

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 6/2005

dotyczące Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)
wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2006/C 94/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		2
STRESZCZENIE	I–IV	3
WSTĘP	1–6	4
ZAKRES I CELE KONTROLI ORAZ PODEJŚCIE KONTROLNE	7–10	5
UWAGI	11–79	6
Przydział pomocy finansowej w zakresie TEN-T	11–24	6
Ramy prawne i procedury administracyjne	25–51	9
Wymogi prawne i ustawowe	25–29	9
Ocena i selekcja	30–43	10
Monitoring projektu	44–51	12
Struktura organizacyjna i przydział personelu	52–64	13
Koordynacja unijnego finansowania infrastruktury transportowej	65–79	16
WNIOSKI I ZALECENIA	80–91	18
ZAŁĄCZNIK 1. Opis systemu zarządzania TEN-T		21
Ramy prawne oraz polityki TEN-T		21
Proces składania wniosków, oceny i selekcji TEN-T		23
Struktura organizacyjna TEN-T		24
Ramy budżetowe TEN-T		24
ZAŁĄCZNIK 2. Mapa przedstawiająca priorytetowe korytarze i projekty TEN-T		26
Odpowiedzi Komisji		27

GLOSARIUSZ

DG REGIO	—	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej
DG TREN	—	Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu
EBI	—	Europejski Bank Inwestycyjny
EFI	—	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EGNOS	—	European Geostationary Navigation Overlay Service (Europejski geostacjonarny system nawigacji)
EFRR	—	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FAC	—	Komitet ds. Pomocy Finansowej
IST	—	Inteligentne Systemy Transportu
MEANS	—	Means for Evaluating Actions of a Structural Nature (Sposoby oceny działań strukturalnych).
WPI	—	Wieloletni Program Indykacyjny (WPI)
PMS	—	System Zarządzania Programem
BRT	—	Badania, rozwój technologiczny i działania demonstracyjne
FS	—	Fundusz(-e) strukturalny(-e)
OEN	—	Oddelegowany ekspert narodowy
TEN	—	Sieć transeuropejska
TEN-T	—	Transeuropejska sieć transportowa

STRESZCZENIE

I. Wspólnota Europejska przyczynia się do ustanowienia transeuropejskich sieci w obszarze transportu (TEN-T), aby promować spójność, wzajemne połączenia i interoperacyjność sieci krajowych, jak również dostęp do tych sieci na terenie całej Unii Europejskiej. W tym celu Wspólnota finansuje projekty i badania infrastrukturalne w zakresie dróg, kolei, śródlądowych dróg wodnych, lotnisk, portów, systemów nawigacji satelitarnej i zarządzania ruchem. Budżet na okres 2000–2006, zarządzany przez Dyрекcję Generalną ds. Energii i Transportu (DG TREN), wynosi 4 425 mln euro.

II. Kontrola Trybunału oceniła, w jakim stopniu system zarządzania Komisji, obejmujący także opracowanie i wdrożenie ram prawnych, procedur administracyjnych oraz systemu kontroli wewnętrznej, prowadziły do oszczędnej, wydajnej i skutecznej realizacji TEN-T.

III. Trybunał ustalił, że:

- realizacja 14 priorytetowych projektów TEN-T jest obecnie opóźniona, a jedynie 8 z 14 projektów ma realne szanse na ukończenie przed pierwotnym terminem ustalonym na 2010 r. ⁽¹⁾. W szczególności znaczne trudności dotyczą odcinków transgranicznych, gdyż otrzymują one niższy priorytet na szczeblu krajowym i wymagają większych nakładów w zakresie koordynacji,
- pomoc finansowa w zakresie TEN-T jest przyznawana w sposób zbyt fragmentaryczny i nie jest dostatecznie skoncentrowana na projektach transgranicznych (lub tych odcinkach projektów). Dlatego też TEN-T nie może w pełni osiągnąć wartości dodanej w wymiarze europejskim,
- podejmowane przez Komisję decyzje o finansowaniu przekazywane beneficjentom wciąż wykazują znaczne niedociągnięcia, a różnica w zakresie prac między dwiema głównymi formami interwencji (badania i prace) nie jest wystarczająco jasna,
- pomimo wieloletniego charakteru projektów WPI Komisja ustanowiła złożone coroczne procedury oceny i selekcji projektów TEN-T, co sprawia, że procedura oceny jest stosunkowo uciążliwa. Ponadto, informacje dotyczące projektów nie zawsze były udostępniane do celów oceny i selekcji. Nie wszystkie kryteria oceny ustanowione w rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN zostały ocenione przez Komisję, a ocena nie we wszystkich przypadkach była właściwie udokumentowana,
- narzędzia używane przez Komisję do monitoringu projektów są niedostateczne. Różne sprawozdania dotyczące stanu realizacji i rozwoju projektu sporządzane przez beneficjentów nie zawsze dostarczają dostatecznie istotnych informacji urzędnikom ds. projektów, którzy ponadto nie przeprowadzają systematycznie kontroli projektu na miejscu oraz ocen *ex post* oddziaływania projektów,
- zbyt duże obciążenie zadaniami pracowników DG TREN przydzielonych do działań związanych z TEN-T utrudnia wypełnienie zobowiązań Komisji w zakresie oceny i monitoringu projektu,
- stopień koordynacji wspólnotowego finansowania projektów infrastruktury transportowej nie pozwala Komisji na wykrycie wszystkich przypadków zawyżonego lub podwójnego finansowania.

⁽¹⁾ Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla na temat transeuropejskiej sieci transportowej z dnia 27 czerwca 2003 r., pkt 7.

- IV. Trybunał zaleca Komisji, aby:
- wraz z Państwami Członkowskimi przyznała priorytet finansowaniu tych części projektów TEN-T, w szczególności odcinków transgranicznych, których ukończenie jest konieczne, aby TEN-T mogła osiągnąć wartość dodaną w wymiarze europejskim,
 - poprawiła i uzupełniła kluczowe aspekty modelu decyzji o finansowaniu, w szczególności poprzez jaśniejsze określenie zakresu zadań, które podlegają współfinansowaniu w ramach badań oraz prac,
 - opracowała konsekwentną i spójną metodologię oceny TEN-T oraz udokumentowała ją w dostępnym publicznie podręczniku; zredukowała także liczbę różnych formularzy wniosku i oceny oraz zmieniła ich treść, tak aby wszystkie istotne kryteria oceny i selekcji wymagane przepisami zostały ujęte. W odpowiednich przypadkach do takich ocen należy wykorzystać ekspertów zewnętrznych,
 - wzmocniła monitoring projektów poprzez określenie minimalnych standardów sprawozdawczości w zakresie stanu realizacji projektów oraz poprzez częstsze kontrole projektów na miejscu oraz oceny *ex post* oddziaływania, tak aby można było korzystać z doświadczeń w zakresie skutecznej realizacji TEN-T oraz w zakresie optymalizacji wydajności finansowania wspólnotowego w tym obszarze,
 - rozważyła powrót do scentralizowanej formy zarządzania projektami TEN-T w DG TREN oraz przystosowała liczbę i poziom wiedzy pracowników przydzielonych do zadań w zakresie TEN-T,
 - ustanowiła, w razie konieczności we współpracy z Państwami Członkowskimi, odpowiednie podstawy prawne, procedury i narzędzia w celu poprawy koordynacji finansowania infrastruktury transportowej oraz identyfikacji potencjalnych przypadków zawyżonego lub podwójnego finansowania.

WSTĘP

1. Od wejścia w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. do zadań Wspólnoty należy przyczynianie się do ustanowienia i rozwoju transeuropejskich sieci w obszarze transportu (TEN-T) ⁽²⁾. W celu wspierania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania, realizowanych przez Państwa Członkowskie oraz organizacje międzynarodowe, na początku lat dziewięćdziesiątych Komisja ustanowiła szczególne działania w zakresie TEN-T. Wydatki budżetowe na TEN-T wzrosły z 182 mln euro w 1993 r. do 661 mln euro w 2005 r.

2. Celem TEN-T jest promowanie wzajemnych połączeń i interoperacyjności krajowych sieci transportowych, jak również dostępu do tych sieci, w szczególności uwzględniając połączenia wysp, regionów pozbawionych dostępu do morza i regionów peryferyjnych z centralnymi regionami Wspólnoty ⁽³⁾.

3. Wydatkami Wspólnoty na TEN-T zarządza bezpośrednio Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu (DG TREN) ⁽⁴⁾. Załącznik 1 zawiera obszerny opis różnych aspektów systemu zarządzania TEN-T. Z perspektywy prawa i przepisów TEN-T podlega:

- „wytycznym polityki TEN-T”, które określają cele, priorytety oraz ogólny zakres działań. Określają one podstawowe warunki, które musi spełniać projekt, aby został zakwalifikowany jako projekt stanowiący przedmiot wspólnego zainteresowania i objęty na tej podstawie finansowaniem w zakresie TEN-T ⁽⁵⁾,
- „rozporządzeniu finansowemu w sprawie TEN”, ustanawiającemu ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej na wszystkie sieci transeuropejskie, łącznie z TEN-T ⁽⁶⁾,

⁽⁵⁾ Decyzja nr 1629/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 228 z 9.9.1996, str. 1) zmieniona decyzją nr 1346/2001/WE z dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U. L 185 z 6.7.2001, str. 1) oraz decyzją nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 167 z 30.4.2004, str. 1).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95 z dnia 18 września 1995 r. ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie sieci transeuropejskich (Dz.U. L 228 z 23.9.1995, str. 1) zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1655/1999 z dnia 19 lipca 1999 r. (Dz.U. L 197 z 29.7.1999, str. 1), rozporządzeniem (WE) nr 788/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 138 z 30.4.2004, str. 17) i rozporządzeniem (WE) nr 807/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, str. 46).

⁽²⁾ Artykuły 154–156 Traktatu WE.

⁽³⁾ Artykuł 154 ust. 2 Traktatu WE.

⁽⁴⁾ W przeciwieństwie do pośredniego, wspólnego i zdecentralizowanego zarządzania (np. w przypadku funduszy strukturalnych).

— Wieloletniemu Programowi Indykacywnemu (WPI) na okres 2001–2006 ⁽⁷⁾, określającemu ramy budżetowe dla projektów priorytetowych zatwierdzonych przez Radę Europejską w Essen w 1994 r. (tzw. „projekty Essen”, patrz: załącznik 2) ⁽⁸⁾, wkład Wspólnoty w projekt „Galileo” oraz dodatkowe cztery „spójne grupy projektów” ⁽⁹⁾, oraz

— decyzji o finansowaniu wydanej przez Komisję, która stanowi podstawę prawną dla każdego z działań finansowanych w ramach TEN-T i która musi zostać przekazana Państwu Członkowskim i beneficjentom. W wyjątkowych przypadkach decyzje o finansowaniu są uzupełniane umowami dotacji ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Decyzja Komisji C(2001) 2654 wersja ostateczna z dnia 19 września 2001 r. zmieniona decyzją C(2004) 3242 z dnia 26 sierpnia 2004 r. i decyzją C(2005) 213 z dnia 3 lutego 2005 r.

⁽⁸⁾ Projekty priorytetowe określone w załączniku 1 do decyzji Komisji C(2001) 2654 wersja ostateczna z dnia 19 września 2001 r. są następujące:

- 1) szybkie połączenie kolejowe/transport kombinowany północ-południe;
- 2) szybkie połączenie kolejowe Paryż-Bruksela-Kolonia-Amsterdam-Londyn;
- 3) szybkie połączenie kolejowe, południe: Madryd-Barcelona-Perpignan-Montpellier-Madryd-Vitoria-Dax;
- 4) szybkie połączenie kolejowe, wschód: Paryż-Metz-Strasburg-Appenweier- (Karlsruhe) z połączeniami do Metz-Saarbrücken-Mannheim i Metz-Luksemburg;
- 5) połączenie konwencjonalne/transport kombinowany linia Be-tuwe Rotterdam-granica NL/D — (Rhine/Ruhr);
- 6) szybkie połączenie kolejowe/transport kombinowany: Francja-Włochy Lyon-Turyń-Mediolan-Wenecja-Trieste;
- 7) autostrady greckie: Pathe: Rio Antirio, Patras-Ateny-Saloniki-Promahon (granica grecko/bułgarska) oraz Via Egnatia: Igoumenitsa-Saloniki-Alexandroupolis-Ormenio (granica grecko-bułgarska)-Kipi (granica grecko-turecka);
- 8) wielofunkcyjne połączenie Portugalia/Hiszpania z resztą Europy poprzez rozwój połączeń kolejowych, drogowych, morskich i lotniczych w trzech głównych korytarzach iberyjskich: -Galicia (La Coruña)/Portugalia (Lizbona) — Irún/Portugalia (Valladolid-Lizbona) — korytarz południowo-zachodni (Lizbona/Sewilla);
- 9) trójkąt nordycki (kolejowo-drogowy);
- 10) połączenie drogowe Irlandia/Zjednoczone Królestwo/Benelux;
- 11) główna linia Zachodniego Wybrzeża (kolejowa).

Poniższe trzy projekty priorytetowe nie są uwzględnione w załączniku 1, gdyż zostały już ukończone:

- stałe połączenie Öresund (ukończone w 2000 r.),
- oś kolejowa Cork-Dublin-Belfast-Stranraer (ukończona w 2001 r.),
- lotnisko Malpensa (ukończone w 2001 r.).

⁽⁹⁾ Istnieją cztery spójne grupy projektów (patrz: załącznik 1 do decyzji Komisji C(2001) 2654 wersja ostateczna z dnia 19 września 2001 r.):

- Grupa 1–2: usunięcie wąskich gardeł sieci kolejowej, aby usprawnić ruch pasażerski i towarowy,
- Grupa 3: wewnątrzspółnotowe projekty transgraniczne i projekty transgraniczne z krajami trzecimi,
- Grupa 4: inteligentne systemy transportu drogowego,
- Grupa 5: inteligentne systemy transportu w sektorze lotniczym.

⁽¹⁰⁾ Jeżeli beneficjent jest organizacją międzynarodową lub EZIG, decyzje o finansowaniu Komisji są uzupełniane umowami dotacji podpisanymi przez Komisję i beneficjenta. Poza informacjami określonymi w decyzji o finansowaniu Komisji, umowy dotacji zawierają bardziej szczegółowy opis działań projektu.

4. Pomoc finansowa Wspólnoty może występować w jednej lub w kilku następujących formach: współfinansowanie badań, bezpośrednie dotacje do inwestycji lub prac, dotacje na spłatę odsetek dla pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) lub inne instytucje finansowe, udział w opłatach na gwarancje dla pożyczek udzielanych przez Europejski Fundusz Inwestycyjny lub inne instytucje finansowe, udział w kapitale ryzyka funduszy inwestycyjnych lub podobnych przedsięwzięć finansowych.

5. Rozporządzenie finansowe w sprawie TEN ustanawia budżet ogólny w wysokości łącznie 4 875 mln euro na okres 2000–2006 na wszystkie sektory TEN (infrastruktura w obszarze transportu, telekomunikacji i energii), z czego maksymalnie 75 % może zostać przyznane na cele WPI dla tych sektorów ⁽¹¹⁾. Pozostały budżet w wysokości przynajmniej 25 % jego łącznej wartości jest dostępny na projekty nieobjęte WPI.

6. Z sumy 4 875 mln euro, na TEN-T Komisja przyznała 4 425 mln euro, z czego dotychczas 70 % zarezerwowano na WPI, do podziału w następujący sposób ⁽¹²⁾:

- 1 551 mln euro (50 %) na projekty priorytetowe,
- 680 mln euro (22 %) na program „Galileo”,
- 815 mln euro na tzw. „spójne grupy projektów”, z czego:
 - 425 mln euro (14 %) na usunięcie wąskich gardeł kolejowych,
 - 141 mln euro (5 %) na wewnątrzspółnotowe projekty transgraniczne i projekty transgraniczne z krajami trzecimi,
 - 249 mln euro (8 %) na projekty inteligentnych systemów transportowych (IST) (zarówno drogowych, jak i lotniczych), oraz
 - 30 mln euro rezerwy (1 %).

Pozostała część budżetu TEN-T (co najmniej 25 %) jest przewidziana na projekty nieobjęte WPI.

ZAKRES I CELE KONTROLI ORAZ PODEJŚCIE KONTROLNE

7. Kontrola Trybunału oceniła, do jakiego stopnia system zarządzania Komisji, obejmujący także opracowanie i wdrożenie ram prawnych, procedur administracyjnych i systemu kontroli wewnętrznej, prowadził do oszczędnej, wydajnej i skutecznej realizacji TEN-T ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Artykuł 5a rozporządzenia (WE) nr 2236/95 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 1655/1999.

⁽¹²⁾ Załącznik I do decyzji Komisji C(2001) 2654 z dnia 19 września 2001 r. zmienionego decyzją Komisji C(2005) 213 wersja ostateczna z dnia 3 lutego 2005 r.

⁽¹³⁾ Wypełnienie przez Państwa Członkowskie zobowiązań odnoszących się do oceny projektu, monitoringu i kontroli finansowej, określonych w rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN nie zostały objęte niniejszą kontrolą (w szczególności art. 12 i 15 rozporządzenia (WE) nr 2236/95 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 1655/1999, rozporządzeniem (WE) nr 788/2004 i rozporządzeniem (WE) nr 807/2004).

8. W szczególności celem kontroli było zbadanie, w jakim stopniu:

- a) przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty, formy pomocy i zasady mające zastosowanie do udziału finansowego Wspólnoty pozwalają na skuteczną realizację TEN-T;
- b) decyzja o finansowaniu wydawana przez Komisję i procedury administracyjne oraz ich realizacja umożliwiły dokonanie przejrzystej oceny, selekcji oraz monitoringu projektów, bez uszczerbku dla wydajności;
- c) struktura organizacyjna oraz zasoby kadrowe sprzyjają skutecznemu zarządzaniu działaniami TEN-T;
- d) mechanizmy Komisji w zakresie koordynacji projektów infrastruktury transportowej finansowanych przez Wspólnotę umożliwiły wykrycie przypadków zawyżonego lub podwójnego finansowania.

Trybunał sprawdził również, czy i do jakiego stopnia Komisja podjęła działania naprawcze w związku z poprzednimi uwagami dotyczącymi TEN-T⁽¹⁴⁾.

