

Sprawozdanie specjalne

**I NEA – osiągnięto korzyści, lecz
należy zaradzić niedociągnięciom
w zakresie instrumentu
„Łącząc Europę”**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-V
Wstęp	01-11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12-18
Uwagi	19-80
Działalność INEA przyniosła oczekiwane korzyści w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych	19-40
INEA opracowała standardowe procedury, które uprościły wdrażanie	21-22
Koszty administracyjne INEA są niższe niż wstępnie szacowano, chociaż koszty personelu są nieco wyższe	23-24
Synergie wystąpiły tylko w przypadku ograniczonej liczby działań	25-30
INEA zмага się z ograniczeniami wynikającymi z ram prawnych	31-40
Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach wyboru dotyczących instrumentu CEF, pod innymi względami dobrze zorganizowanych, a także zagrożenia we wdrażaniu programów oraz uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów	41-80
Procedury wyboru są dobrze zorganizowane, lecz zyskałyby na większej spójności i przejrzystości	42-56
Istnieje ryzyko, że CEF nie zostanie w pełni wdrożony	57-73
Obowiązujące ramy wykonania nie są odpowiednio przystosowane do tego, by wykazywać, w jaki sposób projekty przyczyniają się do realizacji celów programu	74-80
Wnioski i zalecenia	81-89
Załączniki	
Załącznik I – Obowiązki Komisji i INEA w zakresie zarządzania CEF	

Glosariusz i wykaz skrótów

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) została powołana na okres programowania 2014–2020 w celu wdrożenia elementów instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) i programu „Horyzont 2020”. Jej łączny budżet wynosi 33,6 mld euro przeznaczonych na współfinansowanie projektów w dziedzinie transportu, energii i telekomunikacji. Trybunał wybrał do kontroli agencję INEA zarówno ze względu na jej budżet, który jest największym budżetem zarządzanym przez jakąkolwiek agencję wykonawczą UE, jak i z powodu jej ram prawnych, które obecnie poddawane są przeglądowi z myślą o okresie programowania 2021–2027.

II Trybunał ocenił sposób zarządzanie przez INEA delegowanymi do niej programami wydatków UE. W tym celu zbadał, czy INEA, wraz z Komisją, (i) zrealizowała delegowane jej zadania, a powierzenie obowiązków podmiotowi zewnętrznemu przyniosło oczekiwane korzyści, a także, czy (ii) INEA działa zgodnie z rzetelnymi procedurami zarządzania instrumentem CEF.

INEA była główną jednostką kontrolowaną. Trybunał skoncentrował się na jej działaniach w latach 2014–2020, przeprowadzając wywiady i przeglądy dokumentacji, stanowiące najważniejsze procedury gromadzenia danych.

III Działania INEA przyniosły oczekiwane korzyści w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych.

- o INEA stosuje standardowe procedury, które uprościły wdrażanie delegowanych programów wydatków. Jej ogólne koszty administracyjne są obecnie niższe niż wstępnie szacowano, chociaż koszty personelu są nieco wyższe. Synergie między instrumentem CEF a programem „Horyzont 2020”, między sektorami instrumentu CEF i z innymi agencjami zaistniały tylko w odniesieniu do ograniczonej liczby działań.
- o INEA zrealizowała zadania, dokonując pomiarów ich realizacji za pomocą pięciu kluczowych wskaźników wykonania. Wskaźniki te nie są jednak zorientowane konkretnie na rezultaty, tj. nie są ukierunkowane na pomiary wdrożenia programu lub absorpcji środków.
- o Pewne przeszkody wystąpiły w zarządzaniu personelem, szczególnie ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych. Jako że liczba pracowników jest powiązana z delegowanymi programami, INEA nie może przydzielać personelu do najpilniejszych zadań w sposób elastyczny.

- Trybunał odnotował niedociągnięcia w koordynacji zaproszeń Komisji do składania wniosków, polegające na braku planowania na zasadzie wieloletniej. Takie planowanie poprawiłoby przewidywalność na potrzeby promotorów projektów.

IV Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach wyboru projektów w ramach instrumentu CEF, pod innymi względami dobrze zorganizowanych, a także zagrożenia we wdrażaniu programu oraz uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów.

- Procedury wyboru projektów są dobrze zorganizowane, lecz powinny zostać lepiej zharmonizowane pomiędzy trzema sektorami instrumentu CEF. W poszczególnych sektorach CEF odnotowano różnice w poziomie korelacji między oceną dokonaną przez zewnętrznych ekspertów a ostateczną decyzją Komisji o udzieleniu zamówienia. W przypadku CEF Transport prawdopodobieństwo wyboru danego projektu do dofinansowania nie jest uzależnione od punktacji przyznanej projektom rekomendowanym przez ekspertów zewnętrznych. Przyczyny nieuwzględnienia oceny ekspertów przy wyborze muszą być lepiej udokumentowane. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku 14 projektów realizowanych w ramach CEF-T (dla których wartość dofinansowania wynosi około 711 mln euro), które zostały wybrane przez Komisję, jednak nie były rekomendowane do dofinansowania przez ekspertów zewnętrznych ze względu na stopień zaawansowania, jakość lub oddziaływanie.
- Ponadto kryteria udzielania zamówienia wykorzystywane do wyboru projektów powinny być bardziej klarowne. Dogłębna ocena stopnia zaawansowania projektu, a w szczególności jego jakości, jest kluczem do przewidzenia problemów, które mogą prowadzić do nieterminowej realizacji.
- Istnieje ryzyko, że program nie zostanie w pełni wdrożony. Do stycznia 2019 r. – piątego roku okresu programowania – płatności na realizację projektów zostały zrealizowane w niespełną jedną czwartą przypadków przyznania dofinansowania. To powolne wypłacanie środków może być efektem opóźnionego wdrażania i niepełnej realizacji projektów.
- Dodatkowo obowiązujący system zaproszeń do składania wniosków nie zniechęca do udziału wnioskodawców projektów o niewielkim stopniu zaawansowania. Zgodnie z komisyjnym harmonogramem zaproszeń do składania wniosków INEA rozdzieliła znaczną część budżetu instrumentu CEF na wczesnym etapie okresu programowania. 85% budżetu CEF-T zostało przydzielone w ramach zaproszeń z 2014 i 2015 r., przy czym sam budżet CEF-T na 2014 r. wyniósł 12 mld euro – czyli 52% łącznego delegowanego budżetu na ten okres. Złą stroną wczesnego

przydzielenia tak dużych kwot było to, że niektóre wybrane projekty nie osiągnęły jeszcze wówczas wystarczającego stopnia zaawansowania.

- o Istnieje ryzyko, że w nadchodzących miesiącach nastąpi znaczne nagromadzenie płatności, umorzeń i środków powracających w związku z kończącym się w przyszłym roku okresem programowania 2014-2020. Oznaczałoby to dalsze opóźnienie potencjalnego oddziaływania programu. Ważne jest monitorowanie postępów w realizacji projektów, które pozwala zidentyfikować opóźnienia i podjąć działania naprawcze. Aby jednak zapewnić skuteczne wykorzystanie środków unijnych, należałoby ulepszyć narzędzia monitorowania – takie jak postanowienia umów o dofinansowanie i sprawozdania ze stanu działań.
- o Obowiązujące ramy wykonania nie są odpowiednio przystosowane do wykazywania, w jaki sposób projekty przyczyniają się do realizacji ogólnych celów instrumentu CEF. INEA monitoruje głównie produkty projektów, to podejście jest jednak niewystarczające do oceny rezultatów. Nie są zatem dostępne jasne informacje na temat tego, czy i w jaki sposób projekty współfinansowane przez UE doprowadziły do osiągnięcia docelowych rezultatów.

V Na podstawie swoich ustaleń Trybunał zaleca podjęcie działań, dzięki którym Komisja i INEA doprowadzą do:

- 1) zwiększenia potencjału w zakresie uzyskiwania synergii między programami CEF a „Horyzont 2020” oraz między sektorami CEF;
- 2) wzmocnienia ram zarządzania przez INEA delegowanymi programami;
- 3) zapewnienia lepszej harmonizacji i przejrzystości procedur wyboru projektów;
- 4) stworzenia lepszych warunków dla terminowej realizacji programu CEF;
- 5) modyfikacji koncepcji ram wykonania w celu poprawy monitorowania rezultatów projektów.

Wstęp

Agencje wykonawcze Unii Europejskiej

01 Od 2003 r. Komisja ma prawo do ustanawiania agencji wykonawczych na określony okres w celu zarządzania szczegółowymi zadaniami związanymi z programami UE¹. Pierwsza taka agencja została powołana na początku 2004 r. Od tego czasu Komisja stopniowo zwiększała kwotę środków finansowych oraz liczbę programów, których realizację zleca obecnie sześciu agencjom wykonawczym².

02 Komisja nie może powierzać agencji wykonawczej – inaczej niż w przypadku agencji zdecentralizowanych i innych organów – zadań wymagających uprawnień uznaniowych w zakresie przekładania decyzji politycznych na działania.

03 We wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 Komisja podkreśliła znaczenie agencji wykonawczych we wdrażaniu programów, gdyż ich udział generuje oszczędności w zakresie kosztów i korzyści skali oraz zapewnia by działania operacyjne były prowadzone w bliskim kontakcie z beneficjentami. Zdaniem Komisji należy w związku z tym rozważyć dalsze zlecanie wdrażania programów agencjom.

Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci

04 Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) z siedzibą w Brukseli została utworzona w 2013 r.³ na potrzeby okresu programowania 2014–2020⁴.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1).

² Oprócz INEA są to Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA), Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA) oraz Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA).

³ Decyzja wykonawcza Komisji 2013/801/UE z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci oraz uchylecia decyzji 2007/60/WE zmienionej decyzją 2008/593/WE (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 65). Uprawnienia zostały przekazane Agencji decyzją Komisji C(2013) 9235.

⁴ Na okres od stycznia 2014 r. do grudnia 2024 r.

Zastąpiła ona Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA), która w latach 2007–2013 zarządzała programem TEN-T (przy pomocy około 100 pracowników i z budżetem o wartości 7,9 mld euro przydzielonym na rzecz prawie 700 projektów). Misją INEA jest wspieranie Komisji, promotorów projektów i zainteresowanych stron poprzez zapewnianie wiedzy eksperckiej i zarządzanie programami w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, badawczych i innowacyjnych w dziedzinach transportu, energii i telekomunikacji, a także promowanie synergii między tymi działaniami⁵. INEA odgrywa zatem kluczową rolę we wdrażaniu polityki sektorowej Komisji pod względem technicznym.

05 INEA nadzorowana jest przez cztery dyrekcje generalne (DG) w Komisji, w imieniu których zarządza częściami delegowanymi jej programów przedstawionych w [tabeli 1](#).

Tabela 1 – Programy delegowane na INEA oraz odpowiednie nadzorujące DG

Program	Nadzorująca DG
Instrument „Łącząc Europę” (CEF): transport, energia i telekomunikacja	DG MOVE (wiodąca DG), DG ENER, DG CNECT
„Horyzont 2020” (H2020): badania naukowe w obszarze transportu i energii	DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG CNECT
Programy stanowiące kontynuację TEN-T i Marco Polo II z lat 2007–2013	DG MOVE

Źródło: programy prac INEA i protokół ustaleń między INEA a nadzorującymi DG.

06 W ujęciu bardziej szczegółowym INEA przygotowuje i ogłasza zaproszenia do składania wniosków, opracowuje procedury oceny i wyboru projektów, przygotowuje i podpisuje umowy o dofinansowanie, zapewnia techniczne i finansowe monitorowanie projektów oraz przekazuje informacje zwrotne Komisji. Roczne wydatki administracyjne tej agencji wynoszą około 27 mln euro, a w 2018 r. jej personel liczył prawie 300 osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

⁵ Załącznik do decyzji Komisji z dnia 25.2.2019 r. nr C (1453)2019 zatwierdzającej program prac Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci na 2019 r., część 2.

Tabela 2 – Budżet delegowany INEA na okres 2014–2020 oraz liczba projektów

	Budżet delegowany (w mln euro)	Wkład UE w projekty (w mln euro)	Liczba projektów	Ukończone projekty
CEF Transport	23 187	22 870	711	33
CEF Energia	4 574	2 400	121	40
CEF Telekomunikacja	388	228	394	60
CEF Synergia	-	21	7	-
CEF łącznie	28 149	25 519	1 233	133
„Horyzont 2020” – transport	2 276	1 757	296	28
„Horyzont 2020” – energia	3 018	2 257	312	25
„Horyzont 2020” łącznie	5 294	4 014	608	53
Ogółem (nie uwzględniając WiFi4EU)	33 443	29 533	1 841	186
Inicjatywa WiFi4EU ⁶	128			
Ogółem	33 571			

Źródło: Informacje pochodzące z INEA, stan na styczeń 2019 r.

07 INEA powierzono 93% łącznego budżetu instrumentu "Łącząc Europę" (CEF) i 7% budżetu programu „Horyzont 2020”. Jest to największy budżet zarządzany przez agencję wykonawczą UE, który łącznie wynosi 33,6 mld euro. Z tych dwóch programów współfinansowanych jest łącznie prawie 2 000 projektów z portfela INEA. W latach 2014–2018 w trzech sektorach CEF INEA ogłosiła 59 zaproszeń do składania wniosków i przeprowadziła ocenę 2 272 kwalifikowalnych wniosków projektowych. Dofinansowanie przyznano 1 233 projektom, a łączna wartość wsparcia w ramach CEF wyniosła 25,5 mld euro (zob. [tabela 2](#)).

⁶ Część CEF-ICT.

Instrument „Łącząc Europę”

08 Uruchomiony w styczniu 2014 r. CEF jest programem przewodnim strategii „Europa 2020”. W jego ramach współfinansuje się inwestycje infrastrukturalne w sektorach transportu, energii i telekomunikacji.

09 Jednym z komponentów programu CEF jest **CEF Transport (CEF-T)**, tj. główny unijny instrument finansowania służący wdrażaniu unijnej polityki z zakresu infrastruktury transportowej. Jego podstawowym celem jest zapewnienie pomocy w ukończeniu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), która obejmuje drogi, linie kolejowe, śródlądowe drogi wodne, porty śródlądowe i morskie, porty lotnicze i stacje kolejowe we wszystkich 28 państwach członkowskich UE oraz połączenia transgraniczne z niektórymi państwami trzecimi. Celem CEF jest finansowanie takich projektów wnoszących wartość dodaną UE, które polegają na usuwaniu wąskich gardeł, uzupełnianiu brakujących połączeń i uzupełnianiu odcinków transgranicznych, przede wszystkim w zakresie zrównoważonych rodzajów transportu. Celem UE jest ukończenie sieci bazowej do 2030 r. oraz szerszej sieci kompleksowej do 2050 r.

10 Celem instrumentu **CEF Energia (CEF-E)** jest finansowe wspieranie realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, tj. kluczowych projektów w zakresie infrastruktury energetycznej, w szczególności dotyczących transgranicznych połączeń międzysystemowych sieci elektroenergetycznych i gazowych, inteligentnych sieci i transgranicznych sieci dwutlenku węgla, które nie są rentowne. Jego ogólniejsze cele strategiczne obejmują zwiększenie konkurencyjności przez promowanie dalszej integracji wewnętrznego rynku energii oraz transgranicznej interoperacyjności sieci elektroenergetycznych i gazowych, zapewnienie większego bezpieczeństwa dostaw energii w UE oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

11 Celem instrumentu **CEF Telekomunikacja (CEF-ICT)** jest poprawa sytuacji obywateli, przedsiębiorstw i administracji dzięki wdrożeniu transeuropejskiej, interoperacyjnej infrastruktury w obszarze telekomunikacji. Ma on zapewniać gotowe do wdrożenia usługi operacyjne, które będzie można utrzymać w przyszłości? Jeżeli chodzi o łączność, CEF-ICT ma za zadanie pobudzać inwestycje na rzecz rozwoju i modernizacji sieci szerokopasmowych oraz zapewniać dobrej jakości łączność bezprzewodową w społecznościach lokalnych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12 Trybunał wybrał do kontroli agencję INEA ze względu na wielkość budżetu, jakim agencja ta zarządza w okresie programowania 2014–2020, a także dlatego, że nigdy dotąd nie przeprowadził kontroli wykonania zadań w INEA. Sprawozdanie Trybunału zostało zaplanowane pod względem czasowym w taki sposób, aby przedstawić wnioski na temat odnowionych ram prawnych na potrzeby nowego programu CEF II.

