

Posebno poročilo

INEA: dosežene koristi, vendar je pomanjkljivosti IPE treba obravnavati



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–V
Uvod	01–11
Obseg revizije in revizijski pristop	12–18
Opažanja	19–80
Agencija INEA je dosegla pričakovane koristi, pri čemer pa obstajajo nekatere omejitve, ki so povezane z omejitvami okvira	19–40
Agencija INEA je razvila standardizirane postopke, s katerimi je bilo izvajanje poenostavljeno	21–22
Upravni stroški agencije INEA so nižji od prvotnih ocen, stroški zaposlenih pa so nekoliko višji	23–24
Sinergije so bile dosežene le pri omejenem številu ukrepov	25–30
Agencija INEA se spoprijema z omejitvami okvira	31–40
Obstajajo pomanjkljivosti v sicer dobro organiziranih izbirnih postopkih IPE, tveganja pri izvajanju programa ter slabosti pri poročanju o smotrnosti	41–80
Izbirni postopki so dobro organizirani, vendar bi imeli koristi od večje usklajenosti in transparentnosti	42–56
Obstaja tveganje, da IPE ne bo izveden v celoti	57–73
Obstoječi okvir smotrnosti ni primeren za dokazovanje tega, kako projekti prispevajo k ciljem programa	74–80
Zaključki in priporočila	81–89
Priloge	
Priloga I – Odgovornosti Komisije in agencije INEA pri upravljanju IPE	

Glosar in kratice

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Izvajalska agencija za inovacije in omrežja (INEA) je bila ustanovljena za programsko obdobje 2014–2020 za izvajanje delov Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE) in programa Obzorje 2020. S skupnim proračunom v višini 33,6 milijarde EUR sofinancira projekte na področju prometa, energetike in telekomunikacij. Sodišče se je odločilo za revizijo agencije INEA, ker je to največji proračun, ki ga upravlja katera koli izvajalska agencija EU, in zaradi trenutne priprave sprememb pravnega okvira za obdobje 2021–2027.

II Ocenilo je, kako agencija INEA upravlja programe porabe EU, ki so bili nanjo preneseni. V ta namen je preučilo, ali agencija INEA skupaj s Komisijo (i) opravlja naloge, ki so bile nanjo prenesene, in dosega pričakovane koristi prenosa pristojnosti ter (ii) ali deluje v skladu z zanesljivimi postopki upravljanja IPE.

Agencija INEA je bila glavna revidiranka Sodišča. Sodišče se je osredotočilo na njene dejavnosti v obdobju 2014–2020, pri zbiranju podatkov pa se je oprlo predvsem na razgovore in preglede dokumentacije.

III Agencija INEA dosega pričakovane koristi, pri čemer pa obstajajo nekatere omejitve, ki so povezane z omejitvami okvira.

- Uporablja standardizirane postopke, s katerimi je poenostavila izvajanje programov porabe, ki so bili nanjo preneseni. Skupni upravni stroški agencije INEA so trenutno nižji od prvotnih ocen, stroški zaposlenih pa so nekoliko višji. Sinergije med IPE in programom Obzorje 2020, med sektorji IPE ter z drugimi agencijami so se uresničile le pri omejenem številu ukrepov.
- Agencija INEA opravlja naloge, ki se merijo s petimi ključnimi kazalniki smotrnosti, ki pa niso posebej usmerjeni k rezultatom, tj. se ne osredotočajo na merjenje izvajanja programov ali črpanja sredstev.
- Zlasti zaradi omejitev okvira je upravljanje človeških virov v nekaterih pogledih omejeno. Ker je število uslužbencev vezano na prenesene programe, agencija INEA svojih uslužbencev ne more fleksibilno prerazporejati k najnujnejšim nalogam.
- Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti pri usklajevanju razpisov Komisije, ki se ne načrtujejo na večletni ravni, da bi se izboljšala predvidljivost za nosilce projektov.

IV Ugotovilo je pomanjkljivosti v sicer dobro organiziranih izbirnih postopkih IPE, tveganja pri izvajanju programov ter slabosti pri poročanju o smotrnosti.

- Postopki za izbiro projektov so dobro organizirani, vendar je njihovo uporabo v vseh treh sektorjih IPE treba dodatno uskladiti. Stopnja korelacije med oceno zunanjih strokovnjakov in končnim sklepom Komisije o dodelitvi sredstev se med sektorji razlikuje. V sektorju IPE – promet verjetnost izbire ni odvisna od števila točk, ki jih priporočenim projektom podelijo zunanji strokovnjaki. Razloge za odstopanje od ocene je treba bolje dokumentirati. To je zlasti težava za 14 projektov IPE – promet (v vrednosti približno 711 milijonov EUR nepovratnih sredstev), ki jih je izbrala Komisija, zunanji strokovnjaki pa jih zaradi stopnje izdelanosti, kakovosti ali vpliva niso priporočili za financiranje.
- Poleg tega je treba merila za dodelitev sredstev, ki se uporabljajo pri izbiri projektov, dodatno pojasniti. Zlasti temeljita ocena izdelanosti in kakovosti je ključna za predvidevanje težav, ki bi lahko vplivale na pravočasno izvajanje projektov.
- Obstaja tveganje, da program ne bo izveden v celoti. Do januarja 2019, v petem letu obdobja, je bilo izplačanih manj kot četrtnina sredstev, dodeljenih projektom. To nizko stopnjo izplačil je mogoče pripisati zamudi pri izvajanju projektov in njihovemu nezadostnemu izvajanju.
- Poleg tega se s trenutnim sistemom razpisov ne odvrča neizdelanih predlogov projektov. Na podlagi časovnega razporeda razpisov za zbiranje predlogov, ki ga je pripravila Komisija, je agencija INEA velik delež proračuna IPE dodelila že v zgodni fazi programskega obdobja. 85 % proračuna za IPE – promet je bilo dodeljenih v okviru razpisov za leti 2014 in 2015, proračun za IPE – promet pa je samo za leto 2014 znašal 12 milijard EUR ali 52 % skupnega prenesenega proračuna za to obdobje. Slabost zgodnje porazdelitve tako velikega deleža sredstev je bila, da nekateri izbrani projekti niso bili dovolj izdelani.
- Ker se obdobje 2014–2020 konča naslednje leto, obstaja tveganje, da se bodo plačila, sprostitev in vračila v prihodnjih mesecih znatno povečali. To bi povzročilo dodatne zamude pri doseganju potencialnega učinka programa. Spremljanje napredka projektov je pomembno za ugotavljanje zamud in sprejetje popravljalnih ukrepov. Vendar bi bilo orodja za spremljanje (npr. določbe v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev in poročila o stanju ukrepa) mogoče še izboljšati, da bi se zagotovila uspešna poraba sredstev EU.

- o Obstoječi okvir smotrnosti ni primeren za dokazovanje tega, kako projekti prispevajo k splošnim ciljem IPE. Agencija INEA spremlja predvsem izloške projektov, vendar ta pristop ne zadostuje za oceno rezultatov. Zato ni jasnih informacij o tem, ali in kako so projekti, ki jih sofinancira EU, dosegli ciljne rezultate.

V Sodišče na podlagi svojih ugotovitev izreka priporočila, s katerimi želi Komisijo in agencijo INEA podpreti pri:

- (1) izboljšanju potenciala za sinergije med programoma IPE in Obzorje 2020 ter med sektorji IPE;
- (2) okrepitvi okvira, v skladu s katerim agencija INEA upravlja prenesene programe;
- (3) zagotavljanju bolj usklajenih in transparentnih postopkov za izbiro projektov;
- (4) določanju boljših pogojev za pravočasno izvajanje IPE;
- (5) preoblikovanju okvira smotrnosti za boljše spremljanje rezultatov projektov.

Uvod

Izvajalske agencije Evropske unije

01 Komisija ima od leta 2003 pravico ustanavljati izvajalske agencije za omejeno časovno obdobje za upravljanje posebnih nalog, povezanih s programi EU.¹ Prva takšna agencija je bila ustanovljena na začetku leta 2004. Od takrat je Komisija postopoma povečala višino sredstev in število programov, ki jih oddaja v zunanje izvajanje svojim trenutno šestim izvajalskim agencijam².

02 Za razliko od decentraliziranih agencij in drugih organov Komisija izvajalskih agencij ne sme pooblastiti za opravljanje nalog, za katere so potrebna diskrecijska pooblastila pri uresničevanju političnih odločitev.

03 Komisija je v svojem predlogu za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 poudarila pomen izvajalskih agencij pri izvajanju programov, saj se s tem zmanjšujejo stroški, ustvarja ekonomija obsega in zagotavlja operativna bližina upravičencem. Po mnenju Komisije bi bilo zato treba razmisliti o nadaljnjem oddajanju v zunanje izvajanje.

¹ Uredba Sveta (ES) št. 58/2003 z dne 19. decembra 2002 o statutu izvajalskih agencij, pooblaščenih za izvajanje nekaterih nalog pri upravljanju programov Skupnosti (UL L 11, 16.1.2003, str. 1).

² Poleg agencije INEA so to še Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja (EASME), Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (EACEA), Izvajalska agencija za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano (CHAFEA), Izvajalska agencija za raziskave (REA) ter Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA).

Izvajalska agencija za inovacije in omrežja

04 Izvajalska agencija za inovacije in omrežja (INEA) s sedežem v Bruslju je bila ustanovljena leta 2013³ za programsko obdobje 2014–2020⁴. Nasledila je Izvajalsko agencijo za vseevropsko prometno omrežje (TEN-T EA), ki je upravljala program TEN-T za obdobje 2007–2013 (s približno 100 uslužbenci in proračunom v višini 7,9 milijarde EUR, ki je bil dodeljen skoraj 700 projektom). Naloga agencije INEA je podpirati Komisijo, nosilce projektov in deležnike z zagotavljanjem strokovnega znanja in upravljanja programov v okviru infrastrukturnih, raziskovalnih in inovacijskih projektov na področju prometa, energetike in telekomunikacij ter spodbujati sinergije med temi dejavnostmi.⁵ Agencija INEA ima zato ključno vlogo pri tehničnem izvajanju sektorskih politik Komisije.

05 Na Komisiji so za agencijo INEA pristojni štirje generalni direktorati, za katere upravlja dele programov, ki so bili nanjo preneseni in ki so prikazani v **tabeli 1**.

Tabela 1 – Programi, preneseni na agencijo INEA, in zadevni pristojni generalni direktorati

Program	Pristojni generalni direktorati
Instrument za povezovanje Evrope (IPE): promet, energetika in telekomunikacije	GD MOVE (vodilni generalni direktorat), GD ENER, GD CNECT
Obzorje 2020: raziskave na področju prometa in energetike	GD RTD, GD MOVE, GD ENER, GD CNECT
Preostali ukrepi programa TEN-T za obdobje 2007–2013 in programa Marco Polo II	GD MOVE

Vir: Delovni programi agencije INEA ter memorandum o soglasju med agencijo INEA in pristojnimi generalnimi direktorati

³ Izvedbeni sklep Komisije 2013/801/EU z dne 23. decembra 2013 o ustanovitvi Izvajalske agencije za inovacije in omrežja ter razveljavitvi Sklepa 2007/60/ES, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2008/593/ES (UL L 352, 24.12.2013, str. 65). Prenos pooblastil na agencijo je določen s Sklepom Komisije C(2013) 9235.

⁴ Od januarja 2014 do decembra 2024.

⁵ Priloga k Sklepu Komisije C(2019) 1453 z dne 25. februarja 2019 o odobritvi delovnega programa Izvajalske agencije za inovacije in omrežja za leto 2019, del 2.

06 Agencija INEA zlasti pripravlja in objavlja razpise za zbiranje predlogov, organizira postopke za ocenjevanje in izbiro projektov, pripravlja in sklepa sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev, zagotavlja nadaljnje tehnično in finančno spremljanje projektov ter daje povratne informacije Komisiji. Njeni letni upravni odhodki znašajo približno 27 milijonov EUR, leta 2018 pa je zaposlovala skoraj 300 uslužbencev s polnim delovnim časom.

Tabela 2 – Proračun, prenesen na agencijo INEA za obdobje 2014–2020, in število projektov

	Prenesen proračun (v milijonih EUR)	Prispevek EU k projektom (v milijonih EUR)	Število projektov	Zaključeni projekti
IPE – promet	23 187	22 870	711	33
IPE – energetika	4 574	2 400	121	40
IPE – telekomunikacije	388	228	394	60
IPE – sinergija	–	21	7	–
Skupaj IPE	28 149	25 519	1 233	133
Obzorje 2020 – promet	2 276	1 757	296	28
Obzorje 2020 – energetika	3 018	2 257	312	25
Skupaj Obzorje 2020	5 294	4 014	608	53
Vse skupaj (brez pobude WiFi4EU)	33 443	29 533	1 841	186
Pobuda WiFi4EU ⁶	128			
Vse skupaj	33 571			

Vir: informacije agencije INEA, stanje januar 2019

07 Agenciji INEA je bilo zaupanih 93 % celotnega proračuna IPE in 7 % proračuna programa Obzorje 2020. To znaša skupno 33,6 milijarde EUR, kar je najvišji proračun, ki ga upravlja katera koli izvajalska agencija EU. Iz obeh programov se sofinancira skoraj 2 000 projektov iz portfelja agencije INEA. V obdobju 2014–2018 je agencija INEA v treh sektorjih IPE organizirala 59 razpisov za zbiranje predlogov in ocenjevanje 2 272

⁶ Del IPE – IKT.

upravičenih predlogov projektov. Nepovratna sredstva, ki so bila dodeljena 1 233 projektom, znašajo 25,5 milijarde EUR skupne podpore IPE (glej [tabelo 2](#)).

Instrument za povezovanje Evrope (IPE)

08 IPE, ki se je začel izvajati januarja 2014, je vodilni program strategije Evropa 2020, s katerim se sofinancirajo infrastrukturne naložbe v prometnem, energetske in telekomunikacijskem sektorju.

09 V okviru tega programa je **IPE za prometni sektor (IPE – promet)** ključni instrument EU za financiranje, ki se uporablja za izvajanje evropske politike na področju prometne infrastrukture. Njegov glavni cilj je prispevati k dokončanju vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T), ki zajema ceste, železniške proge, celinske plovne poti, celinska in morska pristanišča, letališča in železniško-cestne terminale v vseh 28 državah članicah ter čezmejne povezave z nekaterimi tretjimi državami. Namen IPE je financiranje projektov z dodano vrednostjo EU za odpravo ozkih grl, vzpostavitev manjkajočih povezav in dokončanje čezmejnih odsekov, predvsem v zvezi s trajnostnimi načini prevoza. EU si prizadeva za dokončanje jedrnega omrežja do leta 2030 in širšega celovitega omrežja do leta 2050.

10 Namen **IPE za energetske sektor (IPE – energetika)** je finančno podpreti izvajanje projektov skupnega interesa, tj. ključnih projektov energetske infrastrukture, zlasti na področju čezmejnih električnih in plinskih povezovalnih daljnovodov, pametnih omrežij in čezmejnih omrežij ogljikovega dioksida, ki niso komercialno donosni. Njegovi širši cilji politike so povečanje konkurenčnosti s spodbujanjem nadaljnjega povezovanja notranjega energetskega trga ter čezmejne interoperabilnosti elektroenergetskih in plinskih omrežij, s čimer bi se povečala zanesljivost oskrbe z energijo v EU ter prispevalo k trajnostnemu razvoju in varstvu okolja.