9. Trybunał skontrolował wszystkie procedury, od przedłożenia wniosku do kontroli finansowych *ex post*. Jako część analizy systemu Trybunał sporządził szczegółowy opis systemu zarządzania Komisji oraz określił najważniejsze kontrole wewnętrzne. Do testów kontroli wewnętrznej wybrano 72 działania w zakresie TEN-T, skontrolowane przez Komisję⁽¹⁵⁾. Aby umożliwić wyciągnięcie obszernych wniosków, próba objęła wszystkie rodzaje transportu⁽¹⁶⁾ z wszystkich krajów UE-15 i reprezentuje ponad 577 mln euro wydatków. Z 72 działań 35 zostało skontrolowanych na miejscu.

10. Kontrola objęła także przegląd podstaw prawnych dotyczących TEN-T oraz modelu decyzji o finansowaniu przyjętego przez Komisję. Ponadto Trybunał poprosił właściwe ministerstwa krajowe o wypełnienie kwestionariuszy i przeprowadził sondaż wśród pracowników dotyczący kwestii programowania, oceny *ex ante* projektu, selekcji, monitoringu i kontroli. We współpracy z Komisją Trybunał sporządził także bazę danych projektów, dostarczającą dane statystyczne na temat działań finansowanych w zakresie TEN-T.

⁽¹⁴⁾ Trybunał Obrachunkowy, sprawozdania roczne za rok obrachunkowy 2001 (Dz.U. C 295 z 28.11.2002, pkt 4.11–4.36 i 4.74), za rok 2002 (Dz.U. C 286 z 28.11.2003, pkt 6.22–6.42 i 6.57) oraz za rok 2003 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004, pkt 6.24).

⁽¹⁵⁾ Uwzględniono przy tym 24 standardy kontroli wewnętrznej Komisji, przyjęte w grudniu 2001 r., które muszą być stosowane przez wszystkie departamenty Komisji w zakresie zarządzania ich zasobami (patrz: Komisja Europejska, „Standardy kontroli wewnętrznej w departamentach Komisji” (SEC(2001) 2037 z dnia 31 grudnia 2001 r. i SEC(2003) 1287 wersja ostateczna z dnia 26 listopada 2003 r.)).

⁽¹⁶⁾ Transport kolejowy, drogowy, śródlądowy wodny, porty, lotniska, nawigację satelitarną, inteligentne systemy transportu drogowego i kolejowego.

UWAGI

Przydział pomocy finansowej w zakresie TEN-T

Powolna realizacja projektów priorytetowych TEN-T

11. Pierwotny termin ukończenia TEN-T, ustalony w wytycznych polityki TEN-T przyjętych przez Radę i Parlament Europejski, przypadał na 2010 r.⁽¹⁷⁾. Z 14 projektów priorytetowych ustalonych w 1994 i 1996 r. jedynie trzy zostały dotychczas ukończone, a oczekuje się, że kolejne pięć projektów zostanie ukończonych w wyznaczonym terminie. Z pozostałych sześciu projektów priorytetowych oczekuje się, że jedynie ich główne części zostaną ukończone do 2010 r. W szczególności opóźnienia dotyczą odcinków transgranicznych projektów TEN-T, gdyż na poziomie krajowym otrzymują one niższy priorytet i wymagają większych starań ze strony danych Państw Członkowskich w zakresie koordynacji (patrz: pkt 15). W 2003 r. Komisja uznała istnienie znacznych opóźnień, które wynikają głównie z niedostatecznego finansowania na poziomie europejskim i krajowym oraz z braku koordynacji między różnymi wspólnotowymi, krajowymi lub regionalnymi źródłami finansowania publicznego⁽¹⁸⁾.

12. W następstwie rozszerzenia, podczas przeglądu wytycznych polityki TEN-T w 2004 r., Parlament Europejski i Rada zdecydowały się dodać kolejne 16 projektów priorytetowych (z terminami na ukończenie między 2008 a 2019 r.), pomimo trudności w ukończeniu istniejących projektów priorytetowych (patrz: załącznik 2)⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Artykuł 2 ust. 1 decyzji nr 1692/96/WE.

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji dotyczący „Rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Innowacyjne rozwiązania w zakresie finansowania oraz interoperacyjność elektronicznych systemów pobierania opłat”, COM(2003) 132 wersja ostateczna z dnia 23 kwietnia 2003 r.

⁽¹⁹⁾ Dodatkowych 16 projektów priorytetowych to (patrz: załącznik III decyzji nr 884/2004/WE):

- 1) Galileo;
- 2) kolejowa oś towarowa Sines/Algerias-Madryd-Paryż;
- 3) oś kolejowa Paryż-Strasburg-Stuttgart-Wiedeń-Bratysława;
- 4) oś rzeczna Ren/Meuse-Men-Dunaj;
- 5) interoperacyjność linii kolejowych dla pociągów o dużych prędkościach na Półwyspie Iberyjskim;
- 6) oś kolejowa Fehrman Belt;
- 7) autostrady morskie (Morza Bałtyckiego, Europy Zachodniej, Europy Południowo-Wschodniej, Europy Południowo-Zachodniej);
- 8) oś kolejowa Ateny-Sofia-Budapeszt-Wiedeń-Praga-Norymberga/Drezno;
- 9) oś kolejowa Gdańsk-Warszawa-Brno/Bratysława-Wiedeń;
- 10) oś kolejowa Lyon/Genua-Bazylea-Duisburg-Rotterdam/Antwerpia;
- 11) oś kolejowa Gdańsk-Brno/Bratysława-Wiedeń;
- 12) oś kolejowa/drogowa Irlandia/Wielka Brytania/Europa kontynentalna;
- 13) „Rail Baltica”: oś Warszawa-Kowno-Ryga-Tallin-Helsinki;
- 14) „Eurocaprail” na osi kolejowej Bruksela-Luksemburg-Strasburg;
- 15) oś kolejowa intermodalnego korytarza Morze Jońskie/Adriatyk;
- 16) kanał Sekwana-Skaldy.

Przydział środków budżetowych niedostatecznie skoncentrowany na odcinkach transgranicznych

13. Ogólnym celem TEN-T jest zapewnienie spójności, wzajemnych połączeń i interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostęp do tych sieci w całej Unii Europejskiej (patrz: pkt 2).

14. Analiza podziału budżetu TEN-T na 15 Państw Członkowskich w latach 2001–2003 pokazuje, że, z niewielkimi wyjątkami, każde Państwo Członkowskie otrzymało część rocznego budżetu TEN-T w ramach budżetu WPI lub budżetu

na projekty nieobjęte WPI (patrz: tabela 1). Ponadto część budżetu przyznana każdemu z Państw Członkowskich pozostaje niemal stała (tj. różnice roczne wynoszą nie więcej niż 1 % w przypadku 9 z 15 Państw Członkowskich), a projekty ujęte w propozycji selekcji, które nie zostały ostatecznie wybrane, zostały zastąpione innym projektem lub projektami z tego samego Państwa Członkowskiego. Potwierdza to stwierdzenia poczynione przez przedstawicieli dwóch Państw Członkowskich ⁽²⁰⁾ w Komitecie ds. Pomocy Finansowej (FAC) programu TEN-T, w ramach sondażu Trybunału oraz dowody w postaci dokumentacji w przypadku jednego z Państw Członkowskich ⁽²¹⁾, że zasada „sprawiedliwego podziału” stanowi podstawowy element uwzględniany przy rozdzielaniu budżetu TEN-T.

Tabela 1

Podział budżetu TEN-T w latach 2001–2003 na Państwa Członkowskie UE-15

(w mln euro)

Państwo Członkowskie	Kwota przyznana na projekty w 2001 r.	% całości	Kwota przyznana na projekty w 2002 r.	% całości	Kwota przyznana na projekty w 2003 r.	% całości	Kwota przyznana na projekty w 2004 r.	% całości
AT	12,1	2,2	14,4	2,6	18,1	3,0	44,6	3,2
BE	18,7	3,4	15,0	2,7	15,7	2,6	49,4	2,9
DE	76,0	13,9	76,2	13,5	73,1	12,0	225,3	14,2
DK	5,9	1,1	0,1	0,0	1,5	0,3	7,6	0,5
ES	23,6	4,3	23,7	4,2	31,5	5,2	78,8	4,5
EU ⁽¹⁾	173,4	31,8	272,7	48,4	201,2	33,1	647,2	35,3
FIN	13,0	2,4	11,4	2,0	13,1	2,2	37,5	2,4
FR	61,4	11,3	32,4	5,7	98,7	16,0	192,4	10,2
GR	17,7	3,2	10,7	1,9	1,0	0,2	29,4	1,4
IRL	8,0	1,5	3,0	0,5	0,0	0,0	11,0	0,9
IT	41,6	7,6	52,0	9,2	71,3	11,7	164,9	8,8
LU	1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2
NL	44,0	8,1	23,0	4,1	29,8	4,9	96,8	6,0
PT	10,5	1,9	0,0	0,0	7,0	1,2	17,5	1,2
SE	13,5	2,5	8,9	1,6	14,8	2,4	37,2	2,6
UK	24,8	4,5	20,0	3,5	33,3	5,5	78,1	5,5
Łącznie	545,4	100,0	563,4	100,0	610,1	100,0	1 718,9	100,0

⁽¹⁾ EU oznacza projekty zarządzane przez organizacje międzynarodowe (takie jak ESA, Eurocontrol).

⁽²⁰⁾ Niderlandy i Szwecja.

⁽²¹⁾ Finlandia.

15. Większość finansowanych części projektów TEN-T jest zlokalizowana w granicach Państw Członkowskich. Z 118 części projektów infrastrukturalnych WPI⁽²²⁾ jedynie dziewięć części obejmuje więcej niż jedno Państwo Członkowskie. Odcinki transgraniczne projektów napotykać na największe trudności w otrzymaniu finansowania krajowego oraz na trudności administracyjne i prawne w ich zarządzaniu. Ponadto Komisja nie przyznała tego typu projektom właściwego priorytetu w zakresie finansowania. Istotnie, decyzja w sprawie WPI zakłada przeznaczenie tylko 5 % budżetu WPI na projekty transgraniczne, z czego jedynie 2 % na wewnątrzspółnotowe projekty transgraniczne⁽²³⁾ (patrz: pkt 6). Co więcej, 70 % budżetu WPI na lata 2000–2006 przewidzianego na dziewięć odcinków transgranicznych przypada na zobowiązania przewidziane do zaciągnięcia w 2005 i 2006 r., w szczególności w zakresie połączeń kolejowych pomiędzy Hiszpanią a Francją oraz Austrią a Włochami.

16. Mimo że zgodnie z rozporządzeniem finansowym w sprawie TEN próg finansowania na odcinki projektów przekraczające granice lub przeszkody naturalne zwiększył się z 10 % do 20 %, a zmiana ta nastąpiła w czasie pozwalającym na jej uwzględnienie począwszy od decyzji o finansowaniu z roku 2004, według stanu na czerwiec 2005 r. nie doprowadziło to jednak do zwiększenia stopnia finansowania dla żadnego z odcinków transgranicznych⁽²⁴⁾. Jeżeli trudności w ukończeniu kolejowych odcinków transgranicznych będą się utrzymywać, wartość dodana TEN-T w wymiarze transeuropejskim nie zostanie w pełni osiągnięta.

Zbyt fragmentaryczny przydział środków budżetowych

17. Pomoc finansowa w zakresie TEN-T nie może przekroczyć 50 % kosztu badań i 10 % kosztu prac infrastrukturalnych⁽²⁵⁾. Limit ogólny wynosi 10 % całkowitych kosztów inwestycji, z wyjątkiem projektów związanych z systemami pozycjonowania i nawigacji satelitarnej oraz projektów obejmujących przekraczanie granic lub przeszkód naturalnych, w przypadku których dotacje mogą pokryć do 20 % całkowitych kosztów inwestycji.

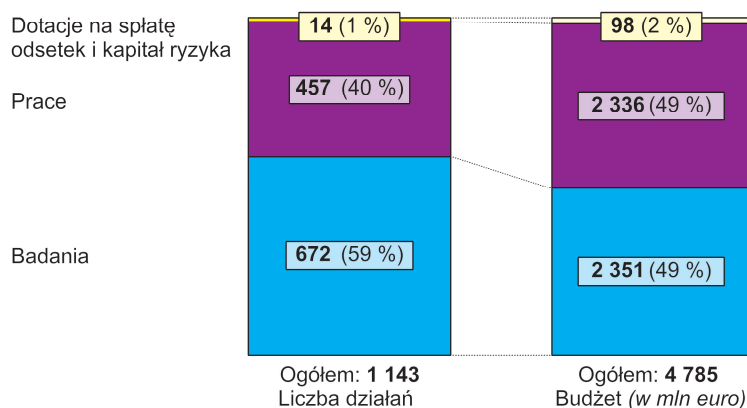
18. Analiza form interwencji wymienionych w pkt 4 i wykorzystanych w projektach, na które zaciągnięto zobowiązania w latach 1995–2004 wykazała (patrz: *schemat 1*), że:

- prawie wszystkie działania (99 %) dotyczyły badań lub prac,
- wykorzystanie dotacji na spłatę odsetek dla pożyczek oraz kapitału ryzyka było bardzo ograniczone⁽²⁶⁾, oraz
- udziały w opłatach na gwarancje na pożyczki z EFI oraz z innych instytucji finansowych nie były w ogóle wykorzystywane.

19. Z działań, na które zaciągnięto zobowiązania w latach 1995–2004, 40 % dotyczyło prac. Pomimo że rozporządzenie finansowe w sprawie TEN stanowi, że forma ta może jedynie być stosowana „w należycie uzasadnionych przypadkach”, kontrola wykazała, że przy korzystaniu z tej formy interwencji, prawie w ogóle nie przedstawiano szczegółowych uzasadnień.

Schemat 1

Liczba działań i wysokość środków budżetowych, na które zaciągnięto zobowiązania wg formy pomocy wykorzystanej w latach 1995–2004



Źródło: Baza danych projektów ETO.

⁽²²⁾ Z wyjątkiem spójnych grup projektów nr 4 i 5 obejmujących projekty inteligentnych systemów transportowych.

⁽²³⁾ Pozostałe 3 % jest przewidziane na projekty transgraniczne z krajami trzecimi oraz dla nowych 10 Państw Członkowskich UE.

⁽²⁴⁾ Nowy projekt zmiany rozporządzenia finansowego w sprawie TEN, który wprowadza dalszy wzrost do 50 %, jest w chwili obecnej rozważany przez władze budżetowe.

⁽²⁵⁾ Pomimo że rozporządzenie finansowe w sprawie TEN nie ustanawia żadnych limitów, Komisja stosuje próg 10 % na prace infrastrukturalne.

⁽²⁶⁾ W latach 1995–2004 przy 1 143 wspieranych działaniach udzielono jedynie 13 dotacji na spłatę odsetek dla pożyczek oraz 1 instrumentu kapitału ryzyka.

20. Współfinansowanie badań jest najczęściej wykorzystywanym instrumentem interwencji (59 % działań). W przeciwieństwie do prac, badania są atrakcyjne dla krajów i regionów korzystających z innych programów finansowania UE w zakresie infrastruktury, takich jak fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (27). Głównym powodem jest wysoki wskaźnik współfinansowania badań w ramach TEN-T.

21. W latach 1995–2004 średni wskaźnik finansowania prac i badań wyniósł odpowiednio 3,5 % (w porównaniu do 10 %) i 25,4 % (w porównaniu do 50 %) całości szacunkowych kosztów kwalifikowalnych (28). Średnie wskaźniki finansowania znajdują się znacznie poniżej maksimum ustanowionego dla każdej z form pomocy. Ponadto budżet TEN-T jest rozdzielony na dużą liczbę działań, z których wiele nie wymaga finansowania w zakresie TEN-T i/lub nie jest w pełni zgodnych z kryteriami oceny i selekcji (patrz: pkt 39).

22. Powyższe stwierdzenie oraz opóźnienia w realizacji projektów priorytetowych (patrz: pkt 11) wskazują na brak ustalenia priorytetów w selekcji działań TEN-T podlegających finansowaniu, co zmniejsza pożądaną efektywność katalityczny finansowania wspólnotowego (patrz: pkt 42). Ponadto niska średnia rzeczywistego finansowania prac rodzi wątpliwość, czy przygotowany przez Komisję projekt nowego rozporządzenia finansowego w sprawie TEN, zwiększający maksymalne limity finansowania prac, osiągnie zamierzony rezultat w postaci przyciągnięcia szerszego finansowania publicznego i prywatnego (29).

Wciąż nie zaciągnięto zobowiązań w zakresie ponad połowy obecnego budżetu WPI na projekty transgraniczne

23. W okresie 2001–2004, na projekty WPI została, w formie zobowiązań, przeznaczona suma 1 926 mln euro, co stanowi 63 % całego budżetu dostępnego na ten cel. Kolejne 1 129 mln euro pozostaje na zaciągnięcie zobowiązań w latach 2005–2006. Aby w 2005 i 2006 r. móc zaciągnąć zobowiązania na pozostałe 37 %, niezbędny będzie ścisły monitoring realizacji projektów WPI ze strony Komisji i Państw Członkowskich. Działania ujęte w zrewidowanych wytycznych polityki, dotyczące postępowania w przypadku znacznych opóźnień projektu, są odpowiednie w perspektywie długoterminowej (30). Jednakże, aby zaradzić opóźnieniom krótkoterminowym, Komisja powinna poddać ściślejszej analizie projekty nierozwijające się zgodnie z planem. W porozumieniu z Państwami Członkowskimi należy rozważyć, w odpowiednich przypadkach, możliwość bezwzględnego przelewu środków budżetowych w ramach WPI na projekty realizowane zgodnie z harmonogramem lub szybciej.

(27) W latach 1995–2004 84 % budżetu przyznanego krajom podlegających pod Fundusz Spójności było wykorzystane na badania.

(28) Średnie finansowanie przyznawane na prace wynosi do 5 mln euro, podczas gdy średnie finansowanie na badania wynosi do 3,4 mln euro.

(29) Z 10 % do 15 %, a w niektórych przypadkach do 30 % lub nawet 50 % (patrz: art. 7 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2004) 475 wersja ostateczna z dnia 14 lipca 2004 r.).

(30) Artykuł 19a ust. 4 i 5 decyzji nr 1692/96/WE zmienionej decyzją nr 884/2004/WE.

24. Projekty należące do „spójnej grupy projektów”, w przypadku których nie zaciągnięto jeszcze zobowiązań na prawie 40 % budżetu, powinny być uważnie monitorowane. Jest to niezbędne, w szczególności w przypadku grup projektów transgranicznych, gdzie na zobowiązania w 2005 i 2006 r. pozostaje jeszcze 56 % budżetu. Uwidacznia to ogólne trudności w ukończeniu odcinków transgranicznych projektów, które stanowią część projektów priorytetowych lub spójnych grup projektów.