13 INEA była główną jednostką kontrolowaną. Biorąc pod uwagę jej status jako agencji wykonawczej, nieposiadającej uprawnień uznaniowych, Trybunał objął także kontrolą procesy przeprowadzane w Komisji Europejskiej mające bezpośredni wpływ na pracę INEA.

14 Trybunał zbadał w związku z tym, czy INEA, wraz z Komisją:

- prowadzi do osiągnięcia oczekiwanych korzyści w związku z przekazaniem jej obowiązków jako podmiotowi zewnętrznemu i realizuje powierzone jej zadania;
- zapewnia solidne procedury zarządzania programem CEF.

15 Kontrola zarządzania programami przeprowadzona przez Trybunał skoncentrowała się na wkładzie INEA w wydajne i skuteczne wdrażanie programu CEF, na co przeznaczana jest przeważająca część budżetu delegowanego agencji. Kontrola nie objęła programu „Horyzont 2020” ani programów kontynuacyjnych (Marco Polo II i TEN-T).

16 Trybunał przeprowadził wywiady z przedstawicielami INEA, nadzorujących jej prace DG (MOVE, ENER, CNECT i RTD) oraz innych zainteresowanych stron. Byli wśród nich zewnętrznymi oceniającymi odpowiedzialni za ocenę trzyletnią, europejscy koordynatorzy sieci TEN-T, Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) oraz obserwatorzy procedur oceny INEA. Kontrolerzy Trybunału uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu Sterującego INEA, grupy doradczej INEA ds. instrumentu CEF Transport i komitetu ds. instrumentu CEF Transport oraz (w kontekście przygotowania sprawozdania konsensualnego) w posiedzeniach zewnętrznych oceniających w ramach zaproszenia do składania wniosków CEF Telekomunikacja z 2018 r.

17 Trybunał zbadał ramy regulacyjne INEA, jej obowiązki i systemy kontroli oraz przeprowadził bezpośrednie badania realizacji celów w ramach zarządzania programem i projektami CEF. Przeanalizował także rolę Komisji w końcowym wyborze projektów i ocenił ramy wykonania na potrzeby monitorowania rezultatów.

18 W ujęciu szczegółowym Trybunał:

- o przeprowadził ilościową i jakościową analizę ogólnego portfela projektów CEF. Trybunał zbadał procedury wyboru projektów w przypadku pięciu zaproszeń do składania wniosków CEF-E, czterech zaproszeń CEF-T i trzech zaproszeń CEF-ICT. Przeanalizował procedury wdrażania, zaniechania realizacji i kończenia projektów;
- o dokonał dogłębnego przeglądu próby 22 projektów na podstawie dokumentacji dostępnej w INEA. Ponadto w odniesieniu do ośmiu dodatkowych projektów Trybunał przeprowadził przegląd dokumentacji, kładąc nacisk na etap wyboru. Kryteria doboru próby projektów obejmowały związek projektu z różnymi sektorami CEF, wymiar wsparcia UE, zasięg geograficzny, równowagę między projektami transgranicznymi i nietransgranicznymi oraz status ukończenia projektów;
- o przeanalizował przegląd śródkresowy 356 projektów⁷ w ramach CEF-T przeprowadzony przez INEA i sprawozdania roczne agencji w obszarze CEF-E. Trybunał zbadał dokumentację dotyczącą wdrażania projektów oraz zmian dat ukończenia projektów i ich budżetów, a także przeanalizował przyczyny umorzeń i opóźnień w ich wdrażaniu;
- o zebrał dowody potwierdzające z różnych innych źródeł, takich jak trzyletnia ocena INEA zainicjowana przez Komisję w 2018 r., dokumentacja związana z oceną i sprawozdania Służby Audytu Wewnętrznej Komisji.

⁷ Przedmiotem przeglądu były projekty wyłonione w ramach wieloletnich zaproszeń do składania wniosków z 2014 r. i 2015 r. o największym przydziale środków finansowych UE. Było to 56% wszystkich projektów CEF-T, na które przypadło dofinansowanie o łącznej wartości 18 mld euro (80% łącznego wkładu UE w CEF-T).

Uwagi

Działalność INEA przyniosła oczekiwane korzyści w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych

19 Trybunał przeanalizował strukturę organizacyjną INEA pod dwoma kątami: zbadał, czy utworzenie agencji doprowadziło do oczekiwanych korzyści wynikających z delegowania programów, oraz czy zrealizowała ona delegowane jej zadania.

20 W 2013 r., przed utworzeniem agencji, Komisja przeprowadziła obowiązkową analizę kosztów i korzyści⁸. W analizie tej wskazano na następujące główne korzyści wynikające z delegowania zadań agencji, w porównaniu z zarządzaniem programami przez Komisję:

- spójność między portfelem programu i ciągłe upraszczanie procesów i procedur;
- wzrost wydajności w wysokości około 54 mln euro ze względu na niższe koszty personelu niezbędnego do zarządzania programami poza Komisją;
- synergie wynikające z faktu, że za ściśle powiązane ze sobą obszary polityki odpowiada ta sama agencja wykonawcza, co może doprowadzić do wzrostu wydajności.

INEA opracowała standardowe procedury, które uprościły wdrażanie

21 INEA opracowała standardowe narzędzia i procedury, które uprościły zarządzanie programami. Na przykład w bazie danych TenTec wykorzystywanej do monitorowania CEF wprowadzono dobrze rozwinięte moduły służące do elektronicznego składania wniosków i monitorowania realizacji projektu. INEA opracowała wytyczne metodyczne na potrzeby wszystkich etapów cyklu zarządzania projektem. Agencja ta pełni funkcję centralnego punktu kontaktowego dla beneficjentów, zapewniając im usługi

⁸ Analiza kosztów i korzyści dotycząca delegowania do agencji wykonawczych określonych zadań związanych z wdrażaniem programów Unii w latach 2014-2020, sierpień 2013 r. Przed oddelegowaniem agencji inicjatywy WiFi4EU przeprowadzono dodatkową analizę kosztów i korzyści.

informacyjne i doradcze dotyczące składania wniosków i informowania o wdrażanych projektach.

22 INEA szybciej przeprowadza też procedury zatwierdzania dofinansowania: w latach 2007–2010 średni czas oczekiwania na przyznanie dofinansowania w poprzedniej agencji TEN-T EA wynosił 10–20 miesięcy, podczas gdy w latach 2014–2017 średnia w INEA wynosiła 7,7–8 miesięcy. Znajduje to potwierdzenie w ocenie śródkresowej CEF na lata 2014–2020, w której stwierdzono, że zarządzanie dofinansowaniem przez INEA przyniosło bardzo pozytywne rezultaty⁹. W trzyletniej ocenie zewnętrznej INEA odnotowano także, że jej organizacja i zarządzanie oraz stosowane procedury operacyjne i praktyki były rzetelne, a większość beneficjentów zaobserwowała pewne uproszczenia proceduralne¹⁰.

Koszty administracyjne INEA są niższe niż wstępnie szacowano, chociaż koszty personelu są nieco wyższe

23 Trybunał przeanalizował koszty administracyjne INEA, tak aby ocenić, czy osiągnięto wzrost wydajności. W latach 2014–2018 łączne koszty administracyjne wyniosły 105 mln euro, czyli były niższe od wstępnie przyjętej wartości docelowej na poziomie 111 mln euro, obliczonej z uwzględnieniem wspomnianego wzrostu wydajności¹¹. Wynikało to przede wszystkim z niższych niż szacowano wydatków na infrastrukturę i wydatków operacyjnych (6 mln euro mniej) oraz wydatków na wsparcie programów (5 mln euro mniej). Koszty personelu były jednak o 5 mln euro (7%) wyższe niż planowano, ponieważ wstępne dane szacunkowe opierały się na średnich kosztach

⁹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z oceny śródkresowej wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” (CEF), COM(2018) 66 final z dnia 14.2.2018 r.

¹⁰ Wniosek ten opierał się na ankiecie internetowej przeprowadzonej wśród wnioskodawców i beneficjentów (Study Supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014-2016 [Studium wspierające ocenę Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) za lata 2014–2016], 5 lutego 2019 r., Centre for Strategy and Evaluation Services).

¹¹ Wartość docelowa na poziomie 111 mln euro w zakresie wzrostu wydajności nie obejmowała inicjatywy WiFi4EU, która została powierzona agencji w 2018 r. W związku z tym INEA musiała pokryć koszty administracyjne prowadzenia WiFi4EU, w tym koszty wynagrodzeń, których początkowo nie wliczono do wartości docelowej.

personelu, bez uwzględniania indeksacji wynagrodzeń, zmiany zaszerzowania pracowników ani zwiększonych kosztów zarządzania personelem.

24 Gdyby łączne koszty administracyjne pozostały zgodne ze wstępnymi danymi szacunkowymi lub niższe w całym okresie działania INEA, możliwe byłoby osiągnięcie oczekiwanego wzrostu wydajności w wysokości 54 mln euro. Dopiero po zamknięciu programów możliwe będzie przeprowadzenie oceny dotyczącej tego wzrostu.

Synergie wystąpiły tylko w przypadku ograniczonej liczby działań

25 Jedną z najważniejszych oczekiwanych korzyści z delegowania programów na INEA miały być synergie wynikające z umieszczenia ściśle powiązanych ze sobą obszarów polityki pod auspicjami tej samej agencji wykonawczej, co z kolei miało doprowadzić do prawdopodobnego wzrostu wydajności¹². Na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” wymagana jest koordynacja programów prac w celu wykorzystania synergii między trzema sektorami objętymi tym instrumentem oraz organizacja co najmniej jednego wielosektorowego zaproszenia do składania wniosków¹³.

26 Trybunał odnotował, że kilka elementów ograniczało możliwość osiągnięcia synergii. Niektóre z oczekiwanych synergii nie były realistyczne ze względu na naturalne różnice występujące między CEF a programem „Horyzont 2020” oraz w ramach sektorów CEF. Były to różnice w celach polityki, zakresach i ramach prawnych programów, a także w przepisach dotyczących wdrażania programów (różne rodzaje zainteresowanych stron, na które ukierunkowano działania, przepisy prawne i finansowe).

27 Pomimo tych trudności INEA podjęła szereg działań, aby osiągnąć synergię między programem „Horyzont 2020” a CEF, w szczególności w dziedzinie transportu i energii. W przypadku transportu INEA zidentyfikowała wspólne obszary tematyczne zgrupowane w czterech kategoriach. Nadzorującym DG przedstawiono szereg inicjatyw, takich jak utworzenie platformy INEA poświęconej synergiiom między programem „Horyzont 2020” a CEF czy wprowadzenie wskaźników innowacji do

¹² Analiza kosztów i korzyści z 2013 r.

¹³ Art. 17 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129).

pomiaru priorytetów CEF. Dotychczas jednak w ramach CEF wdrożono jedynie ograniczoną liczbę projektów badawczych. Wynika to głównie z faktu, że programy nie są do siebie naturalnie dostosowane, oraz z czasu potrzebnego do osiągnięcia stanu gotowości technologicznej projektów badawczych. Także w trzyletniej ocenie zewnętrznej odnotowano ograniczone synergie między projektami badawczymi programu „Horyzont 2020” a projektami infrastrukturalnymi CEF.

28 Pomimo starań INEA między sektorami CEF występowały mniejsze synergie niż wstępnie zakładano. Jedyne dotychczas ogłoszone wielosektorowe zaproszenie do składania wniosków ukierunkowane na synergię nie odniosło dużego sukcesu, gdyż tylko nieco ponad połowę jego budżetu przeznaczono na siedem projektów (zob. [tabela 2](#)). Ocena śródkresowa CEF¹⁴ wykazała również, że niewielka liczba działań obejmujących kilka sektorów CEF wynikała głównie z różnic pomiędzy sektorowymi ramami prawnymi. Utrudnia to osiąganie synergii za pośrednictwem wielosektorowych zaproszeń do składania wniosków. Do takich niezgodności należą między innymi różne zasady obowiązujące w trzech sektorach CEF, przykładowo w odniesieniu do lokalizacji geograficznej danego działania lub rodzaju kwalifikowalnych aktywów.

29 Synergie z programami wdrażanymi przez inne agencje wykonawcze i wspólne przedsięwzięcia są także ograniczone. Rozporządzenie Rady w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail¹⁵ przewiduje, że aby osiągnąć maksymalny efekt wdrażania innowacyjnych rozwiązań, konieczne są ścisłe synergie z innymi programami UE, w tym CEF. Mimo starań obu stron na rzecz wymiany informacji na temat portfeli projektów i wskazywania możliwych obszarów współpracy lub synergii należałoby usprawnić koordynację między nimi w celu opracowania ustrukturyzowanych działań.

30 Wyzwanie stanowi fakt, że INEA i Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME) wspólnie odpowiadają za wdrażanie programu badawczego w dziedzinie energii w ramach programu „Horyzont 2020”. Obie agencje koordynują zaproszenia do składania wniosków, ale każda z nich oddzielnie administruje swoją częścią programu, co oznacza, że koszty administracyjne są ponoszone przez obie strony, a potencjał w zakresie tworzenia synergii jest ograniczony.

¹⁴ COM(2018) 66 z 14.5.2018 r. – Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z oceny śródkresowej wdrażania instrumentu „Łącząc Europę” (CEF).

¹⁵ Motyw 15 rozporządzenia Rady (UE) nr 642/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail (Dz.U. L 177 z 17.6.2014, s. 9).

INEA zмага się z ograniczeniami wynikającymi z ram prawnych

INEA realizuje swoje zadania i osiąga kluczowe wskaźniki wykonania, ale nie są one konkretnie zorientowane na rezultaty, ponieważ nie ukierunkowano ich na pomiar skutecznego wdrażania programów.

31 Agencji INEA powierzono wdrażanie elementów programów CEF i „Horyzont 2020” (zob. szczegółowe informacje na temat poszczególnych obowiązków Komisji i INEA w [załączniku 1](#)). W ujęciu bardziej szczegółowym INEA:

- przygotowuje i ogłasza zaproszenia do składania wniosków;
- organizuje ocenę projektów (w tym przyjmowanie wniosków projektowych, kontrole kwalifikowalności i dopuszczalności oraz rekrutację zewnętrznych oceniających), a także wspiera Komisję w procesie ostatecznego wyboru projektów;
- przygotowuje i podpisuje umowy o dofinansowanie, działając jako pojedynczy punkt kontaktowy dla promotorów projektów;
- prowadzi techniczne i finansowe monitorowanie projektów, w tym odpowiada za bieżący nadzór nad projektami, płatnościami i odzyskiwaniem środków, a także za kontrole;
- przekazuje informacje zwrotne Komisji za pośrednictwem sprawozdań na temat portfela projektów oraz innych specjalnie dostosowanych sprawozdań i statystyk.

32 Trybunał stwierdził, że INEA realizuje zadania zgodnie ze zdefiniowanym zakresem jej uprawnień (pkt [31](#)) i zgodnie z pomiarami dokonywanymi w oparciu o kluczowe wskaźniki wykonania. INEA wykorzystuje pięć kluczowych wskaźników wykonania, zatwierdzonych przez Komisję, do mierzenia skuteczności, z jaką wywiązuje się ze swoich zadań. W rocznych sprawozdaniach z działalności przekazuje ona w usystematyzowany sposób kompletne informacje w odniesieniu do wszystkich tych wskaźników. INEA zawsze odnotowywała dobre wyniki w ich realizacji, w pełni osiągając wszystkie wartości docelowe (zob. [tabela 3](#)).

Tabela 3 – Kluczowe wskaźniki wykonania stosowane przez INEA

Wskaźnik	Wartość docelowa	Rezultaty
Wskaźnik wykonania budżetu w odniesieniu do środków na zobowiązania	100%	100%
Wskaźnik wykonania budżetu w odniesieniu do środków na płatności	100%	100%
Czas potrzebny na podpisanie umowy o dofinansowanie	> 98% umów podpisanych terminowo • CEF: 9 miesięcy (276 dni); • „Horyzont 2020”: 8 miesięcy (245 dni).	Wszystkie wartości docelowe w pełni osiągnięte.
Czas oczekiwania netto na dokonanie płatności	> 98% płatności dokonanych terminowo • 30 dni – płatności zaliczkowe, • 60 dni – kolejne płatności zaliczkowe, • 90 dni – płatności okresowe/końcowe.	Wszystkie wartości docelowe w pełni osiągnięte.
Poziom wieloletniego błędu rezydualnego stwierdzony podczas kontroli <i>ex post</i>	Poziom błędu poniżej 2%	0,27%–0,75%

Uwaga: „wskaźnik wykonania budżetu w odniesieniu do środków na zobowiązania” i „wskaźnik wykonania budżetu w odniesieniu do środków na płatności” odnoszą się do rocznych środków budżetowych na zobowiązania i rocznych planowanych środków na płatności, a nie do wstępnych szacunków dla całych WRF.