11 Namen **IPE za sektor telekomunikacij (IPE – IKT)** je prinesiti izboljšave za državljane, podjetja in uprave z uvedbo vseevropske interoperabilne infrastrukture na področju telekomunikacij. Osredotoča se na zagotavljanje operativnih storitev, ki so pripravljene za uporabo in bodo sčasoma trajnostne. Kar zadeva povezljivost, naj bi se z IPE – IKT spodbujale naložbe v postavitve in posodobitve širokopasovnih omrežij ter zagotovila visokokakovostna brezžična povezljivost v lokalnih skupnostih.

Obseg revizije in revizijski pristop

12 Sodišče se je za revizijo agencije INEA odločilo zaradi velikosti proračunov, ki jih agencija upravlja za programsko obdobje 2014–2020, in zato, ker še nikoli ni revidiralo smotrnosti njenega poslovanja. Sodišče je objavo svojega poročila načrtovalo tako, da bi lahko prispevalo k razmisleku o prenovljenem pravnem okviru za prihodnji program IPE II.

13 Agencija INEA je bila glavna revidiranka Sodišča. Zaradi njenega statusa izvajalske agencije brez diskrecijskih pooblastil je Sodišče revidiralo tudi postopke na Evropski komisiji, ki neposredno vplivajo na delo agencije INEA.

14 Sodišče je zato preučilo, ali agencija INEA skupaj s Komisijo:

- o dosega pričakovane koristi prenosa pristojnosti in izpolnjuje naloge, ki so bile nanjo prenesene,
- o zagotavlja zanesljive postopke za upravljanje programa IPE.

15 Pri reviziji upravljanja programa se je Sodišče osredotočilo na to, kako agencija INEA prispeva k učinkovitemu in uspešnemu izvajanju programa IPE, ki predstavlja največji del prenesenega proračuna agencije INEA. Revizija Sodišča ni zajemala programa Obzorje 2020 ali programov iz preteklega obdobja (Marco Polo II in TEN-T).

16 Sodišče je opravilo razgovore z uslužbenci agencije INEA in generalnih direktorats, ki so pristojni zanjo (MOVE, ENER, CNECT in RTD), ter drugimi deležniki, in sicer z zunanjimi ocenjevalci, pristojnimi za triletno oceno, evropskimi koordinatorji za TEN-T, uslužbenci Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER) in opazovalci postopkov ocenjevanja agencije INEA. Udeležilo se je sej usmerjevalnega odbora INEA, svetovalne skupine INEA za IPE – promet in odbora za promet IPE ter zunanjih ocenjevalcev pri razpisu IPE – IKT iz leta 2018 (v okviru njihove priprave poročila o soglasju).

17 Sodišče je pregledalo regulativni okvir agencije INEA, njene pristojnosti in nadzorne sisteme ter neposredno preizkusilo njeno smotrnost upravljanja programa in projektov IPE. Prav tako je analiziralo vlogo Komisije pri končni izbiri projektov in ocenilo okvir smotrnosti za spremljanje rezultatov.

18 Sodišče je zlasti:

- izvedlo kvantitativno in kvalitativno analizo celotnega portfelja projektov IPE. Preučilo je postopke za izbor projektov pri petih razpisih IPE – energetika, štirih razpisih IPE – promet in treh razpisih IPE – IKT. Analiziralo je postopke za izvedbo, preklic in končanje projektov,
- podrobno pregledalo vzorec 22 projektov na podlagi dokumentacije, ki je bila na voljo na agenciji INEA. Poleg tega je pri osmih dodatnih projektih opravilo dokumentacijski pregled, pri katerem se je osredotočilo na njihovo izbirno fazo. Merila Sodišča za vzorčenje projektov so bila pokritost različnih sektorjev IPE, znesek podpore EU, geografska pokritost, ravnovesje med čezmejnimi projekti in projekti, ki niso čezmejni, ter stopnja dokončnosti projektov,
- analiziralo vmesni pregled 356 projektov IPE – promet, ki ga je opravila agencija INEA,⁷ in njena letna poročila o IPE – energetika. Preučilo je dokumentiranje izvajanja projektov ter sprememb datumov dokončanja projektov in njihovih proračunov, pa tudi razloge za sprostitev in zamude pri izvajanju projektov,
- zbralo podkrepitevne dokaze iz različnih drugih virov, kot so triletna ocena agencije INEA, ki jo je leta 2018 uvedla Komisija, dokumenti v zvezi z ocenjevanjem in poročila Službe Komisije za notranjo revizijo.

⁷ Pregled se je osredotočal na projekte z najvišjo dodelitvijo sredstev EU iz večletnih razpisov iz let 2014 in 2015. To je pomenilo 56 % vseh projektov IPE – promet, njihov skupni znesek nepovratnih sredstev pa je znašal 18 milijard EUR (80 % skupnega prispevka EU za IPE – promet).

Opažanja

Agencija INEA je dosegla pričakovane koristi, pri čemer pa obstajajo nekatere omejitve, ki so povezane z omejitvami okvira

19 Sodišče je organizacijsko strukturo agencije INEA preučilo z dveh vidikov: ali je ustanovitev agencije prinesla pričakovane koristi v zvezi s prenosom programov in ali izpolnjuje naloge, ki so bile nanjo prenesene.

20 Pred ustanovitvijo agencije je Komisija leta 2013 izvedla obvezno analizo stroškov in koristi⁸. V njej so bile izpostavljene naslednje glavne koristi prenosa nalog na agencijo INEA v primerjavi s tem, da programe upravlja Komisija:

- skladnost med programskim portfeljem in stalnim poenostavljanjem procesov in postopkov,
- izboljšanje učinkovitosti v višini približno 54 milijonov EUR zaradi nižjih stroškov zaposlenih, potrebnih za upravljanje programov zunaj Komisije,
- sinergije iz upravljanja tesno povezanih področij pod okriljem iste izvajalske agencije, z verjetnim povečanjem učinkovitosti v prihodnosti.

Agencija INEA je razvila standardizirane postopke, s katerimi je bilo izvajanje poenostavljeno

21 Agencija INEA je razvila standardizirana orodja in postopke, s katerimi je bilo upravljanje programov poenostavljeno. Na primer, podatkovna zbirka TENtec, ki se uporablja za spremljanje IPE, ima dobro razvite module za elektronsko oddajo predlogov in spremljanje izvajanja projektov. Agencija INEA je razvila metodološke smernice za vse faze ciklusa upravljanja projektov. Deluje kot osrednja kontaktna točka

⁸ Analiza stroškov in koristi prenosa nekaterih nalog v zvezi z izvajanjem programov Unije v obdobju 2014–2020 na izvajalske agencije, avgust 2013. Pred prenosom pobude WiFi4EU je bila opravljena dodatna analiza stroškov in koristi.

za upravičence, tako da zagotavlja službo za pomoč uporabnikom in svetovalne storitve v zvezi s predložitvijo predlogov in poročanjem o izvajanju.

22 Zagotavlja tudi hitrejšo postopke odobritve nepovratnih sredstev: v obdobju 2007–2010 je bil povprečen čas, ki ga je njena predhodnica, agencija TEN-T EA, porabila za odobritev sredstev, 10 do 20 mesecev, povprečje agencije INEA pa je v obdobju 2014–2017 znašalo 7,7 do 8 mesecev. To potrjuje vmesna ocena IPE za obdobje 2014–2020, v kateri je bilo ugotovljeno, da se je način, na katerega agencija INEA upravlja nepovratna sredstva, izkazal za zelo učinkovitega.⁹ Tudi v triletni zunanji oceni agencije INEA se je poročalo, da so bili njena organizacija in upravljanje ter njeni operativni postopki in prakse zanesljivi, kot tudi to, da je večina upravičencev opazila nekatere poenostavitve postopkov.¹⁰

Upravni stroški agencije INEA so nižji od prvotnih ocen, stroški zaposlenih pa so nekoliko višji

23 Sodišče je preučilo upravne stroške agencije INEA, da bi ocenilo, ali se je povečala učinkovitost. V obdobju 2014–2018 so skupni upravni stroški znašali 105 milijonov EUR in so bili nižji od prvotne ciljne vrednosti v višini 111 milijonov EUR, izračunane za zgoraj omenjeno povečanje učinkovitosti.¹¹ To je bila predvsem posledica nižjih infrastrukturnih in operativnih odhodkov (za 6 milijonov EUR) ter odhodkov za podporo programov (za 5 milijonov EUR), kot je bilo predvideno. Stroški zaposlenih pa so bili za 5 milijonov EUR (7 %) višji od predvidenih, ker je prvotna ocena temeljila na

⁹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o vmesni oceni Instrumenta za povezovanje Evrope COM(2018) 66 z dne 14. februarja 2018.

¹⁰ Ta ugotovitev je temeljila na spletni anketi, opravljeni med vložniki in upravičenci (*Study Supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014–2016*, 5. februar 2019, Centre for Strategy and Evaluation Services).

¹¹ Ciljna vrednost za povečanje učinkovitosti v višini 111 milijonov EUR ne vključuje pobude WiFi4EU, ki je bila na agencijo INEA prenesena leta 2018. Zato je morala agencija INEA leta 2018 kriti upravne stroške vodenja pobude WiFi4EU, zlasti stroške plač, ki sprva niso bile del ciljne vrednosti.

povprečnih stroških zaposlenih brez upoštevanja indeksacije plač, prerazvrstitve uslužbencev in višjih stroškov za človeške vire.

24 Če bi skupni upravni stroški v celotni življenjski dobi agencije INEA ustrezali prvotni oceni ali bili od nje nižji, bi bilo mogoče doseči pričakovano povečanje učinkovitosti v višini 54 milijonov EUR. To bo mogoče oceniti šele po zaključku programov.

Sinergije so bile dosežene le pri omejenem številu ukrepov

25 Ena od glavnih pričakovanih koristi prenosa programov na agencijo INEA je bila vzpostavitev sinergij iz upravljanja tesno povezanih področij pod okriljem ene izvajalske agencije, z verjetnim povečanjem učinkovitosti v prihodnosti.¹² V skladu z uredbo o IPE je treba delovne programe usklajevati tako, da se izkoristijo sinergije med tremi sektorji, sprejet pa mora biti vsaj en večsektorski razpis za zbiranje predlogov.¹³

26 Sodišče je ugotovilo, da je možnost doseganja sinergij omejevalo več elementov. Nekatere od pričakovanih sinergij niso bile realistične zaradi bistvenih razlik med IPE in programom Obzorje 2020 ter med sektorji IPE. To so razlike v ciljih politike, področju uporabe in pravnih okvirih programov ter pravilih za izvajanje programov (osredotočanje na različne vrste deležnikov, pravna in finančna pravila).

27 Kljub tem težavam je INEA sprejela več ukrepov za doseganje sinergij med programom Obzorje 2020 in IPE, zlasti na področju prometa in energetike. Za promet je opredelila skupna tematska področja, razvrščena v štiri kategorije. Pristojnim generalnim direktoratom je bilo predstavljenih več pobud, kot sta vzpostavitev platforme agencije INEA, namenjene sinergijam med programom Obzorje 2020 in IPE, in uvedba kazalnikov inovacij za merjenje prioritet IPE. Vendar je bilo doslej v okviru IPE izvedeno le omejeno število raziskovalnih projektov. To je predvsem posledica

¹² Analiza stroškov in koristi iz leta 2013.

¹³ Člen 17(7) Uredbe (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010 (UL L 348, 20.12.2013, str. 129).

tega, da programi sami po sebi niso medsebojno usklajeni, in časa, ki je potreben, da raziskovalni projekti dosežejo tehnološko pripravljenost. V triletni zunanji oceni so bile ugotovljene tudi omejene sinergije med raziskovalnimi projekti programa Obzorje 2020 in infrastrukturnimi projekti IPE.

28 Ne glede na prizadevanja agencije INEA je med sektorji IPE manj sinergij od prvotno predvidenih. Edini večsektorski razpis s sinergijskimi učinki, ki je bil doslej objavljen, ni bil posebej uspešen. Sedmim projektom je bila dodeljena le nekaj več kot polovica njegovega proračuna (glej [tabela 2](#)). Z vmesno oceno IPE¹⁴ je bilo prav tako potrjeno, da je bilo majhno število ukrepov, ki so zajemali več sektorjev IPE, v glavnem posledica razlik v pravnih okvirih sektorjev. Zaradi tega je z večsektorskimi razpisi težko doseči sinergije. Primeri takih neskladnosti vključujejo različna pravila v treh sektorjih, na primer glede geografske lokacije ukrepa ali vrste upravičenega sredstva.

29 Tudi sinergije s programi, ki jih izvajajo druge izvajalske agencije in skupna podjetja, so omejene. V uredbi Sveta o ustanovitvi skupnega podjetja Shift2Rail¹⁵ je določeno, da so za dosego največjega možnega učinka pri uvajanju inovativnih rešitev potrebne tesne sinergije z drugimi programi EU, vključno z IPE. Kljub vzajemnim prizadevanjem za izmenjavo informacij o portfeljih in ugotavljanje možnega sodelovanja ali sinergij bi bilo usklajevanje med obema stranema mogoče okrepiti z namenom oblikovanja strukturiranih ukrepov.

30 Izziv je povezan s tem, da sta agencija INEA in Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja (EASME) skupaj odgovorni za izvajanje raziskovalnega programa na področju energetike v okviru programa Obzorje 2020. Agenciji usklajujeta razpise za zbiranje predlogov, svoj del programa pa upravljata ločeno, kar povzroča upravne stroške na obeh straneh, možnosti za nastanek sinergij pa so zaradi tega omejene.

¹⁴ COM(2018) 66 z dne 14. februarja 2018: Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o vmesni oceni Instrumenta za povezovanje Evrope.

¹⁵ Uvodna izjava 15 Uredbe Sveta (EU) št. 642/2014 z dne 16. junija 2014 o ustanovitvi skupnega podjetja Shift2Rail (UL L 177, 17.6.2014, str. 9).

Agencija INEA se spoprijema z omejitvami okvira

Agencija INEA izpolnjuje svoje naloge in dosega svoje ključne kazalnike smotrnosti, ki pa niso posebej usmerjeni k rezultatom, saj se ne osredotočajo na merjenje uspešnega izvajanja programov

31 Agencija INEA je bila pooblaščenca za izvajanje delov IPE in programa Obzorje 2020 (glej **Prilogo 1** za podrobnosti v zvezi s posameznimi pristojnostmi Komisije in agencije INEA). Pristojna je predvsem za:

- pripravo in objavo razpisov za zbiranje predlogov,
- organizacijo ocenjevanja postopkov (vključno s sprejemanjem predlogov projektov, preverjanjem upravičenosti in dopustnosti ter najemanjem zunanjih ocenjevalcev) in podporo Komisiji med končnim izbirnim postopkom,
- pripravo in sklepanje sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev, pri čemer deluje kot enotna kontaktna točka za nosilce projektov,
- zagotavljanje nadaljnjega tehničnega in finančnega spremljanja projektov, vključno z rednim nadzorom projektov, plačil in izterjav, ter revizij,
- zagotavljanje povratnih informacij Komisiji, in sicer s poročili o portfelju projektov ter drugimi prilagojenimi poročili in statističnimi podatki.