Ramy prawne i procedury administracyjne

Wymogi prawne i ustawowe

Decyzja o finansowaniu wciąż zawiera niedociągnięcia

25. Wydawana przez Komisję decyzja o finansowaniu stanowi główną podstawę prawną przyznania pomocy finansowej w zakresie TEN-T na pojedyncze projekty i dlatego musi szczegółowo określać zakres, terminy, formę, budżet i warunki finansowe pomocy finansowej w zakresie TEN-T (patrz: załącznik I). Dopiero w 2002 r. Komisja zaczęła konsekwentnie powiadamiać o takich decyzjach beneficjentów, pomimo że wymaga tego rozporządzenie finansowe w sprawie TEN (31). Od tego czasu Komisja co roku poprawiała model decyzji o finansowaniu, co sprawia, że podstawa prawna jest pełniejsza i jaśniejsza (32).

26. Chociaż Komisja podjęła również działania w celu poprawy opisu działań ujętych w decyzjach o finansowaniu, propozycja Trybunału, aby wprowadzić jedną obowiązującą modelową strukturę załącznika technicznego nie została wdrożona (33). Taki model zobowiązałby beneficjentów do dostarczania minimalnego poziomu informacji, zgodnie z uprzednio zdefiniowaną strukturą, łączącą działania z budżetem. Ułatwiłoby to monitoring postępów w realizacji projektu i przyczyniłoby się do bardziej skutecznego i wydajnego funkcjonowania finansowych i technicznych kontroli działań finansowanych przez Komisję i Państwa Członkowskie.

27. Decyzja o finansowaniu nie wskazuje, jakie techniczne i finansowe informacje na temat stanu realizacji projektu muszą dostarczyć beneficjenci ani też jaką mają one przybrać formę. Z powodu braku ustandaryzowanej sprawozdawczości (lub odpowiednich wytycznych), informacje techniczne i/lub finansowe przekazywane wraz z każdym wnioskiem o płatność nie zawsze były dla Komisji wystarczające:

— aby przeprowadzić solidną ocenę projektów TEN-T (patrz: pkt 37), oraz

(31) Artykuł 10 rozporządzenia (WE) nr 2236/95.

(32) W wyniku tych korekt wersja stosowana w 2004 r. obecnie precyzuje zadania każdego uczestnika zaangażowanego w działanie TEN-T w jaśniejszy sposób. Obejmuje ona ustaloną datę rozpoczęcia i zakończenia, wymaga szczegółowych zestawień budżetowych wg działań od beneficjentów, określonych terminów na informowanie, określa jasno kwalifikowalność kosztów i wyjaśnia zobowiązania w zakresie informacji.

(33) Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 6.37.

- aby sprawdzić kwalifikowalność działań i/lub kosztów wnioskowanych przez beneficjentów. W niektórych przypadkach płatności końcowe zostały dokonane, pomimo iż wymagane informacje na temat wyników współfinansowanych badań nie zostały dostarczone wraz z wnioskiem o płatność⁽³⁴⁾. Wskazuje to na niedociągnięcia kontroli wewnętrznej Komisji w tych przypadkach.

Niedostatecznie jasny zakres badań i prac

28. Kontrola Trybunału ujawniła, że błędy na poziomie beneficjenta były w większości związane z następującymi cechami pomocy finansowej w zakresie TEN-T:

- brak lub nieprecyzyjna definicja zakresu badań i prac w rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN i w decyzji o finansowaniu,
- znacznie wyższy wskaźnik finansowania w przypadku badań, co zachęcało beneficjentów do żądania zwrotu kosztów bezpośrednio związanych z pracami w ramach projektów studyjnych.

29. Doprowadziło to do dokonania przez Komisję zawyżonych płatności za prace budowlane w 30 % skontrolowanych transakcji dotyczących badań. Jednoznaczne definicje zakresu zarówno „badań”⁽³⁵⁾, jak i „prac”⁽³⁶⁾, proponowane przez Trybunał w celu uniknięcia ryzyka błędu, wciąż nie zostały włączone do modelu decyzji o finansowaniu.

⁽³⁴⁾ W 6 z 10 kwalifikujących się przypadków wnioski o płatność końcową zostały przedłożone bez udostępnienia wymaganych informacji na temat wyników badań.

⁽³⁵⁾ Badanie oznacza każdą analizę przygotowawczą, studium, plan lub projekt wykonany przed rozpoczęciem realizacji, mający na celu określenie cech projektu, a także środki niezbędne do opracowania i realizacji różnych faz danego projektu stanowiące konieczny warunek wstępny dla uzyskania pozwolenia na budowę lub ostatecznej decyzji właściwych władz o rozpoczęciu realizacji. Badania mogą uwzględniać usługi o charakterze materialnym (takie jak obiekty testowe, badania geologiczne, badanie terenu budowy lub wykonanie próbnych odwiertów) pod warunkiem, że 1) są one niezbędne do uzyskania pozwolenia na budowę lub ostatecznej decyzji o rozpoczęciu realizacji i 2) nie powodują one powstania produktu przeznaczonego do użytku publicznego. Wynikiem badania jest dokument opisowy lub analityczny dotyczący obszarów technicznych, ekonomicznych, finansowych, prawnych i środowiskowych.

⁽³⁶⁾ Prace uwzględniają każdą usługę i zamówienie po rozpoczęciu realizacji (wraz z działaniami przygotowawczymi, aby umożliwić rozpoczęcie realizacji), które ma związek z rzeczywistą realizacją, budową lub udostępnieniem danego obiektu fizycznego lub projektu do celów użytku publicznego (oraz zgodnie ze szczegółowym określeniem w decyzji Komisji lub w umowie dotyczącej konkretnego projektu). Wszelkie działania w zakresie nadzoru i/lub dozoru, niezbędny szczegółowy projekt lub projekt alternatywnego rozwiązania powinien być uważany za integralną część prac, niezależnie od tego, czy wykonuje je beneficjent, czy strona trzecia. Prace obejmują także realizację i/lub konstrukcję wszelkich fizycznych środków mających na celu zminimalizowanie negatywnych skutków dla środowiska, zgodnie z odpowiednią oceną wpływu na środowisko.

Ocena i selekcja

Złożony proces składania wniosków oraz oceny *ex ante*

30. Wnioski o pomoc finansową w zakresie TEN-T są składane corocznie w ramach procedury WPI lub procedury dotyczącej projektów nieobjętych WPI (patrz: załącznik 1). Pomimo wieloletniego charakteru WPI, w celu przyznania funduszy na projekty WPI organizuje się coroczne procedury oceny. Fakt ten oraz równoległe prowadzenie corocznej procedury dla projektów nieobjętych WPI znacznie zwiększa ciężar administracyjny spoczywający na Komisji i Państwach Członkowskich, a tym samym zmniejsza ogólną wydajność procesu oceny i selekcji⁽³⁷⁾. Ponadto ponieważ priorytetem jest finansowanie projektów WPI, budżet dostępny na projekty nieobjęte WPI zależy od wyników procedury WPI, co niepotrzebnie opóźnia postęp w selekcji projektów nieobjętych WPI.

31. Procedury administracyjne w zakresie składania wniosków oraz oceny *ex-ante* są złożone. Komisja ustanowiła i równoległe stosowała różne modele formularzy wniosków oraz modele formularzy oceny⁽³⁸⁾. Trybunał wskazał kilka przypadków, w których złożoność administracyjna spowodowała dodatkowy nakład pracy dla pracowników Komisji, bez wpływu na istotny sposób na jakość selekcji projektu lub przyznanie funduszy wspólnotowych.

32. Pomimo iż w 2004 r. Komisja podjęła pewne działania zmierzające do uproszczenia procedury administracyjnej poprzez połączenie wniosku wstępnego i szczegółowego dla wniosków nieobjętych WPI, wciąż istnieje możliwość dalszego uproszczenia procesu składania wniosków i oceny, w szczególności w zakresie procedury WPI.

Termin składania wniosków nie zawsze przestrzegany

33. Komisja ustala termin składania wniosków o pomoc finansową. Przestrzeganie tego terminu zapewnia równe traktowanie kandydatów i daje pracownikom Komisji dostateczną ilość czasu na ocenę wniosków (lub ocenę postępu w realizacji projektu w drugim roku finansowania).

⁽³⁷⁾ Patrz: pkt 52 i 64 dotyczące pracowników TEN-T.

⁽³⁸⁾ Wybór formularzy zależy od tego, czy są to projekty WPI, czy nieobjęte WPI, czy jest to pierwszy, czy też kolejny rok finansowania oraz od tego, czy projekt dotyczy badania czy prac.

34. Kontrola wykazała, że znaczna liczba wniosków o pomoc finansową nie została złożona w terminie, pomimo iż zasady dotyczące terminowego składania wniosków zostały jasno określone i potwierdzone przez Komisję⁽³⁹⁾.

Do 2004 r. pełna informacja dotycząca projektu niedostępna na wstępnym etapie oceny i selekcji

35. Poprawna i przejrzysta ocena wymaga, aby wszystkie istotne informacje dotyczące projektu były dostępne od początku procesu. Jednakże formularze wstępnych wniosków, stosowane do 2004 r. jako podstawa pierwszej oceny, nie zobowiązywały kandydatów do dostarczenia wszystkich podstawowych informacji, pomimo iż wymaga tego rozporządzenie finansowe w sprawie TEN⁽⁴⁰⁾.

36. W rezultacie początkowa ocena i selekcja projektów WPI była prowadzona na podstawie formularzy wniosków, które zawierały niekompletne informacje dotyczące projektu (patrz: pkt 40). W konsekwencji wnioski nie były zgodne z wszystkimi kryteriami dotyczącymi składania wniosków przed głównym etapem oceny. W przypadku WPI solidna ocena jest szczególnie istotna, gdyż decyzja w sprawie WPI określa priorytety budżetowe, na podstawie czego projektom przyznaje się dalszą pomoc finansową w zakresie TEN-T. Przykładowo jeden z projektów priorytetowych, na który w budżecie WPI na lata 2001–2003 przyznano wstępnie 13 mln euro, otrzymał fundusze dopiero w 2004 r.⁽⁴¹⁾. Ponieważ do 2004 r. formularze wstępnych i szczegółowych wniosków WPI nie zostały połączone, sytuacja ta utrzymywała się aż do tego momentu.

37. Od rozpoczęcia drugiego roku finansowania oceny są prowadzone głównie na podstawie sprawozdań okresowych, które, jak wykazała kontrola, nie dostarczają do tego celu dostatecznych informacji. Analiza sprawozdań okresowych dotyczących kontrolowanych projektów wykazała, że informacje dostarczane przez Państwa Członkowskie nie były dostatecznie precyzyjne, w szczególności w odniesieniu do stanu realizacji w poprzednich okresach. Wynika to z formatu modelu sprawozdania, który nie wymaga od Państw Członkowskich dostarczenia szczegółowych informacji. W rezultacie jakość wybranych projektów w dużym stopniu zależy od kwalifikacji, doświadczenia oraz skrupulatności poszczególnych urzędników ds. projektów oceniających wnioski, czasu dostępnego na odpowiednią analizę stanu realizacji i współpracy Państw Członkowskich w dostarczaniu, w razie potrzeby, dodatkowych danych.

⁽³⁹⁾ Pomimo iż zasady zostały objaśnione w Podręczniku procedur DG TREN oraz Informatorze TEN-T, kontrola Trybunału wykazała, że w przypadku 28 z 72 projektów wnioski zostały złożone do 56 dni po terminie.

⁽⁴⁰⁾ Takie jak analiza koszt-zysk, oświadczenie dotyczące zbadania alternatywnych możliwości finansowania publicznego i prywatnego, opis działań kontrolnych, które wykonane zostaną przez Państwo Członkowskie, bezpośrednie lub pośrednie efekty społeczno-gospodarcze, w szczególności w zakresie zatrudnienia oraz prowizoryczny harmonogram prac, który ogranicza się do wskazania daty rozpoczęcia i ukończenia projektu.

⁽⁴¹⁾ PP14 — Modernizacja głównej linii Zachodniego Wybrzeża.

Selekcja projektów niedostatecznie uzasadniona

38. Rozporządzenie finansowe w sprawie TEN wyszczególnia podstawowe warunki przyznawania pomocy wspólnotowej⁽⁴²⁾ i kryteria selekcji projektów⁽⁴³⁾. Formularze wniosku oraz oceny używane przez Komisję nie zawierają lub niewystarczająco nakierowują w stronę oceny zgodności z tymi warunkami i kryteriami. W przypadku istotnych kwestii zawartych w formularzach oceny projektu, odpowiedzi udzielone przez oceniających ograniczają się często do odpowiedzi „tak” lub „nie” i brak jest wymaganych uzasadnień.

39. W szczególności kontrola wykazała, że:

- warunek dodatkowości stanowiący, że „Pomoc wspólnotowa jest przyznawana, zasadniczo, wyłącznie w tych przypadkach, gdzie realizacja projektu napotyka przeszkody finansowe” nie został spełniony w prawie 20 % skontrolowanych działań, gdyż beneficjenci wskazywali w formularzach szczegółowego wniosku, że działania „zostałyby wykonane zgodnie z planem”, nawet jeżeli pomoc finansowa w zakresie TEN-T nie zostałyby przyznana⁽⁴⁴⁾,
- formularz oceny projektu nie uwzględnia warunku stanowiącego, że pomoc finansowa wnioskowana na część projektu nie może przekroczyć 10 % całkowitych kosztów inwestycji całego projektu. Chociaż kontrola wykazała, że rzeczywiste wskaźniki finansowania nie osiągają maksymalnych dozwolonych wskaźników (patrz: pkt 21), coroczna weryfikacja

⁽⁴²⁾ Rozporządzenie finansowe w sprawie TEN wyszczególnia cztery podstawowe warunki (patrz: art. 5 rozporządzenia (WE) nr 2236/95):

- pomoc wspólnotowa jest przyznawana, zasadniczo, wyłącznie w tych przypadkach gdzie realizacja projektu napotyka przeszkody finansowe,
- pomoc wspólnotowa nie przekracza minimum uznawanego za konieczne do uruchomienia projektu (art. 5 ust. 2),
- bez względu na rodzaj wybranej pomocy, całkowita kwota pomocy wspólnotowej udzielonej na podstawie niniejszego rozporządzenia nie przekracza 10 % całkowitych kosztów inwestycji (20 % w szczególnych przypadkach) (art. 5 ust. 3),
- środki finansowe przekazywane na podstawie niniejszego rozporządzenia nie są, co do zasady, przyznawane na projekty i etapy projektów, które otrzymują pomoc z innych wspólnotowych źródeł finansowania.

Zgodność z warunkami, które zostały dodane w następstwie dokonanej w 2004 r. modyfikacji wytycznych TEN-T oraz rozporządzenia finansowego w sprawie TEN nie została jeszcze poddana analizie, gdyż zbyt wcześnie jest na ocenę ich zastosowania.

⁽⁴³⁾ Kryteria wyszczególnione w rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN można podsumować w następujący sposób (patrz: art. 6 rozporządzenia (WE) nr 2236/95):

- stopień, w jakim przyczyniają się do realizacji celów i priorytetów wytycznych polityki TEN-T,
- projekt jest potencjalnie ekonomicznie opłacalny,
- finansowa rentowność projektu w chwili składania wniosku jest uznawana za niewystarczającą,
- uwzględnić należy stopień przygotowania projektu, stymulujący wpływ interwencji Wspólnoty na finanse prywatne i publiczne, stan pakietu finansowego, bezpośrednie lub pośrednie skutki socjoekonomiczne, zwłaszcza w odniesieniu do zatrudnienia oraz oddziaływania na środowisko naturalne,
- w przypadku projektów transgranicznych uwzględnić należy również koordynację poszczególnych części projektu w czasie.

⁽⁴⁴⁾ W 12 z 72 skontrolowanych kwalifikowalnych przypadków.

tego warunku pozostaje szczególnie istotna, w przypadkach gdzie po badaniach nie następują prace infrastrukturalne. W oparciu o dostępne szacunki, w ramach badanej próby kontrola wykazała, że badania współfinansowane w ramach projektu EGNOS nie spełniały tego warunku ⁽⁴⁵⁾,

- stopień przyczyniania się do realizacji celów i priorytetów wytycznych polityki TEN-T nie zawsze jest właściwie oceniany. Oceniający projekty muszą ocenić wkład w realizację priorytetów lub celów polityki używając skali ocen, nie muszą jednak dostarczać uzasadnienia dla tych ocen. Ponadto kontrola wykazała, że w kilku przypadkach nie wszystkie cele zostały ocenione ⁽⁴⁶⁾,
- zgodność z innymi kryteriami oceny jest oceniana przy użyciu odpowiedzi „tak/nie” lub „wysoki/średni/niski”. Chociaż oceniających zachęca się do dodawania uwag lub uzasadniania ich wyboru, zwykle nie ma to miejsca. Na przykład nie przeprowadza się oceny adekwatności stosowanego podejścia lub metodologii w odniesieniu do analizy koszt-zysk oraz analizy społeczno-gospodarczej projektu. Co więcej, Komisja sprawdza jedynie przestrzeganie wymogów dostarczania informacji, nie określając konsekwencji dla decyzji i/lub kwoty finansowania wspólnotowego, oraz
- pracownicy Komisji oceniający wnioski często nie udzielali odpowiedzi na pytania zadane w formularzach oceny ⁽⁴⁷⁾ lub odpowiadali nieprawidłowo ⁽⁴⁸⁾.

40. W przypadku początkowej oceny projektów WPI kontrola wykazała, że w przypadku większości projektów WPI formularz oceny nie zostały wypełnione. Analiza formularzy, w których Komisja udokumentowała swoją ocenę, wykazała te same niedociągnięcia i braki, jak te wykazane w przypadku ocen projektów nieobjętych WPI (tj. nie na wszystkie pytania udzielono odpowiedzi itp.).

41. Z powodu braku uzasadnienia ze strony oceniających oraz braku wytycznych lub wskaźników oceny, nie jest jasne jak przebiega weryfikacja zgodności z ustanowionymi kryteriami oraz w jaki sposób pracownicy Komisji dokonujący ocen w celu selekcji wniosków do finansowania dochodzą do końcowych wniosków co do tego, czy warunki lub wymogi formalne są spełnione.