Źródło: roczne programy prac INEA i roczne sprawozdania z działalności z lat 2014–2018.

33 Kluczowe wskaźniki wykonania INEA mają zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia pomiarów dotyczących zarządzania administracyjnego unijnym wsparciem na rzecz projektów. W obecnie stosowanej formie zapewniają one jednak ograniczone informacje na temat jakości zarządzania programem. Na przykład INEA ściśle monitoruje swój portfel projektów w celu łagodzenia ryzyka związanego z powolnym wdrażaniem projektów. Obowiązujące wskaźniki nie odnoszą się w sposób wystarczający do poziomu wdrożenia programu lub absorpcji środków (pkt 60).

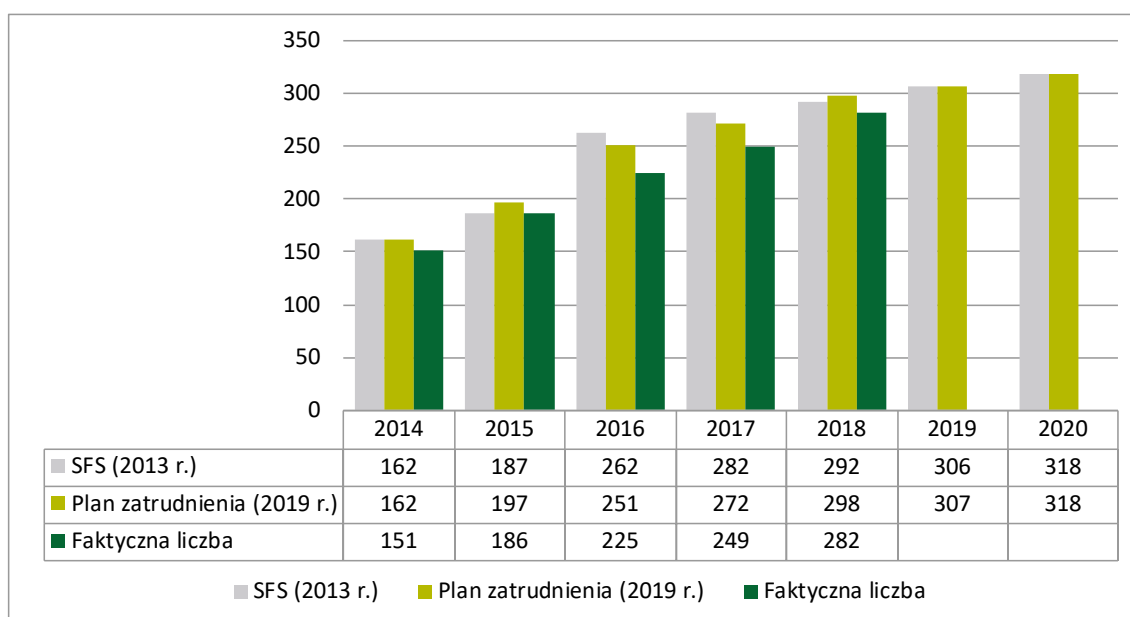
34 Inne agencje wykonawcze stosują podobne kluczowe wskaźniki wykonania, ale niektóre z nich wykorzystują także wskaźniki, które mierzą wydajność zarządzania zaproszeniami do składania wniosków i ocenami, monitorowania projektów oraz przekazywania informacji zwrotnych dla nadzorujących DG i innych klientów. W swoim sprawozdaniu specjalnym z 2009 r. na temat agencji wykonawczych Trybunał zalecił, by agencje były nadzorowane w oparciu o rezultaty, z uwzględnieniem celów SMART monitorowanych za pomocą ograniczonej liczby kluczowych wskaźników wykonania¹⁶.

INEA ma ograniczoną możliwość elastycznego przydzielania pracowników do najpilniejszych zadań

35 Plan zatrudnienia INEA obejmuje do 318 ekwiwalentów pełnego czasu pracy (EPC) na okres do 2020 r. Między 2014 r. a 2018 r. plan ten kilka razy modyfikowano w celu dostosowania go do przenoszenia części budżetu dotyczącego poszczególnych programów wydatków (*rys. 1*).

¹⁶ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 13/2009 pt.: „Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: czy jest to właściwe rozwiązanie?”, pkt 66.

Rys. 1 – Plan zatrudnienia INEA na lata 2014–2020 i faktyczna liczba pracowników



Źródło: SFS¹⁷, informacje przekazane przez INEA w styczniu i lutym 2019 r.

36 Jeżeli chodzi o przydział pracowników do zadań w całej INEA niektóre ze wstępnych sektorowych prognoz dotyczących obciążenia pracą nie opierały się na odpowiedniej ocenie potrzeb, w związku z czym uzgodnione liczby pracowników nie odpowiadały rzeczywistym potrzebom. Ponadto portfel programu CEF znacznie się zmienił, na przykład budżet CEF-ICT jest obecnie znacznie większy niż na etapie wstępnych danych szacunkowych.

37 INEA nie ma elastyczności niezbędnej do przydzielania swoich pracowników z różnych sektorów do najpilniejszych zadań, gdyż do każdego programu, a w ramach programu do działania i do DG, przypisana jest określona liczba personelu¹⁸. Ogranicza to możliwości działania agencji. W szczególności na obecnych zasadach INEA nie może w ogóle przenosić pracowników między CEF a programem „Horyzont 2020”. Ogranicza to zdolność dostosowania się INEA do zmieniającego się obciążenia pracą.

¹⁷ Szczegółowa ocena skutków finansowych przedkładana Komitetowi ds. Agencji Wykonawczych i władzy budżetowej w przypadku delegowania do agencji wykonawczej zadań związanych z zarządzaniem programami UE.

¹⁸ Zgodnie z sekcją 9.2.2 wytycznych dotyczących ustanowienia i działania agencji wykonawczych finansowanych z budżetu Unii (decyzja Komisji C(2014) 9109 final z dnia 2.12.2014 r.)

38 W latach 2014–2018 INEA miała trudności ze zrekrutowaniem tylu wykwalifikowanych pracowników, ilu pozwoliłoby zaspokoić jej rosnące potrzeby. Na koniec 2018 r. zatrudniała ona 282 pracowników z 298 zatwierdzonych EPC (*rys. 1*). Rotacja personelu agencji wynosiła 11% w 2016 r. i 9% w 2018 r. We wrześniu 2018 r. INEA przyjęła politykę stabilności zatrudnienia, która opiera się na działaniach takich jak integracja i orientacja na nowych pracowników, elastyczny czas pracy i mobilność wewnętrzna.

Komisja nie wdrożyła skoordynowanego mechanizmu wieloletniego planowania zaproszeń do składania wniosków

39 Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego CEF na lata 2021–2027 harmonogram i tematyka zaproszeń do składania wniosków będą ustalane w trzyletnich programach prac. To wieloletnie planowanie mogłoby poprawić koordynację i przewidywalność zaproszeń¹⁹.

40 W okresie programowania 2014–2020 programy prac, w tym harmonogram zaproszeń, są ustanawiane przez nadzorujące DG, a decyzje o ich zatwierdzeniu podejmuje Komisja po konsultacjach z Komitetem Koordynującym CEF w perspektywie rocznej, a nie wieloletniej. Planowanie jest co do zasady dostosowywane do zmian sytuacji, np. do nowych inicjatyw ustawodawczych. Trybunał odnotował, że koordynacja planowania zaproszeń we współpracy z różnymi DG stanowiła niekiedy wyzwanie dla INEA. Sytuacja ta wynika z odmiennego podejścia różnych DG do planowania strategicznego w trzech sektorach CEF, na które to podejście wpływają wewnętrzne wymagania i ograniczenia czasowe. Dla INEA oznacza to spiętrzenie zadań na etapie prac przygotowawczych i finalizowania ocen w ramach zaproszeń. Na przykład spiętrzenie prac w drugim i czwartym kwartale 2018 r. wystąpiło ze względu na wyjątkowo dużą liczbę działań realizowanych w wyniku równolegle trwających zaproszeń.

¹⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „łącząc Europę” oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014. W artykule 19 stwierdzono, że CEF ma być realizowany w ramach programów prac. Zgodnie ze swoimi własnymi założeniami, do 31 grudnia 2020 r. Komisja ma przyjąć pierwszy wieloletni program prac, obejmujący harmonogram zaproszeń do składania wniosków wraz z tematyką i budżetem orientacyjnym, na pierwsze trzy lata nowego CEF. Ma też przyjąć prognozowane ramy obejmujące cały ten okres.

Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach wyboru dotyczących instrumentu CEF, pod innymi względami dobrze zorganizowanych, a także zagrożenia we wdrażaniu programów oraz uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów

41 W niniejszej sekcji przeanalizowano zarządzanie instrumentem CEF przez Komisję i INEA w trakcie całego cyklu życia projektu: pod kątem procedur wyboru, wdrażania programu oraz sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów.

Procedury wyboru są dobrze zorganizowane, lecz zyskałyby na większej spójności i przejrzystości

Procedury wyboru projektów są dobrze zorganizowane

42 Komisja planuje zaproszenia do składania wniosków i definiuje kryteria wyboru projektów zgodnie z regulującymi je rozporządzeniami²⁰. INEA zapewnia wkład w te prace przygotowawcze, wykorzystując swoje doświadczenie zdobyte w ramach ocen i wdrażania wcześniejszych projektów. Następnie INEA ogłasza zaproszenia do składania wniosków. Po każdym ogłoszeniu zaproszenia napływające wnioski projektowe są oceniane według kryteriów kwalifikowalności, kwalifikacji i udzielenia zamówienia²¹. Wnioski muszą też spełniać formalne wymogi dopuszczalności.

43 Ocena wniosków projektowych i przydzielanie pomocy finansowej odbywają się etapowo. Istnieją dwa etapy procedur oceny dla wniosków projektowych CEF: zewnętrzny i wewnętrzny. Procedura ta została opisana szczegółowo w [ramce 1](#).

²⁰ Artykuły 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013; rozporządzenie (UE) nr 1315/2013; rozporządzenie (UE) nr 347/2013; rozporządzenie (UE) nr 283/2014.

²¹ Art. 197–199 rozporządzenia finansowego. Kryteria kwalifikowalności dotyczą charakteru prawnego wnioskodawców i obejmują zgodność z odpowiednim ustawodawstwem unijnym. Celem kryteriów kwalifikacji jest ocena zdolności wnioskodawcy do zrealizowania proponowanego działania. Kryteria udzielenia zamówienia stosuje się do oceny jakości wniosków.

Ramka 1

Procedury oceny w trzech sektorach CEF

- 1) **Kontrole kwalifikowalności i dopuszczalności, w tym kontrola kryteriów kwalifikacji (za które odpowiada INEA).** INEA sprawdza dopuszczalność wniosków projektowych, kryteria kwalifikowalności i kryteria kwalifikacji. Każdy wniosek projektowy musi zostać oceniony przez co najmniej trzech ekspertów. Ekspertów wybiera INEA w porozumieniu z nadzorującą DG. Na tym etapie proces oceny jest taki sam we wszystkich trzech sektorach.
- 2) **Etap pierwszy (ocena dokonywana przez ekspertów zewnętrznych, organizowana przez INEA).** We współpracy z nadzorującą DG INEA organizuje sesję informacyjną, aby zaznajomić ekspertów zewnętrznych z celami zaproszeń do składania wniosków / programów prac oraz kryteriami udzielenia zamówienia (różnymi dla każdego sektora), które eksperci powinni stosować przy dokonywaniu oceny wniosków projektowych i opracowywaniu indywidualnych sprawozdań z oceny. Po zakończeniu ocen organizowane są posiedzenia konsensualne moderowane przez INEA, podczas których eksperci uzgadniają ostateczną ocenę każdego wniosku projektowego. Wymagany próg w przypadku każdego kryterium stanowią trzy uzyskane punkty na pięć możliwych.

W ramach niektórych zaproszeń na obu etapach oceny INEA wprowadziła niezależnych obserwatorów, których zadaniem było monitorowanie procesu oceny, wskazywanie problematycznych obszarów i proponowanie ulepszeń.

	CEF-T	CEF-E	CEF-ICT
Kryteria udzielenia zamówienia stosowane przez ekspertów zewnętrznych	- Trafność - Wskaźniki oddziaływania - Stopień zaawansowania - Jakość	- Stopień zaawansowania - Wymiar transgraniczny - Pozytywne efekty zewnętrzne oraz wpływ działania na solidarność - Potrzeba przewyższenia przeszkód finansowych - Racjonalność planu realizacji	- Trafność - Jakość i skuteczność realizacji. - Wskaźniki oddziaływania - Trwałość
Wytyczne dotyczące sposobu	Informacje ustne wraz z prezentacją, ale brak	Informacje ustne wraz z prezentacją	Informacje ustne wraz z prezentacją

interpretacji kryteriów	szczegółowych wytycznych pisemnych	oraz szczegółowe wytyczne pisemne	oraz szczegółowe wytyczne pisemne od 2018 r.
Ranking	Nie	Tak	Tak

3) Etap drugi (ocena dokonywana przez komisję, organizowana przez nadzorującą DG).

	CEF-T	CEF-E	CEF-ICT
Procedura w nadzorującej DG	Ocena jest przeprowadzana na dwóch poziomach: najpierw przez wewnętrzny panel oceniający, a następnie przez komisję dokonującą wyboru (obydwu przewodniczy DG MOVE). Panel dokonuje przeglądu rezultatów pierwszego etapu oceny.	Komisja oceniająca, stanowiąca wewnętrzny organ DG ENER, odpowiada za ocenę wniosków względem każdego kryterium udzielenia zamówienia, w tym kryteriów zastosowanych przez ekspertów zewnętrznych na pierwszym etapie oceny.	Ocena jest przeprowadzana przez komisję oceniającą (której przewodniczy DG CNECT) po konsultacjach z innymi uczestniczącymi DG/działami właściwymi w ramach zaproszeń.
Kryteria udzielenia zamówienia stosowane na drugim etapie	Komisja dokonująca wyboru przeprowadza przegląd propozycji finansowania wyłonionych w toku prac wewnętrznego panelu oceniającego na podstawie ogólnych celów finansowania CEF-T, priorytetów i kwestii politycznych. Przegląd ten powinien obejmować w szczególności	Komisja ocenia wnioski pod względem następujących dwóch kryteriów udzielenia zamówienia: (i) priorytet i pilny charakter działania, czy projekt usunie wąskie gardła, położy kres izolacji energetycznej i zapewni wkład w wewnętrzny	Komisja wewnętrzna nie dokonuje dodatkowej oceny wniosków. W zamian za to sprawdza ryzyko wystąpienia podwójnego finansowania, wskazuje istotne z punktu widzenia danej polityki kwestie, które powinny zostać wzięte pod uwagę

	rezultaty zewnętrznej oceny i analizę: (i) komplementarności działań, (ii) wartości dodanej UE, (iii) potencjalnych synergii, (iv) ograniczeń budżetowych, (v) efektu dźwigni środków finansowych UE i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, (vi) równowagi geograficznej, (vii) zrównoważonego rozwoju sieci oraz (viii) ryzyka podwójnego finansowania.	rynek energii, oraz (ii) stymulujący wpływ pomocy finansowej na zakończenie działania. (łączna waga tych dwóch kryteriów wynosi 30% w przypadku robót i 40% w przypadku badań).	na etapie przygotowywania umowy o dofinansowanie, a także ocenia podejście do finansowania na podstawie ewaluacji dokonanej przez ekspertów zewnętrznych.
Odstępstwo od porad udzielanych przez ekspertów zewnętrznych	W wyjątkowych sytuacjach panel, należycie uzasadniając swoją decyzję, może odstąpić od zaleceń ekspertów zewnętrznych.	łączna waga oceny ekspertów wynosi 70% w przypadku robót i 60% w przypadku badań. Komisja może nie odstąpić od porad ekspertów, uzasadniając należycie swoją decyzję. Jej argumenty należy zarejestrować w sposób przejrzysty.	Komisja opiera się na rankingu sporządzonym przez ekspertów zewnętrznych z wykorzystaniem kryteriów zdefiniowanych w zaproszeniach.
Ostateczny ranking wniosków	Nie. Opinia ekspertów służy za podstawę dla prac wewnętrznego panelu oceniającego lub komisji dokonującej wyboru,	Tak. Opinia ekspertów służy za podstawę, a komisja oceniająca określa ostateczną punktację i ranking	Tak. Na podstawie rankingu sporządzonego przez ekspertów zewnętrznych.

	który (która) sporządza ostateczny wykaz wybranych projektów.	wniosków projektowych.	
Lista rezerwowa	Dotychczas niestosowana, lecz stosowanie co do zasady niewykluczone.	Dotychczas niestosowana, lecz stosowanie co do zasady niewykluczone.	Niestosowana w przypadku wszystkich zaproszeń.
Rola INEA	Dyrektor INEA jest członkiem komisji dokonującej wyboru.	INEA powołuje obserwatora na potrzeby oceny wewnętrznej.	INEA powołuje obserwatora na potrzeby oceny wewnętrznej.