32 Sodišče je ugotovilo, da agencija INEA izpolnjuje svoje naloge, kot so opredeljene v njenem mandatu (odstavek **31**) in izmerjene na podlagi ključnih kazalnikov smotrnosti. Agencija INEA ima pet ključnih kazalnikov smotrnosti, ki jih je odobrila Komisija, s katerimi se meri uspešnost njenih nalog. V svojih letnih poročilih o dejavnostih te ključne kazalnike smotrnosti obravnava v celoti in strukturirano. V zvezi z vsemi ključnimi kazalniki smotrnosti dosledno dosega dobre rezultate, saj v celoti dosega vse ciljne vrednosti (glej **tabelo 3**).

Tabela 3 – Ključni kazalniki smotrnosti agencije INEA

Kazalnik	Ciljna vrednost	Rezultati
Stopnja izvrševanja odobritev za prevzem obveznosti	100 %	100 %
Stopnja izvrševanja odobritev plačil	100 %	100 %

Čas, potreben za sklenitev sporazuma o nepovratnih sredstvih	Sporazumi za več kot 98 % nepovratnih sredstev so bili sklenjeni pravočasno: • IPE: 9 mesecev (276 dni) • program Obzorje 2020: 8 mesecev (245 dni)	Vse ciljne vrednosti so bile dosežene v celoti.
Neto čas, potreben za plačilo	Več kot 98 % plačil je bilo izvedenih pravočasno: • 30 dni za predhodno financiranje • 60 dni za nadaljnje predhodno financiranje • 90 dni za vmesna/končna plačila	Vse ciljne vrednosti so bile dosežene v celoti.
Stopnja preostale večletne napake, odkrita pri naknadni reviziji	Stopnja napake pod 2 %	0,27–0,75 %

Opomba: Stopnja izvrševanja odobritev za prevzem obveznosti in stopnja izvrševanja odobritev plačil se nanašata na letne proračunske odobritve za prevzem obveznosti in letne načrtovane odobritve plačil – ne na prvotne ocene za celotni večletni finančni okvir.

Vir: Letni delovni programi in letna poročila o dejavnostih agencije INEA za obdobje 2014–2018

33 Ključni kazalniki smotrnosti agencije INEA so bistveni za merjenje njenega administrativnega upravljanja podpore EU za projekte. Vendar v svoji sedanji obliki zagotavljajo le malo informacij o kakovosti upravljanja programov. Agencija INEA na primer natančno spremlja svoj portfelj projektov, da bi zmanjšala tveganja, povezana s počasnim izvajanjem projektov. Sedanji kazalniki se ne nanašajo dovolj na stopnjo izvajanja programov ali črpanja sredstev (odstavki 60).

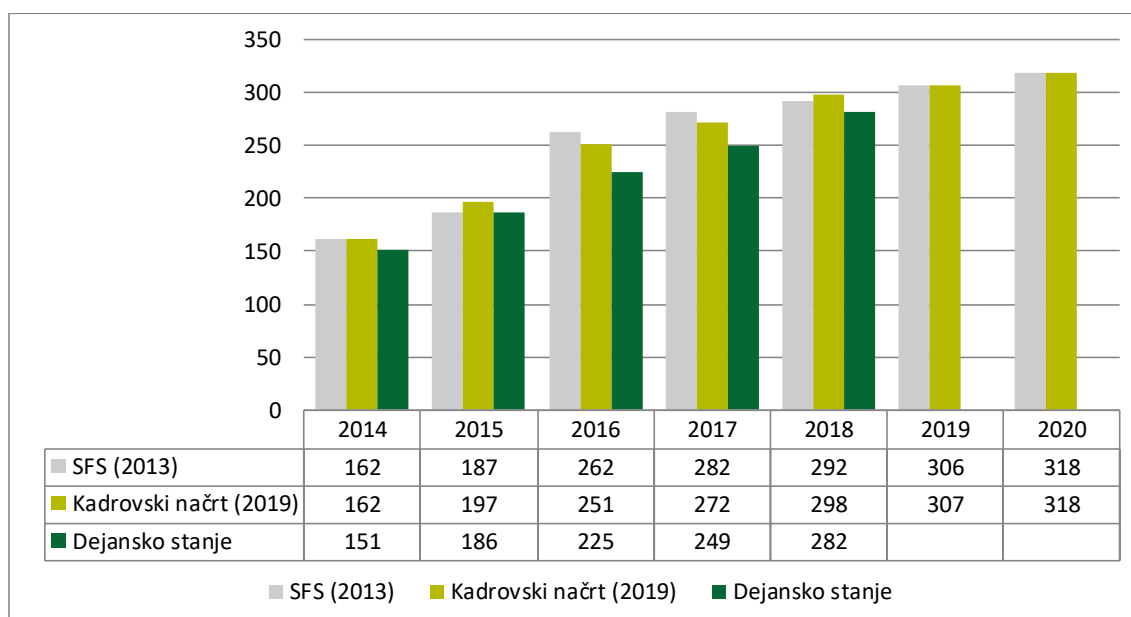
34 Druge izvajalske agencije uporabljajo podobne ključne kazalnike smotrnosti, nekatere pa uporabljajo tudi kazalnike, s katerimi se merijo učinkovitost upravljanja razpisov in ocen, spremljanja projektov ter zagotavljanja povratnih informacij pristojnim generalnim direktoratom in drugim strankam. Sodišče je v svojem posebnem poročilu o izvajalskih agencijah iz leta 2009 priporočilo, da bi bilo treba agencije nadzorovati na podlagi rezultatov, pri čemer bi bilo treba cilje SMART spremljati z omejenim številom ključnih kazalnikov smotrnosti.¹⁶

¹⁶ Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 13/2009 – Prenos nalog izvrševanja na izvajalske agencije: uspešna možnost?, odstavek 66.

Agencija INEA ima omejitve pri fleksibilnosti razporejanja svojih uslužbencev k najnujnejšim nalogam

35 Kadrovski načrt agencije INEA za obdobje do leta 2020 zajema do 318 ekvivalentov polnega delovnega časa. Med letoma 2014 in 2018 je bil ta načrt večkrat prilagojen v skladu s prerazporeditvijo delov proračuna programov porabe (glej [sliko 1](#)).

Slika 1 – Kadrovski načrt agencije INEA za obdobje 2014–2020 in dejansko število uslužbencev



Vir: *Specific Financial Statement*¹⁷, informacije, ki jih je zagotovila agencija INEA januarja in februarja 2019

36 Kar zadeva razporeditev uslužbencev v agenciji INEA, nekatere prvotne sektorske projekcije delovne obremenitve niso temeljile na ustrezni oceni potreb, zato dogovorjeno število uslužbencev ni ustrezalo dejanskim potrebam. Tudi portfelj programa IPE se je precej spremenil. Proračun IPE – IKT je na primer bistveno večji od prvotne ocene.

¹⁷ Posebni finančni izkaz *Specific Financial Statement* se v primeru prenosa nalog v zvezi z upravljanjem programov EU na izvajalsko agencijo predloži Odboru za izvajalske agencije in proračunskemu organu.

37 Agencija INEA nima potrebne fleksibilnosti za razporejanje svojih uslužbencev po sektorjih k najbolj nujnim nalogam, saj je število uslužbencev določeno po programih, znotraj programov pa po dejavnostih in generalnih direktoratih.¹⁸ Zaradi tega je agencija omejena. Agencija INEA zlasti v skladu z veljavnimi pravili nikakor ne more prerazporejati svojega osebja med IPE in programom Obzorje 2020. To omejuje fleksibilnost agencije INEA pri prilagajanju spremenljivi delovni obremenitvi.

38 Med letoma 2014 in 2018 je imela agencija INEA težave pri zaposlovanju, s katerim bi izpolnila svojo hitro rastočo potrebo po usposobljenih uslužbencih. Konec leta 2018 je zaposlovala 282 uslužbencev pri 298 odobrenih ekvivalentih polnega delovnega časa (glej [sliko 1](#)). Njena fluktuacija uslužbencev je leta 2016 znašala 11 %, leta 2018 pa 9 %. Septembra 2018 je agencija INEA sprejela politiko za zadržanje uslužbencev, ki temelji na ukrepih, kot so vključevanje in usmerjanje novih uslužbencev, prilagodljiv delovni čas in notranja mobilnost.

Komisija nima usklajenega mehanizma za večletno načrtovanje razpisov

39 V skladu s predlogom uredbe o IPE za obdobje 2021–2027 bi se časovni razpored in teme razpisov določili v triletnih delovnih programih. S takšnim večletnim načrtovanjem bi se lahko izboljšala usklajevanje in predvidljivost razpisov.¹⁹

40 V obdobju 2014–2020 delovne programe, vključno s časovnim razporedom razpisov, pripravljajo pristojni generalni direktorati, o njih pa po posvetovanju z odborom za usklajevanje IPE odloča Komisija na letni in ne na večletni ravni. Načrtovanje se redno prilagaja spremembam razmer, kot so nove zakonodajne pobude. Sodišče je odkrilo, da usklajevanje med različnimi generalnimi direktorati v zvezi z načrtovanjem razpisov za agencijo INEA občasno ustvarja izzive. To je posledica različnih pristopov generalnih direktoratsv k strateškemu načrtovanju v treh sektorjih IPE, ki so odvisni od notranjih zahtev in časovnih omejitev. To za agencijo INEA pomeni

¹⁸ V skladu z oddelkom 9.2.2 smernic za ustanovitev in delovanje izvajalskih agencij, ki se financirajo iz proračuna Unije (Sklep Komisije C(2014) 9109 final z dne 2. decembra 2014).

¹⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) št. 283/2014. V skladu s členom 19 se mora IPE izvajati v okviru delovnih programov. Komisija meni, da morajo biti prvi večletni delovni programi, vključno s časovnim razporedom razpisov za zbiranje predlogov ter temami in okvirnim proračunom, za prva tri leta novega IPE sprejeti do 31. decembra 2020, kot tudi predvideni okvir, ki pokriva celotno obdobje.

obdobja z največjo delovno obremenitvijo pri pripravljalnem delu in zaključitvi ocen razpisov. Na primer, v drugem in četrtem četrtletju leta 2018 je bilo veliko dela zaradi nenavadno velikega števila razpisov, ki so se izvajali hkrati.

Obstajajo pomanjkljivosti v sicer dobro organiziranih izbirnih postopkih IPE, tveganja pri izvajanju programa ter slabosti pri poročanju o smotrnosti

41 V tem oddelku je preučeno, kako Komisija in agencija INEA upravljata IPE med celotnim življenjskim ciklusom projekta: pri izbiri, izvajanju programa in poročanju o smotrnosti.

Izbirni postopki so dobro organizirani, vendar bi imeli koristi od večje usklajenosti in transparentnosti

Postopki za izbiro projektov so dobro organizirani

42 Komisija načrtuje razpise za zbiranje predlogov in opredeljuje merila za izbiro projektov v skladu z uredbami, ki so podlaga zanje.²⁰ Agencija INEA k temu pripravljalnemu delu prispeva na podlagi izkušenj, pridobljenih pri ocenjevanju in izvajanju prejšnjih projektov, nato pa objavi razpise. Pri vsakem razpisu se predlogi projektov ocenjujejo glede na merila za upravičenost, izbor in dodelitev sredstev.²¹ Vloge morajo izpolnjevati tudi formalne zahteve glede dopustnosti.

43 Ocenjevanje predlogov projektov in dodelitev finančne pomoči sta razčlenjena v faze. Postopki ocenjevanja predlogov projektov IPE so razdeljeni v dve fazi: zunanje in notranje ocenjevanje. Postopek je podrobno opisan v [okviru 1](#).

²⁰ Člena 3 in 4 Uredbe (EU) št. 1316/2013, Uredba (EU) št. 1315/2013, Uredba (EU) št. 347/2013, Uredba (EU) št. 283/2014.

²¹ Členi 197–199 finančne uredbe. Merila za upravičenost se nanašajo na pravno naravo vložnikov in vključujejo skladnost z ustrežno zakonodajo EU. Namen meril za izbor je oceniti sposobnost vložnika, da dokonča predlagani ukrep. Merila za dodelitev sredstev se uporabljajo za ocenjevanje kakovosti predlogov.

Okvir 1

Postopki ocenjevanja v treh sektorjih IPE

- (1) **Preverjanja dopustnosti in upravičenosti, vključno z merili za izbor (pristojnost agencije INEA).** Agencija INEA preveri dopustnost predlogov projektov ter merila za upravičenost in izbor. Vsak predlog projekta morajo ovrednotiti vsaj trije strokovnjaki. Agencija INEA strokovnjake izbere v dogovoru s pristojnim generalnim direktoratom. V tej fazi je postopek ocenjevanja v vseh treh sektorjih enak.
- (2) **Prva faza (ocenjevanje zunanjih strokovnjakov, ki ga organizira agencija INEA)** Agencija INEA v sodelovanju s pristojnim generalnim direktoratom organizira informativni sestanek, na katerem zunanje strokovnjake seznani s cilji razpisa/delovnega programa in merili za dodelitev sredstev (ki se med sektorji razlikujejo), ki bi jih morali uporabiti pri ocenjevanju predlogov projektov in pripravi posameznih poročil o oceni. Tem ocenam sledijo sestanki za doseganje soglasja, ki jih vodi agencija INEA, na katerih se strokovnjaki dogovorijo glede končne ocene posameznega predloga projekta. Število zahtevanih točk je tri od petih za vsako merilo.

Agencija INEA je pri nekaterih razpisih v obeh fazah ocenjevanja vključila neodvisne opazovalce, da bi spremljali postopek ocenjevanja, poudarili problematična področja in predlagali izboljšave.

	IPE – promet	IPE – energetika	IPE – IKT
Merila za dodelitev sredstev, ki so jih uporabili zunanji strokovnjaki	– relevantnost – učinek – izdelanost – kakovost	– izdelanost – čezmejna razsežnost – pozitivni zunanji učinki in učinek ukrepa na solidarnost – potreba po premostitvi finančnih ovir – zanesljivost izvedbenega načrta	– relevantnost – kakovost in učinkovitost izvajanja – učinek – trajnostnost
Navodila za razlago meril	Ustna predstavitev, vključno s predstavitvenim gradivom, vendar brez podrobnih pisnih navodil	Ustna predstavitev, vključno s predstavitvenim gradivom in podrobnimi pisnimi navodili	Ustna predstavitev, vključno s predstavitvenim gradivom in pisnimi navodili od leta 2018 naprej
Prednostna razvrstitev	Ne	Da	Da

(3) Druga faza (ocenjevanje, ki ga opravijo odbori in organizira pristojni generalni direktorat)

	IPE – promet	IPE – energetika	IPE – IKT
Postopek na pristojnem generalnem direktoratu	Ocenjevanje se izvede v dveh korakih: pri prvem v okviru notranje komisije za ocenjevanje, pri drugem pa v okviru izbirnega odbora (obema predseduje GD MOVE). Notranja komisija pregleda rezultate prve faze ocenjevanja.	Notranji ocenjevalni odbor GD ENER je pristojen za ocenjevanje predlogov na podlagi vsakega merila za dodelitev sredstev, vključno s tistimi, ki jih v prvi fazi ocenjevanja uporabljajo zunanji strokovnjaki.	Postopek ocenjevanja izvede ocenjevalni odbor (ki mu predseduje GD CNECT) po posvetovanju z generalnimi direktorati/enotami, ki so pomembno povezani z razpisi.