42. WPI zapewnia wieloletni przydział finansowania w zakresie TEN-T. Tym niemniej, zgodnie z rozporządzeniem finansowym w sprawie TEN, wymagana jest coroczna ocena i selekcja projektów w celu określenia priorytetów finansowania w ramach

⁽⁴⁵⁾ EGNOS AOC *Pre-operational implementation critical design studies*. Od 1995 r. Komisja współfinansowała 11 badań, przy czym suma finansowania przyznanego do 2004 r. (130,4 mln euro) przekracza maksymalny próg o kwotę 29,7 mln euro.

⁽⁴⁶⁾ W 15 z 31 skontrolowanych kwalifikowalnych działań nie wszystkie cele zostały ocenione przez Komisję.

⁽⁴⁷⁾ Miało to miejsce w przypadku oceny badań, gdzie nie udzielono odpowiedzi na pytania dotyczące oceny ekonomicznej i finansowej, choć wymagał tego formularz wniosku.

⁽⁴⁸⁾ W przypadku 15 działań, gdzie wniosek został złożony po terminie, udzielono pozytywnej odpowiedzi na pytanie o przestrzeganie terminu na złożenie wniosku.

WPI ⁽⁴⁹⁾. W tym kontekście solidna i przejrzysta ewaluacja stanowi podstawę oceny, w jakim stopniu indywidualne projekty spełniają cele polityki i kryteria selekcji, a tym samym, w jakim stopniu fundusze przyznawane są na cele założone w wytycznych polityki TEN-T. Na podstawie opisanych powyżej braków i niedociągnięć dotyczących oceny oraz monitoringu projektów będących w trakcie realizacji, od rozpoczęcia drugiego roku finansowania (patrz: pkt 44–50) stwierdzono, że wieloletni budżet WPI został przyznany na kategorie projektów (tj. projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, spójne grupy projektów i Galileo), projekty indywidualne, części projektów i działania, bez dokonania właściwej oceny prawnie wymaganych kryteriów. W opinii Trybunału niedociągnięcia wyszczególnione powyżej mają negatywny wpływ na nadawanie priorytetów projektom w ramach WPI.

Ogólny brak wykorzystania ekspertów zewnętrznych w procesie oceny

43. Zalecenie Trybunału dotyczące rozszerzenia wykorzystania ekspertów zewnętrznych w procesie oceny na wszystkie rodzaje transportu nie zostało zrealizowane przez Komisję, gdyż było uważane za „kwestię delikatną z uwagi na wymóg zachowania poufności” ⁽⁵⁰⁾. Należy odnotować, że wiele innych programów wspólnotowych, takich jak Fundusz Spójności i programy ramowe BRT, wykorzystują ekspertów zewnętrznych jako oceniających, a kwestię poufności rozwiązuje oświadczenie podpisane przez oceniających ⁽⁵¹⁾. Jak pokazuje przypadek oceny projektów IST, wykorzystanie ekspertów zewnętrznych przyczyniłoby się do lepiej udokumentowanego i uzasadnionego procesu oceny i selekcji (patrz: pkt 38 i 39). Ponadto eksperci wspierający podczas oceny urzędników ds. projektów przyczyniliby się do szybszej i oszczędniejszej oceny oraz wnieśliby swój obiektywizm i wiedzę (patrz: pkt 56–58). Taką możliwość przewiduje zresztą wyraźnie rozporządzenie finansowe w sprawie TEN, które stanowi, że Komisja może zwracać się o konieczną poradę specjalistyczną, w tym również zasięgać opinii EBI ⁽⁵²⁾.

Monitoring projektu

Narzędzia monitoringu projektów TEN-T są niewystarczające

44. W celu zapewnienia skutecznego wykorzystywania pomocy Wspólnoty Komisja i Państwa Członkowskie wspólnie odpowiadają za systematyczny monitoring realizacji projektów, w odpowiednich przypadkach, we współpracy z EBI lub innymi organami. Celem jest ocena, w jaki sposób projekty i programy są prowadzone oraz ocena wpływu ich realizacji ⁽⁵³⁾. Ponadto monitoring projektu jest istotnym elementem corocznej oceny i selekcji projektów WPI ubiegających się o pomoc finansową na drugi i każdy kolejny rok (patrz: pkt 42).

⁽⁴⁹⁾ Artykuł 10 rozporządzenia (WE) nr 2236/95.

⁽⁵⁰⁾ Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2001, pkt 4.35 i odpowiedź Komisji.

⁽⁵¹⁾ Należy odnotować jednak, że tytuł III rozporządzenia finansowego (art. 160 ust. 3) ustanawia odrębne zasady mające zastosowanie do zawierania umów z ekspertami w programach ramowych BRT.

⁽⁵²⁾ Artykuł 9 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2236/95.

⁽⁵³⁾ Artykuł 15 rozporządzenia (WE) nr 2236/95.

45. Monitoring projektu TEN-T przez Komisję opiera się głównie na dwóch elementach:

- składaniu sprawozdań przez beneficjentów (w szczególności corocznych sprawozdań okresowych ⁽⁵⁴⁾ oraz okresowych sprawozdań finansowych i technicznych),
- kontrolach na miejscu prowadzonych przez Komisję (lub w jej imieniu).

46. Podobnie jak w przypadku ocen projektów (patrz: pkt 37), sprawozdania okresowe złożone w przypadku skontrolowanych transakcji pokazały, że dostarczone informacje są często niedostatecznie szczegółowe, a niekiedy występują w nich braki, co utrudnia właściwą ocenę i selekcję projektów oraz negatywnie wpływa na monitoring projektu. Zostało to potwierdzone w sondażu przeprowadzonym przez Trybunał wśród pracowników DG TREN zajmujących się projektami.

47. Poza sprawozdaniem okresowym urzędnicy ds. projektów otrzymują również okresowe raporty techniczne i finansowe, przedstawiane wówczas, gdy Państwa Członkowskie lub promotorzy projektu składają zestawienia kosztów. Jak wspomniano w pkt 27, nie istnieje model sprawozdawczości technicznej i finansowej, który wymagałaby od Państw Członkowskich dostarczania urzędnikom ds. projektów minimalnego poziomu informacji.

48. Drugi element w procesie monitoringu projektu, w przypadku projektów finansujących prace infrastrukturalne, polega na kontrolach na miejscu realizacji projektu, które, w większości przypadków, mają miejsce dopiero przed ostateczną płatnością. W przypadku większości działań urzędnik ds. projektów oraz urzędnik ds. finansów dokonują technicznego i finansowego przeglądu danego działania, co następuje po przedłożeniu Komisji wniosku o płatność ostateczną, lecz przed realizacją tej płatności ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Indywidualne decyzje o finansowaniu projektów określające obowiązek monitoringu szczegółowo stanowią, że sprawozdania okresowe muszą być składane przez Państwa Członkowskie Komisji co roku do dnia 31 stycznia (od 2004 r. do dnia 31 marca). W modelu sprawozdania okresowego przygotowanym przez Komisję Państwa Członkowskie mają obowiązek na jednej stronie opisać ukończone działania, przyczyny opóźnień w realizacji projektu; stwierdzić, czy cele pozostały niezmiennione; wskazać, czy projekt korzysta z innych funduszy wspólnotowych; odnotować dokonane płatności; załączyć odpowiednie istotne informacje, aby dowieść zgodności z prawodawstwem UE i dostarczyć zestawienie kosztów. Do sprawozdań okresowych w przypadku projektów WPI należy załączyć dwie tabele przedstawiające przegląd wydatków, na które zaciągnięto zobowiązania oraz wydatków poniesionych.

⁽⁵⁵⁾ 80 % decyzji zamkniętych w 2004 r. poprzedziła kontrola na miejscu.

49. Jednakże Komisja nie prowadzi systematycznego monitoringu lub ocen *ex-post* oddziaływania w celu sprawdzenia, czy:

- osiągnięto cele polityki i przestrzegano priorytetów ⁽⁵⁶⁾,
- początkowe warunki pomocy finansowej zostały spełnione, a cele projektu osiągnięte,
- rzeczywista wartość dodana pomocy finansowej w zakresie TEN-T do projektu oraz wartość dodana projektu do stworzenia transeuropejskiej sieci transportowej odpowiada temu, co stwierdzono na etapie składania wniosku projektowego.

50. Ponadto podobnie jak w przypadku ocen (patrz: pkt 43) w procesie monitoringu nie wykorzystano ekspertów zewnętrznych lub zasobów wiedzy dostępnych w innych jednostkach Komisji, innych instytucjach (np. EBI) lub w Państwach Członkowskich.

Trudno dostępne kompletne i wiarygodne dane na temat projektów TEN-T

51. Zgodnie z zaleceniami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu rocznym za rok 2001 i sprawozdaniu rocznym za rok 2002, pod koniec 2003 r. Komisja zintegrowała różne bazy danych w zakresie TEN-T, tworząc centralny system komputerowy ⁽⁵⁷⁾. Chociaż Komisja poczyniła starania, aby sporządzić instrukcję obsługi, wyszkolić użytkowników i zwiększyć funkcjonalność, system komputerowy nie jest powszechnie używany przez urzędników ds. projektów i dlatego też nie zawiera uaktualnionych i wiarygodnych informacji. Sondaż Trybunału przeprowadzony wśród pracowników projektów w DG TREN wykazał, że urzędnicy ds. projektów nie korzystają z systemu, gdyż nie jest on przyjazny dla użytkownika i jest zanadto zorientowany na potrzeby programów ramowych BRT. W rezultacie Komisja w swoich sprawozdaniach nie może dostarczyć wiarygodnych i kompletnych informacji bez dokonania obszernego i czasochłonnego uzgodnienia z informacjami księgowymi zawartymi w głównym systemie księgowym Komisji.

Struktura organizacyjna i przydział personelu

Zbyt duże obciążenie zadaniami urzędników ds. projektów stoi na przeszkodzie odpowiedniej ocenie i monitoringowi TEN-T

52. Tabela 2 pokazuje przydział budżetu i pracowników na działania prowadzone w DG TREN na koniec 2004 r.

⁽⁵⁶⁾ Na przykład, czy początkowa analiza koszt-zysk dokonana na etapie oceny projektu jest wciąż aktualna oraz jaki był rzeczywisty wpływ pomocy Wspólnoty na finansowanie publiczne/prywatne, zatrudnienie lub środowisko.

⁽⁵⁷⁾ System Zarządzania Programem.

Tabela 2.

Przydział budżetu i pracowników na działania DG TREN na koniec 2004 r.

Działania DG TREN — budżet i pracownicy w przeliczeniu na pełny etat w 2004 r.				
Działanie	Budżet (w mln euro)	% całości	Pracownicy w przeliczeniu na pełny etat	% całości
Transport śródlądowy, powietrzny i morski	76	6	167	17
Transeuropejskie sieci transportowe	672	54	55	5
Transeuropejskie sieci energii	18	1	6	1
Konwencjonalne i odnawialne źródła energii	64	5	108	11
Energia jądrowa	154	12	281	28
Badania dotyczące energii i transportu	235	19	103	10
Wsparcie administracyjne DG TREN	23	2	201	20
Strategia i koordynacja polityki w DG TREN	0	0	89	9
Ogółem	1 243	100	1 009	100

Źródło: Komisja Europejska, DG TREN Roczne sprawozdanie z działalności za 2004 r. i Roczny plan zarządzania za 2005 r.

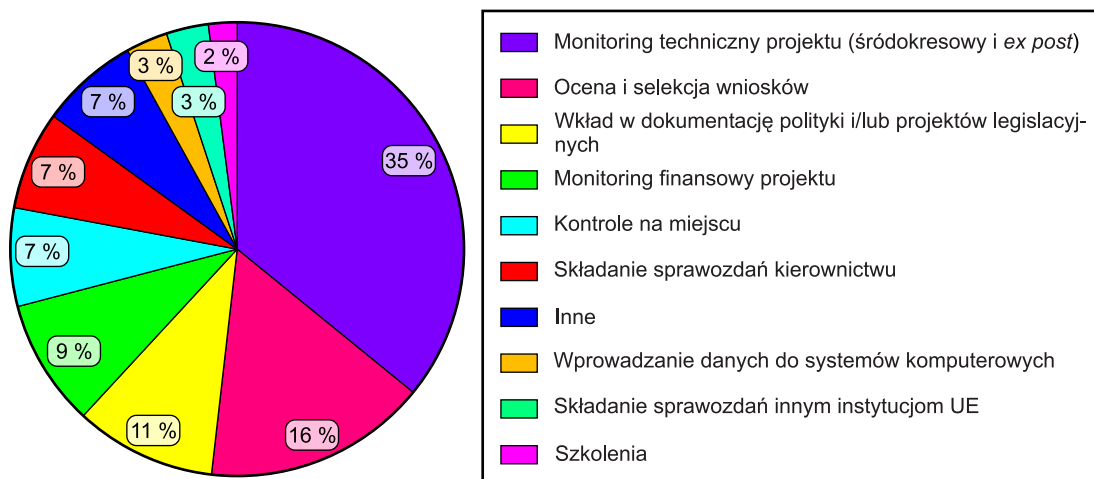
53. Właściwe zaspokojenie potrzeb kadrowych jest warunkiem koniecznym skutecznego i wydajnego zarządzania programem. W 2004 r. 18 urzędników ds. projektów w przeliczeniu na pełny etat zarządzało 459 bieżącymi działaniami w zakresie TEN-T, co sprawia, że na jednego urzędnika ds. projektów w przeliczeniu na pełny etat przypadało średnio 26 działań. Ponadto występowały znaczne różnice w rzeczywistej liczbie działań zarządzanych przez poszczególnych urzędników ds. projektów (od 2 do 71 działań na jednego urzędnika ds. projektów w przeliczeniu na pełny etat), co wskazuje na nierówny przydział działań i pracowników przydzielonych do TEN-T pomiędzy dyrekcjami zarządzającymi TEN-T (oraz w samych dyrekcjach). Co więcej, duża liczba działań (24 %) zarządzanych przez ekspertów

narodowych tymczasowo oddelegowanych do Komisji zwiększa obawy co do ciągłości zarządzania projektem.

54. Wyniki sondażu przeprowadzonego wśród pracowników, w trakcie którego urzędnicy ds. projektów byli pytani o średni czas pracy spędzony nad jednym zadaniem, pokazują, że większość zasobów kadrowych jest przydzielana do technicznego monitoringu projektów (35 %) oraz do oceny i selekcji wniosków (16 %) (patrz: *schemat 2*). Jednakże średnio dużo czasu poświęca się również na „wkład w dokumentację polityki i/lub projektów legislacyjnych” (11 %), pomimo iż w każdej z czterech dyrekcji operacyjnych istnieje właściwa do tego jednostka.

Schemat 2

Średni czas na działanie



Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

55. Duże obciążenie zadaniami urzędników ds. projektów zaangażowanych w szeroki zakres działań oznacza, że nie mogą oni poświęcić dostatecznie dużo uwagi kluczowym działaniom, takim jak ocena i monitoring projektu, w tym także okresowe kontrole na miejscu. Z uwagi na fakt, że kontrole te stanowią podstawowy element monitoringu projektów, Trybunał uważa ten stan rzeczy za niezadowalający.

Kwalifikacje urzędników ds. projektów TEN-T: ograniczona wiedza w zakresie transportu

56. Urzędnicy ds. projektów TEN-T odgrywają główną rolę w procesach oceny, selekcji i monitoringu projektów. W szczególności w kontekście WPI decyzja o kontynuacji, zawieszeniu lub anulowaniu finansowania projektu zależy w głównej mierze od oceny dokonanej przez urzędników ds. projektów, zwykle bez pomocy i porady ekspertów zewnętrznych. W tych okolicznościach istotne jest, aby urzędnicy ds. projektów posiadali konieczną wiedzę techniczną w zakresie transportu.

57. Jednakże analiza wiedzy technicznej urzędników ds. projektów⁽⁵⁸⁾ wykazała, że mniej niż połowa z nich posiada wykształcenie w dziedzinach związanych z transportem⁽⁵⁹⁾. Ponadto znaczna liczba pracowników etatowych nie posiadała doświadczenia zawodowego w zakresie transportu, zdobytego przed ich zatrudnieniem na stanowisku urzędnika ds. projektów TEN-T. Dla porównania — 8 z 11 oddelegowanych ekspertów narodowych posiadało takie doświadczenie zawodowe. Choć brak wcześniejszego doświadczenia zawodowego w danej dziedzinie nie musi oznaczać braku kompetencji, odpowiednia wiedza techniczna w zakresie transportu jest niezbędna dla jakości oceny, wyboru i monitoringu tak złożonych projektów technicznych.

58. Co więcej, niedociągnięcia te nie są odpowiednio rekomensowane działaniami szkoleniowymi. Analiza działań szkoleniowych, w których w latach 2001–2004 uczestniczyło 30 urzędników ds. projektów (z czego 6 oddelegowanych ekspertów narodowych) pokazała, że 24 z 30 (w tym 4 oddelegowanych ekspertów narodowych) uczestniczyło w przynajmniej jednym szkoleniu na temat kwestii finansowych lub proceduralnych. Jednakże jedynie 16 z 30 (w tym 3 oddelegowanych ekspertów narodowych) uczęszczało na szkolenia związane z kwestiami transportu⁽⁶⁰⁾. Ponadto szkolenia te trwały średnio krócej niż jeden dzień.

Wykorzystanie oddelegowanych ekspertów narodowych ograniczone zasadami Komisji

59. Ograniczoną wiedzę techniczną większości etatowych pracowników projektów TEN-T równoważy, do pewnego stopnia, doświadczenie zawodowe, którym dysponują oddelegowani

⁽⁵⁸⁾ Przeprowadzono analizę życiorysów 13 etatowych pracowników i 11 oddelegowanych ekspertów narodowych (którzy pracują lub pracowali nad projektami TEN-T od 2001 r.).

⁽⁵⁹⁾ Takie jak dyplom magistra w dziedzinie transportu, planowania ruchu i transportu, inżyniera w zakresie infrastruktury transportu.

⁽⁶⁰⁾ Analiza działań szkoleniowych została przeprowadzona na podstawie informacji zawartych w kartach i paszportach szkoleniowych każdego indywidualnego pracownika.

eksperti narodowi. Tymczasowy charakter ich oddelegowania oraz wewnętrzne zasady Komisji mające zastosowanie do OEN⁽⁶¹⁾ ograniczają ich wkład w proces oceny, selekcji i monitoringu.