44 W następstwie procesu oceny i wyboru Komisja, po konsultacjach z Komitetem Koordynującym CEF złożonym z przedstawicieli państw członkowskich, podejmuje decyzję i opracowuje wykaz wybranych projektów. Na kolejnym etapie INEA jest odpowiedzialna za zawieranie, monitorowanie i wdrażanie odpowiednich umów o dofinansowanie z promotorami projektów jako beneficjentami środków finansowych UE.

Niezbędna jest dalsza harmonizacja procedur wyboru projektów między sektorami CEF

45 Jednym z głównych celów przekazania INEA odpowiedzialności za wszystkie sektory CEF było uproszczenie i zharmonizowanie procedur (pkt 20). Kontrola wykazała, że INEA i nadzorujące ją DG nie zbadały jeszcze w wystarczającym stopniu procedur oceny w trzech sektorach CEF w celu zidentyfikowania dobrych praktyk oraz zharmonizowania następnie procesu ze stosowanymi kryteriami.

46 Jak wskazano w ramce 1, ocena wniosków projektowych jest organizowana w inny sposób w każdym z trzech sektorów CEF. Różnice te są widoczne w kryteriach udzielenia zamówienia (sposobie ich sformułowania i treści), wadze kryteriów (przyznawanej tylko w przypadku CEF-E) oraz rankingu wniosków projektowych (stosowanym w sektorach CEF-E i CEF-ICT, ale nie w CEF-T).

Różnice między decyzją Komisji o udzieleniu zamówienia a zaleceniami ekspertów

47 Jako że eksperci szczegółowo kontrolują wnioski projektowe, a INEA inwestuje czas i zasoby w wybór ekspertów i organizację dokonywanych przez nich ocen, ocena wniosków projektowych dokonywana przez ekspertów zewnętrznych powinna

stanowić wkład w decyzję Komisji o udzieleniu zamówienia²². Chociaż ostateczna decyzja o udzieleniu zamówienia należy do Komisji, odstępstwa od ocen zewnętrznych powinny być uzasadnione i odpowiednio udokumentowane, zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi administrowania dofinansowaniem w CEF-E lub tekstem zaproszeń w CEF-T. Jest to ważne dla przejrzystego wykorzystania środków finansowych UE.

W przypadku CEF-T powiązanie między oceną zewnętrzną a decyzją o udzieleniu zamówienia powinno być lepiej udokumentowane

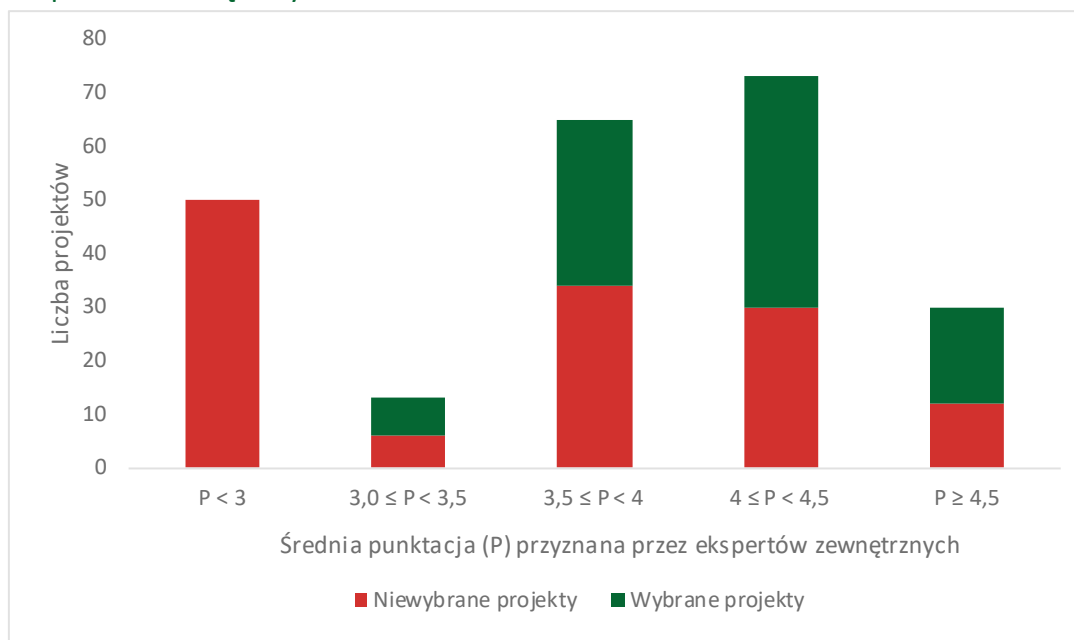
48 Trybunał stwierdził, że na etapie podejmowania przez Komisję ostatecznej decyzji o przyznaniu dofinansowania znaczenie przypisane zaleceniom ekspertów zewnętrznych, w tym współczynnikiowi ważenia, jest różne w zależności od sektora CEF. Przykładowo w CEF-T wyższa punktacja w ocenie zewnętrznej nie prowadziła systematycznie do ostatecznego wyboru rekomendowanych projektów. Niektóre projekty, które uzyskały wyższą punktację w ocenie zewnętrznej, nie zostały uwzględnione, podczas gdy wybrano projekty o niższej punktacji. Współfinansowanie otrzymało ostatecznie 68% wszystkich wniosków projektowych rekomendowanych przez ekspertów zewnętrznych. Uwzględnienie charakteru polityki odgrywało ważną rolę w procesie ostatecznego wyboru projektów, zgodnie z programem prac i treścią zaproszenia.

49 Wpływ oceny zewnętrznej na ostateczny wybór projektów jest inny w różnych sektorach ze względu na różnice w procedurze ostatecznego wyboru. W CEF-T punktacja wykorzystywana jest głównie do klasyfikacji projektów – albo powyżej, albo poniżej wcześniej ustalonego progu, bez ustalania rankingu. W efekcie powstaje system, w którym prawdopodobieństwo wyboru danego projektu do dofinansowania nie jest uzależnione od punktacji przyznanej projektom rekomendowanym przez ekspertów zewnętrznych. Sytuację tę zilustrowano poniżej, na przykładzie dwóch zaproszeń do składania wniosków (po jednym z sektorów CEF-T i CEF-E). Na *rys. 2* pokazano, że w przypadku zaproszenia w sektorze CEF-T, jeśli wniosek projektowy otrzyma minimalną liczbę 3 punktów, prawdopodobieństwo jego wyboru jest w zasadzie niezależne od średniej punktacji przyznanej przez ekspertów zewnętrznych. Trybunał nie odnotował systematycznego powiązania między punktacją przyznaną wnioskowi projektowemu rekomendowanemu przez ekspertów zewnętrznych a ostatecznym wykazem wybranych projektów Komisji.

²² W momencie przeprowadzania kontroli INEA poinformowała Trybunał, że w ocenę wniosków projektowych CEF zaangażowanych było 380 ekspertów zewnętrznych, a czas ich pracy nad wnioskami oszacowano na 5 050 dni.

Rys. 2 – Punktacja przyznana przez ekspertów zewnętrznych a ostateczny wybór projektów w ramach jednego z zaproszeń CEF-T (MAP 2014 F01)

Równe prawdopodobieństwo wyboru, niezależnie od punktacji przyznanej przez ekspertów zewnętrznych

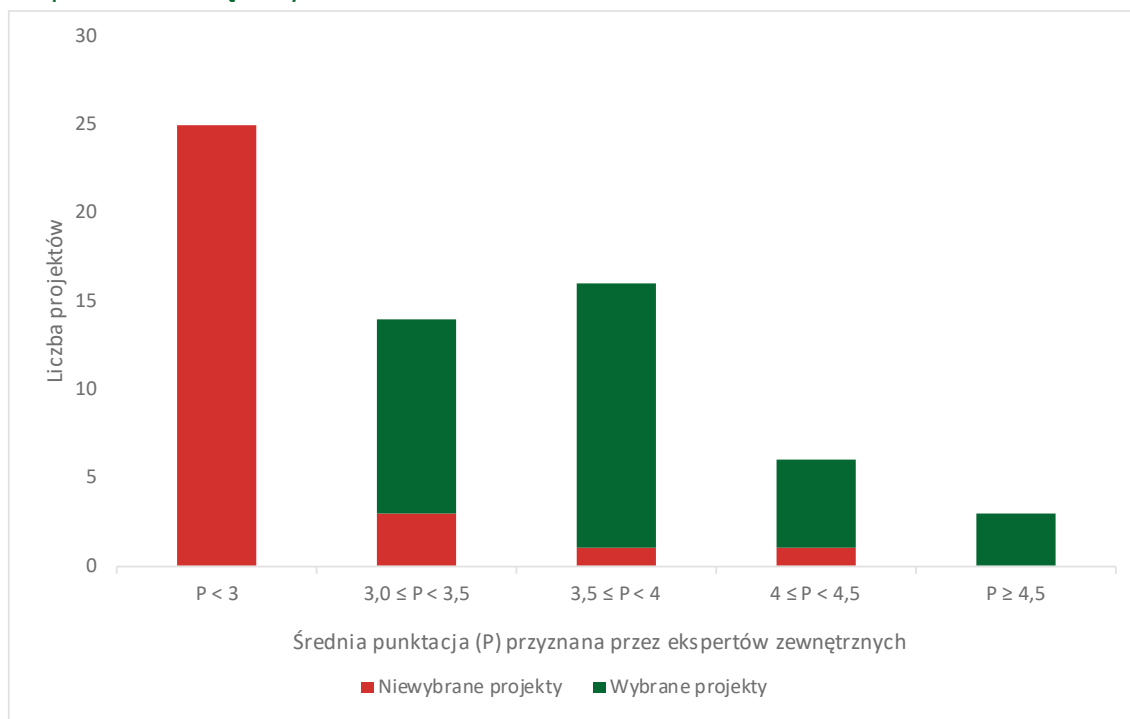


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych otrzymanych przez INEA.

50 W sektorach CEF-E i CEF-ICT natomiast istnieje silna korelacja między punktacją przyznaną przez ekspertów zewnętrznych a ostatecznym wyborem projektów dokonany przez Komisję (zob. na przykład [rys. 3](#) dotyczący CEF-E).

Rys. 3 – Punktacja przyznana przez ekspertów a ostateczny wybór projektów w ramach jednego z zaproszeń CEF-E (2014 r.)

Wyższe prawdopodobieństwo wyboru przy wyższej punktacji przyznanej przez ekspertów zewnętrznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych otrzymanych przez INEA.

51 Ponadto w sektorze CEF-T Komisja nie dokumentuje w sposób precyzyjny, w jakim zakresie ocena ekspertów zewnętrznych jest brana pod uwagę na potrzeby ostatecznego wyboru. Protokoły posiedzeń komisji dokonującej wyboru nie zawierają szczegółowych informacji na temat decyzji o udzieleniu zamówienia. Procedury stosowane przez Komisję do ostatecznego wyboru projektów CEF-T nie są w związku z tym odpowiednio dokumentowane.

Niektóre projekty zostały wybrane, chociaż nie otrzymały minimalnej punktacji w ramach oceny zewnętrznej

52 Trybunał odnotował, że w szeregu przypadków projekty, którym eksperci zewnętrzni nie przyznali nawet minimalnej liczby punktów, zostały mimo wszystko wybrane przez Komisję. W okresie programowania 2014–2020 Komisja wybrała 14 projektów CEF-T do dofinansowania ze środków UE w wysokości około 711 mln euro, które to projekty nie były rekomendowane przez ekspertów zewnętrznych ze względu

na stopień zaawansowania, jakość lub oddziaływanie²³. INEA, powołując się na ocenę przygotowaną przez ekspertów zewnętrznych, sprzeciwiła się wyborowi sześciu z tych projektów (łączne współfinansowanie w wysokości około 411 mln euro). Niemniej jednak komisja dokonująca wyboru zdecydowała o wyborze wszystkich tych projektów na podstawie powodów takich jak „wartość dodana UE”, „korzyści o szerszym zakresie dla sieci”, „efekt dźwigni wywołany przez środki finansowe UE” lub „sygnał polityczny dla innego państwa członkowskiego”, chociaż żadne z tych kryteriów ani ich waga podczas oceny nie zostały wystarczająco wyjaśnione. Przykład takiego projektu przedstawiono w ramce 2. W sektorze CEF-E dwa projekty, które nie były rekomendowane do dofinansowania przez ekspertów zewnętrznych, zostały zatwierdzone i otrzymały dofinansowanie w kwocie 41 mln euro.

Ramka 2

Przykład projektu odrzuconego przez ekspertów i INEA, ale wybranego przez komisję CEF dokonującą wyboru

Wniosek projektowy dotyczący elektryfikacji linii kolejowej w państwie członkowskim został odrzucony przez ekspertów, gdyż nie wywarłby rzeczywistego oddziaływania, jeśli organy w sąsiednim państwie członkowskim nie kontynuowałyby elektryfikacji przedłużenia linii po drugiej stronie granicy. INEA także sprzeciwiła się temu projektowi, przedstawiając takie samo uzasadnienie.

Komisja dokonująca wyboru wybrała jednak ten projekt, któremu przyznano dofinansowanie w wysokości 19 mln euro. Dotychczas organy z sąsiedniego państwa członkowskiego wciąż nie uznały projektu za priorytetowy w swoich planach długoterminowych do 2030 r., a zatem oddziaływanie projektu pozostanie niewielkie.

Stosowane kryteria udzielenia zamówienia wymagają doprecyzowania

53 Art. 199 rozporządzenia finansowego wymaga od Komisji zdefiniowania jasnych kryteriów udzielenia zamówienia do celu wyboru projektów, tak aby możliwa była ocena jakości wniosków w świetle wyznaczonych celów. INEA organizuje spotkania informacyjne dla ekspertów zewnętrznych oraz przekazuje im materiały informacyjne, aby pomóc im w zrozumieniu kryteriów.

54 Przeprowadzona przez Trybunał analiza punktacji przyznawanej w ramach indywidualnych ocen zewnętrznych wykazuje rozbieżności i brak spójności w punktacji na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia. Pogląd ten potwierdzają obserwatorzy

²³ Łącznie w sektorze CEF-T do dofinansowania przez UE w kwocie 23 mld euro wybrano 711 projektów (zob. [tabela 2](#)).

zewnątrzn, którzy odnotowuj, że chociaż kryteria udzielenia zamówienia zasadniczo są dobrze rozumiane, indywidualni eksperci w szeregu przypadków różnie rozumieeli kryteria oceny. Te rozbieżności pomiędzy ocenami (zob. przykład w [ramce 3](#)) zostały omówione, a na posiedzeniach konsensualnych uzgodniono wspólne stanowisko. Szczegółowe pisemne wytyczne dla ekspertów dotyczące interpretacji kryteriów udzielenia zamówienia są dostępne w sektorze CEF-E, a od 2018 r. – w sektorze CEF-T.

Ramka 3

Przykłady problemów w interpretacji kryteriów udzielenia zamówienia

Obserwatorzy zewnątrzni zwracają uwagę w sprawozdaniach na problemy dotyczące jasności kryteriów:

Zapewnienie, by szczegółowe opisy kryteriów udzielenia zamówienia i kryteriów cząstkowych były spójne w ramach całej oceny, np. podczas niektórych posiedzeń konsensualnych eksperci stosowali nieco inne opisy kryteriów, które nie były wymienione w materiałach dotyczących przygotowania zaproszeń. (CEF ICT, zaproszenia z 2017 r.)