Merila za dodelitev sredstev, ki se uporabljajo v drugi fazi	Izbirni odbor na podlagi splošnih ciljev za financiranje, prioritet in političnih vprašanj v okviru IPE – promet pregleda predloge za financiranje, ki temeljijo na delu notranje komisije za ocenjevanje. Ta pregled bi moral vključevati zlasti rezultate zunanjega ocenjevanja in analizo: (i) medsebojnega dopolnjevanja ukrepov, (ii) dodane vrednosti EU, (iii) morebitnih sinergij, (iv) proračunskih omejitev, (v) učinka finančnega vzvoda sredstev EU in Evropskega sklada za strateške naložbe, (vi) geografske uravnoteženosti, (vii) uravnoteženega razvoja omrežja in (viii) tveganj dvojnega financiranja.	Odbor oceni predloge glede na naslednji dve merili za dodelitev sredstev: (i) prioriteto in nujnost ukrepa, in sicer to, ali bodo s projektom odpravljena ozka grla, ali bo z njim odpravljena izoliranost na področju energetike in ali bo projekt prispeval k notranjemu energetskega trgu, ter (ii) stimulativni učinek finančne pomoči na dokončanje ukrepa (skupni ponder teh dveh meril je 30 % za dela in 40 % za študije).	Notranji odbor ne opravi dodatne ocene predlogov. Namesto tega preveri tveganje dvojnega financiranja, opozori na premisleke, pomembne z vidika politike, ki bi jih bilo treba upoštevati pri pripravi sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, in oceni pristop financiranja, ki temelji na oceni zunanjih strokovnjakov.
Odstopanje od nasveta zunanjih strokovnjakov	V izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih se komisija lahko odloči za odstopanje od priporočil zunanjih strokovnjakov.	Skupni ponder ocene strokovnjakov je 70 % za dela in 60 % za študije. Odbor lahko odstopa od nasveta strokovnjakov, če svojo odločitev ustrezno utemelji,	Odbor se zanaša na prednostno razvrstitev, ki so jo pripravili zunanji strokovnjaki z uporabo meril, opredeljenih v razpisih.

		pri čemer je treba njegove argumente jasno evidentirati.	
Končna prednostna razvrstitev predlogov	Je ni. Mnenje strokovnjakov služi kot osnova za delo notranje ocenjevalne komisije/izbirnega odbora, ki določi končni seznam izbranih projektov.	Da, mnenje strokovnjakov služi kot podlaga, ocenjevalni odbor pa določi končno število točk in prednostno razvrstitev predlogov projektov.	Da, na podlagi prednostne razvrstitve, ki so jo pripravili zunanji strokovnjaki.
Rezervni seznam	Doslej se ni uporabljal, vendar načeloma ni izključen.	Doslej se ni uporabljal, vendar načeloma ni izključen.	Ne pri vseh razpisih.
Vloga agencije INEA	Direktor agencije INEA je član izbirnega odbora.	Agencija INEA imenuje opazovalca za notranje ocenjevanje.	Agencija INEA imenuje opazovalca za notranje ocenjevanje.

44 Komisija po ocenjevanju in izboru ter posvetovanju s koordinacijskim odborom držav članic za IPE sprejme sklep, ki vključuje seznam izbranih projektov. Agencija INEA je nato odgovorna za sklepanje, spremljanje in izvajanje zadevnih sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev z nosilci projektov kot upravičenci do sredstev EU.

Postopki izbire projektov, ki se uporabljajo v sektorjih IPE, bi morali biti še bolj usklajeni

45 Eden od ciljev prenosa odgovornosti za vse sektorje IPE na agencijo INEA sta bili poenostavitev in uskladitev postopkov (odstavek 20). Sodišče je ugotovilo, da agencija INEA in njeni pristojni generalni direktorati še niso dovolj analizirali postopkov ocenjevanja v treh sektorjih IPE, da bi opredelili najboljše prakse ter nato uskladili uporabljen postopek in merila.

46 Kot je prikazano v *okviru 1*, je ocenjevanje predlogov projektov v treh sektorjih IPE organizirano različno. Te razlike so opazne pri merilih za dodelitev sredstev (v ubeseditvi in vsebini), ponderiranju meril (obstaja le pri IPE – energika) in

prednostnem razvrščanju predlogov projektov (ki se uporablja za IPE – energetika in IPE – IKT, za IPE – promet pa ne).

Razlike med sklepom Komisije o dodelitvi sredstev in priporočilom strokovnjakov

47 Ker strokovnjaki podrobno pregledujejo predloge projektov in ker agencija INEA v izbor strokovnjakov in organizacijo ocenjevanj vlaga čas in vire, bi morala ocena, ki jo pripravijo zunanji strokovnjaki, prispevati k sklepu Komisije o dodelitvi sredstev.²² Čeprav končni sklep o dodelitvi sredstev sprejme Komisija, bi morala biti odstopanja od zunanje ocene utemeljena in dobro dokumentirana v skladu s smernicami Komisije za upravljanje nepovratnih sredstev za IPE – energetika ali besedilom razpisov za IPE – promet. To je pomembno za transparentno porabo sredstev EU.

Pri IPE – promet je treba povezavo med zunanjo oceno in sklepom o dodelitvi sredstev bolje dokumentirati

48 Sodišče je ugotovilo, da se pomembnost, ki se v končnem sklepu Komisije o dodelitvi sredstev pripisuje priporočilom zunanjih strokovnjakov, vključno s ponderjem, med sektorji IPE razlikuje. Na primer, pri IPE – promet višje število točk pri zunanji oceni ni sistematično privedlo do končne izbire priporočenih projektov. Nekateri projekti, ki so pri zunanjem ocenjevanju dobili višje število točk, niso bili sprejeti, medtem ko so bili drugi projekti z nižjim številom točk izbrani. Na koncu je bilo sofinanciranih 68 % vseh predlogov projektov, ki so jih priporočili zunanji strokovnjaki. Politični vidiki so imeli pomembno vlogo pri končnem izbirnem postopku v skladu z določbami delovnega programa in besedila razpisa.

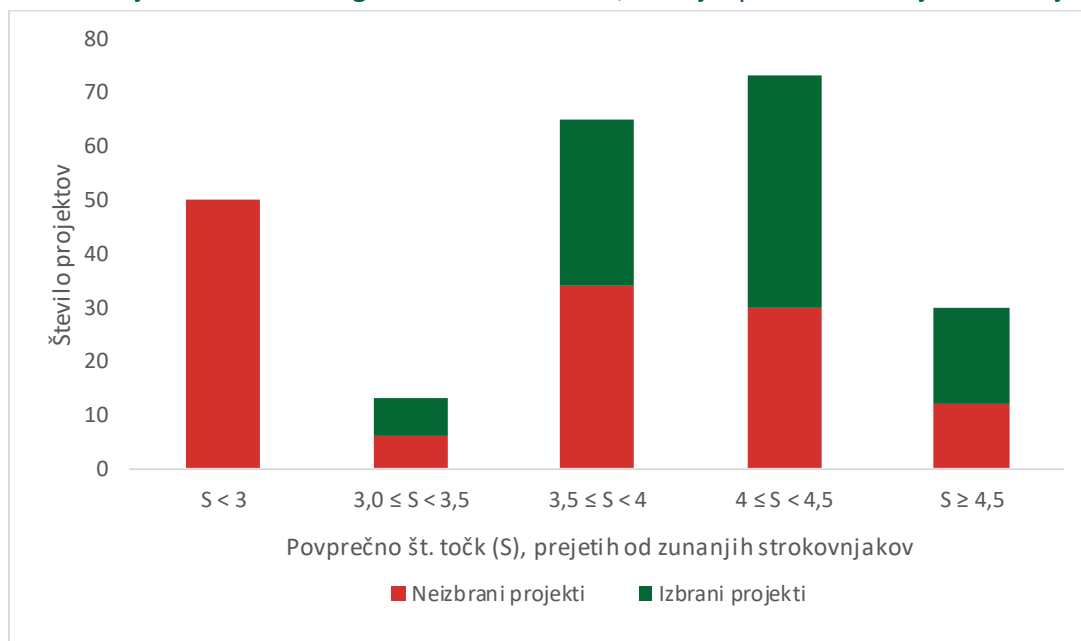
49 Vpliv zunanjega ocenjevanja na končni izbor projektov se zaradi razlik v končnem izbirnem postopku od sektorja do sektorja razlikuje. Pri IPE – promet se število točk v glavnem uporablja za razvrščanje projektov nad ali pod vnaprej določen prag brez prednostne razvrstitve. Posledica tega je sistem, v katerem verjetnost izbire ni odvisna od števila točk, ki jih priporočenim projektom podelijo zunanji strokovnjaki. To je prikazano v nadaljevanju na primeru dveh razpisov (enega v okviru IPE – promet in enega v okviru IPE – energetika). Iz [slike 2](#) je razvidno, da je pri razpisu IPE – promet verjetnost izbire projekta predloga praktično neodvisna od povprečnega števila točk, ki ga predlog prejme od zunanjih strokovnjakov, ko enkrat doseže minimalno število točk,

²² Med revizijo je agencija INEA Sodišču sporočila, da je pri ocenjevanju predlogov projektov IPE sodelovalo 380 zunanjih strokovnjakov, ki so za to po ocenah porabili 5 050 dni.

in sicer tri. Sodišče ni ugotovilo sistematične povezave med številom točk predlogov projektov, ki so jih priporočili zunanji strokovnjaki, in končnim seznamom Komisije z izbranimi projekti.

Slika 2 – Število točk, ki so jo jih podelili zunanji strokovnjaki, in končni izbor projektov pri enem od razpisov IPE – promet (MAP 2014 F01)

Enaka verjetnost izbire ne glede na število točk, ki so jih podelili zunanji strokovnjaki

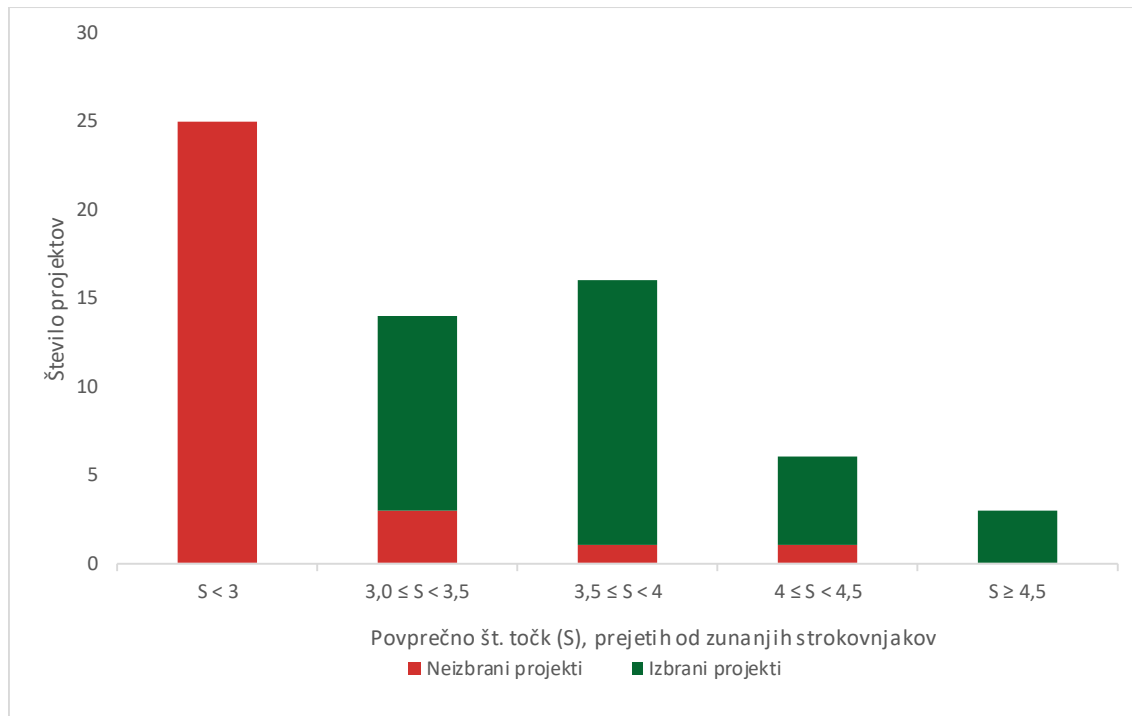


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je posredovala agencija INEA

50 Nasprotno pa pri IPE – energetika in IPE – IKT obstaja tesna povezava med številom točk, ki so jih podelili zunanji strokovnjaki, in končnim izborom Komisije (glej [sliko 3](#) za IPE – energetika).

Slika 3 – Število točk, ki so jo jih podelili strokovnjaki, in končni izbor projektov pri enem od razpisov IPE – energetika (2014)

Višja verjetnost izbire pri višjem številu točk, ki so jih podelili zunanji strokovnjaki



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, ki jih je posredovala agencija INEA

51 Poleg tega Komisija za IPE – promet ne evidentira povsem jasno, v kolikšni meri je pri končnem izboru upoštevana ocena zunanjih strokovnjakov. Zapisnik izbirnega odbora ne vsebuje podrobnosti o sklepih o dodelitvi sredstev. Postopki, ki jih Komisija uporablja za končni izbor projektov IPE – promet, zato niso ustrezno dokumentirani.

Nekateri projekti so bili izbrani, čeprav pri zunanji oceni niso prejeli minimalnega števila točk

52 Sodišče je ugotovilo, da je Komisija v več primerih izbrala projekte, ki od zunanjih strokovnjakov niso prejeli niti minimalnega števila točk. V obdobju 2014–2020 je Komisija izbrala 14 projektov IPE – promet v višini približno 711 milijonov EUR nepovratnih sredstev EU, ki jih zunanji strokovnjaki zaradi stopnje izdelanosti, kakovosti ali vpliva niso priporočili za financiranje.²³ Agencija INEA je nasprotovala izboru šestih od teh projektov (katerih znesek sofinanciranja je skupaj znašal približno 411 milijonov EUR), pri čemer se je sklicevala na ocene zunanjih strokovnjakov. Kljub

²³ V okviru IPE – promet je bilo za dodelitev nepovratnih sredstev v višini 23 milijard EUR skupno izbranih 711 projektov (glej [tabelo 2](#)).

temu se je izbirni odbor odločil, da bo izbral vse, pri čemer se je skliceval na njihovo dodano vrednost EU, širše koristi za omrežje, učinek finančnega vzvoda sredstev EU ali politični signal drugi državi članici, čeprav niti ta merila niti njihovo ponderiranje v oceni niso dovolj pojasnjeni. Primer takega projekta je predstavljen v [okviru 2](#). Pri IPE – energetika so bila za dva projekta odobrena nepovratna sredstva v skupni višini 41 milijonov EUR, ki jih je sofinancirala EU, čeprav zunanji strokovnjaki teh dveh projektov niso priporočili za financiranje.

Okvir 2

Primer projekta, ki so ga strokovnjaki in agencija INEA zavrnili, izbirni odbor IPE pa izbral

Predlog projekta v zvezi z elektrifikacijo železniške proge v eni od držav članic so strokovnjaki zavrnili, ker ne bi imel dejanskega vpliva, če organi v sosednji državi članici ne bi pospešili elektrifikacije iste proge na drugi strani meje. Iz istega razloga je temu projektu nasprotovala tudi agencija INEA.

Izbirni odbor je projekt kljub temu izbral in mu dodelil nepovratna sredstva v višini 19 milijonov EUR. Organi sosednje države članice projekta pri svojem dolgoročnem načrtovanju za leto 2030 še vedno niso uvrstili med prioritete, zato bo njegov učinek ostal majhen.