60. Choć zasady te obowiązują od maja 2002 r., DG TREN potrzebowała prawie dwóch lat na wyjaśnienie praktycznego znaczenia tych zasad dla OEN⁽⁶²⁾. Ponadto kontrola wykazała, że niezgodnie z zasadami niektórzy OEN zarządzają projektami realizowanymi w Państwie Członkowskim, z którego pochodzą oraz wszczynają i zatwierdzają transakcje finansowe.

61. Zasady Komisji mają na celu unikanie potencjalnego konfliktu interesów. Jednakże, siłą rzeczy, oznaczają one, że OEN mogą jedynie w części przyczynić się do działań związanych z zarządzaniem projektem. To z kolei oznacza dodatkową pracę dla etatowych pracowników Komisji oraz mniej wydajny przydział zasobów. Ponadto OEN uważają, że ich wiedza nie jest w pełni wykorzystywana, a wyniki ich pracy nie są w Komisji widoczne.

Przydział i kwalifikacje pracowników TEN-T niedostosowane do nowych wyzwań

62. Aby od 2007 r. móc zarządzać TEN-T obejmującą znacznie większą liczbę projektów oraz większym budżetem, DG TREN, najszybciej jak to możliwe, musi dostosować swoją strukturę organizacyjną, przydział i kwalifikacje pracowników do nowych wyzwań.

⁽⁶¹⁾ Decyzja Komisji C(2002) 1559 z dnia 30 kwietnia 2002 r. zmieniona decyzją C(2003) 406 z dnia 31 stycznia 2003 r. i decyzją Komisji C(2004) 577 z dnia 27 lutego 2004 r. Artykuł 6 stanowi, że OEN „w żadnych okolicznościach (...) nie mogą sami reprezentować Komisji przy podejmowaniu jakichkolwiek zobowiązań (natury finansowej lub jakiegokolwiek innej) lub negocjować w jej imieniu”. Ponadto zasady te stanowią, że „należy dołożyć wszelkich starań, aby uniknąć jakiegokolwiek konfliktu interesów oraz aby zapobiegać pojawieniu się takiego konfliktu związanego z zadaniami OEN w okresie oddelegowania”. Ponadto art. 52 rozporządzenia finansowego (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. stanowi, że: „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu wykonującego budżetu lub audytora wewnętrznego jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub krajowe, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z beneficjentem”.

⁽⁶²⁾ Praktyczne konsekwencje tych zmian były następujące:

- OEN mogą sami pojechać w podróż służbową lub uczestniczyć w zewnętrznych spotkaniach jedynie jako obserwator lub w celach informacyjnych, z wyjątkiem specjalnych okoliczności i za zgodą Dyrektora Generalnego,
- OEN nie mogą być zaangażowani w żadną fazę zatwierdzania transakcji finansowych, co oznacza, że OEN nie mogą inicjować lub weryfikować żadnej transakcji finansowej,
- OEN nie mogą działać jako członkowie komitetu oceniającego, oraz
- OEN nie mogą działać jako urzędnicy ds. projektów przy projektach realizowanych w Państwach Członkowskich, z których pochodzą oraz realizowanych przez instytucję, z której zostali oddelegowani.

63. W Komisji rozważa się obecnie stworzenie agencji wykonawczej ds. TEN-T. Zgodnie z analizą koszt-zysk zamówioną przez DG TREN ustanowienie takiej agencji przyczyniłoby się do wzrostu skuteczności, głównie poprzez ⁽⁶³⁾:

- pełne poświęcenie pracowników zarządzaniu TEN-T, bez konieczności zarządzania kwestiami polityki, oraz
- większą elastyczność w zatrudnianiu pracowników.

64. Jednakże wnioski wynikające z analizy koszt-zysk po dokładniejszym sprawdzeniu okazują się nierzetelne, w szczególności z powodu zastosowania zbyt optymistycznych parametrów i nieprawidłowych danych referencyjnych do obliczenia skutków finansowych. Co więcej, większość ze wskazanych zysków w zakresie skuteczności można również osiągnąć pozostawiając zarządzanie TEN-T wewnątrz DG TREN.

Koordinacja unijnego finansowania infrastruktury transportowej

Trzy główne programy UE finansują infrastrukturę transportową

65. Głównymi źródłami wspólnotowego finansowania projektów transeuropejskiej infrastruktury transportowej są TEN-T, fundusze strukturalne, w szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Fundusz Spójności ⁽⁶⁴⁾. Wskaźnik współfinansowania w ramach EFRR dla projektów indywidualnych wynosi pomiędzy 75 % a 85 % ⁽⁶⁵⁾ całości kosztów kwalifikowalnych, podczas gdy Fundusz Spójności finansuje do 85 % kosztów kwalifikowalnych. Natomiast wkład wspólnotowy z linii budżetowej TEN-T jest ograniczony do 10 % całkowitych ogólnych kosztów inwestycji projektu, niezależnie od wybranej formy interwencji, z wyjątkiem niektórych projektów, gdzie udział może wynieść 20 % (patrz: pkt 17).

⁽⁶³⁾ Ocena koszt-zysk zewnętrznego zarządzania finansowym wsparciem wspólnotowym TEN-T, sprawozdanie końcowe z czerwca 2004 r.

⁽⁶⁴⁾ Fundusz Spójności i EFRR zapewniają główną część finansowania projektów w zakresie transportu w uprawnionych Państwach Członkowskich lub regionach, zarówno z punktu widzenia całości dostępnego finansowania, jak i współczynnika współfinansowania na projekty indywidualne. Wkład wspólnotowy z Funduszu Spójności i EFRR w latach 2000–2003 można ocenić na około 3,3 do 3,5 mld euro rocznie, podczas gdy budżet roczny TEN-T wynosi 580 mln euro. Poza dotacjami z tych trzech instrumentów wspólnotowych Europejski Bank Inwestycyjny przyznaje pożyczki na finansowanie infrastruktury transportowej.

⁽⁶⁵⁾ Pułapy wkładu z funduszy strukturalnych są ustanowione w art. 29 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 1) na 75 % całości kosztów kwalifikowalnych w regionach objętych Celem 1, 80 % w regionach znajdujących się w Państwach Członkowskich objętych Funduszem Spójności i 85 % dla regionów peryferyjnych i odosobnionych wysp greckich. W przypadku inwestycji w infrastrukturę generującą znaczący dochód netto w regionach objętych Celem 1 wkład nie może przekroczyć 40 %.

Niekompletne przepisy prawne dotyczące finansowania z różnych źródeł

66. Podstawy prawne EFRR ⁽⁶⁶⁾ nie zawierają wyraźnych przepisów dotyczących przypadków równoczesnego finansowania z FS i innych programów finansowania UE. W zakresie Funduszu Spójności, kwestia powielania i częściowego pokrywania się pomocy jest określona w art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 ustanawiającego Fundusz Spójności ⁽⁶⁷⁾, który stanowi, że „Łączna pomoc z Funduszu oraz innej pomocy wspólnotowej w odniesieniu do projektów nie może przekroczyć 90 % całości wydatków dotyczących tego projektu”. Ponieważ maksymalny wskaźnik pomocy udzielanej przez Fundusz Spójności wynosi 80 % do 85 % wydatków publicznych lub równoważnych, na inną pomoc wspólnotową, taką jak TEN-T istnieje margines w wysokości 5 % do 10 %.

67. Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia finansowego w sprawie TEN stanowi, że „Środki finansowe przekazywane na podstawie niniejszego rozporządzenia nie są, co do zasady, przyznawane na projekty i etapy projektów, które otrzymują pomoc z innych wspólnotowych źródeł finansowania”. Używając sformułowania „co do zasady”, rozporządzenie nie wyklucza współfinansowania projektu TEN-T z dwóch lub więcej źródeł finansowania Wspólnoty. W rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN nie ma dalszych przepisów objaśniających wykorzystanie różnych źródeł finansowania.

68. Finansowanie projektów transportowych przez różne programy finansowania UE prowadzi do ryzyka zawyżonego lub podwójnego finansowania tego samego projektu lub części projektu przez różne źródła finansowania wspólnotowego. Ponadto to ryzyko istnieje również, jeżeli z powodu połączenia funduszy z programu TEN oraz:

- Funduszu Spójności: przekroczony jest próg 90 % dla Funduszu Spójności,
- EFRR (lub Funduszu Spójności): finansowanych jest ponad 100 % kosztów kwalifikowalnych, co sprawia, że Państwo Członkowskie lub promotor projektu osiąga zysk z budżetu Wspólnoty. Ryzyko to jest jednak ograniczone do badań, które z programu TEN-T mogą otrzymać do 50 % całkowitych kosztów.

Niedostatecznie jasna i spójna terminologia używana w formularzach wniosków i oceny

69. Aby ograniczyć ryzyko zawyżonego i podwójnego finansowania, ważne jest, aby Komisja posiadała dokładne i istotne informacje na temat przeszłego, obecnego i przyszłego finansowania UE dla danego wniosku projektowego. Państwa Członkowskie są zobowiązane do wskazania innego finansowania Wspólnoty we wnioskach do programu TEN-T, jak również we wnioskach

⁽⁶⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 213 z 13.8.1999, str. 1) i rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

⁽⁶⁷⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, str. 1).

w zakresie projektów, które mają być finansowane z Funduszu Spójności oraz, z zasady, w planach finansowania ujętych w dokumentach programowania FS. W tym ostatnim jednak przypadku informacje dostępne w Komisji są ograniczone z powodu zdecentralizowanego zarządzania FS.

70. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wypełnionych formularzy wniosków pokazała, że kwestia finansowania z różnych źródeł UE jest różnie rozumiana przez poszczególne Państwa Członkowskie, co w niektórych przypadkach doprowadziło do podania nieprawidłowych lub niekompletnych informacji na temat innych źródeł wspólnotowego finansowania projektu TEN-T.

71. Szczegółowe formy wniosków stosowane dla wniosków projektowych TEN-T zawierają pytanie, czy był lub będzie składany wniosek o wsparcie z innego źródła finansowania Wspólnoty. Różnice występują w formie i zakresie pytania pomiędzy formularzami wniosków w zakresie prac i badań, ale również pomiędzy corocznymi modelami, a czasem nawet pomiędzy wersjami językowymi. Na przykład termin „projekt” we wniosku w zakresie prac był często interpretowany przez pracowników Komisji jako odnoszący się do poszczególnych części projektu, na które składano wnioski o finansowanie, a nie do projektu jako całości.

72. Ponadto w formularzach oceny projektu TEN-T sformułowanie „Projekt nie otrzymuje żadnego innego wsparcia finansowego ze strony UE” jest interpretowane przez Komisję jako odnoszące się tylko do części, na które złożono wniosek o dofinansowanie, a nie do projektu jako całości. W formularzach wniosków jednakże to samo sformułowanie jest interpretowane w inny sposób.

Ograniczone wykorzystanie do celów oceny wiedzy innych jednostek Komisji lub EBI

73. Aby wspomóc ocenę wniosków podlegających EFRR i Funduszowi Spójności, Komisja zawarła umowę o współpracy i umowę ramową z EBI. W przypadku projektów finansowanych wspólnie przez obie instytucje EBI bezpłatnie udostępnia swoje techniczne i ekonomiczne analizy i wnioski, na etapie zarówno oceny, jak i monitoringu. W przypadku projektów, na które nie złożono wniosku o finansowanie z EBI, można skorzystać z wiedzy, którą dysponuje EBI w zakresie oceny *ex ante* technicznych i finansowych aspektów projektów, na które złożono wnioski o finansowanie. Ponadto DG REGIO do oceny projektów wykorzystuje innych zewnętrznych ekspertów. W tym celu zawarto wieloletnią umowę ramową z konsorcjum konsultantów w dziedzinie transportu.

74. Jak wspomniano w części dotyczącej oceny i selekcji (pkt 43), wnioski TEN-T są oceniane głównie przez pracowników Komisji w DG TREN. Nie wykorzystuje się specjalistycznej wiedzy oferowanej przez DG REGIO lub EBI. Takie zasoby mogłyby być szczególnie użyteczne przy kontroli *ex ante* projektów znajdujących się w regionach lub Państwach Członkowskich uprawnionych do finansowania z EFRR lub Funduszu Spójności.

75. Ponadto praktyki lub programy oceny istniejące w obszarze polityki strukturalnej, takie jak MEANS⁽⁶⁸⁾, mające na celu poprawę metod oceny projektów infrastrukturalnych, nie są wykorzystywane przy ocenie projektów TEN-T.

Brak dostatecznych informacji, aby umożliwić koordynację poprzez konsultacje międzywydziałowe

76. Oficjalne podejście Komisji do koordynacji polega na konsultacjach międzywydziałowych, w ramach których wszystkie inne jednostki Komisji, łącznie ze służbą prawną, w ciągu 10 dni roboczych wydają opinię⁽⁶⁹⁾ dotyczącą listy projektów proponowanych do finansowania UE. Na podstawie tej procedury różne jednostki Komisji sprawdzają, między innymi, czy istnieje możliwość pokrywania się finansowania wspólnotowego⁽⁷⁰⁾.

77. Skuteczność konsultacji międzywydziałowych zależy w dużej mierze od jakości i dostępu do informacji dostępnych w każdej z jednostek Komisji. Z uwagi na ograniczony czas dostępny na odpowiedź na konsultacje międzywydziałowe odpowiednie informacje muszą być dokładne i łatwo dostępne do skonsultowania. Jednakże ani w Komisji, ani w danych jednostkach, nie istnieje żadna baza danych skupiająca informacje dotyczące finansowania UE przyznanego na projekty transportowe. W szczególności dotyczy to EFRR zarządzanego przez DG REGIO, gdzie Państwa Członkowskie mogą jedynie wskazać działania, ale nie mają obowiązku dostarczyć szczegółowych informacji na temat projektów prowadzonych w ramach ich programów operacyjnych lub uzupełnieniach programu, gdyż projekty nie są zatwierdzane na tym etapie.

78. Brak informacji ogranicza zasadność prowadzonych konsultacji międzywydziałowych. Potwierdzają to odpowiedzi udzielone w ramach kilku konsultacji międzywydziałowych wszczętych dla projektów TEN-T, gdzie uzyskano pozytywną opinię, jednak z zastrzeżeniem, że nie można wykluczyć pokrywania się z innym finansowaniem UE.

⁽⁶⁸⁾ *Means for Evaluating Actions of a Structural Nature* (Sposoby oceny działań strukturalnych).

⁽⁶⁹⁾ Opinia pozytywna (z uwagami lub bez), opinia zawieszona (np. do czasu dostarczenia dalszych informacji) lub opinia negatywna. Brak opinii w terminie 10 dni roboczych oznacza domyślną opinię pozytywną. Jeżeli główny dokument (z pominięciem załączników) jest dłuższy niż 20 stron, termin zostaje wydłużony do 15 dni roboczych.

⁽⁷⁰⁾ Ta sama procedura obowiązuje w przypadku projektów Funduszu Spójności i działań EFRR, z tą różnicą jednak, że konsultacje międzywydziałowe są prowadzone w dwóch etapach: po otrzymaniu wniosku lub projektu programu operacyjnego oraz po sporządzeniu projektu decyzji o finansowaniu. Dodatkowe konsultacje międzywydziałowe mają miejsce, w przypadku gdy Państwo Członkowskie ubiega się o finansowanie tzw. dużego projektu (gdzie pomoc finansowa przekracza 50 mln euro) w ramach programu operacyjnego.

Niepełne wykorzystanie dodatkowych działań w zakresie koordynacji

79. Poza konsultacjami międzywydziałowymi, istnieją także inne możliwości koordynacji finansowania UE w zakresie transportu (⁷¹). Jednakże alternatywy te nie są w pełni i systematycznie wykorzystywane przez Komisję (⁷²).

WNIOSKI I ZALECENIA

Konieczność skoncentrowania finansowania w zakresie TEN-T na części projektu zapewniające najwyższą wartość dodaną w wymiarze europejskim

80. Trybunał uważa, że pomoc finansowa w zakresie TEN-T nie zawsze była przyznawana w najbardziej wydajny sposób. Pożądana realizacja projektów priorytetowych (w szczególności odcinków transgranicznych projektów), duża liczba finansowanych działań oraz niska średnia stosowanych wskaźników finansowania miały negatywny wpływ na przydział priorytetów finansowania w zakresie TEN-T (patrz: pkt 11–24).

81. Komisja i Państwa Członkowskie, które wspólnie odpowiadają za skuteczny i wydajny przydział środków z budżetu oraz za realizację projektów, powinny podjąć następujące działania:

- Państwa Członkowskie powinny dokładniej określić projekty priorytetowe na podstawie jasnych kryteriów kwalifikowalności, selekcji i wyboru, które zostaną ustanowione przez Komisję. Komisja powinna wybierać wnioski jedynie na podstawie tych kryteriów, niezależnie od obaw Państw Członkowskich dotyczących „sprawiedliwego podziału”,
- Komisja i Państwa Członkowskie powinny przyznać najwyższy priorytet realizacji istniejącym projektom priorytetowym, w szczególności odcinkom transgranicznym oraz powinny wspierać działania legislacyjne i działania w zakresie polityki, ułatwiające koordynację projektów TEN-T. W tym kontekście z zadowoleniem należy przyjąć wyznaczenie „koordynatorów europejskich”, zgodnie z wytycznymi polityki TEN-T w 2004 r. (⁷³),

(⁷¹) Takie jak udział w spotkaniach komitetów lub paneli (np. komitety monitorujące działania EFRR i Funduszu Spójności), Komitet ds. Pomocy Finansowej TEN-T oraz spotkania panelu oceniającego TEN-T; połączone kontrole lub oceny *ex post* wpływu; wymiana odnośnych dokumentów (takich jak sprawozdania okresowe projektów); lub nieformalne kontakty pomiędzy pracownikami różnych jednostek Komisji.

(⁷²) Zaproszenia na spotkania komitetu i spotkania oceniające są wysyłane, jednak uczestnictwo w takich spotkaniach nie jest systematyczne; kontrole na miejscu są z zasady prowadzone przez każde DG niezależnie, a sprawozdania dotyczące projektów nie są systematycznie udostępniane innym jednostkom Komisji (a jeżeli są, to zwykle nie są analizowane); oceny *ex post* oddziaływania są prowadzone przez ekspertów zewnętrznych w przypadku większości działań strukturalnych, ale ustalenia nie są przekazywane do DG TREN.

(⁷³) Patrz: art. 17a decyzji nr 1692/96/WE zmienionej decyzją nr 884/2004/WE.