Zawsze istnieją pewne problemy z interpretacją i stosowaniem kryteriów udzielenia zamówienia. (...) Na tym etapie ważne było – na co regularnie zwracano uwagę – by przypominać oceniającym od czasu do czasu, co oznaczają szczególne kryteria oceny w konkretnych kontekstach (na przykład w jaki sposób interpretować stopień zaawansowania robót, studiów i mieszanych projektów) oraz że punktacja musi być spójna z komentarzami i uwagami. Podczas niektórych posiedzeń konsensualnych obserwowano, że eksperci wyrażali różne opinie na temat tego, co jasno wynikało z wniosków, a co można było wydedukować z opisu wniosku. (CEF-T, zaproszenia z 2014 r. na podstawie rocznego i wieloletniego programu prac)

55 Dogłębna ocena projektu w świetle kryteriów „stopnia zaawansowania” i „jakości” jest kluczem do przewidzenia problemów, które mogą prowadzić do nieterminowej realizacji projektów. INEA wymieniła niewystarczająco realistyczne planowanie jako jedną z głównych przyczyn opóźnienia wdrażania względem harmonogramu. Najważniejsze problemy zidentyfikowane przez ekspertów zewnątrznich w odniesieniu do stopnia zaawansowania projektów dotyczą nabywania gruntów, ocen oddziaływania na środowisko oraz stanu gotowości finansowej lub technicznej.

56 Trybunał stwierdził, że eksperci nie zawsze odpowiednio oceniają stopień zaawansowania projektów na podstawie dokumentów złożonych w ramach wniosku. Roboty mogą rozpocząć się do 18 miesięcy po złożeniu wniosku. Ponadto projekty mogą obejmować zarówno studia, jak i roboty, lub roboty mogą być prowadzone równolegle względem studiów na podstawie odrębnego projektu. Oznacza to, że

wniosek projektowy może zostać złożony, mimo że stopień zaawansowania komponentu dotyczącego robót jest jeszcze niewielki. Ocena stopnia zaawansowania takich projektów stanowi wyzwanie, gdyż wiele istotnych informacji nie jest znanych do momentu ukończenia studium.

Istnieje ryzyko, że CEF nie zostanie w pełni wdrożony

57 Trybunał przeanalizował aktualną sytuację pod względem wdrażania budżetu CEF i działań podejmowanych przez INEA w celu zapewnienia jego wykorzystania. Aby osiągnąć konkretne korzyści w sektorach transportu, energii i telekomunikacji, należy rozsądnie zarządzać budżetem, wydając środki na istotne i odpowiednie projekty inwestycyjne, które powinny być następnie terminowo wdrażane.

Istnieje ryzyko niepełnego wykorzystania środków w ramach CEF

58 W samym rozporządzeniu ustanawiającym CEF oszacowano, że potrzeby finansowe sektorów transportu, telekomunikacji i energii są znacznie wyższe niż kwota 33 mld euro dostępna w budżecie na okres programowania 2014–2020²⁴. W rozporządzeniu dotyczącym wcześniejszego programu TEN-T na lata 2007–2013 sytuację oceniono podobnie.

59 Pomimo tych określonych potrzeb budżet TEN-T na lata 2007–2013 nie został w pełni wykorzystany. Poziom absorpcji w momencie zamknięcia wynosił 74% budżetu, czyli z puli 7,4 mld euro faktycznie wykorzystano 5,5 mld euro²⁵. W związku z tym co czwarte euro w ramach budżetu nie zostało zainwestowane. Cały budżet został jednak przydzielony na projekty. Opóźnione i nie w pełni zrealizowane projekty infrastrukturalne stanowiły główną przyczynę powolnego wykorzystywania finansowania, co ostatecznie wpłynęło niekorzystnie na ogólne wdrażanie programu.

²⁴ W motywie 3 rozporządzenia nr 1316/2013 potrzeby inwestycyjne w okresie do 2020 r. w zakresie sieci transeuropejskich w sektorach transportu, telekomunikacji i energii oszacowano na 970 mld euro.

²⁵ Poziom absorpcji środków z TEN-T byłby jeszcze niższy, gdyby TEN-T EA nie udało się dwa razy rozdysponować około jednej trzeciej budżetu poprzez przekierowanie środków finansowych z projektów nieosiągających oczekiwanych wyników na rzecz dofinansowania nowych projektów w ramach „zaproszeń wykorzystujących środki powracające” o wartości 2,3 mld euro.

60 INEA monitoruje postępy we wdrażaniu, ale nie porównuje ich, *mutatis mutandis*, z tempem wdrażania wcześniejszego programu. Niemniej jednak kilka elementów wskazuje na to, że w obecnym programie wykorzystanie finansowania UE wciąż jest powolne. INEA zaplanowała łączną kwotę zobowiązań budżetowych w 2018 r. na 19 mld euro, lecz rzeczywisty poziom wyniósł 14 mld euro, tj. był o 26% niższy niż oczekiwano²⁶. Do stycznia 2019 r. – piątego roku okresu programowania – mniej niż jedna czwarta środków finansowych przyznanych na projekty w ramach CEF została zrealizowana w postaci płatności (*tabela 4*).

Tabela 4 – Wdrażanie CEF na lata 2014–2020, (w mln euro)

	Dofinansowanie na rzecz projektów	Zobowiązania budżetowe	Płatności	% płatności / dofinansowanie
Transport	22 870	11 868	5 416	24%
Energia	2 400	1 836	416	17%
Telekomunikacja	228	208	100	44%
Synergia	21	21	8	40%
Ogółem	25 519	13 933	5 940	23%

Źródło: informacje przekazane przez INEA, stan na styczeń 2019 r.

61 Stopa płatności jest szczególnie niska w przypadku CEF-E i CEF-T i wynosi odpowiednio 17% i 24% budżetu początkowego. Źródeł tego stanu rzeczy można doszukiwać się w opóźnionym wdrażaniu projektów. Do stycznia 2019 r. zmodyfikowane zostały umowy o dofinansowanie dotyczące 76 projektów (łącznie dofinansowanie ze środków unijnych o wartości 4 mld euro) w celu przesunięcia terminu wdrażania o co najmniej jeden rok. Trybunał stwierdził jednak, że te zmiany odzwierciedlają jedynie niewielką liczbę opóźnień. W rzeczywistości, jak wynika z wewnętrznej analizy przeprowadzonej przez INEA, opóźnienia występują w o wiele większej liczbie projektów:

- o w przypadku CEF-T w przeglądzie śródkresowym przeanalizowano próbę 356 projektów pod kątem ich realizacji. W ponad połowie projektów wystąpiły

²⁶ Po podpisaniu umów o dofinansowanie INEA przydziela środki finansowe zgodnie z planowanymi płatnościami na dany rok. W związku z tym zobowiązania budżetowe odzwierciedlają jedynie część budżetu przeznaczanego na projekty.

opóźnienia: w 156 o co najmniej rok, a w 50 – o mniej niż rok. W ujęciu średnim opóźnienie w momencie ukończenia wynosiło 10,7 miesiąca;

- o w przypadku CEF-E do końca 2017 r. około dwóch trzecich spośród 39 będących w toku projektów poddanych przeglądowi przez INEA nie było realizowanych zgodnie z harmonogramem – średnie opóźnienie wynosiło 6,5 miesiąca.

Projekty, w których odnotowano opóźnienia, często w chwili składania wniosku nie były na wystarczającym poziomie zaawansowania

62 Nadzorujące DG planują ogłaszanie zaproszeń do składania wniosków, a tym samym decydują o podziale budżetu (pkt [39–40](#)). Z tego powodu INEA przydzieliła dużą część budżetu CEF na wczesnym etapie okresu programowania, przy czym 85% budżetu CEF-T przydzielono w ramach zaproszeń z 2014 r. i 2015 r. Budżet CEF-T tylko na rok 2014 r. wynosił 12 mld euro, czyli 52% łącznych środków na ten okres sięgających 23 mld euro.

63 Ponieważ tak dużą część budżetu przydzielono na pierwsze zaproszenia do składania wniosków, a wnioskodawcom trudno było przewidzieć, jakie zaproszenia pojawią się w przyszłości, niektóre wybrane projekty nie miały odpowiedniego stopnia zaawansowania.

64 W związku z brakiem wieloletniego planu zaproszeń do składania wniosków, beneficjenci składali wnioski pomimo tego, że projekty uzyskiwałyby wyższy stopień zaawansowania, gdyby wnioski złożono na późniejszym etapie. INEA w ramach wewnętrznej analizy wykazała, że niski poziom zaawansowania na etapie składania wstępnych wniosków jest częstą przyczyną opóźnienia projektów. W [ramce 4](#) przedstawiono przykład takiego projektu o niskim stopniu zaawansowania. W przypadku ośmiu z 12 projektów²⁷, które dotychczas zostały przedwcześnie zakończone, przyczyną tej sytuacji był niski stopień ich zaawansowania.

²⁷ Jest to jednak niewielka część z 1 233 wybranych projektów. Uzgodniony początkowy wkład UE w dwanaście projektów wynosił łącznie 112 mln euro.

Ramka 4

Przykład projektu o niskim stopniu zaawansowania: budowa elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego pomiędzy dwoma państwami członkowskimi

W ramach zaproszenia CEF-E z 2014 r. złożone zostały dwa wnioski dotyczące studium i robót budowlanych w zakresie połączenia międzysystemowego między dwoma państwami członkowskimi.

Eksperci przyznali projektowi budowlanemu tylko trzy punkty na pięć za stopień zaawansowania. Projekt otrzymał minimalną punktację za finansowanie, ale według ogólnej oceny nie był gotowy. Obydwa projekty zostały wybrane, przy czym projekt budowlany miał rozpocząć się dopiero w maju 2016 r.

Na koniec 2018 r. realizacja projektu dotyczącego studium była opóźniona o 22 miesiące. Projekt budowlany był opóźniony o 24 miesiące.

Opóźnienia są monitorowane, ale nie zapewnia to podejmowania na czas skutecznych działań naprawczych

65 Dla INEA kluczowe znaczenie ma ściśle monitorowanie wdrażania projektów pod względem technicznym i finansowym, tak aby możliwe było podjęcie na czas skutecznych działań naprawczych. Wykorzystanie finansowania można przyspieszyć dzięki umarzaniu środków finansowych w ramach projektów nieosiągających oczekiwanych wyników i przekierowywaniu ich na rzecz innych. Jeśli w projekcie nie wykorzystuje się całej kwoty dofinansowania, niewykorzystana kwota może zostać udostępniona innym projektom w drodze nowego zaproszenia do składania wniosków. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy status projektów jest ściśle monitorowany, tak aby można było wykryć niedostateczne wdrażanie.

W umowach o dofinansowanie brak bezpośredniego połączenia finansowania z osiągnięciem celów pośrednich

66 INEA nadzoruje wdrażanie wspieranych działań na podstawie umów o dofinansowanie. Choć umowy zawierają postanowienia pozwalające INEA na zakończenie działania w przypadku niewystarczających postępów, terminy osiągnięcia konkretnych celów pośrednich nie są bezpośrednio powiązane z finansowaniem unijnym.

Sprawozdania ze stanu działań nie zawsze ujawniają opóźnienia w realizacji projektów

67 INEA wykorzystuje sprawozdania ze stanu działań do monitorowania wdrażania projektów w sektorach CEF-E i CEF-T pod względem technicznym i finansowym. Są to

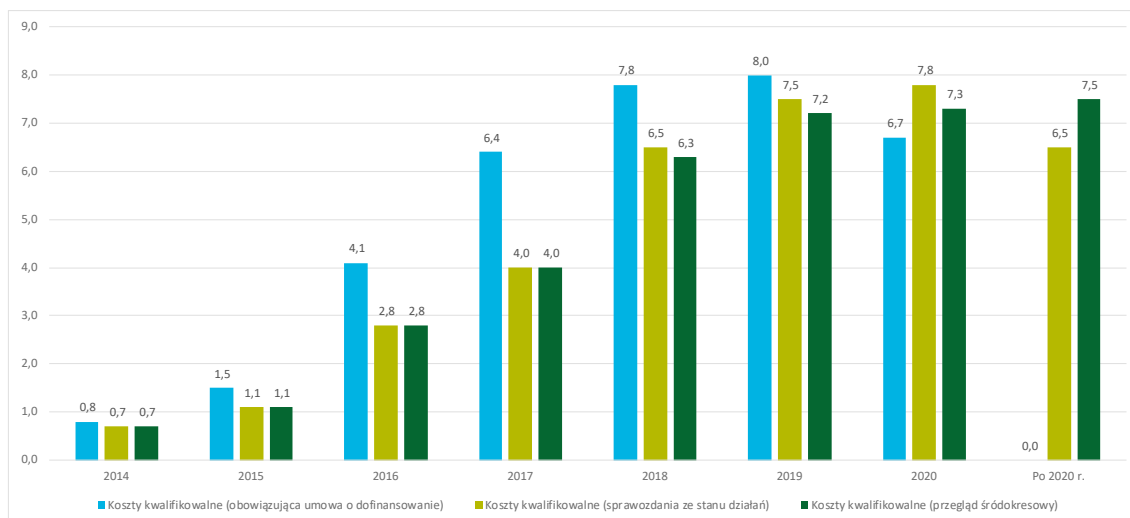
roczne sprawozdania z postępu prac, sporządzane przez beneficjenta. Zawierają pewne informacje na temat postępów projektów, ale istnieje ryzyko, że nie zawsze będzie w nich ukazany pełny zakres opóźnień lub niepełnego wykorzystania środków, mimo że umowy o dofinansowanie wymagają od beneficjentów przekazywania tych informacji. Jak pokazała przeprowadzona przez Trybunał analiza tych sprawozdań²⁸, o opóźnieniach wpływających na okres wdrażania projektów nie zawsze dokładnie informowano. Były one za to wykrywane później, w ramach przeglądu śródkresowego.

Tylko w przypadku CEF-T obowiązuje przegląd śródkresowy i stała data zakończenia wdrażania

68 W 2010 r., zdając sobie sprawę z wyzwań spowodowanych brakiem oczekiwanych wyników w ramach niektórych projektów dla skutecznego wykorzystania środków finansowych, DG MOVE zdecydowała, że środki finansowe niewykorzystane na rzecz projektu we wskazanym okresie zostaną wycofane z tego projektu i zwrócone do budżetu w celu przydziału do innych projektów. W tym kontekście DG MOVE określiła 31 grudnia 2023 r. jako końcową datę wdrażania programu CEF-T, co oznacza, że po tym terminie nie może zostać podpisana ani przedłużona żadna umowa o dofinansowanie. Jest to konieczna podstawa dla umorzeń, gdyż w przeciwnym razie okres wdrażania projektów mógłby być przedłużany na czas nieokreślony, nawet w przypadku braku postępów. Ponadto, w ramach przeglądu śródkresowego 356 projektów w latach 2017/2018, INEA przeprowadziła szczegółową analizę statusu wdrażania projektów CEF-T. Z pomocą ekspertów zewnętrznych INEA oceniła postępy w realizacji projektów oraz zaproponowała dostosowanie zakresu technicznego, budżetu i warunków wdrażania. Po przeanalizowaniu sytuacji w sposób bardziej realistyczny stwierdziła, że występuje więcej opóźnień niż wynikało ze sprawozdań ze stanu działań, i w ten sposób umożliwiła dostosowanie profili wydatków szeregu projektów (zob. [rys. 4](#)). W przypadku ponad połowy ze 139 działań, które miały zostać ukończone do kwietnia 2019 r., wymagane było przedłużenie terminu wdrażania lub zmniejszenie finansowania.

²⁸ Przykładowo w przypadku pięciu z 10 poddanych przeglądowi projektów budowlanych w sektorze CEF-T okres wdrażania zmodyfikowano dopiero po przeprowadzeniu przeglądu śródkresowego.

Rys. 4 – Porównanie zagregowanych profili wydatków projektów CEF-T, zgodnie z umowami o dofinansowanie, sprawozdaniami ze stanu działań oraz przeglądem śródkresowym (w mld euro)



Uwaga: profil wydatków to budżet przydzielony na rzecz projektu na czas jego wdrażania.

Źródło: przegląd śródkresowy INEA, 2018 r.

69 Doprowadziło to do odzyskania 46 mln euro z tych 139 projektów. W przypadku pozostałych 217 projektów w przeglądzie śródkresowym stwierdzono, że umorzenia mogą ostatecznie wynieść 1 mld euro, tj. dwadzieścia razy więcej niż odzyskana kwota. Nie podjęto jeszcze formalnej decyzji co do tego, jakie działania należy podjąć wobec takich informacji. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych przez Trybunał z pracownikami INEA, w przyszłości umorzenia mogą być jeszcze większe.