Uporabljena merila za dodelitev sredstev morajo biti bolj jasna

53 V skladu s členom 199 finančne uredbe mora Komisija pri izbiri projektov opredeliti jasna merila za dodelitev sredstev, tako da je kakovost predlogov mogoče oceniti glede na cilje. Agencija INEA organizira informativne sestanke za zunanje strokovnjake in jim zagotavlja informativno gradivo, da bi bolje razumeli merila.

54 Analiza točkovanja v okviru posameznih zunanjih ocen, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala odstopanja in nedoslednosti pri točkovanju na podlagi meril za dodelitev sredstev. To potrjuje tudi ugotovitev zunanjih opazovalcev, ki menijo, da so bila merila za dodelitev sredstev na splošno sicer dobro razumljena, posamezni strokovnjaki pa so merila za ocenjevanje v več primerih razumeli različno. Ocenjevalci so o teh razhajanjih (glej primere v [okviru 3](#)) razpravljali in dosegli skupno stališče na sestankih za doseganje soglasja. Pri IPE – energetika imajo strokovnjaki na voljo podrobna pisna navodila za razlago meril za dodelitev sredstev, od leta 2018 pa tudi pri IPE – promet.

Okvir 3

Primeri težav v zvezi z razlago meril za dodelitev sredstev

Zunanji opazovalci so v svojih poročilih poudarili težave glede jasnosti meril.

V skladu s poročili je treba zagotoviti, da so podrobni opisi meril in podmeril za dodelitev sredstev med celotnim postopkom vrednotenja dosledni. Opazovalci ugotavljajo, da so strokovnjaki na nekaterih sestankih za doseganje soglasja uporabljali nekoliko drugačne opise meril, ki niso bili navedeni v pripravljalnem gradivu za razpis (IPE – IKT, razpisi iz leta 2017).

Opazovalci menijo, da je bilo v zvezi z razlago in uporabo meril za dodelitev sredstev vedno nekaj težav. Kot so opazili, je bilo v tej fazi pomembno ocenjevalce občasno opozoriti na to, kaj določena ocenjevalna merila pomenijo v posebnih okoliščinah (na primer, kako se razlaga izdelanost del, študij in mešanih projektov) in da mora biti število točk skladno s komentarji in pripombami. Na nekaterih sestankih za doseganje soglasja so opazili, da so imeli strokovnjaki različna mnenja o tem, kaj je bilo izrecno navedeno v predlogu in kaj je mogoče sklepati iz opisa predloga (IPE – promet, razpisi iz leta 2014 v okviru letnega in večletnega delovnega programa).

55 Zlasti temeljita ocena meril izdelanosti in kakovosti je ključna za predvidevanje težav, ki bi lahko vplivale na pravočasno izvajanje projektov. Agencija INEA je kot enega od glavnih razlogov za to, zakaj je izvajanje počasnejše od časovnega načrta, navedla, da načrtovanje ni dovolj realistično. Zunanji strokovnjaki so kot glavne težave v zvezi z izdelanostjo projektov opredelili pridobivanje zemljišč, presoje vplivov na okolje ter finančno in tehnično pripravljenost.

56 Sodišče je ugotovilo, da strokovnjaki na podlagi dokumentov, predloženih v vlogi, ne morejo vedno ustrezno oceniti izdelanosti projektov. Dela se lahko začnejo tudi do 18 mesecev po predložitvi predloga. Poleg tega lahko projekti vključujejo tako študije kot dela ali pa se dela izvedejo hkrati s študijami v ločenem projektu. To pomeni, da je projekt mogoče predložiti, čeprav je komponenta v zvezi z deli še vedno v zgodnji fazi izdelanosti. Ocenjevanje izdelanosti takih projektov je zahtevno, saj številne pomembne informacije niso znane do zaključka študije.

Obstaja tveganje, da IPE ne bo izveden v celoti

57 Sodišče je preučilo trenutno stanje izvrševanja proračuna IPE in ukrepanje agencije INEA za zagotovitev njegove porabe. Za doseg konkretnih koristi v prometnem, energetske in telekomunikacijskem sektorju je treba proračun upravljati

preudarno in ga porabljati za relevantne in ustrezne naložbene projekte, ki se nato pravočasno izvedejo.

Obstaja tveganje nezadostnega izvajanja IPE

58 V uredbi o IPE so bile ocenjene potrebe po financiranju na področju prometa, telekomunikacij in energije, ki so bile bistveno višje od 33 milijard EUR na voljo v proračunu za obdobje 2014–2020.²⁴ V uredbi za predhodni instrument, program TEN-T za obdobje 2007–2013, je bila podobna ocena.

59 Kljub navedenim potrebam se proračun za TEN-T za obdobje 2007–2013 ni v celoti porabil. Stopnja črpanja sredstev je ob zaključku znašala 74 % proračuna. Pri tem je bilo od skupnega zneska v višini 7,4 milijarde EUR dejansko porabljenih le 5,5 milijarde EUR.²⁵ To pomeni, da se vsak četrti evro ni porabil za naložbe. Kljub temu je bil celoten proračun dodeljen projektom. Glavni razlog za počasno porabo finančnih sredstev so bili zamude in nezadostna izvedba infrastrukturnih projektov, ki so sčasoma negativno vplivali na splošno izvajanje programa.

60 Agencija INEA spremlja napredek pri izvajanju, ki pa ga smiselno ne primerja s stopnjo izvajanja predhodnega programa. Kljub temu več elementov kaže na to, da je poraba sredstev EU pri trenutnem programu še vedno počasna. Glede na načrt agencije INEA bi moral kumulativni znesek prevzetih proračunskih obveznosti v letu 2018 znašati 19 milijard EUR, dejanska raven pa je bila 14 milijard EUR, tj. 26 % manj, kot je bilo pričakovano.²⁶ Do januarja 2019, pet let po začetku programskega obdobja, je bilo izplačanih manj kot četrtnina sredstev IPE, dodeljenih projektom (glej [tabela 4](#)).

²⁴ V uvodni izjavi 3 Uredbe št. 1316/2013 so bile potrebne naložbe v vseevropska omrežja v prometnem, telekomunikacijskem in energetskega sektorju do leta 2020 ocenjene v višini 970 milijard EUR.

²⁵ Stopnja črpanja sredstev za TEN-T bi bila še nižja, če agenciji TEN-T EA približno ene tretjine proračunskih sredstev ne bi uspelo dodeliti dvakrat, in sicer s ponovno vključitvijo sredstev iz neuspešnih projektov v nova nepovratna sredstva na podlagi 2,3 milijarde EUR vrednih razpisov *reflow calls*.

²⁶ Agencija INEA po podpisu sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev sredstva dodeli v skladu z načrtovanimi plačili za zadevno leto. Prevzete proračunske obveznosti tako odražajo le del proračuna, dodeljenega projektom.

Tabela 4 – Izvajanje IPE za obdobje 2014–2020 v milijonih EUR

	Nepovratna sredstva, dodeljena projektom	Prevzete proračunske obveznosti	Plačila	% plačil/ nepovratnih sredstev
Promet	22 870	11 868	5 416	24 %
Energetika	2 400	1 836	416	17 %
Telekomunikacije	228	208	100	44 %
Sinergija	21	21	8	40 %
Vse skupaj	25 519	13 933	5 940	23 %

Vir: informacije, ki jih je zagotovila agencija INEA (stanje januarja 2019)

61 Stopnja plačil je še posebej nizka za IPE – energetika in IPE – promet, v okviru katerih znaša 17 % oziroma 24 % prvotnih proračunskih sredstev. Razlog za to nizko stopnjo je zamuda pri izvajanju projektov. Do januarja 2019 so bili sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev za 76 projektov (v skupni vrednosti nepovratnih sredstev EU v višini 4 milijarde EUR) spremenjeni tako, da se je rok za izvajanje podaljšal vsaj za eno leto. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so te spremembe odražale le majhno število zamud. V resnici prihaja do zamud pri veliko več projektih, kar je razvidno iz notranje analize agencije INEA:

- o za IPE – promet je bilo z vmesnim pregledom ocenjeno izvajanje vzorca 356 projektov. Pri več kot polovici projektov so bile zamude: pri 156 projektih so trajale vsaj eno leto, pri 50 projektih pa manj kot eno leto. Ob zaključku so zamude v povprečju trajale 10,7 meseca,
- o pri IPE – energetika so bile ob koncu leta 2017 pri približno dveh tretjinah od 39 tekočih projektov, ki jih je pregledala agencija INEA, zamude, ki so v povprečju znašale 6,5 meseca.

Projekti, pri katerih prihaja do zamud, ob predložitvi pogosto niso dovolj izdelani

62 Pristojni generalni direktorati načrtujejo razpise za zbiranje predlogov in s tem odločajo o razdelitvi proračunskih sredstev (odstavka 39 in 40). Iz tega razloga je agencija INEA precej proračunskih sredstev IPE dodelila že v zgodni fazi programskega obdobja. Tako je v okviru razpisov iz let 2014 in 2015 dodelila 85 % sredstev za IPE – promet. Proračun za IPE – promet je samo za leto 2014 znašal 12 milijard EUR ali 52 % skupnega zneska za to obdobje v višini 23 milijard EUR.

63 Ker je bilo toliko proračunskih sredstev dodeljenih v okviru prvih razpisov in ker so vložniki težko predvideli prihodnje razpise, nekateri izbrani projekti niso bili dovolj izdelani.

64 Ker večletnega načrta razpisov ni bilo, so upravičenci vlagali vloge kljub temu, da bi nekateri projekti imeli več koristi od tega, če bi bili predloženi kasneje. Notranja analiza agencije INEA je pokazala, da je bila pomanjkljiva izdelanost prvotnih predlogov pogost razlog za zamude pri projektih. V **okviru 4** je primer neizdelanega projekta. Pri osmih od 12 projektov²⁷, ki so bili doslej predčasno končani, je bil razlog za to neizdelanost projektov.

Okvir 4

Primer neizdelanega projekta: gradnja energetskih povezav med dvema državama članicama

Na razpisu IPE – energetika iz leta 2014 sta bili za zasnovo in gradbena dela v zvezi z energetsko povezavo med dvema državama članicama vloženi dve vlogi.

Strokovnjaki so gradbenemu projektu za izdelanost dodelili le tri od petih točk. Projekt je sicer prejel minimalno število točk za financiranje, toda na splošno je bilo ocenjeno, da še ni pripravljen. Izbrana sta bila oba projekta, pri čemer naj bi se gradbeni projekt začel izvajati šele maja 2016.

Konec leta 2018 je imel študijski projekt zamudo, ki je znašala 22 mesecev. Gradbeni projekt je imel zamudo, ki je trajala 24 mesecev.

Zamude she spremljajo, vendar pa to ne zagotavlja pravočasnega sprejetja popravilnih ukrepov

65 Za agencijo INEA je bistveno, da pozorno spremlja tehnično in finančno izvajanje projektov, da je mogoče pravočasno sprejeti uspešne popravne ukrepe. Porabo sredstev je mogoče pospešiti s sprostitvijo sredstev, dodeljenih premalo uspešnim projektom, da bi se porabila za naložbe v druge projekte. Če se pri projektu vsa nepovratna sredstva ne porabijo, se lahko neporabljeni zneski dajo na voljo za druge projekte na podlagi novega razpisa za zbiranje predlogov. To je mogoče le, če se status projektov dovolj pozorno spremlja, da se odkrije slabo izvajanje.

²⁷ Vendar je to le majhen del 1 233 izbranih projektov. Za 12 projektov je bil prvotno dogovorjen prispevek EU v skupni višini 112 milijonov EUR.

V sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev financiranje ni odvisno od doseganja mejnikov

66 Agencija INEA na podlagi sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev nadzoruje izvajanje dejavnosti, ki se podpirajo. Čeprav sporazumi vsebujejo določbe, na podlagi katerih lahko agencija INEA prekine ukrep, pri katerem ni zadostnega napredka, roki za izvedbo konkretnih mejnikov niso neposredno povezani s financiranjem EU.

V poročilih o stanju ukrepa zamude pri projektih niso zmeraj razkrite

67 Agencija INEA za spremljanje tehničnega in finančnega izvajanja projektov IPE – energetika in IPE – promet uporablja poročila o stanju ukrepov. Poročila o stanju ukrepov so letna poročila o napredku, ki jih pripravi upravičenec. Vsebujejo določene informacije o napredku projekta, obstaja pa tveganje, da z njimi ne bo vedno opisan celoten obseg zamud ali premajhne porabe, čeprav morajo upravičenci v skladu s sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev o njih poročati. Sodišče je v svoji analizi vzorca poročil o stanju ukrepa²⁸ navedlo, da se o zamudah, ki vplivajo na obdobje izvajanja projektov, ne poroča vedno v celoti, temveč se ugotovijo šele kasneje, z vmesnim pregledom.

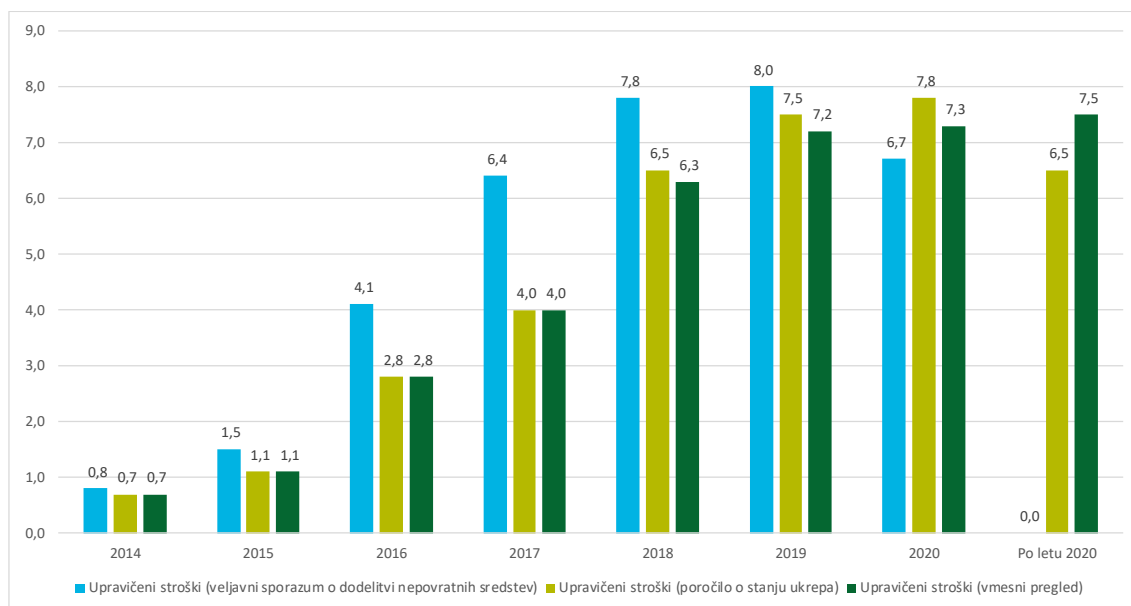
Vmesni pregled in fiksni končni datum za izvajanje sta predvidena samo pri IPE – promet

68 Leta 2010 se je GD MOVE zaradi izzivov, ki jih za uspešno porabo sredstev predstavljajo neuspešni projekti, odločil, da bodo sredstva, ki ne bodo porabljen za projekt v določenem obdobju, iz tega projekta umaknjena in vrnjena v proračun, da se predodelijo drugim. V zvezi s tem je GD MOVE kot končni rok za izvajanje IPE – promet določil 31. december 2023, kar pomeni, da bo sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev mogoče sklepati in podaljševati le do tega datuma. To je nujna podlaga za sprostitev, saj bi se projekti sicer lahko podaljševali za nedoločen čas tudi brez napredka. Poleg tega je agencija INEA v okviru vmesnega pregleda 356 projektov za obdobje 2017/2018 opravila obsežno analizo statusa izvajanja portfelja projektov IPE – promet. S pomočjo zunanjih strokovnjakov je ocenila napredek pri projektih in predlagala prilagoditve tehničnega področja uporabe, proračuna in izvedbenih pogojev. Situacijo je analizirala bolj realistično in pri tem ugotovila več zamud od tistih, o katerih se je poročalo v poročilih o stanju ukrepa, zaradi česar je bilo mogoče

²⁸ Na primer, pri petih od desetih gradbenih projektov IPE – promet, ki jih je Sodišče pregledalo, je bilo obdobje izvajanja spremenjeno šele po vmesnem pregledu.

prilagoditi profile porabe več projektov (glej [slika 4](#)). Pri več kot polovici od 139 ukrepov, ki naj bi se zaključili do aprila 2019, je bilo treba podaljšati rok za izvajanje ali zmanjšati financiranje.