— Komisja powinna wprowadzić minimalne wskaźniki finansowania w rozporządzeniu w sprawie TEN i zapewnić, by wkład Wspólnoty w każdy indywidualny projekt był wystarczający, aby uzyskać zamierzony efekt katalityczny, oraz

— Komisja powinna uzupełnić proponowane zwiększenie udziału finansowania wspólnotowego umową dwustronną z Państwami Członkowskimi, przewidującą podjęcie niezbędnych działań finansowych i technicznych w celu realizacji wybranych projektów w uzgodnionych ramach czasowych, w szczególności w zakresie odcinków transgranicznych (⁷⁴).

Ramy prawne muszą zostać uzupełnione i konsekwentnie stosowane

82. Dla beneficjentów model decyzji o finansowaniu jest główną podstawą prawną ustanawiającą warunki, których muszą oni przestrzegać, aby uzyskać pomoc finansową w zakresie TEN-T. Pomimo kilku rewizji model decyzji o finansowaniu wciąż musi zostać udoskonalony, aby zapewnić skuteczny monitoring projektu i wydajne prowadzenie kontroli (patrz: pkt 25–29).

83. Aby stworzyć spójne i kompletne ramy prawne, Komisja powinna:

- wprowadzić formy pomocy, które w najlepszy sposób osiągną cele polityki TEN-T i zlikwidować niewykorzystywane formy pomocy,
- uzupełnić model decyzji o finansowaniu poprzez wprowadzenie jasnych definicji „badań” i „prac”, harmonizację struktury opisu prac i standaryzację sprawozdawczości technicznej i finansowej, oraz
- zapewnić spójność w stosowaniu decyzji o finansowaniu wobec Państw Członkowskich oraz beneficjentów od momentu uzgodnienia odpowiedniego modelu decyzji o finansowaniu.

Bardziej wydajna, przejrzysta i ściśle stosowana procedura oceny

84. Pomimo wieloletniego charakteru projektów WPI Komisja ustanowiła złożone roczne ramy administracyjne w celu oceny i selekcji projektów WPI i nieobjętych WPI. Te uciążliwe procedury administracyjne nie zawsze prowadziły do pełnego udostępnienia informacji istotnych dla oceny oraz do odpowiedniego udokumentowania procesu oceny. Ponadto brakuje spójnej i konsekwentnej metodologii ze strony Komisji w kwestii oceny podstawowych warunków finansowania oraz sprawdzania

(⁷⁴) Patrz: projekt opinii Komisji PE ds. Transportu i Turystyki dla Komisji Budżetowej w sprawie propozycji rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiającego ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie sieci transeuropejskich transportu i energii i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95.

zgodności z kryteriami składania wniosków i oceny. W rezultacie oceny i selekcje wniosków były prowadzone przez Komisję *ad hoc* oraz przy braku udokumentowanych i dostępnych publicznie wytycznych (patrz: pkt 30–43).

85. Aby proces oceny był oszczędniejszy pod względem czasu i kosztów, przejrzysty i ściśle stosowany, Komisja powinna:

- rozdzielić obecną coroczną procedurę oceny i selekcji projektów WPI i nieobjętych WPI oraz ustanowić listę rezerwową wniosków nieobjętych WPI, aby móc użyć niewykorzystany budżet WPI,
- ograniczyć procedury administracyjne, ustanawiając jednolity model formularza wniosku i oceny, obejmujący wszystkie niezbędne informacje dotyczące projektu,
- wprowadzić dwuetapowy proces oceny, polegający na ocenie, po pierwsze, najważniejszych kryteriów takich jak podstawowe warunki przyznania pomocy finansowej, rentowność ekonomiczna, stopień przygotowania i zgodność z prawodawstwem dotyczącym środowiska, a następnie na ocenie wybranych wstępnie wniosków w odniesieniu do pozostałych kryteriów oceny,
- ustanowić przed każdym zaproszeniem do składania wniosków ogólnie dostępny podręcznik oceny, zgodnie z wymaganiami standardów kontroli wewnętrznej Komisji oraz szczegółowe wytyczne w celu umożliwienia Państwu Członkowskim przeprowadzenia oceny wstępnej, z pełną wiedzą co do metodologii Komisji,
- poprawić model formularza oceny projektu, zobowiązując oceniających Komisji do wyjaśniania i dokumentowania w bardziej wyraźny i kompleksowy sposób wyników oceny w odniesieniu do wszystkich kryteriów ustanowionych w podstawach prawnych,
- szerzej wykorzystywać pomoc ekspertów zewnętrznych oraz częściej korzystać z wiedzy i informacji dostępnych w innych DG, w szczególności w DG REGIO oraz w EBI, co umożliwi bardziej wydajne wykorzystanie personelu oraz zapewni obiektywną i specyficzną wiedzę techniczną w obszarach, gdzie jest to konieczne, oraz
- zmniejszyć liczbę ocen w nowym 6-letnim programie WPI, systematycznie wykorzystując wieloletnie zobowiązania prawne ⁽⁷⁵⁾. Powinno to umożliwić przesunięcie pracowników do oceny i monitoringu.

⁽⁷⁵⁾ Zgodnie z rozporządzeniem finansowym TEN dla niektórych rodzajów projektów (patrz: art. 5 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 2236/1995 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 807/2004).

Bardziej rygorystyczny monitoring projektów

86. W przypadku trwających projektów informacje dostarczane przez beneficjentów Komisji są często zbyt ograniczone, aby mogły umożliwić urzędnikom ds. projektów prowadzenie skutecznego i wydajnego monitoringu. W szczególności w ramach prowadzonego przez Komisję monitoringu nie sprawdza się regularnie, czy podstawowe warunki, takie jak realizacja celów polityki lub ogólne limity finansowania są właściwie spełniane podczas całego okresu realizacji projektu (patrz: pkt 44–51).

87. Aby osiągnąć bardziej rygorystyczny i przejrzysty monitoring projektu, Komisja powinna:

- poprawić istniejący model sprawozdania okresowego, zobowiązując beneficjentów do dostarczania wszystkich istotnych informacji na temat stanu realizacji i planowania projektu,
- ustanowić minimalne wymogi co do informacji technicznych i finansowych, które należy przekazywać, co umożliwi porównanie osiągniętego postępu między projektami i Państwami Członkowskimi,
- prowadzić kontrole na miejscu na wczesnym etapie projektu, tak aby działania naprawcze mogły zostać podjęte w odpowiednim czasie oraz uzupełniać je, w miarę potrzeby, o regularne oceny *ex post* oddziaływania. Ocena *ex post* powinna być prowadzona w momencie ukończenia różnych części projektu, gdyż taka ocena prowadzona w przypadku indywidualnych działań mogłaby okazać się nieefektywna kosztowo,
- częściej wykorzystywać ekspertów zewnętrznych w celach monitoringu oraz korzystać z informacji i wiedzy dostępnych w innych DG, innych instytucjach takich jak EBI oraz w Państwach Członkowskich, oraz
- kontynuować starania w celu ustanowienia jednego systemu komputerowego lub bazy danych dostarczającej wiarygodnych i kompletnych informacji dotyczących projektów TEN-T.

Potrzeba dostosowania struktury organizacyjnej i zasobów

88. Nadmierne obciążenie zadaniami pracowników Komisji przydzielonych do administrowania TEN-T stoi na przeszkodzie odpowiedniej ocenie i monitoringowi projektu. Brak wykształcenia i/lub ograniczone doświadczenie zawodowe w specyficznych obszarach dotyczących transportu w przypadku znacznej liczby urzędników ds. projektów TEN-T nie jest wystarczająco kompensowane działaniami szkoleniowymi. Zaangażowanie OEN do pewnego stopnia kompensuje brak wiedzy, jednak tymczasowy charakter ich pracy oraz wewnętrzne zasady Komisji odnoszące się do OEN ograniczają ich wkład w proces oceny, selekcji oraz monitoringu (patrz: pkt 52–64).

89. Zważywszy na spodziewany znaczny wzrost budżetu TEN-T, istotne jest, aby Komisja wykorzystywała swoje zasoby kadrowe w sposób efektywny. W tym celu Trybunał zaleca Komisji, aby:

- analizowała kompetencje pracowników TEN-T oraz ich kwalifikacje w stosunku do rzeczywistych potrzeb,

- zachęcała urzędników ds. projektów do uczestnictwa w działaniach szkoleniowych dotyczących kwestii transportowych,
- zrewidowała rolę OEN w zadaniach związanych z zarządzaniem projektem oraz, w stopniu, w jakim jest to możliwe, przyznawała OEN przede wszystkim zadania związane z polityką,
- rozważyła powrót do bardziej scentralizowanej formy zarządzania projektami, poprzez stworzenie specjalnej jednostki zajmującej się odcinkami transgranicznymi projektów, skupiającej w jednym miejscu całą wiedzę odnoszącą się do projektu, umożliwiającej ograniczenie działań koordynacyjnych oraz bardziej skuteczne i elastyczne zarządzanie zasobami, a także zapewniającej władzom krajowym jeden punkt kontaktowy dla wszystkich rodzajów transportu, oraz
- ewentualnie, przekazała zarządzanie programem agencji wykonawczej lub podobnemu organowi, jednak tylko w sytuacji gdy zostanie to uzasadnione solidną analizą koszt-zysk.

Koordynacja wspólnotowego finansowania infrastruktury transportowej powinna zostać wzmocniona

90. Stopień koordynacji wspólnotowego finansowania infrastruktury transportowej w Unii Europejskiej nie pozwala Komisji na wykrycie wszystkich przypadków nadmiernego lub nawet podwójnego finansowania. Głównym tego powodem jest fakt, że podstawy prawne różnych programów UE są niejednoznaczne

w kwestii tego, czy i jeżeli tak, to na jakich warunkach i do jakiego stopnia, dozwolone jest wielorakie finansowanie projektów (patrz: pkt 65–79).

91. Aby wzmocnić koordynację wspólnotowego finansowania infrastruktury transportowej, zaleca się Komisji podjęcie dodatkowych działań:

- poprawienie formularzy wniosków, oceny i monitoringu lub sprawozdań, aby zawierały wyraźne pytanie, czy cały projekt TEN-T, a nie tylko jego część, otrzymuje lub otrzymał inne finansowanie,
- terminową wymianę istotnych informacji pomiędzy swoimi jednostkami (głównie DG TREN i DG REGIO), ale także z administracjami krajowymi i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, co wymaga, między innymi, ustanowienia odpowiednich procedur i narzędzi, takich jak wspólna baza danych zawierająca informacje dotyczące wszystkich projektów transportowych finansowanych z UE, oraz
- przyznawanie pomocy finansowej TEN-T na projekty otrzymujące wielorakie finansowanie UE jedynie po podpisaniu „modus operandi” między Komisją a danym Państwem Członkowskim, dotyczącego oddzielenia różnych mechanizmów finansowania. Takie podejście ułatwiłoby także monitoring projektu oraz kontrolę kosztów deklarowanych przez beneficjentów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

OPIS SYSTEMU ZARZĄDZANIA TEN-T

Ramy prawne oraz polityki TEN-T

Wytyczne polityki TEN-T

1. Decyzja nr 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej określa podstawowe warunki, jakie powinien spełnić projekt, aby zostać zakwalifikowany jako projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania i jako taki potencjalnie podlegający finansowaniu TEN-T ⁽¹⁾. Wytyczne wyszczególniają 14 projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania lub projektów priorytetowych przyjętych przez Radę Europejską w Essen w 1994 r. i w Dublinie w 1996 r.
2. Projekty TEN-T powinny być zgodne z celami oraz przynajmniej z jednym priorytetem określonym w decyzji. Odnoszą się one, między innymi, do zapewnienia zrównoważonej mobilności, interoperacyjności, eliminacji „wąskich gardeł”, uzupełnienia brakujących odcinków, badań przyczyniających się do poprawy projektowania i lepszej realizacji sieci. Projekty powinny znajdować się lub dotyczyć zakresu geograficznego sieci, zgodnie z planami stanowiącymi załączniki do decyzji, odpowiadać specyfikacji dla każdego rodzaju transportu i być ekonomicznie opłacalne, na podstawie analizy kosztów i zysków.
3. Decyzja ta została zmieniona decyzją nr 1346/2001/WE ⁽²⁾, rozszerzającą zakres sieci na porty śródlądowe, porty morskie i terminale intermodalne oraz, co ważniejsze, decyzją nr 884/2004/WE ⁽³⁾. Ta ostatnia wprowadza do wytycznych następujące główne zmiany:
 - liczba projektów priorytetowych zwiększyła się z 14 do 30, z powodu integracji sieci 10 nowych Państw Członkowskich oraz dodania nowego pojęcia „autostrady morskie” ⁽⁴⁾,
 - projekty priorytetowe zostały uznane za stanowiące przedmiot zainteresowania na szczeblu europejskim, co w szczególności oznacza, że:
 - projekty te powinny zostać uznane za priorytetowe przez Państwa Członkowskie przy planowaniu ubiegania się o pomoc wspólnotową w ramach TEN-T, Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych,
 - zastosowanie mają szczególne wymogi monitoringu i sprawozdawczości, oraz
 - Państwa Członkowskie powinny podjąć szczególne działania w zakresie koordynacji projektów transgranicznych lub transgranicznych odcinków projektów,
 - przedłużenie terminu na ukończenie sieci z 2010 do 2020 roku oraz wprowadzenie daty ukończenia prac dla każdej części projektów priorytetowych,
 - możliwość wyznaczenia koordynatorów europejskich, aby ułatwić, w szczególności, skoordynowaną realizację projektów transgranicznych.

Rozporządzenie finansowe w sprawie TEN

4. Rozporządzenie (WE) nr 2236/95 z dnia 18 września 1995 r. ⁽⁵⁾ ustanawia ramy finansowe i ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportu, energii i telekomunikacji. Zostało ono zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1655/1999 ⁽⁶⁾ wprowadzającym wieloletni program indykatywny („WPI”) na lata 2001–2006 oraz rozporządzeniem (WE) nr 788/2004 ⁽⁷⁾ i rozporządzeniem (WE) nr 807/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ⁽⁸⁾.
5. Środki budżetowe przewidziane na wykonanie rozporządzenia wynoszą 4 600 mln euro na okres 2000–2006.

⁽¹⁾ Decyzja nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 228 z 9.9.1996, str. 1).

⁽²⁾ Decyzja nr 1346/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U. L 185 z 6.7.2001, str. 1).

⁽³⁾ Decyzja nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 167 z 30.4.2004, str. 1).

⁽⁴⁾ 30 projektów priorytetowych uwzględnia trzy już ukończone projekty priorytetowe, tj. stałe połączenie Öresund ukończone w 2000 r., lotnisko Malpensa ukończone w 2001 r. oraz konwencjonalne połączenie kolejowe Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer ukończone w 2001 r.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95 z dnia 18 września 1995 r. (Dz.U. L 228 z 23.9.1995, str. 1).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1655/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 1999 r. (Dz.U. L 197 z 29.7.1999, str. 1).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 788/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 138 z 30.4.2004, str. 17).

⁽⁸⁾ Rozporządzenie (WE) nr 807/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, str. 46).

6. Główne warunki określone w rozporządzeniu są następujące:
- pomoc nie może przekroczyć 50 % kosztu badań i 10 % kosztu prac infrastrukturalnych, a ogólny limit wynosi 10 % całości kosztu inwestycji, z wyjątkiem projektów systemów pozycjonowania i nawigacji satelitarnej oraz projektów obejmujących przekraczanie granic lub przeszkód naturalnych, w przypadku których dotacje mogą pokryć do 20 % całkowitych kosztów inwestycji,
 - pomoc wspólnotowa jest przyznawana, co do zasady, wyłącznie w tych przypadkach, gdzie realizacja projektu napotyka przeszkody finansowe,
 - projekty powinny być ekonomicznie i finansowo opłacalne i wykazywać odpowiedni stopień przygotowania. Dla każdego projektu należy dokonać oceny wpływu na środowisko,
 - wnioski o pomoc finansową są składane przez dane Państwo Członkowskie lub w porozumieniu z nim i zawierają wszelkie informacje konieczne do analizy projektu,
 - Komisja co roku podejmuje decyzje o udzieleniu pomocy, w odpowiednich przypadkach, zgodnie z opinią Komitetu ds. Pomocy Finansowej. Zmiana z 2004 r. umożliwia finansowanie niektórych projektów również w perspektywie wieloletniej,
 - pomoc wspólnotowa może pokryć jedynie wydatki związane z projektem poniesione przez beneficjentów lub strony trzecie, odpowiedzialnych za realizację projektu,
 - realizacja projektów podlega skutecznemu monitoringowi i ocenie,
 - Państwa Członkowskie i Komisja podejmują konieczne działania w zakresie kontroli finansowej.

Wieloletni program indykacyjny (WPI)

7. Decyzja Komisji C(2001) 2654 wersja ostateczna z dnia 19 września 2001 r. ustanowiła WPI dla sektora transportu na lata 2001–2006. Został on poddany rewizjom budżetowym w 2004 i 2005 r. ⁽⁹⁾. Załącznik I do decyzji w sprawie WPI zawiera listę oraz orientacyjny podział budżetu na 14 projektów priorytetowych zatwierdzonych przez Radę Europejską w Essen w 1994 r. i w Dublinie w 1996 r. oraz 4 „spójnych grup projektów”. Ponadto przedstawia również podział budżetu na projekt Galileo. W załączniku II zawarta jest dodatkowa lista części i etapów projektów oraz orientacyjny roczny podział budżetu.
8. Poza poprawą skuteczności realizacji programu TEN-T, głównym celem WPI jest reakcja na wezwanie publicznych i prywatnych inwestorów do „prawnego zapewnienia, że pomoc finansowa Wspólnoty będzie kontynuowana przez następny rok lub kilka lat, jeżeli realizacja będzie następowała zgodnie z planem” ⁽¹⁰⁾. Takie zapewnienie powinno dostarczyć lepszych gwarancji promotorom i zachęcić do rozwiązań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego ⁽¹¹⁾. Równocześnie WPI powinien być elastyczny, aby uwzględnić nieprzewidziane sytuacje natury technicznej, finansowej, prawnej lub związane ze środowiskiem, mogące mieć miejsce w projekcie poprzez zwiększenie, zmniejszenie lub wstrzymanie rocznej pomocy finansowej, zgodnie z decyzją w sprawie WPI.
9. Decyzja w sprawie WPI wprowadziła również uproszczenie zarządzania programem TEN-T. Podczas realizacji programu WPI Komitet ds. Pomocy Finansowej (FAC) powinien być jedynie informowany o postępach w programie i przyjętych decyzjach o finansowaniu. Komitet nie powinien więc już wydawać opinii. Ponadto, w celu otrzymania pomocy wspólnotowej na drugi rok realizacji, Państwa Członkowskie przedkładają krótkie sprawozdania okresowe w miejsce formularzy szczegółowych wniosków.

