proračuna i potražnje za financiranjem glavni razlog zbog kojeg projekti koje su stručnjaci predložili nisu financirani, a ne aspekti ocjenjivanja.

#### 49. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 49. i 50.

Komisija napominje da je raspoloživost proračuna uvelike različita među tim trima sektorima. U sektoru prometa, čak i nakon što se dobiju preporuke vanjskih stručnjaka, postoji velik prekomjerman broj prijedloga koji ograničava Komisiju tijekom postupka odabira, prisiljavajući je da odbije visokokvalitetne prijedloge. Nasuprot tomu, u drugim dvama sektorima pritisak zbog prekomjernog broja prijedloga manje je relevantan pa je to uzrok toj prividnoj povezanosti.

52. Kako je već navedeno u odlomku 48., 14 projekata u okviru programa CEF-T koje je naveo Revizorski sud, a koje nisu preporučili vanjski stručnjaci, čine svega 1,9 % odabranih projekata i 3 % ukupnog financiranja. Komisija smatra da je u slučaju svih 14 projekata obrazloženje za odabir jasno navedeno u zapisniku povjerenstva za odabir i u pojedinačnim evaluacijskim obrascima odgovarajućih projekata. Unatoč tomu, Komisija priznaje da su u tom pogledu obrazloženja mogla biti detaljnije razrađena. Taj će se problem rješavati u kontekstu zajedničkog pristupa za postupak evaluacije i odabira u okviru programa CEF 2.

#### **Okvir 2. – Primjer projekta koji su stručnjaci i INEA odbili, ali koji je povjerenstvo CEF-a za odabir odabralo**

To djelovanje provodi se u jednoj državi članici i donijet će znatne koristi, ali je točno da će se učinak na mrežu u potpunosti ostvariti tek nakon elektrifikacije u susjednoj državi članici. Na lokalnoj se razini radi na tome da se elektrifikacija u susjednoj državi članici ubrza. Komisija ponovo naglašava

činjenicu da redovno praćenje projekta koje provodi INEA pokazuje da se projekt provodi pravodobno i učinkovito.

54. Pored ocjenjivanja, Komisija posebnu važnost stavlja i na kvalitativnu procjenu svakog kriterija koju provode stručnjaci. Ocjenama se nastoji izraziti vrlo složena situacija koju se u tekstu opisuje jednom vrijednošću, dok se u tekstu navodi više argumenata i nijansi.

Komisija ističe da do neusklađenosti i nedosljednosti u načinu ocjenjivanja kriterija dodjele može doći zbog razloga koji su različiti od razlika u razumijevanju evaluacijskih kriterija, a to su, primjerice, razlozi povezani s osobinama i iskustvom stručnjaka.

Smjernice za stručnjake povezane s tumačenjem kriterija dodjele dostupne su za sve sektore obuhvaćene CEF-om u pisanom ili usmenom obliku.

56. Iako je ovo uistinu problem, Komisija smatra da je procjena razvijenosti projekta moguća budući da se provedba projekta tijekom vremena može prilagođavati bilo kakvom problemu (produljenja, ponovno određivanje opsega, smanjenje opsega, obustava projekta).

U tekstovima posebnih programa rada i poziva na podnošenje prijedloga objašnjava se kakvi se prijedlozi očekuju (studije, radovi, mješoviti prijedlozi) i rokovi do kojih se s projektima mora započeti. Stvarno stanje u području infrastrukture vrlo je složeno i različite se faze odvijaju istodobno. U sve više slučajeva korisnici provode natječaje na temelju „projektiranja i izgradnje”, koji se sastoje od studija i radova u okviru jedinstvenog ugovora.

60. Komisija smatra da, kad je riječ o sektoru prometa, ta usporedba nije relevantna zbog promjene kojom su prioritetni projekti zamijenjeni pristupom osnovne/sveobuhvatne mreže. Unatoč tomu, Komisija je izrazito predana tome da se poveća stopa iskorištenosti sredstava od 74 % koja je navedena u prethodnom odlomku, a INEA primjenjuje vrlo aktivno upravljanje portfeljem kako bi u najvećoj mogućoj mjeri povećala stopu iskorištenosti sredstava u okviru CEF-a.