Slika 4 – Primerjava združenih profilov porabe projektov IPE – promet glede na sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev, poročila o stanju ukrepa in vmesni pregled (v milijardah EUR)



Opomba: Profil porabe je proračun, dodeljen projektu v letih njegovega izvajanja.

Vir: vmesni pregled agencije INEA (2018)

69 Na podlagi tega je bilo v zvezi s temi 139 projekti izterjanih 46 milijonov EUR. Za preostalih 217 projektov je bilo v vmesnem pregledu ugotovljeno, da bi lahko sprostitev na koncu znašale eno milijardo EUR, tj. dvajsetkrat več od izterjanega zneska. O tem, kako ukrepati v zvezi s temi informacijami, še ni bila sprejeta uradna odločitev. Glede na razgovore Sodišča z uslužbenci agencije INEA bi lahko prihodnje sprostitev bile še višje.

70 Pri IPE – energetika ni načrtov za zmanjšanje nepovratnih sredstev in njihovo ponovno vključitev v program. Ni ne končnega roka za izvedbo ne vmesnega pregleda. Doslej je bilo izvajanje v energetskega sektorja počasnejše kot v prometnem (glej [tabelo 4](#)). Zato bi se izvajanje IPE – energetika lahko zavleklo občutno dlje kot le do konca programskega obdobja.

Agencija INEA s popravljivimi ukrepi za projekte, ki imajo zamude, tveganj ne obravnava v celoti

71 Čeprav lahko agencija INEA z različnimi orodji za spremljanje zelo natančno predvidi stopnje črpanja, se z dosedanjim ukrepanjem obstoječa tveganja ne obravnavajo v celoti. Čeprav agencija INEA pristojnim generalnim direktoratom poroča o zamudah, njen mandat za sprejetje popravljivih ukrepov ni bil podrobno opredeljen.

72 Ker se bo obdobje 2014–2020 končalo naslednje leto, obstaja tveganje, da se bodo plačila, sprostitev in vračila v prihodnjih mesecih znatno povečali. To lahko negativno vpliva na izvajanje: če se sredstva sprostijo prepozno v programskem obdobju, bi lahko imela agencija INEA le malo časa za to, da sredstva ponovno vloži v druge projekte.

73 Sodišče je svojem posebnem poročilu št. 17/2018 o deljenem upravljanju sredstev EU za kohezijo ugotovilo, da pri ukrepih za povečanje črpanja sredstev proti koncu programskega obdobja obstaja možnost, da niso dovolj osredotočeni na rezultate. Zato je pomembno, da se uporabljajo vsa obstoječa orodja za zagotovitev uspešne porabe sredstev v celotnem obdobju izvajanja. Sodišče je prav tako ugotovilo, da v primeru, ko je velik del sredstev treba upravljati še po začetku naslednjega programa, lahko to posredno vpliva na zamude pri njegovem izvajanju.²⁹

Obstoječi okvir smotrnosti ni primeren za dokazovanje tega, kako projekti prispevajo k ciljem programa

74 Vzpostaviti bi bilo treba mehanizme za spremljanje in vrednotenje tega, ali in kako projekti prispevajo k doseganju ciljev programa IPE. Prav tako bi morale biti jasno določeno, kdo je odgovoren za spremljanje doseženih rezultatov.

75 Okvir smotrnosti ni primeren za to, da agencija INEA z njim spremlja, ali in kako financirani projekti prispevajo k ciljem programa. V različnih pravnih virih so navedeni kazalniki in ciljne vrednosti, ki jih je treba spremljati, ki pa niso povsem jasni ali

²⁹ Posebno poročilo št. 17/2018: Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate (<http://eca.europa.eu>).

dosledni. V aktu o prenosu pooblastil na agencijo INEA ni izrecno določeno, da mora agencija razviti okvir smotrnosti in poročati o napredku pri projektih.

76 Leta 2017 so agencija INEA in pristojni generalni direktorati ustanovili delovno skupino za preučitev primernosti kazalnikov, opredeljenih v izjavi o programu IPE. Delovna skupina je ugotovila, da noben kazalnik ni neposredno primeren za spremljanje: deset kazalnikov bi bilo primernih z manjšimi izboljšavami, 34 kazalnikov pa bi bilo treba bistveno izboljšati, je povsem neustreznih ali je zunaj področja uporabe agencije INEA. Čeprav je v uredbi o IPE na primer navedena splošna definicija izraza ozko grlo na področju prometa, to ne zadostuje za merjenje smotrnosti projektov v zvezi s tem.³⁰ To lahko med projekti različnih velikosti privede do neenotnega poročanja (glej [okvir 5](#)).

Okvir 5

Primer neenotnega poročanja o ozkih grlih med projekti različnih velikosti

V okviru projekta IPE – promet, za katerega je bilo odobrenih 4,3 milijona EUR, se načrtuje odprava šestih ozkih grl z zamenjavo mostov in prepustov na 4,4 km dolgem odseku vodne poti.

Nasprotno pa se bo z nekim drugim kompleksnim projektom IPE – promet za izgradnjo čezmejnega predora v vrednosti več kot 500 milijonov EUR odpravilo le eno ozko grlo.

77 Agencija INEA je v začetku leta 2018 pristojnim generalnim direktoratom predložila predlog novih kazalnikov na področju prometa in energije za IPE II. Vendar je proces v času revizije miroval.

78 Agencija INEA kljub tem težavam izvaja določeno spremljanje smotrnosti in pri upravičencih zbira informacije za devet kazalnikov izločkov. Da bi bili dejanski izločki projektov bolje zajeti, se ti kazalniki rahlo razlikujejo od tistih, ki so določeni v uredbi o IPE.

³⁰ Delovna skupina je prišla do zaključka, da je treba sedanji kazalnik v zvezi z ozkimi grli, za katera agencija INEA zbira podatke, bistveno izboljšati zaradi njegove majhne informativne vrednosti.

79 To spremljanje pa se večinoma osredotoča na vloške in izloške, kot je število zgrajenih kilometrov ali točk za oskrbo z alternativnimi gorivi, in ne zajema rezultatov, kot so časovni prihranek ali povečan obseg prometa. To je v skladu z mandatom agencije INEA in akti o prenosu nalog, sklenjenimi z njenimi generalnimi direktorati. Sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev sicer imajo tehnične priloge z opisi ciljev, dejavnosti in mejnikov, ne vključujejo pa ključnih kazalnikov smotrnosti za vrednotenje rezultatov projektov, kar bi znatno izboljšalo spremljanje smotrnosti.

80 Sodišče je že v številnih preteklih poročilih ugotovilo, da je spremljanje projektov usmerjeno predvsem k izloškom in ne k ocenjevanju rezultatov.³¹ Zato ni sistematičnih informacij o tem, ali in kako so projekti, ki jih je sofinancirala EU – glede na to, ali jih obravnavamo posamično in/ali v kontekstu koridorjev jedrnega omrežja – dosegli pričakovane cilje, ki temeljijo na rezultatih, in vplivali na gospodarski razvoj. Na podlagi bolj sistematičnega vrednotenja rezultatov, doseženih s projekti IPE, bi lahko Komisija ocenila, koliko je njena finančna podpora prispevala k doseganju napredka pri ciljih IPE in nazadnje pri krovnem cilju izgradnje vseevropskih omrežij (odstavki **08** do **11**).

³¹ Panoramski pregled – Na poti k uspešnemu prometnemu sektorju v EU: izzivi, ki jih je treba obravnavati; Posebno poročilo št. 21/2018 – Izbor in spremljanje projektov ESRR in ESS v obdobju 2014–2020 sta še vedno usmerjena predvsem v izloške; Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik prog; Posebno poročilo št. 23/2016 – Pomorski promet v EU: v nemirnih vodah – veliko neuspešnih in netrajnostnih naložb.

Zaključki in priporočila

81 Agencija INEA v skladu s svojimi pooblastili opravlja naloge, ki so bile nanjo prenesene, in dosega pričakovane koristi, pri čemer pa obstajajo nekatere omejitve, ki so povezane z omejitvami okvira. Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti v sicer dobro organiziranih izbirnih postopkih IPE, tveganja pri izvajanju programa ter slabosti pri poročanju o smotrnosti.

82 Pričakovane koristi prenosa izvajanja pristojnosti s Komisije na agencijo INEA so bile dosežene, vendar z nekaterimi omejitvami, povezanimi z omejitvami okvira. Agencija INEA je razvila standardizirane postopke, s katerimi je poenostavila izvajanje programov, ki so bili preneseni nanjo. Njeni skupni upravni odhodki so nižji od prvotnih ocen (odstavki [20](#) do [24](#)).

83 Agencija INEA je sprejela številne ukrepe za vzpostavitev sinergij med programom Obzorje 2020 in IPE ter med sektorji IPE. Kljub temu je bilo doslej zaradi ovir v pravnem okviru, neusklajenih programskih ciljev in različnih stopenj izdelanosti projektov vzpostavljenih le malo sinergij. Agenciji INEA in EASME sta skupaj odgovorni za izvajanje raziskovalnega programa za energetiko v okviru programa Obzorje 2020. Ker pa svoj del programa upravljata ločeno, to povzroča upravne stroške pri obeh (odstavki [25](#) do [30](#)).

Priporočilo 1 – Izboljšati potencial za sinergije

- (a) Komisija in agencija INEA naj v okviru svojih pristojnosti odpravita ovire za sinergije, v strateške dokumente in delovne programe vključita potrebne elemente ter uvedeta ustrezne določbe za vrednotenje doseženih sinergij.
- (b) Komisija naj oceni, ali naj izvajanje podobnih programov (na primer v zvezi z raziskavami na področju energetike) v naslednjem programskem obdobju prenese samo na eno izvajalsko agencijo.

Časovni okvir: začetek izvajanja IPE za obdobje 2021–2027.

84 Agencija INEA izpolnjuje naloge, ki so bile nanjo prenesene, in dosega svoje ključne kazalnike smotrnosti. Vendar obstoječi okvir ustvarja omejitve. Ker je število uslužbencev vezano na prenesene programe, agencija INEA ni dovolj fleksibilna, da bi uslužbenke prerazporejala k najnujnejšim nalogam. Ključni kazalniki smotrnosti

agencije INEA prav tako niso posebej usmerjeni v rezultate, saj se posebej ne osredotočajo na merjenje kakovosti upravljanja programov (odstavki [31](#) do [40](#)).

Priporočilo 2 – Okrepiti okvir, v skladu s katerim agencija INEA upravlja prenesene programe

- (a) Komisija naj določi okvir za obravnavo kratkoročnih nihanj pri potrebah po človeških virih, na podlagi katerega bi agencija INEA lahko bolj fleksibilno prerazporejala uslužbenke med programi in znotraj njih.
- (b) Komisija in agencija INEA naj uporabljata cilje in kazalnike, ki so bolj usmerjeni v rezultate.

Časovni okvir: od leta 2021 naprej.

85 Postopki za izbiro projektov IPE so dobro organizirani, vendar je Sodišče ugotovilo slabosti pri njihovem izvajanju. Treba jih je bolje uskladiti v vseh treh sektorjih IPE. V sektorju IPE – promet verjetnost izbire ni odvisna od števila točk, ki jih priporočenim projektom podelijo zunanji strokovnjaki. Razloge za odstopanje od ocene je treba bolje dokumentirati kot tudi razlike pri uporabi meril za dodelitev sredstev (odstavki [42](#) do [56](#)).

Priporočilo 3 – Zagotoviti bolj usklajene in transparentne postopke za izbiro projektov

Za izboljšanje postopkov za izbiro projektov naj Komisija in agencija INEA:

- (a) izvedeta strukturirano analizo postopkov v treh sektorjih IPE, da bi opredelili in morebiti uskladili najboljše prakse;
- (b) tako za zunanje kot notranje ocenjevanje podrobneje opredelita merila za dodelitev sredstev; zlasti je treba natančno opredeliti merilo izdelanosti, njegovo oceno pa okrepiti. Druga merila za dodelitev sredstev bi morala biti bolj izrecno navedena in omogočati, da se na podlagi njih dokaže, da bodo izbrani projekti imeli pomemben učinek in dodano vrednost EU;
- (c) bolje dokumentirata povezavo med mnenjem zunanjih strokovnjakov in končno oceno Komisije, s posebnim poudarkom na utemeljitvi odstopanj.

Časovni okvir: do konca leta 2020.

86 Obstaja tveganje, da program IPE ne bo izveden v celoti. S tem bi bili učinki programa pomaknjeni še dlje v prihodnost. Izkušnje iz preteklosti so pokazale, da pri ukrepih za povečanje črpanja sredstev proti koncu programskega obdobja obstaja tveganje nezadostnega upoštevanja rezultatov. Poleg tega se lahko pojavi posredni učinek zamud, če je velik del sredstev treba upravljati še po začetku naslednjega programa.

87 Posebej nizka stopnja plačil pri IPE – energetika in IPE – promet je povezana z zamudo pri izvajanju projektov in njihovim nezadostnim izvajanjem. Osnovna težava so neuspešni projekti, pri katerih ni mogoče v celoti porabiti sredstev, ki so jim bila dodeljena. Komisija svojih razpisov za zbiranje predlogov trenutno ne načrtuje na večletni ravni, zaradi česar imajo predloženi predlogi različne stopnje izdelanosti.

88 Agencija INEA s popravljivimi ukrepi za projekte, ki imajo zamude, teh tveganj ne obravnava v celoti. V vzorčnih sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev financiranje ni neposredno odvisno od doseganja mejnikov. Orodja za poglobljeno spremljanje projektov je treba okrepiti (odstavki [58](#) do [73](#)).

Priporočilo 4 – Določiti boljše pogoje za pravočasno izvajanje IPE

Za racionalizacijo večletnega načrtovanja dodelitev sredstev in večjo porabo sredstev, naj:

- (a) Komisija in agencija INEA zagotovita dolgoročno in usklajeno načrtovanje v zvezi z odobritvami sredstev in razpisi;

Časovni okvir: začetek izvajanja IPE za obdobje 2021–2027.

- (b) Komisija in agencija INEA okrepi povezavo med financiranjem in doseganjem mejnikov projekta;

Časovni okvir: začetek izvajanja IPE za obdobje 2021–2027.