Podjęta przez Komisję decyzja o finansowaniu

10. Realizacja części projektów TEN-T (lub działań) jest oparta na modelu decyzji o finansowaniu, o którym zostają poinformowane Państwa Członkowskie i beneficjenci. Obecny model decyzji o finansowaniu składa się z następujących elementów:
- wskazanie Państwa Członkowskiego, beneficjenta i jednostki odpowiedzialnej za realizację,
 - opis projektu (tytuł, czas trwania, miejsce, działania, forma i kwota pomocy),
 - podział budżetu według działań oraz warunki finansowe i administracyjne.

⁽⁹⁾ Decyzja Komisji C(2001) 2654 wersja ostateczna z dnia 19 września 2001 r. zmieniona decyzją C(2004) 3242 z dnia 26 sierpnia 2004 r. i decyzją C(2005) 213 z dnia 3 lutego 2005 r.

⁽¹⁰⁾ Patrz: motywy decyzji Komisji z dnia 19 września 2001 r.

⁽¹¹⁾ Niektóre projekty, takie jak holenderska linia kolejowa dużych prędkości oraz francusko-hiszpańska linia Perpignan-Figueras, są w części objęte partnerstwem publiczno-prywatnym, ale część ta nie jest współfinansowana przez UE.

11. Od 2002 r. struktura i treść decyzji są co roku modyfikowane.

Proces składania wniosków, oceny i selekcji TEN-T

12. Procedury oceny i selekcji projektów oraz formularze administracyjne stosowane w tym procesie zależą od rodzaju projektu. Tabela 3 przedstawia przegląd modeli formularzy ustanowionych przez DG TREN w celu sformalizowania procedury składania wniosków i oceny TEN-T.

Tabela 3

Przegląd modeli formularzy stosowanych w procedurze składania wniosków i oceny

Opis modelu formularza	Model dla WPI	Model dla projektów nieobjętych WPI
Formularz wstępnego wniosku na badania	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formularz wstępnego wniosku na prace	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formularz szczegółowego wniosku na badania	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formularz szczegółowego wniosku na prace	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Formularz oceny projektu		x
Formularz oceny projektu dla nowych działań	x	
Formularz oceny projektu dla kontynuacji działań	x	
Formularz oceny projektu dla projektów IST	x	
Sprawozdanie okresowe	x	x

⁽¹⁾ Oddzielny model istnieje dla początkowego WPI oraz dla zrewidowanego WPI.

⁽²⁾ Formularze wstępnych i szczegółowych wniosków dla projektów nieobjętych WPI zostały w 2004 r. połączone w jeden formularz.

13. W przypadku projektów WPI rozpoczynających się w okresie 2001–2003 początkowa ocena miała miejsce w październiku-listopadzie 2000 r. na podstawie formularzy wstępnych wniosków. Na pierwszy rok finansowania wniosków o finansowanie projektu należało złożyć, używając formularza szczegółowego wniosku. Od 2000 r. Komisja stosuje formularz oceny projektu w celu zapisu wyników ocen projektów. Wyniki oceny formularzy szczegółowych wniosków są zapisywane w formularzu oceny projektu zatytułowanym „Nowe projekty”. Głównym celem tej oceny jest przekonanie się, czy informacje zawarte w formularzach szczegółowych wniosków odpowiadają informacjom zawartym w formularzu wstępnego wniosku, przedłożonym w 2000 r. W celu przyznania finansowania na następne lata ocena stanu realizacji projektu jest dokonywana na podstawie sprawozdania okresowego. Do tej oceny stosowany jest odrębny formularz oceny projektu zatytułowany „Kontynuacja”.
14. W przypadku projektów nieobjętych WPI DG TREN ogłasza zaproszenie do składania wniosków na końcu lub na początku każdego roku, zwracając się do Państw Członkowskich, organizacji lub promotorów projektu, o składanie propozycji przed upłynięciem terminu określonego przez Komisję, korzystając z formularza wstępnego wniosku. Do 2004 r. ocena wniosków nieobjętych WPI również składała się dwufazowego procesu. Formularze wstępnych wniosków były oceniane przez Komisję z użyciem modelu formularza oceny projektu dla projektów nieobjętych WPI. Jeżeli wniosek projektowy został wybrany przez Komisję do finansowania, dane Państwo Członkowskie było proszone o złożenie formularza szczegółowego wniosku przed upłynięciem terminu określonego przez Komisję, po którym odbywa się spotkanie Komitetu ds. Pomocy Finansowej, w trakcie którego propozycje Komisji są omawiane z przedstawicielami Państw Członkowskich. Pod koniec 2004 r. formularze wstępnych i szczegółowych wniosków zostały połączone. Postęp w realizacji projektów nieobjętych WPI jest sprawdzany na podstawie sprawozdania okresowego składanego przez Państwa Członkowskie z wykorzystaniem modelu specjalnie przygotowanego do celów sprawozdawczości projektów nieobjętych WPI.
15. Postęp w procedurze oceny projektów nieobjętych WPI zależy od wyniku oceny projektów WPI, a to z powodu priorytetu przyznanego budżetowi WPI w alokacji środków. W praktyce oznacza to, że spotkanie panelu oceny projektów nieobjętych WPI może mieć miejsce dopiero wtedy, gdy zapadnie już decyzja, jaka część ogólnego budżetu TEN-T zostanie przeznaczona na projekty WPI. Pozostała część budżetu TEN-T jest przyznawana na wybrane wnioski dotyczący projektów nieobjętych WPI.

16. Do 2004 r. każdy wniosek projektowy był oceniany przez jednego urzędnika ds. projektów: właściwego urzędnika Komisji odpowiedzialnego za poszczególne Państwo(-a) Członkowskie lub urzędnika odpowiedzialnego za poszczególne rodzaje transportu. W 2004 r. zdecydowano, że wnioski będą oceniane przez dwóch urzędników ds. projektów, aby zapewnić bardziej obiektywną ocenę⁽¹²⁾. Wyniki indywidualnych ocen są omawiane na spotkaniu panelu, na którym przedstawiane są wnioski z różnych dyrekcji i ustalany jest wstępny ranking. Komitet ds. oceny TEN-T, któremu przewodniczy Dyrekcja B, przyjmuje projekt alokacji budżetu TEN-T i przedkłada go do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu.

Struktura organizacyjna TEN-T

17. Program TEN-T jest zarządzany centralnie przez DG ds. Energii i Transportu (DG TREN). DG TREN funkcjonuje od stycznia 2000 r. w wyniku połączenia Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Dyrekcji Generalnej ds. Transportu.
18. Całkowita liczba stanowisk w DG TREN (etatowych i innych z uwzględnieniem wakatów) znacznie wzrosła, z 654 w 2001 r. do 1 046 na początku 2005 r.
19. Poza TEN-T, DG TREN realizuje również następujące główne działania: transeuropejskie sieci energii; transport śródlądowy, lotniczy i morski; konwencjonalne i odnawialne źródła energii; energia jądrowa; bezpieczeństwo; działania programów ramowych BRT związanych z energią i transportem oraz strategia i koordynacja polityki dla DG TREN.
20. Z 10 dyrekcji DG TREN w program TEN-T zaangażowane są cztery: Dyrekcja B „Transeuropejskie Sieci Energii i Transportu”, Dyrekcja E „Transport Śródlądowy”, Dyrekcja F „Transport Lotniczy” i Dyrekcja G „Transportu Morski i Rzeczny; Intermodalność”.
21. W zarządzanie projektami TEN-T zaangażowanych jest siedem działów: dział B3 „Zarządzanie projektami TEN”, dział B4 „Ocena projektów i zarządzanie finansowe TEN” (utworzony w 2004 r.), dział B5 „System nawigacji satelitarnej (Galileo), transport inteligentny” (włączony w Dyrekcję B w 2005 r.), dział E2 „Transport kolejowy i interoperacyjność”, dział F2 „Zarządzanie ruchem lotniczym i lotniskami”, dział G2 „Transport morski na małe odległości, nawigacja śródlądowa i porty” oraz dział G3 „Autostrady morskie i intermodalność”. Ponadto pracownicy jednostek finansowych każdej dyrekcji są odpowiedzialni za aspekty finansowe zarządzania projektami TEN-T.
22. Dział B3 odgrywa wiodącą rolę w procesie oceny, selekcji i zaciągania zobowiązań w programie TEN-T. Zapewnia on, między innymi, sekretariat spotkań Komitetu TEN-T ds. Pomocy Finansowej (FAC), koordynuje wykonanie budżetu WPI i budżetu na projekty nieobjęte WPI oraz odpowiada za kwestie horyzontalne takie jak partnerstwo publiczno-prywatne i koordynacja z innymi programami.

Ramy budżetowe TEN-T

23. Wymogi budżetowe i limity finansowania określone w rozporządzeniu finansowym w sprawie TEN oraz modelu decyzji o finansowaniu są następujące:
- w zakresie przyznania budżetu TEN-T na rodzaj transportu:
 - przyznanie przynajmniej 55 % całości funduszy TEN-T na transport kolejowy (wraz z transportem kombinowanym),
 - przyznanie maksymalnie 25 % całości funduszy TEN-T na transport drogowy,
 - w zakresie mechanizmów interwencji:
 - współfinansowanie badania nie może przekroczyć 50 % całkowitych kosztów kwalifikowanych badania, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków⁽¹³⁾,
 - bezpośrednia dotacja do prac lub inwestycji (zgodnie z decyzją o finansowaniu wydaną przez Komisję): maksymalne finansowanie do 10 % kosztów⁽¹⁴⁾,
 - udział kapitału ryzyka nie powinien przekraczać 1 % całości środków finansowych TEN-T, z możliwością zwiększenia go do 2 % od 2003 r., na podstawie analizy wykorzystania tego instrumentu⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Trzeci oceniający w przypadku sprzecznych wyników oceny.

⁽¹³⁾ Artykuł 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia finansowego w sprawie TEN.

⁽¹⁴⁾ Załącznik II do decyzji o finansowaniu Komisji, pkt 1.1. „Definicje”.

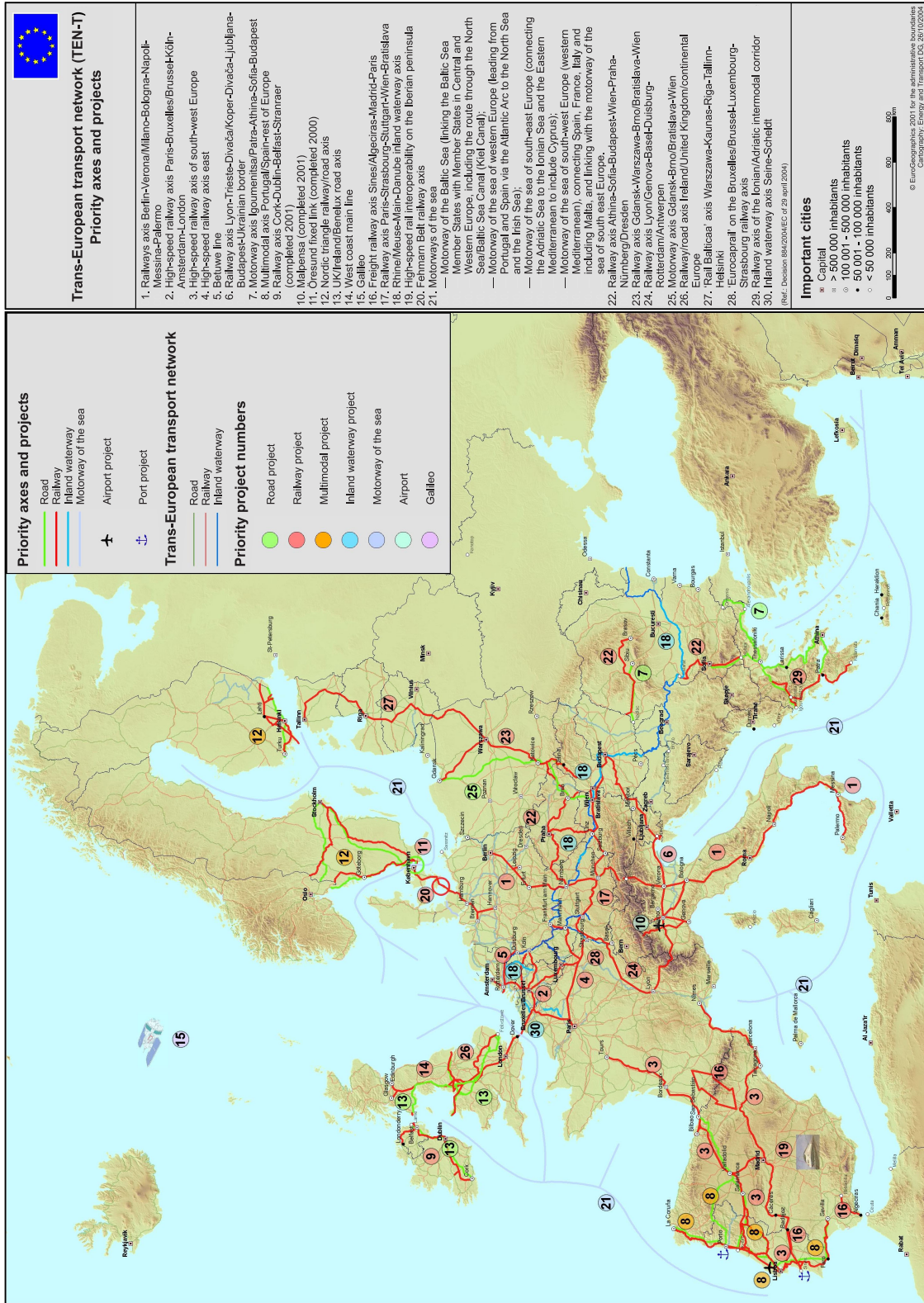
⁽¹⁵⁾ Artykuł 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego w sprawie TEN.

Całkowita kwota pomocy wspólnotowej, niezależnie od wybranej formy interwencji, nie powinna przekraczać 10 % całkowitych kosztów inwestycji, z wyjątkiem 20 % na projekty dotyczące systemów pozycjonowania i nawigacji satelitarnej (od dnia 1 stycznia 2003 r., na podstawie analizy). Ponadto pod pewnymi warunkami udziela się zwolnienia w przypadku projektów stanowiących przedmiot europejskiego zainteresowania rozpoczętych przed 2010 r., mających na celu usuwanie „wąskich gardeł” i/lub uzupełnianie brakujących odcinków, jeżeli odcinki takie są odcinkami transgranicznymi lub obejmują przekraczanie naturalnych przeszkód ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia finansowego w sprawie TEN.

ZALĄCZNIK 2

MAPA PRZEDSTAWIAJĄCA PRIORYTETOWE KORYTARZE I PROJEKTY TEN-T



ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

— Zarządzanie projektami oraz ich stan zaawansowania zależy w dużej mierze od Państw Członkowskich. Do dziś ukończone zostały 3 projekty. Przewiduje się, że 5 kolejnych zostanie ukończonych do roku 2010, podczas gdy zasadnicze części 3 innych projektów zakończonych zostaną do 2010 r. W wyniku przeglądu wytycznych polityki TEN-T dokonanego w 2004 r. termin zakończenia etapowego tworzenia sieci transeuropejskich (TEN) przesunięty został na rok 2020 (art. 2 ust. 1 decyzji nr 1692/96/WE zmienionej w 2004 r.).

— Państwa Członkowskie zgłaszają propozycje projektów zgodnie z wytycznymi TEN-T, których celem jest zagwarantowanie najwyższej wartości dodanej programu TEN-T na szczeblu europejskim. Państwa Członkowskie są współodpowiedzialne za bardziej sprawny i efektywny przydział środków z budżetu. W znowelizowanych wytycznych TEN-T przyjętych przez Parlament Europejski i Radę w 2004 r. wprowadzono zasadę skoncentrowania wspólnotowej pomocy finansowej na 30 projektach priorytetowych. Komisja wspiera projekty transgraniczne jako jeden z ośmiu priorytetów określonych w wytycznych TEN-T.

— Modele decyzji o finansowaniu z 2004 i 2005 r. były stopniowo dopracowywane i obecnie uwzględniają one niedociągnięcia wskazane przez Trybunał. W nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN (COM(2004) 475) zaproponowano jasną definicję „badań” i „prac”. Jednak definicje te będą jeszcze przedmiotem dalszych rozważań.

— Długofalowy charakter Wieloletniego Programu Indykatywne (WPI) nie zwalnia Komisji z obowiązku corocznej kontroli postępu projektów realizowanych w ramach tego programu, ani z ponownego rozważenia orientacyjnego przydziału pomocy. W 2005 r. formularze wniosku i oceny poddane zostały weryfikacji celem uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Trybunał. Oprócz tego opracowane zostaną szczegółowe wytyczne dotyczące oceny projektów TEN-T.

— Inne elementy, takie jak regularne spotkania z przedstawicielami Państw Członkowskich, odbywane zazwyczaj przy okazji kontroli na miejscu realizacji projektów, gwarantują odpowiedni monitoring i zapewniają solidną bazę informacyjną dla pracy Komisji. Nowy model decyzji o finansowaniu z 2005 r. określa bardziej szczegółowe wymogi w odniesieniu do sprawozdawczości technicznej i finansowej. Procedury sprawozdawcze także zostaną poddane weryfikacji. Biorąc jednak pod uwagę aspekt efektywności kosztowej swoich działań, Komisja nie uważa, by liczba kontroli na miejscu była niewystarczająca. Ponieważ ukończono tylko kilka projektów, Komisja nie przeprowadziła jeszcze ocen *ex post* oddziaływania. W odniesieniu do WPI na lata 2000–2006 oceny te zaplanowano na rok 2007.

— W ramach dostępnych środków budżetowych Komisja już przydziela więcej personelu do zarządzania projektami. Komisja planuje także utworzenie agencji wykonawczej do zarządzania projektami TEN-T.

— Wprawdzie dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania, Komisja podjęła kroki (m.in. porozumienie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym podpisane w czerwcu 2005 r. oraz organizacja wspólnych misji z Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej), by jeszcze bardziej wzmocnić koordynację.

IV.