Kad je riječ o programu CEF-T, nakon INEA-ina stalnog preispitivanja portfelja projekta i posljedičnih izmjena u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava za određene projekte koji kasne, primjenom načela „iskoristi sredstva ili ih izgubi”, za 2019. i 2020. izrađuju se pozivi na podnošenje prijedloga za opozvana sredstva iz neuspješnih projekata. Cilj je da se nedovoljna iskorištenost proračuna programa smanji na najmanju moguću mjeru.

65. Komisija smatra da, osim praćenja kašnjenja, postoje i druge zaštitne mjere koje su osmišljene tako da se njima osigura „pravodobna i djelotvorna primjena korektivnih mjera”, primjerice, poduzimanje odgovarajućih mjera u okviru primjenjivog pravnog i financijskog okvira.

66. Komisija smatra da smanjenje financiranja EU-a u slučaju kašnjenja ne dovodi uvijek do željenih rezultata u pogledu provedbe. Sami korisnici ne mogu u potpunosti upravljati većinom čimbenika koji uzrokuju kašnjenja. Naposljetku, važnije je to da dođe do važnih ulaganja u infrastrukturu EU-a, čak i uz određena kašnjenja.

67. U konkretnim okolnostima, moguće je da se u izvješćima o stanju aktivnosti ne nalazi najaktualniji prikaz stanja tehničke i financijske provedbe projekata. Međutim, Komisija primjećuje da izvješća o stanju aktivnosti nisu jedini instrument za praćenje kojim se INEA koristi.

Niz postojećih instrumenata za praćenje, što uključuje preispitivanje u sredini programskog razdoblja za promet, omogućuje INEA-i da utvrdi postojanje problema s provedbom čak i ako oni nisu u potpunosti prikazani u izvješću o stanju aktivnosti, kao što se to ispravno ističe u izvješću Revizorskog suda.

70. Portfelji triju sektora obuhvaćenih CEF-om poprilično su različiti pa ih je teško uspoređivati. Međutim, Komisija primjećuje da se smanjenje iznosa bespovratnih sredstava ne bi trebalo planirati *ex ante*, već bi se trebalo provoditi za pojedinačne projekte samo kad je to potrebno. To je trenutačno slučaj sa svim sektorima obuhvaćenima CEF-om, neovisno o tome je li organizirano sveobuhvatno preispitivanje u sredini programskog razdoblja.

Nadalje, trenutačna je praksa u vezi s provedbom projekata ta da se njihova provedba nastavlja i dugo nakon kraja programskog razdoblja (tj. nakon kraja 2020.). Kako je predviđeno Financijskom uredbom, INEA će konačne obveze prihvaćati do kraja 2021., a nakon toga će upravljati postupnim ukidanjem programa.

71. Komisija smatra da su ovlasti INEA-e jasno utvrđene u različitim dokumentima o upravljanju te da INEA u okviru sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ima dovoljno instrumenata za poduzimanje korektivnih mjera uz osiguravanje nastavka provedbe projekata.

S obzirom na ovo pitanje, vrlo je učinkovita i suradnja između INEA-e i njezinih matičnih glavnih uprava.

72. Komisija smatra da INEA ima odgovarajuće instrumente potrebne za upravljanje projektima. Preuzimanje obveza u vezi s pojedinačnim projektima moguće je do kraja 2021. te će INEA, u bliskoj suradnji sa svojim matičnim glavnim upravama, na najbolji mogući način iskoristiti to razdoblje kako bi u najvećoj mogućoj mjeri povećala korištenje financiranja EU-a.

74. S obzirom na njihove pripadajuće uloge, INEA je odgovorna za izvršenje proračuna, praćenje projekata i izvješćivanje Komisije, dok je Komisija odgovorna za praćenje programa u cjelini te za s tim povezano izvješćivanje u okviru programskih izvještaja.

75. Komisija ističe da se radi na poboljšanju i usklađivanju ciljeva i pokazatelja u okviru uspješnosti CEF-a.

Napominje da akt o delegiranju ovlasti INEA-i uključuje, u članku 19. stavku 1. točkama (a) i (b), potrebne odredbe o izvješćivanju koje INEA provodi.