- (c) Komisija okrepi orodja za poglobljeno spremljanje projektov v zvezi s porabo sredstev. Agencija INEA naj se pri vseh treh sektorjih IPE v tesnem sodelovanju s pristojnimi generalnimi direktorati, državami članicami in upravičenci še naprej osredotoča na pravočasno izvajanje projektov. Komisija naj agencijo INEA podpira pri sprejetju popravljivih ukrepov, če so pri projektih zamude.

Časovni okvir: do konca leta 2020.

89 S trenutnim okvirom smotrnosti se nezadostno meri, kako projekti prispevajo k doseganju ciljev programa IPE. Agencija INEA spremlja kazalnike, ki se osredotočajo predvsem na izloške projektov, ne omogočajo pa ocene učinkovitosti programa. Agencija INEA je leta 2018 pripravila spremenjene kazalnike, vendar je treba proces še nadaljevati (odstavki **75** do **80**).

Priporočilo 5 – Preoblikovati okvir smotrnosti za boljše spremljanje rezultatov projektov.

- (a) Na podlagi izkušenj in spoznanj, pridobljenih pri projektih TEN-T in IPE, naj agencija INEA in Komisija opredelita okvir smotrnosti, v katerem bodo cilji programa IPE razčlenjeni na jasne in merljive kazalnike ter ki bo zajemal vse sektorje IPE in pričakovane rezultate projektov.
- (b) Agencija INEA naj te kazalnike opredeli v ciljih razpisov, jih upošteva pri ocenjevanju predlogov projektov, jih spremlja na podlagi sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev in o njih redno poroča Komisiji.

Časovni okvir: začetek izvajanja IPE za obdobje 2021–2027.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Evropskega Računskega sodišča Iliana Ivanova, v Luxembourggu na zasedanju 25. septembra 2019.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloge

Priloga I – Odgovornosti Komisije in agencije INEA pri upravljanju IPE



Vir: Evropsko računsko sodišče

Glosar in kratice

CHAFEA – Izvajalska agencija za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano: organ, ki ga je Evropska komisija ustanovila za upravljanje štirih programov EU v svojem imenu: programa ukrepov na področju zdravja, programa varstva potrošnikov, pobude za boljše usposabljanje za varnejšo hrano in programa za promocijo kmetijskih proizvodov.

EACEA – Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo: organ, ki ga je Komisija ustanovila, da v njenem imenu upravlja sredstva za izobraževanje, kulturo, avdiovizualno področje, šport, državljanstvo in prostovoljstvo.

EASME – Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja: organ, ki ga je ustanovila Komisija, da v njenem imenu upravlja več programov EU na področju podpore malim in srednjim podjetjem in inovacij v zvezi z njimi, okolja, podnebnih ukrepov, energetike in pomorskih zadev.

ERCEA – Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta: organ, ki ga je ustanovila Komisija, da izvaja strategijo Evropskega raziskovalnega sveta, ki jo je določil njegov znanstveni svet, in skrbi za tekoče upravljanje nepovratnih sredstev.

GD ENER – Generalni direktorat za energijo: služba Komisije, pristojna za energetska politika EU: varna, trajnostna in cenovno konkurenčna energija za Evropo.

GD MOVE – Generalni direktorat za mobilnost in promet: služba Komisije, pristojna za politiko EU na področju mobilnosti in prometa.

GD CNECT – Generalni direktorat za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo: služba Komisije, pristojna za razvoj enotnega digitalnega trga za pametno, trajnostno in vključujočo rast v Evropi.

GD RTD – Generalni direktorat za raziskave in inovacije: Generalni direktorat za raziskave in inovacije je pristojen za politiko EU na področju raziskav, znanosti in inovacij s ciljem pomagati ustvarjati rast in delovna mesta ter reševati najbolj pereče družbene izzive.

INEA – Izvajalska agencija za inovacije in omrežja: naslednica Izvajalske agencije za vseevropsko prometno omrežje (TEN-T EA), ki jo je Komisija ustanovila leta 2006 za upravljanje tehničnega in finančnega izvajanja svojega programa vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T). Agencija INEA, ki ima sedež v Bruslju, je uradno začela delovati 1. januarja 2014, da bi izvajala dele IPE, programa Obzorje 2020 in programov iz preteklega obdobja (TEN-T in Marco Polo za obdobje 2007–2013).

IPE – Instrument za povezovanje Evrope: instrument, s katerim se od leta 2014 zagotavlja finančna pomoč trem sektorjem: energetskega (IPE – energtika), prometnemu (IPE – promet) in informacijsko-telekomunikacijskemu (IPE – IKT). Z IPE se v okviru teh treh sektorjev določajo prednostne naložbe, kot so koridorji za električno energijo in plin, uporaba energije iz obnovljivih virov, medsebojno povezani prometni koridorji in čistejši načini prevoza, širokopasovne povezave visokih hitrosti ter digitalna omrežja.

IPE – energtika: Instrument za povezovanje Evrope – energtika.

IPE – IKT: Instrument za povezovanje Evrope – telekomunikacije.

IPE – promet: Instrument za povezovanje Evrope – promet.

Obzorje 2020: program EU za raziskave in inovacije v obdobju 2014–2020, za katerega je v sedmih letih zagotovljenih skoraj 80 milijard EUR.

Poročilo o stanju ukrepa: upravičenci v poročilu o stanju ukrepa poročajo o tehničnem napredku svojih projektov v primerjavi s prvotnim načrtom ter o porabi proračunskih sredstev, ki je s tem povezana. Agencija INEA ga uporablja kot glavni dokument pri spremljanju in preverjanju napredka pri projektu.

Projekti skupnega interesa: ključni infrastrukturni projekti, zlasti čezmejni, ki povezujejo energetske sisteme držav EU. Zanje veljajo hitrejši in učinkovitejši postopki za izdajo dovoljenj in izboljšana regulativna obravnava (z razporeditvijo stroškov na podlagi neto koristi). Podprejo se lahko tudi v okviru IPE.

REA – Izvajalska agencija za raziskave: organ, ki ga je leta 2007 ustanovila Komisija za izvajanje delov 7. okvirnega programa za raziskave in inovacije. Leta 2013 je postala pristojna tudi za upravljanje velikega dela programa Obzorje 2020.

S2R – Skupno podjetje Shift2Rail: evropska železniška pobuda, ki se s pospeševanjem vključevanja novih in naprednih tehnologij v inovativne rešitve v železniškem prometu osredotoča na raziskave in inovacije ter tržno usmerjene rešitve.

TEN-T – vseevropsko prometno omrežje: sklop načrtovanih cestnih, železniških, zračnih in vodnih razvojnih projektov na področju infrastrukture, s katerimi se izvaja politiko vseevropskega prometnega omrežja. Omrežja TEN-T so del širšega sistema vseevropskih omrežij (TEN), vključno s telekomunikacijskim omrežjem (eTEN) in predlaganim energetskega omrežjem (TEN-E). Razvoj infrastrukture omrežij TEN-T je tesno povezan z izvajanjem in nadgradnjo prometne politike EU.

Vmesni pregled: agencija INEA je leta 2018 opravila vmesni pregled tekočih ukrepov iz razpisov iz let 2014 in 2015 v okviru svojega večletnega delovnega programa, da bi zagotovila učinkovito in uspešno porabo sredstev EU. Glede na prispevek v okviru IPE se je v zvezi z ukrepi izvedel bodisi celovit pregled bodisi pregled dokumentacije.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„INEA: ZAGOTOVLJENE KORISTI, VENDAR JE TREBA OBRAVNAVATI POMANJKLJIVOSTI V IPE“

POVZETEK

III. Druga alineja: Komisija meni, da so kazalniki smotrnosti agencije INEA primerni za merjenje smotrnosti delovanja agencije INEA v skladu z mandatom, ki ga je prejela od Komisije. Komisija zato meni, da je treba kazalnike smotrnosti agencije INEA razlikovati od ocenjevanja rezultatov samih programov.

Kazalniki smotrnosti agencije INEA zagotavljajo informacije o letnih rezultatih v zvezi s proračunom, ki ga je izglasoval proračunski organ (tj. črpanje sredstev).

Četrta alineja: Z leti so generalni direktorati, pristojni za IPE, okrepili usklajevanje svojih razpisov, da bi zmanjšali delovno obremenitev agencije INEA. V okviru IPE2 bo prvi večletni delovni program vključeval časovni razpored razpisov za zbiranje predlogov za prva tri leta programa, njihove teme in okvirni proračun ter predvideni okvir, ki bo zajemal celotno programsko obdobje.

IV. Prva alineja: Generalni direktorati, pristojni za IPE, so že pregledali svoje postopke za ocenjevanje in izbiro ter pripravljajo skupen pristop za IPE2. To bo zlasti preneslo elemente ocenjevanja iz člena 13 osnutka uredbe o IPE2 v merila za dodelitev. Tak skupni pristop bo tudi olajšal prehod programa IPE na modul eGrants IT.

14 projektov IPE-promet, ki jih omenja Evropsko računsko sodišče, predstavlja le 1,9 % izbranih projektov in 3 % vsega financiranja. Izbira projektov je praviloma usklajena s priporočilom strokovnjakov, da se projekti ohranijo za financiranje.

Tretja alineja: Komisija poudarja, da izvajanje programov porabe EU za infrastrukturo prinaša določeno stopnjo tveganja. Komisija meni, da ona in agencija INEA stalno upravljata inherentno tveganje programov IPE, da morda ne bodo v celoti izvedeni.

Četrta alineja: Dodelitev visokih deležev proračuna v zgodnjem obdobju instrumentu IPE-promet je bil jasen politični pristop, namenjen lažšanju gospodarskega okrevanja, podpiranju zelo pomembnih čezmejnih infrastrukturnih projektov, ki so se delno že financirali v okviru programa TEN-T v obdobju 2007–2013, optimizaciji črpanja proračuna in izpolnjevanju zaveze, da se zagotovi popolno izvrševanje proračuna za kohezijsko politiko (11,3 milijarde EUR) do konca leta 2016, tj. do roka za nacionalna sredstva (člen 11(2) uredbe o IPE).

Peta alineja: Aktivno upravljanje portfeljev bi moralo zagotoviti učinkovito uporabo sredstev EU, kar lahko po potrebi vključuje tudi razširitve in spremembe obsega projektov.

V. Glej odgovore Komisije na priporočila 1 do 5.

OPAŽANJA

29. Komisija priznava, da bi se lahko usklajevanje med izvajalskimi agencijami in skupnimi podjetji povečalo zaradi nadaljnjega razvoja strukturiranih ukrepov.

Za to potekajo intenzivna prizadevanja; v zvezi s skupnim podjetjem Shift2Rail (S2R) je agencija INEA na primer članica odbora za politiko ERTMS, kjer se usklajujejo ERTMS in s tem povezana tehnična vprašanja. Takoj ko bodo rezultati raziskovalnih projektov, ki jih upravlja skupno podjetje S2R, na voljo za razširjanje in kolikor bo to upravičeno v okviru IPE, se bo sodelovanje povečalo. To velja za upravljanje zračnega prometa, kjer IPE izvaja rezultate raziskovalnih projektov SESAR, ki jih podpira skupno podjetje SESAR.

Poleg tega sta vsaj en ključni projekt (izbran na razpisu IPE-promet leta 2015) v skladu s svojimi pristojnostmi skupaj podprla agencija INEA in Skupno podjetje za gorivne celice in vodik. Nazadnje, agencija INEA pri ocenjevanju projektnih predlogov uporablja tudi strokovno znanje regulativnih agencij, kot so ERA, EMSA in EASA.

30. Program Obzorje 2020 je največji program, ki je bil prenesen na izvajalske agencije prenesen v smislu obsega in različnih sklopov. Za izvajanje delov programa Obzorje 2020 so odgovorni ne le izvajalske agencije, ampak tudi več generalnih direktorats in skupnih podjetij. V času prenosa programa Obzorja 2020–energija agenciji INEA in EASME so sinergije med sklopom Obzorje 2020–energija v agenciji INEA in IPE–energija ter med sklopom Obzorje 2020–energija v agenciji EASME in sklopom okolje in viri programa Obzorje 2020, programom LIFE ter programom za konkurenčnost in inovativnost na področju ekoinovacij precej pričakovane.

Komisija je septembra 2018 začela analizo stroškov in koristi, v okviru katere preučuje različne scenarije v zvezi z razčlenitvijo prihodnjih programov EU (ali njihovih sklopov) na posamezne dele, ki bodo preneseni na različne izvajalske agencije za obdobje 2021–2027. Pri tej analizi bo upoštevala več dejavnikov, med katerimi so prihranki, ohranjanje obvladljive velikosti agencij, čim večja omejitev števila pristojnih generalnih direktorats ter doslednost v smislu ciljnih upravičencev.

33. Komisija meni, da so ključni kazalniki smotrnosti agencije INEA primerni za merjenje smotrnosti delovanja agencije INEA v skladu z mandatom, ki ga je prejela od Komisije. Kazalnike smotrnosti agencije INEA bi bilo zato treba razlikovati od kazalnikov, s katerimi se merijo rezultati samih programov in sta jih določila sozakonodajalca v pravnem okviru programov.

Ključni kazalniki smotrnosti agencije INEA zagotavljajo informacije o letnih rezultatih v zvezi s proračunom, ki ga je izglasoval proračunski organ (tj. črpanje sredstev).

34. Sedanji nabor ključnih kazalnikov smotrnosti agencije INEA je bil oblikovan tako, da odraža posebno vlogo agencije, vendar je podoben naboru ključnih kazalnikov smotrnosti, ki jih uporabljajo druge izvajalske agencije. Vendar Komisija ugotavlja, da med programi, ki jih upravljajo različne izvajalske agencije, obstajajo znatne razlike, ki lahko pojasnijo uporabo različnih kazalnikov. Komisija bo kljub temu ocenila možnosti za nadaljnje izboljšanje kazalnikov, hkrati pa ohranila omejeno število ključnih kazalnikov smotrnosti.

37. Komisija trenutno ocenjuje možnosti uvedbe dodatnih mehanizmov fleksibilnosti za razporejanje osebja med programi v posamezni izvajalski agenciji, da bi se povečala učinkovitost njenega upravljanja. Vendar jo zavezuje spoštovanje proračunskih načel, določenih v finančni uredbi, zlasti načela specifikacije; zato bo morala biti vsaka taka fleksibilnost ustrezno urejena, da se zagotovi spoštovanje tega načela.

45. Medtem je bila opravljena analiza postopkov ocenjevanja in izbire v treh sektorjih IPE in za IPE2 se pripravlja skupni pristop.

48. Pomisleki glede točkovanja imajo manjši vpliv, ker pri sklopu IPE-promet ni razvrščanja. Priporočilo strokovnjakov ne vsebuje le števila točk, temveč tudi kvalitativno oceno po merilu, ki ga Komisija upošteva pri izboru.

Komisija meni, da je glavni razlog za to, da predlogi, ki jih priporočijo strokovnjaki, ne prejmejo financiranja, neskladnost med razpoložljivim proračunom in povpraševanjem po financiranju, ne pa pomisleki glede točkovanja.

49. Skupni odgovor Komisije na odstavka 49 in 50:

Komisija ugotavlja, da se razpoložljiva proračunska sredstva med temi tremi sektorji močno razlikujejo. V sektorju IPE-promet je tudi po priporočilih zunanjih strokovnjakov še vedno veliko preveč prijavljenih projektov, kar omejuje Komisijo med izbirnim postopkom, tako da zavrača tudi visokokakovostne predloge. Nasprotno je v ostalih dveh sektorjih pritisk zaradi prevelikega števila prijavljenih projektov manj pomemben, to pa je razlog za očitno korelacijo.