70 Jeżeli chodzi o CEF-E, nie jest planowane ograniczenie finansowania i przekierowanie środków do innych programów. Nie został ustalony ostateczny termin wdrażania ani nie jest przeprowadzany przegląd śródkresowy. Dotychczas wdrażanie w obszarze energii było powolniejsze niż w dziedzinie transportu (zob. [tabela 4](#)). W konsekwencji wdrażanie CEF-E może znacząco wykraczać poza koniec okresu programowania.

Podejmowane przez INEA działania naprawcze względem projektów nierealizowanych zgodnie z harmonogramem nie w pełni uwzględniają ryzyko

71 Chociaż INEA jest w stanie dość dokładnie przewidzieć poziomy absorpcji za pomocą różnych narzędzi monitorowania, działania podejmowane dotychczas nie w pełni uwzględniają istniejące ryzyko. INEA zgłasza wprowadzenie opóźnień nadzorującym DG, jednak jej uprawnienia do podejmowania działań naprawczych nie zostały szczegółowo określone.

72 Istnieje ryzyko, że w nadchodzących miesiącach nastąpi znaczne nagromadzenie płatności, umorzeń i środków powracających w związku z kończącym się w przyszłym roku okresem programowania 2014-2020. Może to negatywnie wpłynąć na wdrażanie: jeśli umorzenia są dokonywane zbyt późno w okresie programowania, INEA może mieć zbyt mało czasu na przekierowanie środków finansowych do innych projektów.

73 W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 17/2018 w sprawie zarządzania dzielonego Funduszem Spójności UE Trybunał stwierdził, że w ramach działań zwiększających absorpcję pod koniec okresu programowania niewiele uwagi poświęca się rezultatom. W związku z tym ważne jest wykorzystanie wszystkich istniejących narzędzi w celu zapewnienia skutecznego wykorzystania środków finansowych w całym okresie programowania. Trybunał stwierdził także, że w przypadku, gdy konieczne jest wydatkowanie dużych kwot z danego programu po rozpoczęciu kolejnego programu, może nastąpić efekt domina opóźniającego wdrażanie tego programu²⁹.

Obowiązujące ramy wykonania nie są odpowiednio przystosowane do tego, by wykazywać, w jaki sposób projekty przyczyniają się do realizacji celów programu

74 Należy wdrożyć mechanizmy monitorowania i oceny, czy i w jaki sposób projekty przyczyniają się do osiągnięcia celów programu CEF. To, kto odpowiada za monitorowanie osiągniętych rezultatów, powinno być jasno określone.

75 Ramy wykonania nie są odpowiednio przystosowane do monitorowania przez INEA, czy i w jaki sposób finansowane projekty przyczyniają się do realizacji celów programu. W różnych źródłach prawnych ustanowiono wskaźniki i wartości docelowe, które mają być monitorowane, ale nie są one w pełni jasne ani spójne. Akt delegujący dotyczący INEA nie powierza wyraźnie agencji opracowania ram wykonania ani informowania o postępach w realizacji projektów.

76 W 2017 r. INEA i nadzorujące DG utworzyły grupę roboczą mającą analizować przydatność wskaźników zdefiniowanych w dokumencie programowym CEF. Grupa robocza stwierdziła, że żaden wskaźnik nie był bezpośrednio przydatny do celów

²⁹ Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach” (<http://eca.europa.eu>).

monitorowania: 10 wskaźników byłoby przydatnych po wprowadzeniu niewielkich ulepszeń, ale 34 wymagały poważnych ulepszeń, były zupełnie nieprzydatne lub nie wchodziły w zakres prac INEA. Przykładowo, chociaż w rozporządzeniu ustanawiającym CEF znalazła się ogólna definicja terminu „wąskie gardło” w obszarze transportu, nie wystarcza to do dokonania pomiaru wyników projektów w tym obszarze³⁰. Może to prowadzić do niespójnej sprawozdawczości dotyczącej projektów o różnej wielkości (ramka 5).

Ramka 5

Przykład niespójnej sprawozdawczości w obszarze wąskich gardeł dotyczącej projektów o różnej wielkości

Celem projektu CEF-T, na rzecz którego przyznano 4,3 mln euro dofinansowania, jest usunięcie sześciu wąskich gardeł poprzez wymianę mostów i przepustów na odcinku dróg wodnych o długości 4,2 km.

Natomiast inny złożony projekt CEF-T dotyczący budowy transgranicznego tunelu, o wartości ponad 500 mln euro, ma na celu usunięcie tylko jednego wąskiego gardła.

77 Na początku 2018 r. INEA przedłożyła nadzorującym DG wniosek dotyczący nowych wskaźników w sektorze transportu i energii w ramach CEF II. W momencie kontroli proces ten był jednak w stanie zawieszenia.

78 Pomimo tych trudności INEA prowadzi w pewnym zakresie monitorowanie wykonania, uzyskując od beneficjentów informacje w odniesieniu do dziewięciu wskaźników produktu. Aby lepiej odzwierciedlić faktyczne produkty uzyskiwane w ramach projektów, wskaźniki te lekko jednak zmieniono w stosunku do wskaźników określonych w rozporządzeniu ustanawiającym CEF.

79 Monitorowanie koncentruje się jednak głównie na wkładzie i produktach, takich jak liczba wybudowanych kilometrów dróg lub punktów zaopatrzenia w paliwa alternatywne, a nie uwzględnia rezultatów takich jak generowane oszczędności czasu lub zwiększony wolumen ruchu. Jest to zgodne z uprawnieniami INEA i aktami delegującymi nadzorujących DG. Do umów o dofinansowanie są dołączone załączniki techniczne zawierające opisy celów, działań i celów pośrednich, nie zawierają one

³⁰ Grupa robocza stwierdziła, że „obecny wskaźnik dotyczący wąskich gardeł, względem którego INEA gromadzi dane (...), wymaga istotnej poprawy ze względu na jego niską wartość informacyjną”.

jednak kluczowych wskaźników wykonania do celów oceny rezultatów projektu, co znacznie poprawiłoby monitorowanie wykonania.

80 W kilku wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał zauważył już, że monitorowanie projektów jest obecnie nadmiernie ukierunkowane na produkty i nie prowadzi do oceny rezultatów³¹. W efekcie nie są dostępne systematyczne informacje na temat tego, czy i w jaki sposób projekty współfinansowane przez UE – rozpatrywane pojedynczo lub w kontekście korytarzy sieci bazowej – osiągnęły oczekiwane cele oparte na rezultatach i wywarły oddziaływanie na rozwój gospodarczy. Bardziej systematyczna ocena rezultatów generowanych przez projekty CEF umożliwiłaby Komisji ocenę zakresu, w jakim jej wsparcie finansowe przyczyniło się do postępów w osiąganiu celów CEF, a ostatecznie nadrzędnego celu, jakim jest rozwój sieci transeuropejskich (pkt **08–11**).

³¹ Przegląd horyzontalny pt. „Udoskonalanie sektora transportu w UE – aktualne wyzwania”; sprawozdanie specjalne nr 21/2018 pt. „Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014–2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty”; sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”; sprawozdanie specjalne nr 23/2016 pt. „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”.

Wnioski i zalecenia

81 INEA zrealizowała delegowane jej zadania określone w ramach uprawnień, a jej działalność przyniosła oczekiwane korzyści, chociaż w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach wyboru projektów w ramach CEF, pod innymi względami dobrze zorganizowanych, a także zagrożenia we wdrażaniu tego programu oraz uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów.

82 Oczekiwane korzyści w związku z przekazaniem przez Komisję obowiązków INEA jako podmiotowi zewnętrznemu zostały osiągnięte, lecz w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych. INEA opracowała standardowe procedury, które uprościły wdrażanie powierzonych jej programów. Ogólne koszty administracyjne agencji są niższe niż wstępnie szacowano (pkt 20–24).

83 INEA podjęła szereg działań, aby stworzyć podstawy do synergii między programem „Horyzont 2020” a CEF oraz między sektorami CEF. Mimo to synergii osiągnięto dotychczas w niewielkim zakresie ze względu na przeszkody w ramach prawnych, niedostosowane cele programów i różne poziomy gotowości projektów do realizacji. INEA i EASME wspólnie odpowiadają za wdrażanie programu badawczego w dziedzinie energii w ramach programu „Horyzont 2020”, a ponieważ każda agencja oddzielnie administruje swoją częścią programu, obie ponoszą koszty administracyjne (pkt 25–30).

Zalecenie 1 – Zwiększenie potencjału w zakresie uzyskiwania synergii

- a) Komisja i INEA powinny, każda w zakresie swoich kompetencji, usuwać przeszkody dla powstawania synergii, włączać konieczne elementy do dokumentów strategicznych i programów prac oraz wprowadzać odpowiednie przepisy pozwalające na ocenę osiągniętych synergii.
- b) Komisja powinna ocenić, czy w następnym okresie programowania delegować wdrażanie podobnych programów, na przykład dotyczących badań w obszarze energii, tylko jednej agencji wykonawczej.

Termin realizacji: początek wdrażania CEF na okres programowania 2021–2027.

84 INEA zrealizowała delegowane jej działania i osiągnęła kluczowe wskaźniki wykonania. Obowiązujące ramy ograniczają jednak jej działalność. Jako że liczba pracowników jest powiązana z powierzonymi jej programami, INEA nie ma wystarczającej elastyczności do przydzielania personelu do najpilniejszych zadań. Poza tym kluczowe wskaźniki wykonania stosowane przez INEA nie są zorientowane na rezultaty – brak im ukierunkowania na pomiar jakości zarządzania programami (pkt 31–40).

Zalecenie 2 – Wzmocnienie ram zarządzania przez INEA delegowanymi jej programami

- a) Aby agencja mogła reagować na krótkoterminowe zmiany w zapotrzebowaniu na pracowników, Komisja powinna zdefiniować ramy, które umożliwiłyby INEA bardziej elastyczne przenoszenie pracowników między programami i w ich ramach.
- b) Komisja i INEA powinny wykorzystywać więcej celów i wskaźników zorientowanych na rezultaty.

Termin realizacji: począwszy od 2021 r.

85 Procedury wyboru projektów w ramach instrumentu CEF są dobrze zorganizowane, lecz Trybunał odnotował uchybienia w ich wdrażaniu. Powinny zostać lepiej zharmonizowane pomiędzy trzema sektorami instrumentu CEF. W CEF-T prawdopodobieństwo wyboru danego projektu do dofinansowania nie jest uzależnione od punktacji przyznanej projektom rekomendowanym przez ekspertów zewnętrznych. Przyczyny nieuwzględnienia oceny ekspertów przy wyborze muszą być lepiej udokumentowane. Ponadto występują różnice w stosowaniu kryteriów udzielenia zamówienia (pkt 42–56).

Zalecenie 3 – Zapewnienie lepszej harmonizacji i przejrzystości procedur wyboru projektów

Do celów udoskonalenia procedur wyboru projektów Komisja i INEA powinny:

- a) przeprowadzić usystematyzowaną analizę procedur w trzech sektorach CEF w celu zidentyfikowania najlepszych praktyk i ich ewentualnego zharmonizowania;

- b) zdefiniować bardziej szczegółowo – zarówno w odniesieniu do oceny zewnętrznej, jak i wewnętrznej – kryteria udzielenia zamówienia; w szczególności należy dokładnie zdefiniować kryterium stopnia zaawansowania projektu, a jego ocena powinna zostać rozszerzona. Inne kryteria udzielenia zamówienia powinny być sformułowane w jaśniejszy sposób i powinny umożliwiać wykazanie, że wybrane projekty będą wywierać istotne oddziaływanie i posiadać wartość dodaną UE;
- c) lepiej dokumentować powiązanie między opinią ekspertów zewnętrznych a oceną końcową dokonywaną przez Komisję, ze szczególnym odniesieniem do uzasadnienia rozbieżności.

Termin realizacji: do końca 2020 r.

86 Istnieje ryzyko, że program CEF nie zostanie w pełni wdrożony. Oznaczałoby to dalsze opóźnienie uzyskania efektów programu. Doświadczenia z przeszłości pokazały, że wprowadzenie działań zwiększających absorpcję pod koniec okresu programowania wiąże się z ryzykiem przywiązywania niewystarczającej wagi do rezultatów. Ponadto konieczność wydatkowania dużych kwot z poprzedniego programu po rozpoczęciu kolejnego programu może powodować efekt domina w postaci opóźnień.

87 Szczególnie niski wskaźnik dokonanych płatności występuje w sektorach CEF-E i CEF-T, co jest powiązane z opóźnionym wdrażaniem i niepełną realizacją projektów. Podstawową przyczyną tego problemu jest brak osiągnięcia oczekiwanych wyników w ramach projektów, którym brak jest zdolności do pełnego korzystania z przyznanych środków finansowych. Komisja nie planuje obecnie ogłaszania zaproszeń do składania wniosków w perspektywie wieloletniej, co sprawia, że przedkładane są wnioski dotyczące projektów o różnym stopniu zaawansowania.

88 Podejmowane przez INEA działania naprawcze względem projektów nierealizowanych zgodnie z harmonogramem nie w pełni uwzględniają to ryzyko. We wzorach umów o dofinansowanie brak bezpośredniego połączenia finansowania z osiąganiem celów pośrednich. Narzędzia służące do dogłębnego monitorowania projektów należy usprawnić (pkt [58–73](#)).

Zalecenie 4 – Ustanowienie lepszych warunków w celu terminowej realizacji CEF

Aby usprawnić wieloletnie planowanie przydziału środków finansowych oraz zwiększyć ich wykorzystanie:

- a) Komisja i INEA powinny zapewnić długoterminowe i spójne planowanie zobowiązań i zaproszeń do składania wniosków;

Termin realizacji: początek wdrażania CEF na okres programowania 2021–2027.

- b) Komisja i INEA powinny wzmocnić powiązanie finansowania z osiągnięciem celów pośrednich projektów;

Termin realizacji: początek wdrażania CEF na okres programowania 2021–2027.

- c) Komisja powinna ulepszyć narzędzia służące do dogłębnego monitorowania projektów pod kątem wykorzystania finansowania. W odniesieniu do wszystkich sektorów CEF INEA powinna nadal koncentrować się na terminowym wdrażaniu projektów w ścisłej współpracy z nadzorującymi DG, państwami członkowskimi i beneficjentami. Komisja powinna wspierać INEA w podejmowaniu działań naprawczych w przypadku projektów nierealizowanych zgodnie z harmonogramem.

Termin realizacji: do końca 2020 r.

89 Obecne ramy wykonania nie zapewniają wystarczającego pomiaru zakresu, w jakim projekty przyczyniają się do osiągnięcia celów programu CEF. INEA monitoruje wskaźniki, które dotyczą przede wszystkim produktów uzyskanych w ramach projektów, lecz nie umożliwiają oceny wydajności programu. W 2018 r. INEA opracowała zmienioną koncepcję wskaźników, lecz proces jej wprowadzania należy kontynuować (pkt [75–80](#)).

Zalecenie 5 – Modyfikacja koncepcji ram wykonania w celu poprawy monitorowania rezultatów projektów

- a) Na podstawie doświadczeń i wniosków wyciągniętych z projektów TEN-T i CEF INEA i Komisja powinny zdefiniować ramy wykonania, które przekładałyby cele programu CEF na jasne i mierzalne wskaźniki obejmujące wszystkie sektory CEF oraz oczekiwane rezultaty projektów.

- b) INEA powinna wyszczególnić te wskaźniki w celach zaproszeń do składania wniosków, analizować je w ocenie wniosków projektowych, monitorować je za pośrednictwem umów o dofinansowanie i informować o nich regularnie Komisję.

Termin realizacji: początek wdrażania CEF na okres programowania 2021–2027.