Komisija će u okviru preispitivanja akta o delegiranju ovlasti za razdoblje 2021.–2027. razmotriti mogućnosti za pojašnjavanje uloge te agencije u tom pogledu. Komisija smatra da se okvir uspješnosti kojim bi se financirani projekti povezali s programskim ciljevima mora izraditi zajedničkim radom matičnih glavnih uprava i INEA-e. Iako će INEA znatno pridonijeti tom mehanizmu, odgovornosti se moraju na primjeren način podijeliti između matičnih glavnih uprava i INEA-e.

#### **Okvir 5. – Primjer nedosljednog izvješćivanja o uskim grlima za projekte različitih razmjera**

Komisija napominje da se u okviru samo opisuje ishod pravne definicije iz Uredbe o CEF-u. Međutim, INEA je sasvim sposobna pravilno izvješćivati o projektima različitih razmjera jer se osim pokazatelja „uskog grla” koriste i mnogi drugi pokazatelji.

77. Komisija prima na znanje ovo opažanje i naglašava da je u ožujku 2019. ponovo osnovana radna skupina pa se stoga taj postupak nastavlja. Radna skupina uključuje članove iz svih matičnih glavnih uprava i INEA-e kako bi se obuhvatila sva tri sektora obuhvaćena CEF-om.

Komisija smatra da ima dosta vremena da se taj postupak zaključi prije početka sljedećeg programskog razdoblja (tj. za program CEF 2).

79. Iako bi se moglo prikupiti više informacija o dugoročnim rezultatima provedenih ulaganja, Komisija naglašava da je INEA-i trenutačno konkretno povjereno upravljanje financijskom potporom za odabrane projekte, a ono je po svojoj prirodi usmjereno na rezultate na kraju projekta. Mjerenje dugoročnih učinaka infrastrukturnih ulaganja zanimljiv je smjer razvoja, za koji je Komisija vrlo zainteresirana.

80. Iako su predmetne mjere poželjne, Komisija ističe da bi na programskoj razini trebalo predvidjeti sustavniju evaluaciju rezultata, uz doprinos INEA-e. Komisija stoga vjeruje da su ta pitanja izvan opsega ove revizije koja je usmjerena na uspješnost INEA-e.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

### **1. preporuka – Potrebno je poboljšati potencijal za sinergije**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija ističe da se u okviru prijedloga povezanih s programima CEF 2 i Obzor Europa već posvećuje posebna pozornost ostvarivanju sinergija.

(b) Komisija prihvaća preporuku ako se ta procjena provede u okviru analize troškova i koristi koja je u tijeku.

Komisija ne može prejudicirati rezultate te analize, u kojoj će se razmatrati nekoliko scenarija. Međutim, Komisija napominje da će se u analizi morati uzeti u obzir i drugi elementi, primjerice, zadržavanje veličine agencija u okvirima u kojima se njima može lako upravljati, ograničavanje broja matičnih glavnih uprava na najmanji mogući broj te usklađenost u pogledu ciljnih korisnika.

84. Kad je riječ o fleksibilnosti u preraspodjeli osoblja, Komisija trenutačno razmatra mogućnosti uvođenja dodatnih mehanizama fleksibilnosti za preraspodjelu osoblja među programima unutar određene izvršne agencije kako bi se povećala učinkovitost upravljanja u toj agenciji. Međutim, za tu fleksibilnost u preraspodjeli osoblja morat će se odrediti ispravan okvir kako bi se osiguralo poštovanje načela specifikacije, koje je utvrđeno u Financijskoj uredbi.

### **2. preporuka – Jačanje okvira INEA-e za upravljanje delegiranim programima**

(a) Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Komisija će razmotriti mogućnosti uvođenja dodatnih mehanizama fleksibilnosti za preraspodjelu osoblja među programima unutar određene izvršne agencije kako bi se povećala učinkovitost upravljanja u toj agenciji. Međutim, Komisija je obvezna poštovati proračunska načela utvrđena u Financijskoj uredbi, a osobito načelo specifikacije. Stoga će za svaku takvu fleksibilnost morati

odrediti ispravan okvir kako bi se osiguralo poštovanje tog načela specifikacije. Nadalje, to bi se pitanje trebalo riješiti u okviru revizije okvira koji se primjenjuje na izvršne agencije jer Komisija smatra da bi svaki takav mehanizam fleksibilnosti trebao biti zajednički za sve izvršne agencije.