52. Kot je bilo že navedeno v odstavku 48, je 14 primerov izbranih projektov IPE-promet, ki jih je navedlo Evropsko računsko sodišče in jih niso priporočili zunanji strokovnjaki, predstavljalo le 1,9 % izbranih projektov in 3 % vsega financiranja. Komisija meni, da je v vseh 14 primerih utemeljitev izbire jasno navedena v zapisniku izbirne komisije in v posameznih ocenjevalnih obrazcih zadevnih projektov. Komisija kljub temu priznava, da bi bile lahko v zvezi s tem pripravljene podrobnejše utemeljitve. To vprašanje bo obravnavano v okviru skupnega pristopa za postopek ocenjevanja in izbire v okviru IPE2.

Okvir 2 – Primer projekta, ki so ga strokovnjaki in agencija INEA zavrnil, izbirni odbor IPE pa izbral

Ukrep se izvaja v eni državi članici in bo prinesel znatne koristi tam, vendar je res, da se bo učinek na omrežje v celoti uresničil le z elektrifikacijo v sosednji državi članici. Lokalna politična prizadevanja so usmerjena v spodbujanje elektrifikacije v sosednji državi članici. Komisija ponavlja, da redno spremljanje projekta s strani agencije INEA kaže na pravočasno in učinkovito izvajanje.

54. Komisija poleg točkovanja pripisuje poseben pomen kvalitativni oceni vsakega merila s strani strokovnjakov. Namen točk je izraziti zelo zapleten položaj, opisan v besedilu, z eno samo vrednostjo, medtem ko besedilo vsebuje več argumentov in nians.

Komisija poudarja, da se razlike in nedoslednosti pri točkovanju na podlagi meril za dodelitev lahko pojavijo zaradi razlogov, ki niso povezani z razlikami v razumevanju meril za ocenjevanje, kot so tista, povezana z značilnostmi in izkušnjami strokovnjakov.

Smernice za strokovnjake za razlago meril za dodelitev so v pisni ali ustni obliki na voljo vsem sektorjem IPE.

56. Komisija meni, da je ocena zrelosti projekta možna kljub temu, da res predstavlja velik izziv, saj se lahko izvajanje projekta sčasoma prilagodi morebitnim težavam (razširitve, ponovna določitev obsega, zmanjšanje obsega, odpoved).

V specifičnih delovnih programih in besedilih razpisov je pojasnjeno, kateri predlogi se pričakujejo (študije, dela, mešano) in do kdaj se morajo projekti začeti. Infrastrukturalna stvarnost je zelo kompleksna in vzporedno potekajo različne faze. V vedno več primerih upravičenci objavijo ponudbo na podlagi pristopa „načrta in izgradnje“, ki zajema študije in dela v okviru ene same pogodbe.

60. Komisija meni, da je primerjava za prometni sektor zaradi spremembe od prednostnih projektov do osrednjega/celovitnega mrežnega pristopa neustrezna. Ob tem je močno zavezana, da bo povečala stopnjo črpanja 74 %, navedeno v prejšnjem odstavku, in agencija INEA uporablja zelo aktivno upravljanje portfelja, da bi dosegla kar največjo stopnjo črpanja sredstev IPE.

V primeru IPE-promet se po stalnem pregledovanju projektnega portfelja s strani agencije INEA in posledičnih spremembah sporazumov o nepovratnih sredstvih pri določenih projektih z zamudo ob uporabi načela „uporabi ali izgubi“ za leti 2019 in 2020 pripravljajo vnovični razpisi z neporabljenimi sredstvi (*reflow calls*). Cilj je čim bolj zmanjšati premajhno izkoriščenost proračuna programa.

65. Komisija meni, da poleg spremljanja zamud obstajajo tudi drugi zaščitni ukrepi, katerih namen je zagotoviti, da se „pravočasno sprejmejo učinkoviti korektivni ukrepi“, kot je na primer ustrezno ukrepanje v okviru veljavnega pravnega in finančnega okvira.

66. Komisija meni, da zmanjšanje financiranja EU v primeru zamud ne privede vedno do zelenih rezultatov v smislu izvajanja. Večine dejavnikov, ki povzročajo zamude, ne morejo v celoti obvladovati samo upravičenci. Na koncu je pomembnejše, da se pomembne naložbe v infrastrukturo EU kljub vsemu izvedejo, čeprav z določeno zamudo.

67. V posebnih okoliščinah poročila o stanju ukrepa morda ne vsebujejo najnovejšega pregleda nad tehničnim in finančnim izvajanjem projektov. Vendar Komisija ugotavlja, da poročila o stanju ukrepa niso edino orodje za spremljanje, ki ga uporablja agencija INEA.

Nabor obstoječih orodij za spremljanje, ki vključuje vmesni pregled za promet, agenciji INEA omogoča, da opredeli težave pri izvajanju, četudi niso v celoti predstavljene v poročilu o stanju ukrepa, kot je pravilno navedeno v poročilu.

70. Portfelji treh sektorjev IPE so precej različni in jih je zato težko primerjati. Vendar Komisija ugotavlja, da zmanjšanje nepovratnih sredstev ne bi smelo biti načrtovano vnaprej, temveč bi ga bilo treba izvesti samo, če bi bilo potrebno za posamezne projekte. To trenutno velja za vse sektorje IPE, ne glede na to, ali je bil organiziran celovit vmesni pregled ali ne.

Poleg tega je trenutna praksa izvajanja projektov takšna, da se nadaljujejo še dolgo po koncu programskega obdobja (tj. po koncu leta 2020). Kakor je predvideno v finančni uredbi, bo agencija INEA sprejela končne obveznosti do konca leta 2021 in nato upravljala postopno opuščanje programa.

71. Komisija meni, da je mandat agencije INEA jasno določen v različnih dokumentih o upravljanju, sporazumi o nepovratnih sredstvih pa dajejo agenciji INEA zadostna orodja za sprejemanje popravljalnih ukrepov, hkrati pa zagotavljajo, da se projekti še naprej izvajajo.

Sodelovanje med agencijo INEA in pristojnimi generalnimi direktorati na tem področju je prav tako zelo učinkovito.

72. Komisija meni, da ima agencija INEA na voljo ustrezna orodja za upravljanje projektov. Obveznosti za posamezne projekte so možne do konca leta 2021, agencija INEA pa bo v tesnem sodelovanju s pristojnimi generalnimi direktorati to obdobje kar najbolje izkoristila za povečanje porabe sredstev EU.

74. Kar zadeva njuni vlogi, je agencija INEA odgovorna za izvrševanje proračuna, spremljanje projektov in poročanje Komisiji, medtem ko je Komisija odgovorna za spremljanje programa kot celote in s tem povezano poročanje v izjavah o programu.

75. Komisija poudarja prizadevanja za boljše in usklajene cilje in kazalnike v okviru smotrnosti IPE.

Ugotavlja, da člen 19(1)(a) in (b) akta o prenosu pooblastil na agencijo INEA vsebuje potrebne določbe v zvezi s poročanjem agencije INEA.

Pri reviziji akta o prenosu pooblastil za obdobje 2021–2027 bo ocenila možnosti za pojasnitev vloge agencije na tem področju. Komisija meni, da mora biti okvir smotrnosti za povezovanje financiranih projektov s cilji programa predmet skupnih prizadevanj pristojnih generalnih direktorats in agencije INEA. Čeprav bo agencija INEA veliko prispevala k takšnemu sistemu, morajo biti naloge ustrezno razdeljene med pristojne generalne direktorate in agencijo INEA.

Okvir 5 – Primer neenotnega poročanja o ozkih grlih za projekte različnih velikosti

Komisija ugotavlja, da je v okviru zgolj opisan izid pravne opredelitve uredbe o IPE. Vendar lahko agencija INEA pravilno poroča o projektih različne velikosti, saj se poleg kazalnika v zvezi z ozkimi grli uporabljajo tudi številni drugi kazalniki.

77. Komisija je seznanjena s tem opažanjem in poudarja, da je bila marca 2019 ponovno vzpostavljena delovna skupina, zato se je proces nadaljeval. Delovna skupina vključuje člane iz vseh pristojnih generalnih direktorats in agencije INEA, da bi zajeli vse tri sektorje IPE.

Komisija meni, da je dovolj časa za zaključek tega procesa pred začetkom naslednjega programskega obdobja (tj. za IPE 2).

79. Čeprav bi bilo mogoče zbrati več informacij o dolgoročnih rezultatih izvedenih naložb, Komisija poudarja, da je agenciji INEA trenutno zaupano upravljanje finančne podpore za izbrane projekte, ki se po naravi osredotočajo na rezultate ob koncu projekta. Merjenje dolgoročnih učinkov infrastrukturnih naložb je zanimiva pot, ki jo želi Komisija vključiti.

80. Čeprav so zadevni ukrepi zaželeni, Komisija poudarja, da bi bilo treba predvideti bolj sistematično ocenjevanje rezultatov na ravni programa s prispevkom agencije INEA. Komisija zato meni, da takšna zadeva presega obseg sedanje revizije, ki je usmerjena v smotrnost delovanja agencije INEA.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Priporočilo 1 – Izboljšati potencial za sinergije

(a) Komisija sprejema priporočilo.

Komisija poudarja, da je v predlogih, povezanih z IPE2 in programom Obzorje Evropa, izkoriščanju sinergij že namenjena posebna pozornost.

(b) Komisija sprejema priporočilo, če se ta ocena izvede v okviru tekoče analize stroškov in koristi.

Komisija ne more prejudicirati rezultatov te analize, ki bo upoštevala več scenarijev. Vendar ugotavlja, da bo treba pri analizi upoštevati tudi druge elemente, kot so na primer ohranitev obvladljive velikosti agencij, čim večja omejitev pristojnih generalnih direktorats in doslednost v smislu ciljnih upravičencev.

84. Kar zadeva bolj fleksibilno prerazporejanje uslužbencev, Komisija trenutno ocenjuje možnosti uvedbe dodatnih mehanizmov fleksibilnosti za razporejanje osebja med programi v posamezni izvajalski agenciji, da bi se povečala učinkovitost njenega upravljanja. Vendar mora biti ta fleksibilnost pri razporejanju osebja ustrezno urejena, da se zagotovi spoštovanje načela specifikacije, ki je določeno v finančni uredbi.

Priporočilo 2 – Okrepiti okvir agencije INEA za upravljanje delegiranih programov

(a) Komisija delno sprejema priporočilo.

Ocenila bo možnosti uvedbe dodatnih mehanizmov fleksibilnosti za razporejanje osebja med programi v posamezni izvajalski agenciji, da bi se povečala učinkovitost njenega upravljanja. Vendar jo zavezuje spoštovanje proračunskih načel, določenih v finančni uredbi, zlasti načela specifikacije. Zato bo morala biti vsaka taka fleksibilnost ustrezno urejena, da se zagotovi spoštovanje tega načela specifikacije. Poleg tega bi bilo treba to vprašanje obravnavati pri reviziji okvira, ki se uporablja za izvajalske agencije, saj Komisija meni, da bi moral biti vsak tak mehanizem fleksibilnosti skupen vsem izvajalskim agencijam.

(b) Komisija sprejema to priporočilo.

Vlogi Komisije in agencije se razlikujeta: agencija INEA izvaja programe v imenu Komisije in njena poročila prispevajo k poročanju Komisije o smotrnosti programa. Zato je treba smotrnost delovanja agencije INEA kot agencije razlikovati od okvira smotrnosti za same programe.

Priporočilo 3 – Zagotoviti večjo usklajenost in transparentnost postopkov za izbiro projektov

(a) Komisija sprejema priporočilo.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

(c) Komisija sprejema priporočilo.

86. Tveganje, povezano s polnim izvajanjem programa, je vključeno v vse programe financiranja (EU), zlasti ko gre za infrastrukturo. Infrastrukturni projekti običajno zahtevajo veliko časa za razvoj in izvedbo. To tveganje je bilo opredeljeno in agencija INEA si bo še naprej prizadevala, da ga zmanjša in ublaži. Poleg tega Komisija meni, da se je mogoče izogniti posrednim učinkom zamud, če je prehod med obema programskima obdobjema dobro upravljan. Komisija si bo prizadevala zagotoviti nemoten prehod.

Priporočilo 4 – Določiti boljše pogoje za pravočasno izvajanje IPE

- (a) Komisija sprejema priporočilo.
- (b) Komisija sprejema priporočilo.
- (c) Komisija sprejema priporočilo.

89. Z vidika politike so se že začela dela za boljše spremljanje rezultatov projektov.

Priporočilo 5 – Spremeniti zasnovo okvira smotrnosti za boljše spremljanje rezultatov projektov

- (a) Komisija sprejema priporočilo.

Komisija poudarja, da je bila v ta namen marca 2019 ponovno vzpostavljena delovna skupina, ki vključuje člane iz vseh pristojnih generalnih direktorats in agencije INEA, da bi zajeli vse tri sektorje IPE. Komisija namerava ta proces zaključiti pred začetkom naslednjega programskega obdobja (tj. za IPE 2).

- (b) Komisija sprejema priporočilo.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Oskar Herics, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Thomas Obermayr, atašejka v njegovem kabinetu Laura Gores, vodilni upravni uslužbenec Pietro Puricella, vodja naloge Jolita Korzunienė in revizorji Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins in Christian Verzé. Jezikovno podporo sta zagotovila Thomas Everett in Cathryn Lindsay.



Od leve proti desni: Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzunienė, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé in Pietro Puricella.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	4. julij 2018 / 3. september 2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	28. junij 2019
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	25. september 2019
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	31. oktober 2019

4© Evropska unija, 2019.

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

SL	PDF	ISBN 978-92-847-3646-1	doi:10.2865/20475	QJ-AB-19-014-SL-N
SL	HTML	ISBN 978-92-847-3660-7	doi:10.2865/823740	QJ-AB-19-014-SL-Q

Poslanstvo agencije INEA je podpirati Komisijo, nosilce projektov in deležnike z zagotavljanjem strokovnega znanja in upravljanja programov v okviru infrastrukturnih, raziskovalnih in inovacijskih projektov na področju prometa, energetike in telekomunikacij ter spodbujati sinergije med temi dejavnostmi.

Agenciji INEA je bilo zaupanih 93 % celotnega proračuna IPE in 7 % proračuna programa Obzorje 2020. To znaša skupno 33,6 milijarde EUR, kar je najvišji proračun, ki ga upravlja katera koli izvajalska agencija EU.

Sodišče je ugotovilo, da agencija INEA v skladu s svojimi pooblastili opravlja naloge, ki so bile nanjo prenesene, in dosega pričakovane koristi, pri čemer pa obstajajo nekatere omejitve, ki so povezane z omejitvami okvira. Ugotovilo je pomanjkljivosti v sicer dobro organiziranih izbirnih postopkih IPE, tveganja pri izvajanju programa ter slabosti pri poročanju o smotnosti.

Sodišče izreka priporočila Komisiji in agenciji INEA, namenjena izboljšanju možnosti za nastanek sinergij, krepitvi okvira, v skladu s katerim agencija INEA upravlja prenesene programe, zagotavljanju večje usklajenosti in transparentnosti postopkov za izbiro projektov IPE, določanju boljših pogojev za pravočasno izvajanje IPE in preoblikovanju okvira smotnosti za boljše spremljanje rezultatov projektov IPE.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropska unija, 2019.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.