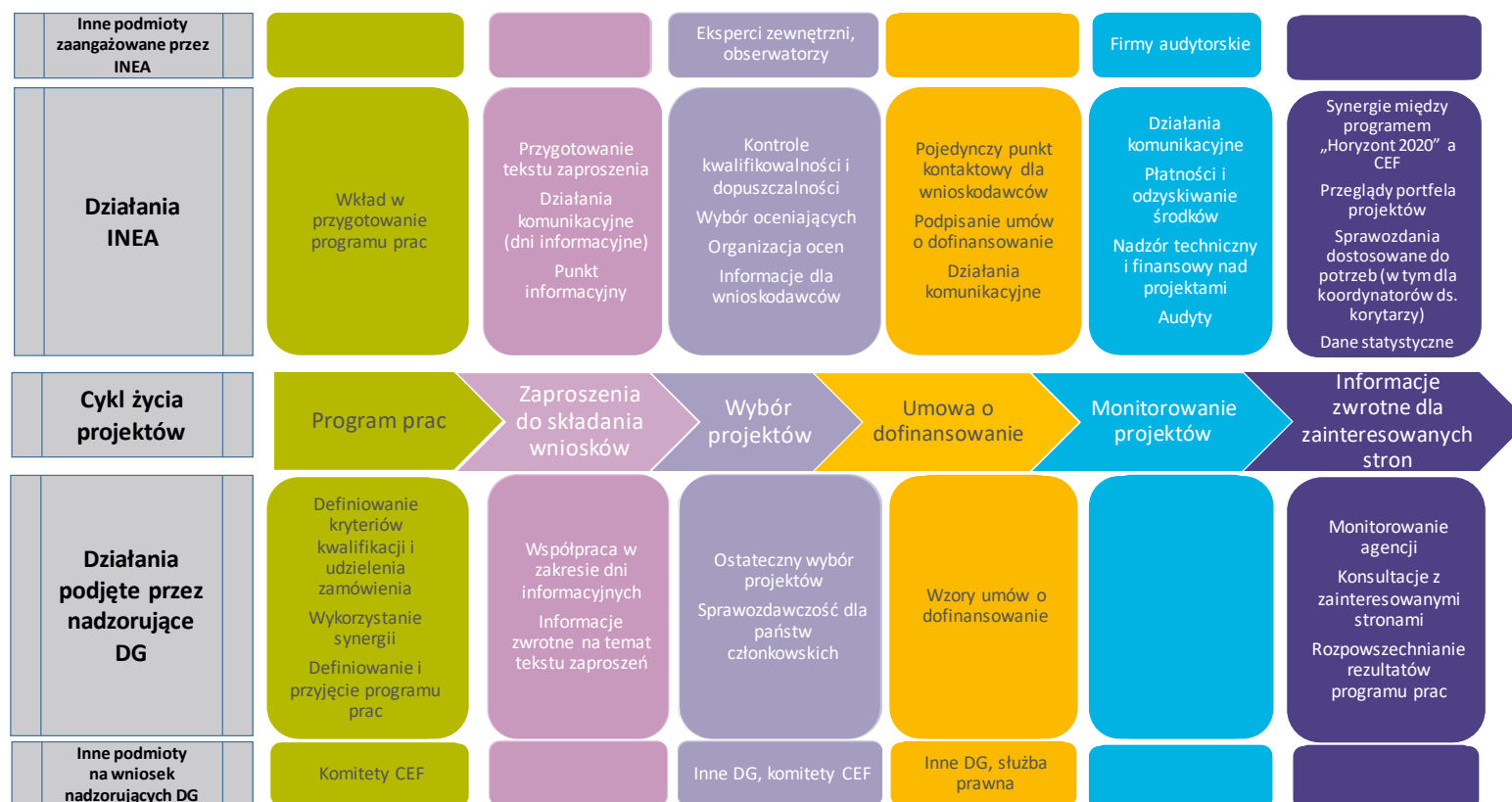
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 września 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Obowiązki Komisji i INEA w zakresie zarządzania CEF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Glosariusz i wykaz skrótów

CEF – instrument „Łącząc Europę” – instrument, który od 2014 r. zapewnia wsparcie finansowe na rzecz trzech sektorów: energii (CEF-E), transportu (CEF-T) i technologii informacyjno-komunikacyjnych (CEF-ICT). W tych trzech sektorach wskazano priorytety inwestycyjne takie jak korytarze energetyczne i gazowe, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, wzajemnie powiązane korytarze transportowe, bardziej ekologiczne środki transportu oraz szybkie łącza szerokopasmowe i sieci cyfrowe.

CEF-E – instrument „Łącząc Europę” – energia

CEF-ICT – instrument „Łącząc Europę” – telekomunikacja

CEF-T – instrument „Łącząc Europę” – transport

CHAFEA – Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności – agencja wykonawcza ustanowiona przez Komisję Europejską do zarządzania w jej imieniu czterema programami UE: programem w dziedzinie zdrowia; programem na rzecz konsumentów; programem „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”; programem promocji produktów rolnych.

DG – dyrekcja generalna.

DG CNECT – Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii – departament Komisji odpowiedzialny za rozwój jednolitego rynku cyfrowego w celu generowania inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie.

DG ENER – Dyrekcja Generalna ds. Energii – departament Komisji odpowiedzialny za politykę energetyczną UE, tj. zapewnienie Europie dostępu do bezpiecznej, zrównoważonej energii po konkurencyjnych cenach.

DG MOVE – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu – departament Komisji odpowiedzialny za politykę UE w obszarze mobilności i transportu.

DG RTD – Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji – Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji jest odpowiedzialna za politykę UE w dziedzinie badań, nauki i innowacji i ma na celu wsparcie generowania wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz podejmowania najpilniejszych wyzwań społecznych.

EACEA – Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego – organ ustanowiony przez Komisję w celu zarządzania w jej imieniu finansowaniem w obszarach edukacji, kultury, sektora audiowizualnego, sportu, obywatelstwa i wolontariatu.

EASME – Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw – organ ustanowiony przez Komisję w celu zarządzania w jej imieniu kilkoma programami UE w obszarach wsparcia MŚP i innowacji, środowiska, działań w dziedzinie klimatu, energii i gospodarki morskiej.

EPC – ekwiwalent pełnego czasu pracy.

ERCEA – Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych – organ ustanowiony przez Komisję w celu wdrożenia strategii ERBN ustanowionej przez Radę Naukową i odpowiadający za bieżące administrowanie dofinansowaniem.

„Horyzont 2020” – unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2014–2020, w ramach którego w okresie siedmiu lat udostępniono środki finansowe w kwocie niemal 80 mld euro.

INEA – Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci – następcą Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA), która została utworzona przez Komisję w 2006 r. w celu zarządzania realizacją techniczną i finansową programu TEN-T. W dniu 1 stycznia 2014 r. INEA, z siedzibą w Brukseli, rozpoczęła oficjalnie działalność obejmującą wdrażanie elementów instrumentu „Łącząc Europę”, programu „Horyzont 2020” i innych programów kontynuacyjnych (TEN-T i Marco Polo na lata 2007–2013).

KPI – kluczowy wskaźnik wykonania.

Projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania – kluczowe projekty infrastrukturalne, zwłaszcza projekty transgraniczne, które polegają na łączeniu systemów energetycznych państw UE. Podlegają one szybszym i wydajniejszym procedurom udzielania zezwoleń i udoskonalonemu podejściu regulacyjnemu (dzięki przydziałowi kosztów zgodnie z korzyściami netto). Mogą być także wspierane w ramach CEF.

Przegląd śródkresowy – w 2018 r. INEA przeprowadziła przegląd śródkresowy bieżących działań wynikających z zaproszeń do składania wniosków z 2014 r. i 2015 r. na podstawie wieloletniego programu prac, dążąc do zapewnienia wydajnego i skutecznego wykorzystania środków finansowych UE. W zależności od wkładów ze środków CEF działania były poddawane albo przeglądowi kompleksowemu, albo przeglądowi dokumentacji.

REA – Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych – organ ustanowiony przez Komisję w 2007 r. w celu wdrażania elementów siódmego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (7PR). W 2013 r. zakres jej kompetencji został rozszerzony o zarządzanie dużą częścią programu „Horyzont 2020”.

Sprawozdanie ze stanu działań – dokument wykorzystywany przez beneficjentów do informowania o postępach technicznych w realizacji projektu w porównaniu z planem wstępnym oraz o powiązanych z tymi postępami wykorzystaniu środków budżetowych. Jest to główny dokument stosowany przez INEA do monitorowania i przeglądu postępów w realizacji projektu.

TEN-T – Transeuropejska Sieć Transportowa – zbiór planowanych rozwiązań infrastrukturalnych w ramach sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego, wdrażanych w oparciu o strategię w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej. Sieci TEN-T stanowią część szerszego systemu sieci transeuropejskich (TEN), obejmującego sieć telekomunikacyjną (eTEN) oraz proponowaną sieć energetyczną (TEN-E). Rozwój infrastruktury TEN-T jest ściśle powiązany z realizacją i dalszymi postępami w zakresie unijnej polityki transportowej.

Wspólne Przedsięwzięcie Shift2Rail – europejska inicjatywa kolejowa, której celem jest uzyskanie wyspecjalizowanych rozwiązań w obszarze badań naukowych i innowacji oraz rozwiązań rynkowych przez zwiększenie tempa przekształcania nowych i zaawansowanych technologii w innowacyjne produkty kolejowe.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„INEA: INSTRUMENT »ŁĄCZĄC EUROPE« PRZYNIÓSŁ KORZYŚCI, NALEŻY JEDNAK ZAJĄĆ SIĘ JEGO NIEDOCIĄGNIĘCIAMI”

STRESZCZENIE

Punkt III akapit drugi: Komisja uważa, że wskaźniki wykonania INEA są odpowiednie do pomiaru wyników INEA, zgodnie z mandatem otrzymanym przez nią od Komisji. W związku z tym Komisja uważa, że wskaźniki wykonania INEA należy odróżnić od oceny wyników samych programów.

Wskaźniki wykonania INEA dostarczają informacji na temat rocznych wyników w odniesieniu do budżetu przegłosowanego przez władzę budżetową (tj. na temat absorpcji funduszy).

Akapit czwarty: Dyrekcje generalne zajmujące się instrumentem „Łącząc Europę” poprawiły koordynację zaproszeń do składania wniosków w celu zmniejszenia obciążenia pracą INEA. Zgodnie z instrumentem „Łącząc Europę” 2, pierwszy wieloletni program prac będzie obejmować harmonogram zaproszeń do składania wniosków na pierwsze trzy lata programu, ich tematykę oraz orientacyjny budżet, a także ramy perspektywiczne obejmujące cały okres programowania.

Punkt IV akapit pierwszy: Dyrekcje generalne zajmujące się instrumentem „Łącząc Europę” dokonały już przeglądu swoich indywidualnych procedur oceny i wyboru i są w trakcie opracowywania wspólnego podejścia z myślą o instrumencie „Łącząc Europę” 2. Spowoduje to w szczególności zmianę elementów oceny zawartych w art. 13 projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” 2 w kryteria udzielania zamówień. Takie wspólne podejście ułatwi również migrację programu „Łącząc Europę” do modułu informatycznego eGrants.

Wspomniane przez ETO 14 projektów w sektorze Transport instrumentu „Łącząc Europę” („CEF-T”) stanowi zaledwie 1,9 % wybranych projektów i 3 % całkowitego finansowania. Co do zasady wybór projektów jest zgodny z rekomendacjami ekspertów dotyczącymi finansowania.

Akapit trzeci: Komisja podkreśla, że realizacja unijnych programów wydatków w szczególności na infrastrukturę wiąże się z pewnym ryzykiem. Komisja uważa, że Komisja i INEA stale uwzględniają nieodłączne ryzyko, iż programy w ramach instrumentu „Łącząc Europę” nie zostaną w pełni wdrożone.

Akapit czwarty: Większe początkowe zasilenie budżetu sektora Transportu instrumentu „Łącząc Europę” było wyraźnym działaniem politycznym mającym na celu zwiększenie ożywienia gospodarczego, wspieranie bardzo znaczących transgranicznych projektów infrastrukturalnych częściowo już finansowanych w ramach programu TEN-T 2007-2013, optymalizację wykorzystania środków budżetowych oraz wypełnienie zobowiązania do zapewnienia pełnej realizacji budżetu przeznaczonego na politykę spójności (11,3 mld EUR) do końca 2016 r., czyli ostatecznego terminu dla puli środków krajowych (art. 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”).

Akapit piąty: Aktywne zarządzanie portfelem powinno zapewnić skuteczne wykorzystanie funduszy UE i może obejmować, w stosownych przypadkach, przedłużenie i zmianę zakresu projektów.

Punkt V: zob. odpowiedzi Komisji na zalecenia 1–5.

UWAGI

29. Komisja przyznaje, że koordynacja między agencjami wykonawczymi i wspólnymi przedsięwzięciami mogłaby być lepsza w celu dalszego rozwijania ustrukturyzowanych środków.

Podjęmowane są wysiłki w tym zakresie: na przykład w odniesieniu do Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail (S2R) INEA jest członkiem Rady ds. Polityki ERTMS, w ramach której koordynuje się ERTMS i powiązane kwestie techniczne. Jak tylko wyniki projektów badawczych zarządzanych przez Wspólne Przedsięwzięcie S2R będą dostępne i jeśli będą się one nadawały do wykorzystania w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, współpraca ta poprawi się. Dotyczy to zarządzania ruchem lotniczym, w którym to sektorze instrument „Łącząc Europę” wdraża wyniki projektów badawczych SESAR wspieranych przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR.

Ponadto co najmniej jeden kluczowy projekt (wybrany podczas zaproszenia do składania wniosków w sektorze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w 2015 r.) był wspólnie wspierany przez INEA i Wspólne Przedsiębiorstwo na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych, zgodnie z odpowiednimi kompetencjami. Podczas oceny wniosków dotyczących projektów INEA korzysta również z wiedzy fachowej agencji regulacyjnych, takich jak ERA, EMSA i EASA.

30. Program „Horyzont 2020” jest największym, pod względem kwoty środków i liczby komponentów, programem przekazanym agencjom wykonawczym. Za realizację poszczególnych części programu „Horyzont 2020” odpowiadają nie tylko agencje wykonawcze, ale również kilka dyrekcji generalnych i wspólnych przedsięwzięć. W chwili przekazania agencjom INEA i EASME komponentu „Energia” programu „Horyzont 2020” spodziewano się synergii między komponentem „Energia” programu „Horyzont 2020” realizowanym przez INEA i komponentem „Energia” instrumentu „Łącząc Europę”, a także między komponentem „Energia” programu „Horyzont 2020” realizowanym przez EASME oraz komponentem „Środowisko i zasoby” programu „Horyzont 2020”, instrumentem LIFE i inicjatywą „Ekoinnowacje w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji.

We wrześniu 2018 r. Komisja rozpoczęła analizę kosztów i korzyści, w ramach której badane są różne scenariusze dotyczące podziału przyszłych programów UE (lub komponentów programów), które planuje się przekazać różnym agencjom wykonawczym w latach 2021–2027. Analiza kosztów i korzyści obejmuje szereg czynników, między innymi uzyskiwanie oszczędności, utrzymanie rozsądnych rozmiarów agencji, jak największe ograniczanie liczby nadzorujących dyrekcji generalnych i spójność pod względem beneficjentów objętych pomocą.

33. Komisja uważa, że kluczowe wskaźniki wykonania agencji INEA są odpowiednie do pomiaru wyników INEA, zgodnie z mandatem otrzymanym przez nią od Komisji. Należy zatem odróżnić wskaźniki wykonania INEA od wskaźników mierzących wyniki samych programów, określonych przez współprawodawców w ramach prawnych programów.

Kluczowe wskaźniki wykonania INEA dostarczają informacji na temat rocznych wyników w odniesieniu do budżetu przegłosowanego przez władzę budżetową (tj. wykorzystania funduszy).

34. Obecny zestaw kluczowych wskaźników wykonania INEA odzwierciedla szczególną rolę agencji, ale jest podobny do kluczowych wskaźników wykonania stosowanych przez inne agencje wykonawcze. Komisja zauważa jednak, że istnieją znaczne różnice między programami zarządzanymi przez różne agencje wykonawcze, co może tłumaczyć zastosowanie różnych wskaźników. Komisja zbada jednak możliwości dalszej poprawy wskaźników przy jednoczesnym utrzymaniu ograniczonej całkowitej liczby kluczowych wskaźników wykonania.

37. Komisja ocenia obecnie możliwości zwiększenia elastyczności w odniesieniu do przydziału personelu do programów w ramach danej agencji wykonawczej, aby osiągnąć większą skuteczność zarządzania. Komisja musi jednak przestrzegać zasad budżetowych określonych w rozporządzeniu finansowym, w szczególności zasady specyfikacji. Wszelkie zwiększenie elastyczności będzie zatem musiało zostać odpowiednio określone, aby zapewnić poszanowanie tej zasady.

45. W międzyczasie przeprowadzono analizę procedur oceny i wyboru trzech sektorów instrumentu „Łącząc Europę” i przygotowywane jest wspólne podejście w związku z instrumentem „Łącząc Europę” 2.

48. Punktacja ma mniejszy wpływ, ponieważ w sektorze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę” nie ma rankingu. Rekomendacje ekspertów zawierają nie tylko ocenę punktową, ale również ocenę jakościową opartą na kryteriach, którą to ocenę Komisja bierze pod uwagę przy wyborze projektu.