(b) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija i agencija imaju različite uloge: INEA je zadužena za provedbu u ime Komisije te se na njezinu izvješćivanju temelji Komisijino izvješćivanje o uspješnosti programa. U tom bi smislu uspješnost INEA-e kao agencije trebalo razlikovati od okvira uspješnosti samih programa.

### **3. preporuka – Potrebno je osigurati veću usklađenost i transparentnost postupaka odabira projekata**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

86. Rizik povezan s potpunom provedbom programa svojstven je svim (EU-ovim) programima financiranja, osobito kada se oni odnosi na infrastrukturu. Infrastrukturni projekti obično uključuju dugotrajan razvoj i provedbu. Taj je rizik utvrđen te će INEA nastaviti raditi na njegovu ublažavanju i smanjivanju. Nadalje, Komisija vjeruje da se kašnjenja mogu izbjeći dobrim upravljanjem tijekom prijelaza iz jednog programskog razdoblja u drugo. Komisija će raditi na tome da se osigura neometan prijelaz.

### **4. preporuka – Potrebno je uspostaviti bolje uvjete za pravodobnu provedbu programa CEF**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

89. Već se počelo raditi na poboljšanju praćenja rezultata projekata iz perspektive politika.

### **5. preporuka – Potrebno je preoblikovati okvir uspješnosti radi boljeg praćenja rezultata projekata**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija naglašava da je u tu svrhu u ožujku 2019. ponovo osnovana radna skupina koja uključuje članove iz svih matičnih glavnih uprava i INEA-e kako bi se obuhvatila sva tri sektora obuhvaćena CEF-om. Komisija taj postupak namjerava zaključiti prije početka sljedećeg programskog razdoblja (tj. za program CEF 2).

(b) Komisija prihvaća preporuku.



## Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Oskar Herics, a potporu su mu pružili voditelj njegova ureda Thomas Obermayr i ataše u njegovu uredu Laura Gores, glavni rukovoditelj Pietro Puricella, voditeljica radnog zadatka Jolita Korzuniene te revizori Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins i Christian Verzé. Jezičnu podršku pružili su Thomas Everett i Cathryn Lindsay.



*Slijeva nadesno:* Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzuniene, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé, Pietro Puricella.

# Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	4.7.2018. / 3.9.2018.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	28.6.2019.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	25.9.2019.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	31.10.2019.



© Europska unija, 2019.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

HR	PDF	ISBN 978-92-847-3653-9	doi:10.2865/10210	QJ-AB-19-014-HR-N
HR	HTML	ISBN 978-92-847-3666-9	doi:10.2865/724058	QJ-AB-19-014-HR-Q

Misija je izvršne agencije INEA poduprijeti Komisiju, nositelje projekata i dionike pružanjem stručnog znanja i upravljanja programima za infrastrukturne, istraživačke i inovacijske projekte u području prometa, energetike i telekomunikacija te promicati sinergiju među tim aktivnostima.

INEA-i je povjereno upravljanje 93 % cjelokupnog proračuna programa CEF i 7 % proračuna programa Obzor 2020. To zajedno iznosi 33,6 milijardi eura, što je najveći proračun kojim upravlja neka izvršna agencija EU-a.

Sud je utvrdio da INEA ispunjava delegirane zadaće koje su utvrđene u okviru njezinih ovlasti i da donosi očekivane koristi, uz određena ograničenja povezana s relevantnim okvirom. Revizori su utvrdili nedostatke u inače dobro organiziranim postupcima odabira u okviru programa CEF, rizike u provedbi programa i manjkavosti u izvješćivanju o uspješnosti.

Sud iznosi niz preporuka Komisiji i INEA-i čiji je cilj poboljšati moguće sinergije, ojačati okvir kojim se INEA služi za upravljanje delegiranim programima, zajamčiti veću usklađenost i transparentnost postupaka odabira projekata u okviru CEF-a, uspostaviti bolje uvjete za pravodobnu provedbu CEF-a i preoblikovati okvir za uspješnost u svrhu boljeg praćenja rezultata projekata u okviru CEF-a.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije

**EUROPSKI REVIZORSKI SUD**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.