Komisja uważa, że głównym powodem niefinansowania wniosków projektowych rekomendowanych przez ekspertów jest rozbieżność między dostępnym budżetem a zapotrzebowaniem na finansowanie, a nie ocena punktowa.

49. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 49 i 50:

Komisja zauważa, że główną różnicą między tymi trzema sektorami jest dostępność środków budżetowych. W sektorze transportu, nawet po rekomendacjach ekspertów zewnętrznych, limity wniosków są bardzo przekroczone, co zmusza Komisję do odrzucania wysokiej jakości wniosków w procesie selekcji. W przypadku pozostałych dwóch sektorów presja wynikająca z przekroczonych limitów wniosków jest mniejsza, stąd przyczyna pozornej korelacji.

52. Jak już wskazano w pkt 48, wspomniane przez ETO 14 projektów w sektorze Transport instrumentu „Łącząc Europę” („CEF-T”), które nie otrzymały rekomendacji ekspertów zewnętrznych, stanowi zaledwie 1,9 % wybranych projektów i 3 % całkowitego finansowania. Zdaniem Komisji we wszystkich 14 przypadkach uzasadnienie wyboru danego projektu zostało wyraźnie opisane w protokole komisji dokonującej wyboru oraz w formularzach oceny poszczególnych projektów. Komisja przyznaje jednak, że uzasadnienia mogły być opracowane bardziej szczegółowo. Kwestia ta zostanie poruszona w kontekście wspólnego podejścia do procesu oceny i wyboru w ramach instrumentu „Łącząc Europę” 2.

Ramka 2 – Przykład projektu odrzuconego przez ekspertów i INEA, ale wybranego przez komisję dokonującą wyboru w ramach instrumentu „Łącząc Europę”

Działanie jest realizowane w jednym państwie członkowskim i przyniesie istotne korzyści, ale rzeczywiście wpływ sieci w pełni zmaterializuje się tylko w przypadku elektryfikacji w sąsiadującym państwie członkowskim. W sąsiadującym państwie członkowskim prowadzone są lokalne działania polityczne na rzecz elektryfikacji. Komisja ponownie stwierdza, że regularne monitorowanie projektu przez agencję INEA potwierdza terminową i skuteczną realizację projektu.

54. Oprócz punktacji Komisja przykładą również szczególną wagę do jakościowej oceny każdego kryterium przez ekspertów. Punktacja jest próbą liczbowego wyrażenia bardzo złożonej sytuacji opisanej w tekście, podczas gdy sam tekst zawiera więcej argumentów i niuansów.

Komisja podkreśla, że rozbieżności i niespójności w punktowej ocenie kryteriów udzielenia zamówienia mogą wynikać z innych przyczyn niż różnice w rozumieniu kryteriów oceny. Mogą być np. związane z cechami i doświadczeniem ekspertów.

Wytyczne dla ekspertów dotyczące interpretacji kryteriów udzielenia zamówienia są dostępne, w formie pisemnej lub ustnej, we wszystkich sektorach instrumentu „Łącząc Europę”.

56. Ocena stopnia zaawansowania projektu, mimo że faktycznie trudna, jest zdaniem Komisji możliwa, ponieważ wraz z upływem czasu realizację projektu można dostosować w zależności od pojawiających się problemów (przedłużeń, ponownego ustalenia zakresu, ograniczenia zakresu, zakończenia).

Szczegółowe programy prac i zaproszenia do składania wniosków wyjaśniają, jakiego rodzaju wnioski są oczekiwane (prace projektowe, roboty budowlane, mieszane) i kiedy projekty muszą zostać rozpoczęte. Rzeczywisty charakter infrastruktury jest bardzo złożony i różne etapy są realizowane równolegle. Coraz częściej beneficjenci przystępują do zamówień publicznych w trybie „zaprojektuj i wybuduj”, gdzie prace projektowe i roboty budowlane obejmuje jedna umowa.

60. Komisja uważa, że w związku z przejściem z projektów priorytetowych do podejścia opartego na sieci bazowej/kompleksowej w przypadku sektora transportu takie porównanie nie jest trafne. Mimo to Komisja robi wszystko, aby zwiększyć wspomniany w poprzednim punkcie wskaźnik absorpcji wynoszący 74 %, a INEA stosuje bardzo aktywne zarządzanie portfelem w celu maksymalizacji wskaźnika absorpcji w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

W następstwie prowadzonego przez INEA stałego przeglądu portfela projektów i wynikających z niego zmian w umowach o dofinansowanie dotyczących niektórych opóźnionych projektów, w ramach stosowania zasady „wykorzystaj lub strać” w sektorze Transport instrumentu „Łącząc Europę” przygotowywane są zaproszenia wykorzystujące środki powracające na lata 2019 i 2020. Celem jest ograniczenie do minimum niepełnego wykorzystania środków z budżetu programu.

65. Komisja uważa, że oprócz monitorowania opóźnień istnieją również inne zabezpieczenia służące zapewnieniu „podejmowania skutecznych działań naprawczych na czas”, takie jak podjęcie odpowiednich działań w ramach obowiązujących przepisów prawnych i finansowych.

66. Komisja uważa, że ograniczenie finansowania UE w przypadku opóźnień nie zawsze prowadzi do pożądanego rezultatu w zakresie wdrażania. Większość czynników opóźniających nie leży wyłącznie w gestii beneficjentów. Ostatecznie liczy się, aby ważne inwestycje w infrastrukturę UE zostały zrealizowane, nawet jeśli stanie się to z opóźnieniem.

67. W szczególnych okolicznościach sprawozdania na temat statusu działań mogą nie odzwierciedlać najbardziej aktualnego stanu wdrażania projektów pod względem technicznym i finansowym. Komisja zauważa jednak, że sprawozdania na temat statusu działań nie są jedynym narzędziem monitorowania stosowanym przez INEA.

Zestaw istniejących narzędzi monitorowania, obejmujący przegląd śródkresowy w odniesieniu do transportu, umożliwia agencji INEA zidentyfikowanie problemów z wdrażaniem, nawet jeżeli nie zostały one w pełni przedstawione w sprawozdaniu na temat statusu działań, jak słusznie wskazano w sprawozdaniu.

70. Portfele trzech sektorów instrumentu „Łącząc Europę” są dość zróżnicowane i w związku z tym trudno je porównywać. Komisja zauważa jednak, że ograniczanie dotacji nie powinno być planowane *ex ante*, lecz dokonywane tylko wtedy, gdy jest to konieczne w przypadku poszczególnych projektów. Ma to obecnie miejsce w przypadku wszystkich sektorów instrumentu „Łącząc Europę”, niezależnie od tego, czy przeprowadzono kompleksowy przegląd śródkresowy.

Ponadto zgodnie z obecną praktyką wdrażanie projektów jest kontynuowane długo po zakończeniu okresu programowania (koniec 2020 r.). Zgodnie z rozporządzeniem finansowym INEA zaciągnięte ostateczne zobowiązania do końca 2021 r., a następnie przejdzie do zarządzania wycofywaniem programu.

71. Komisja uważa, że mandat INEA jest wyraźnie określony w różnych dokumentach dotyczących zarządzania, a umowy o dofinansowanie dają INEA wystarczające narzędzia do podejmowania działań naprawczych i jednoczesnego zapewnienia dalszego wdrażania projektów.

Współpraca między INEA i jej nadzorującymi dyrekcjami generalnymi jest również bardzo skuteczna w tym zakresie.

72. Komisja jest zdania, że INEA posiada odpowiednie narzędzia do zarządzania projektami. Zobowiązania na poszczególne projekty można zaciągać do końca 2021 r., a INEA, w ścisłej współpracy z nadzorującymi dyrekcjami generalnymi, wykorzysta ten okres jak najlepiej w celu maksymalnego wykorzystania środków finansowych UE.

74. Jeżeli chodzi o role wspomnianych podmiotów, INEA odpowiada za wykonanie budżetu, monitorowanie projektów i sprawozdawczość dla Komisji, natomiast Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie całego programu i związane z nim sprawozdania w dokumencie programowym.

75. Komisja podkreśla wysiłki na rzecz lepszych i zharmonizowanych celów i wskaźników w ramach wykonania zadań instrumentu „Łącząc Europę”.

Komisja zauważa, że w art. 19 ust. 1 lit. a) i b) aktu delegowanego INEA przewidziano niezbędne przepisy dotyczące sprawozdawczości INEA.

W swoim przeglądzie aktu delegowanego na lata 2021–2027 Komisja oceni możliwość wyjaśnienia roli agencji w tym zakresie. Komisja uważa, że ramy wykonania zadań mające na celu powiązanie finansowanych projektów z celami programu muszą być wynikiem wspólnych działań zarówno nadzorujących dyrekcji generalnych, jak i INEA. O ile INEA w dużym stopniu przyczyni się do realizacji takiego programu, odpowiedzialność powinna być odpowiednio podzielona między nadzorującymi dyrekcjami generalnymi a INEA.

Ramka 5 - Przykład niespójnego informowania w obszarze wąskich gardeł w przypadku projektów o różnej wielkości

Komisja zauważa, że w ramce opisano jedynie wynik prawnej definicji rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. INEA jest jednak w stanie prawidłowo informować o projektach różnej wielkości, ponieważ stosuje wiele innych wskaźników oprócz wskaźnika „wąskiego gardła”.

77. Komisja odnotowuje tę uwagę i podkreśla, że w marcu 2019 r. ponownie ustanowiono grupę roboczą, w związku z czym proces ten został wznowiony. W jej skład wchodzi członkowie

wszystkich nadzorujących dyrekcji generalnych i INEA, aby objąć wszystkie trzy sektory programu „Łącząc Europę”.

Zdaniem Komisji jest wystarczająco dużo czasu, aby zakończyć ten proces przed rozpoczęciem następnego okresu programowania (tj. w odniesieniu do instrumentu „Łącząc Europę” 2).

79. Można by zgromadzić więcej informacji na temat długoterminowych wyników zrealizowanych inwestycji, Komisja podkreśla jednak, że obecnie INEA jest przede wszystkim odpowiedzialna za zarządzanie wsparciem finansowym wybranych projektów, które ze względu na swój charakter pod koniec realizacji projektu koncentrują się na produktach. Pomiar długoterminowych skutków inwestycji w infrastrukturę to interesująca kwestia, którą Komisja będzie chciała się zająć.

80. Chociaż przedmiotowe środki są pożądane, Komisja zauważa, że bardziej systematyczną ocenę wyników należałoby przewidzieć na poziomie programu z udziałem INEA. W związku z tym Komisja uważa, że kwestia ta wykracza poza zakres tego audytu, który jest ukierunkowany na wyniki INEA.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1 – Zwiększenie potencjału tworzenia synergii

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podkreśla, że we wnioskach dotyczących instrumentu „Łącząc Europę” 2 i programu „Horyzont Europa” zwrócono już szczególną uwagę na osiągnięcie synergii.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim ocena ta jest przeprowadzana w ramach bieżącej oceny kosztów i korzyści.

Komisja nie może przesądzać o wynikach tej oceny, w ramach której uwzględnionych zostanie kilka scenariuszy. Komisja zauważa jednak, że w ocenie trzeba będzie wziąć pod uwagę inne elementy, takie jak utrzymywanie rozmiarów agencji na rozsądnym poziomie, maksymalne ograniczenie liczby nadzorujących dyrekcji generalnych oraz spójność pod względem docelowych beneficjentów.

84. Jeśli chodzi o elastyczne przydzielanie personelu do nowych zadań, Komisja ocenia obecnie możliwości zwiększenia elastyczności w odniesieniu do przydziału personelu do różnych programów w ramach danej agencji wykonawczej, aby osiągnąć większą skuteczność zarządzania. Ta elastyczność w przydziale personelu będzie jednak musiała zostać odpowiednio określona, aby zapewnić przestrzeganie zasady specyfikacji określonej w rozporządzeniu finansowym.

Zalecenie 2 – Wzmocnienie ram organizacyjnych INEA w zakresie zarządzania programami delegowanymi

a) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja oceni możliwości zwiększenia elastyczności w odniesieniu do przydziału personelu do programów w ramach danej agencji wykonawczej, aby osiągnąć większą skuteczność zarządzania. Komisja musi jednak przestrzegać zasad budżetowych określonych w rozporządzeniu finansowym,

w szczególności zasady specyfikacji. Wszelkie zwiększenie elastyczności będzie zatem musiało zostać odpowiednio określone, aby zapewnić poszanowanie tej zasady. Ponadto kwestia ta powinna zostać rozwiązana w ramach przeglądu ram mających zastosowanie do agencji wykonawczych; zdaniem Komisji każdy tego rodzaju mechanizm elastyczności powinien być wspólny dla wszystkich agencji wykonawczych.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja i agencja mają różne role: INEA wdraża programy w imieniu Komisji, a jej sprawozdania są źródłem informacji dla Komisji na temat wyników programu. W związku z tym działalność INEA jako agencji należy odróżnić od ram wykonania samych programów.

Zalecenie 3 – Zapewnienie bardziej zharmonizowanych i przejrzystych procedur wyboru projektów

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

86. Ryzyko związane z pełnym wdrożeniem programu jest zawsze obecne we wszystkich programach finansowania (UE), w szczególności w odniesieniu do infrastruktury. Projekty infrastruktury zazwyczaj wiążą się z długim okresem opracowywania i czasem realizacji. Ryzyko zostało określone, a INEA będzie pracować nad jego złagodzeniem i ograniczeniem. Ponadto Komisja uważa, że efektu domina można uniknąć, jeżeli przejście między dwoma okresami programowania jest dobrze zarządzane. Komisja będzie pracować nad zapewnieniem płynnego przejścia.

Zalecenie 4 – Ustanowienie lepszych warunków w celu terminowej realizacji programu „Łącząc Europę”

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

89. Rozpoczęto już prace nad lepszym monitorowaniem wyników projektów z punktu widzenia polityki.

Zalecenie 5 – Ponowne opracowanie ram wykonania w celu monitorowania rezultatów projektów

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podkreśla, że w marcu 2019 r. ponownie ustanowiono w tym celu grupę roboczą, w skład której wchodzi członkowie wszystkich nadzorujących dyrekcji generalnych i INEA, aby objąć wszystkie trzy sektory instrumentu „Łącząc Europę”. Komisja zamierza zakończyć ten proces przed rozpoczęciem następnego okresu programowania (tj. w odniesieniu do instrumentu „Łącząc Europę” 2).

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmująca się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Oskar Herics, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Thomas Obermayr, szef gabinetu i Laura Gores, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Jolita Korzuniene, koordynatorka zadania; a także kontrolerzy Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins i Christian Verzé. Wsparcie językowe zapewnili Thomas Everett i Cathryn Lindsay.



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

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM) / rozpoczęcie kontroli	4.7.2018 / 3.9.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	28.6.2019
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	25.9.2019.
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	31.10.2019

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PL	PDF	ISBN 978-92-847-3641-6	doi:10.2865/708625	QJ-AB-19-014-PL-N
PL	HTML	ISBN 978-92-847-3651-5	doi:10.2865/310824	QJ-AB-19-014-PL-Q

Misją INEA jest wspieranie Komisji, promotorów projektów i zainteresowanych stron poprzez zapewnianie wiedzy eksperckiej i zarządzanie programami w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, badawczych i innowacyjnych w dziedzinach transportu, energii i telekomunikacji, a także promowanie synergii między tymi działaniami.

INEA powierzono 93% łącznego budżetu instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) i 7% budżetu programu „Horyzont 2020”. Jest to największy budżet zarządzany przez agencję wykonawczą UE, który łącznie wynosi 33,6 mld euro.

Trybunał odnotował, że INEA zrealizowała delegowane zadania określone w ramach jej uprawnień, a działalność tej agencji przyniosła oczekiwane korzyści, choć w niepełnym wymiarze ze względu na ograniczenia wynikające z ram prawnych. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach wyboru projektów w ramach CEF, pod innymi względami dobrze zorganizowanych, a także zagrożenia we wdrażaniu tego programu oraz uchybienia w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów.

Trybunał sformułował zalecenia dla Komisji i agencji INEA mające na celu zwiększenie potencjału w zakresie synergii, wzmocnienie ram zarządzania przez agencję delegowanymi programami, poprawę harmonizacji i przejrzystości procedur wyboru projektów w ramach instrumentu CEF, ustanowienie lepszych warunków jego terminowego wdrażania oraz modyfikację koncepcji ram wykonania w celu poprawy monitorowania rezultatów projektów realizowanych w ramach tego instrumentu.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.