— Dla zapewnienia wartości dodanej programu TEN-T na poziomie europejskim Komisja ma wspierać projekty transgraniczne jako jeden z ośmiu priorytetów wymienionych w wytycznych TEN-T Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja i Państwa Członkowskie są zwolennikami zwiększenia wsparcia dla projektów transgranicznych. Od 2004 r. transgraniczne projekty prac mogą uzyskać wyższy wskaźnik finansowania (do 20 %), natomiast nowy projekt rozporządzenia w sprawie TEN przewiduje finansowanie do 50 %.

— Kluczowe aspekty modelu decyzji o finansowaniu zostały zmienione w modelu z 2004 r., a zwłaszcza w modelu z 2005 r. Natomiast w nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN proponowana jest jasna operacyjna definicja badań i prac.

— Opracowanie jednolitej metodologii dla bardzo zróżnicowanych projektów w różnych gałęziach transportu (koleje, autostrady, transport lotniczy itd.) okazało się niezmiernie trudne. Oprócz istniejących ogólnych wytycznych dotyczących oceny projektów, Komisja opracuje szczegółowe wytyczne dotyczące oceny projektów TEN-T. Od 2004 r. Komisja ogranicza liczbę formularzy, uwzględniając przy tym różne rodzaje pomocy Wspólnoty. W 2005 r. opracowano nowy formularz oceny obejmujący wszystkie istotne kryteria oceny i selekcji. Eksperti zewnętrzni, w tym eksperci z Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO), są już wykorzystywani w stosownych przypadkach, w szczególności wówczas, gdy personel własny nie posiada specjalistycznej wiedzy technicznej.

— Od kilku lat Komisja przesyła co roku beneficjentom model sprawozdania okresowego z projektu, do którego wprowadzane będą jeszcze dalsze poprawki. Biorąc pod uwagę aspekt efektywności kosztowej swoich działań Komisja uważa, że kontrole na miejscu odbywają się wystarczająco często. Wiele z projektów, zwłaszcza w ramach WPI, jest dobrze znanych od kilku lat. Częstotliwość kontroli jest proporcjonalna do potrzeb Komisji w zakresie informacji. Aby usprawnić system kontroli na miejscu Komisja opracowuje bardziej konsekwentny system monitoringu. Ponadto Komisja opracowuje metodologię oceny *ex-post* dotyczącej projektów. Ocena *ex-post* całego programu WPI na lata 2001–2006 przeprowadzona zostanie w 2007 r. z uwzględnieniem „Standardów oceny i dobrej praktyki”.

- Decentralizacja pozwoliła Komisji na wykorzystanie wiedzy specjalistycznej ekspertów z innych departamentów, a także efektu synergii wynikającego z realizacji innych programów (Marco Polo, BRT, Galileo itd.). Utworzenie agencji TEN-T przyniesie efekt centralizacji, a także ułatwi zarządzanie projektami oraz przyczyni się do poprawy jakości i efektywności tego zarządzania; ponadto wzmocni koordynację pomiędzy wszystkimi stronami, które są zainteresowane realizacją projektów lub które są zaangażowane w ich realizację.
- Zdaniem Komisji wiedza specjalistyczna jej własnego personelu jest dostosowana i odpowiednia do potrzeb. Dzięki agencji Komisja będzie miała możliwość wezwania większej liczby specjalistów posiadających odpowiednie umiejętności techniczne.
- Wprawdzie dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania, Komisja podjęła już pewne kroki i zamierza prowadzić dalsze działania w celu poprawy koordynacji unijnego finansowania infrastruktury transportowej. Komisja m.in. przypomni beneficjentom środków w ramach finansowania TEN-T o konieczności zgłaszania przypadków finansowania projektów TEN-T z wielu źródeł.

UWAGI

11. Zarządzanie projektami oraz ich stan zaawansowania zależy w dużej mierze od Państw Członkowskich, które w dużej części finansują większość projektów TEN-T.

Obecnie 3 projekty są już ukończone, 5 kolejnych ma zostać ukończonych do roku 2010, natomiast zasadnicze części 3 innych projektów zakończone zostaną do 2010 r.

Problem koordynacji rzeczywiście istnieje, ponieważ konieczne jest ostrożne wyważenie różnych priorytetów, które niekiedy nie są zbieżne na szczeblu regionalnym, krajowym lub wspólnotowym.

14. Budżet TEN-T obejmuje projekty WPI oraz projekty nieobjęte WPI. Budżet WPI, stanowiący większą część budżetu TEN-T, przeznaczony jest na projekty priorytetowe realizowane we wszystkich Państwach Członkowskich UE-15. Ponieważ całkowita kwota na każdy projekt przydzielana jest na początku programu w sposób orientacyjny, wahania są w związku z tym ograniczone. Przydział środków z budżetu na projekty nieobjęte WPI wymaga pozytywnej opinii Komitetu ds. Pomocy Finansowej TEN, w którym zasiadają przedstawiciele Państw Członkowskich.

15. Komisja zajmuje się projektami proponowanymi przez Państwa Członkowskie lub uzgodnionymi z Państwami Członkowskimi. Projekty transgraniczne stanowią tylko jeden spośród ośmiu priorytetów w wytycznych TEN-T określonych przez Parlament Europejski i Radę. W decyzji ramowej w sprawie WPI projekty transgraniczne ujęte są we wszystkich czterech spójnych grupach projektów leżących we wspólnym interesie oraz w grupie projektów priorytetowych, a nie tylko w grupie GR 3, do której Trybunał ograniczył swoje uwagi (np. tunel Brenner, projekt Figueras-Perpignan czy odcinek Lyon-Turyń). Komisja podkreśla, że większość projektów transgranicznych jest na etapie badań, w związku z czym zużycie środków jest mniejsze. Etap inwestycyjny tych projektów przypadnie na kolejny WPI i wtedy prawdopodobnie projekty te pochłoną większą część środków w ramach programu.

Poza tym Komisja podjęła działania w celu nadania większego priorytetu odcinkom transgranicznym, np. wyznaczyła europejskich koordynatorów i złożyła wnioski dotyczący nowego projektu rozporządzenia w sprawie TEN w celu zwiększenia pomocy finansowej Wspólnoty na rzecz transgranicznych odcinków projektów do 50 %.

16. W roku 2005 i 2006, w odniesieniu do odcinków projektów przekraczających granice lub przeszkody naturalne zastosowany zostanie próg finansowania podniesiony z 10 % do 20 %. W budżecie WPI na zastosowanie wyższego progu zarezerwowano kwotę 30 mln euro.

18.

- Jest to odzwierciedlenie faktu, że Państwa Członkowskie rzeczywiście w prawie wszystkich przypadkach zgłaszają wnioski o bezpośrednie dotacje do prac i badań.

- Dotacje na spłatę odsetek od kredytów nie były często wykorzystywane, ponieważ z uwagi na kryteria dotyczące deficytu określone w Pakcie Stabilności Państwa Członkowskie zazwyczaj nie finansują projektów infrastrukturalnych z kredytów.

Udział kapitału ryzyka nie powinien przekraczać 1 % środków budżetowych zgodnie z art. 18 rozporządzenia w sprawie TEN (WE) nr 2236/95 (tj. 4 875 mln euro) do końca 2006 r. Takiego ograniczenia nie ma w nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN na lata 2007–2013 (COM(2004) 475).

Od 2000 r. EFI nie finansuje projektów infrastrukturalnych w zakresie TEN. Dlatego instrument ten nie był wykorzystywany. Nie był on ściśle ograniczony do gwarantowania pożyczek udzielanych przez EFI. Kiedy propozycja modyfikacji rozporządzenia została zgłoszona w 2001 r., Komisja nie przeanalizowała uprzednio możliwości wykorzystania tego instrumentu i w związku z tym nie zgłosiła propozycji jego zniesienia.

19. Intencją Parlamentu Europejskiego i Rady było zastosowanie tego warunku („finansowanie prac tylko w należycie uzasadnionych przypadkach”) wyłącznie w odniesieniu do projektów w dziedzinie infrastruktury energetycznej, a nie transportu. W nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN warunek ten został pominięty.

21. Komisja ma przyznawać ograniczone środki budżetowe na liczne zakwalifikowane projekty. Dlatego też próg maksymalnego finansowania nie zawsze może być osiągnięty w przypadku każdego projektu. W przyszłości jednak Komisja skoncentruje środki na 30 projektach priorytetowych.

Uwzględniając uwagi zawarte w ostatnim zdaniu analizy Trybunału Komisja uważa, że zgodnie z wyjaśnieniami zamieszczonymi w pkt 39, finansowanie TEN-T było przyznawane w wyniku należycie uzasadnionych wniosków i zgodne z kryteriami oceny i selekcji.

22. Opóźnienia wynikają przede wszystkim z niewystarczającego finansowania na poziomie europejskim i na szczeblu Państw Członkowskich, a nie z braku priorytetów przy wyborze działań w zakresie TEN-T.

Wyższe wskaźniki finansowania proponowane w nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN, zgodnie z wytycznymi polityki TEN-T przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę, pozwolą Komisji przeciwdziałać problemowi niewystarczającego finansowania, przynajmniej na poziomie europejskim, oraz wyznaczyć jasne priorytety. W tym zakresie obowiązywać będą następujące warunki uzyskania większego finansowania:

- projekty muszą zostać rozpoczęte przed 2010 r.;
- zainteresowane Państwa Członkowskie muszą przedstawić Komisji plan z podaniem wszelkich niezbędnych gwarancji dotyczących ich wsparcia finansowego, a także harmonogram realizacji projektu.

23. Komisja podkreśla, że projekty transgraniczne ujęte są we wszystkich czterech spójnych grupach projektów leżących we wspólnym interesie, a nie tylko w grupie GR 3, do której Trybunał ograniczył swoje uwagi.

Po upływie 2/3 okresu realizacji WPI Komisja zaangażowała około 2/3 przewidzianych kwot. Środki proponowane w kolejnej korekcie WPI zagwarantują, że łączny budżet WPI zostanie wykorzystany w terminie.

Coroczna ocena postępu realizacji projektów prowadzi do zmiany przydziału środków, jeżeli postęp jest zbyt wolny lub szybszy niż przewidywano.

24. Jak wskazano w pkt 23, wykorzystanie budżetu jest zgodne z etapem realizacji programu.

W przypadku niektórych dużych projektów w grupie 3 (nazywanych projektami transgranicznymi w uzasadnieniu decyzji w sprawie WPI) Komisja była zmuszona zmniejszyć budżet w nowelizacji WPI z 2004 r. ze względu na opóźnienia w realizacji projektów. Jest to przyczyna, dla której dotychczas zaangażowano tylko połowę środków budżetowych dla tej grupy.

26. Komisja uważa, że wprowadzenie wiążącego modelu struktury załącznika technicznego nie jest właściwe ze względu na zróżnicowanie rodzajów projektów. Jednak na rok 2006 Komisja wyda wskazówki dla promotorów projektów dotyczące opisu technicznego oraz zestawienia kosztów.

Opis działań objętych decyzjami o finansowaniu został poprawiony, zwłaszcza w przypadku wersji z 2005 r. Każde działanie musi zostać opisane i winno odpowiadać określönemu wierszowi w zestawieniu kosztów.

Struktura techniczna jest już ujęta w formularzu wniosku. Komisja dokona jej uściślenia i zharmonizuje ją z treścią decyzji oraz sprawozdania okresowego z projektu.

27. Począwszy od 2005 r. model decyzji o finansowaniu zawiera zasady wraz ze szczegółowymi wymogami w zakresie informacji technicznych i finansowych, które muszą zostać przekazane przez beneficjentów. Zawarte są w nim także modele sprawozdania finansowego do wykorzystania przez beneficjentów.

— Komisja uważa, że formularz sprawozdania okresowego z projektu oraz załączniki do sprawozdania wymagają podania wszystkich istotnych informacji do corocznego procesu oceny, prowadzącego do udzielenia wsparcia w roku następnym. Wprawdzie w latach ubiegłych decyzja o finansowaniu nie zawierała modeli sprawozdania finansowego, to jednak określała ona wyraźnie, że wnioski o drugą i trzecią płatność muszą zawierać sprawozdania z postępu technicznego i finansowego oraz zestawienie kosztów dla każdej kategorii wydatków. Przy tych elementach oraz informacjach dodatkowych przekazywanych w razie konieczności Komisja była w stanie ocenić, czy zgłaszane działania kwalifikują się do finansowania i czy koszty kwalifikują się do zwrotu.

— W przypadkach, o których mowa w przypisie 34, Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami dodatkowymi, by przystąpić do płatności (sprawozdania z misji, dokumenty wyjaśniające itp.) Jednak, jak już wspomniano w odpowiedzi Komisji na sprawozdania roczne Trybunału dotyczące lat obrachunkowych 2002 i 2003, Komisja przyjęła bardziej formalne stanowisko i już nie przystępuje do płatności końcowych w przypadku braku streszczenia.

28.

— Komisja uważa, że jasna operacyjna definicja badań i prac została wprowadzona w 2004 r. do nowego projektu rozporządzenia w sprawie TEN, a także do odpowiednich formularzy wniosku ⁽¹⁾.

— Pomiędzy Trybunałem i Komisją nadal istnieją różnice opinii w sprawie definicji prac i badań, zwłaszcza w kwestii zakwalifikowania do „badań” wykopów próbnych niezbędnych do przeprowadzenia analizy wykonalności. Wszystko, co jest niezbędne do uzyskania zezwolenia na budowę może stanowić część badań. Mogą to być np. tunele próbne, w przypadkach gdy wykopanie takich tuneli jest wymagane dla uzyskania zezwolenia na budowę.

⁽¹⁾ Definicja badań: badania niezbędne do zdefiniowania projektu, w tym analizy przygotowawcze, studia wykonalności i analizy oceniające oraz wszelkie inne środki wsparcia technicznego, w tym działania poprzedzające prace w zakresie infrastruktury niezbędne do pełnego zdefiniowania projektu i podjęcia decyzji o jego finansowaniu, łącznie z pracami badawczymi na miejscu i przygotowaniem struktury finansowej.

Definicja prac: kupno i dostawa komponentów, systemów i usług oraz wykonanie prac budowlanych i instalacyjnych związanych z projektem, w tym odbiór instalacji oraz oddanie do użytku obiektu powstałego w wyniku realizacji projektu.

29. Uwagi Trybunału oparte są na innej interpretacji zakresu badań i prac. Jak wspomniano w pkt 28, jasna operacyjna definicja badań i prac jest zawarta w nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN. Jednak definicja ta będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań.

30. Ocena roczna stanowi element procesu monitorowania projektów, który uważany jest za niezbędny (patrz: m.in. uwagi w pkt 42 i 44). Ponadto ocena taka zawiera informacje, które pozwalają na podjęcie odpowiednich decyzji rocznych, w zależności od środków dostępnych w budżecie rocznym oraz postępu w realizacji projektu. Szczegółowa ocena każdego projektu przeprowadzana jest co roku z udziałem Państw Członkowskich. Środki naprawcze wprowadzane są co roku, a także podczas nowelizacji WPI. Na dwa pozostałe lata 2005 i 2006 Komisja postanowiła połączyć — tam, gdzie będzie to możliwe — decyzje roczne i dla zmniejszenia nakładu pracy podjąć tylko jedną decyzję — w roku 2005 lub 2006. Będzie to możliwe tylko w przypadku niektórych projektów: dany projekt musi wykazywać wysoki stopień realizacji budżetu w odniesieniu do aktualnej (aktualnych) decyzji. Ponadto podlega to ograniczeniom wynikającym z budżetu rocznego.

Począwszy od 2004 r. Komisja korzysta z rezerwowych list wniosków nieobjętych WPI, by zapewnić optymalne wykorzystanie budżetu. W ramach nowych perspektyw finansowych na lata 2007–2013 Komisja zamierza wprowadzić wieloletnie zobowiązania prawne na rzecz projektów TEN-T.

31. Od 2004 r. Komisja ogranicza liczbę formularzy, uwzględniając przy tym różne rodzaje pomocy wspólnotowej.

32. W związku z nowymi perspektywami finansowymi Komisja rozważy dalsze uproszczenia.

33. W przypadku projektów WPI sprawozdania okresowe z projektów nie są uważane za formalny wniosek, ponieważ projekty te są w fazie realizacji. Dlatego też termin składania sprawozdań okresowych z projektów nie był uznawany za nieprzekraczalny. W związku z tym równe traktowanie podmiotów składających wnioski w związku z projektami nie ma zastosowania w takim zakresie, w jakim ma to miejsce w przypadku procedury zaproszenia do składania wniosków.

34. Z przyczyn wyjaśnionych powyżej termin składania sprawozdań okresowych z projektów nie był uważany za nieprzekraczalny. Jednak od 2005 r. Komisja wzywa do ścisłego przestrzegania tego terminu, nawet w przypadku projektów WPI.

35. Formularze, o których wspomina Trybunał, wykorzystywane były tylko przy orientacyjnym opracowywaniu programu WPI. Żaden program nie został wybrany na mocy decyzji o pomocy finansowej, jeżeli beneficjent nie przedłożył szczegółowego formularza wniosku.

36. W 2004 r. WPI został poddany pełnej nowelizacji z wykorzystaniem szczegółowych formularzy wniosku przedłożonych przez Państwa Członkowskie do oceny. W następstwie oceny informacji przekazanych na szczegółowych formularzach

wniosku zaprzestano finansowania 14 odcinków projektów i dokonano weryfikacji kwot, które planowano przeznaczyć na większość projektów. Nowe formularze wniosku zgodne z nowym projektem rozporządzenia w sprawie TEN zostaną opracowane wraz z wprowadzeniem nowego WPI w 2007 r.

Fakt uzyskania przez West-Coast Main Line środków tylko w 2004 r. świadczy o tym, że coroczna procedura oceny gwarantuje przyznawanie środków na projekty tylko wówczas, gdy wszystkie istotne warunki są spełnione.

37. Komisja uważa, że formularz sprawozdania okresowego z projektu oraz załączniki do tego sprawozdania wymagają podania wszystkich istotnych informacji do corocznej procedury oceny, prowadzącej do udzielenia wsparcia w roku następnym. Dlatego też formularz powinien pozostać niezmienny w ostatnim roku WPI. Jednak ponieważ formularze sprawozdania okresowego z projektu nie zawsze są prawidłowo wypełniane przez Państwa Członkowskie, procedura sprawozdawcza zostanie zmieniona począwszy od 2007 r. Wytyczne dotyczące oceny projektu przewidywać będą kary za niekompletne wypełnienie formularza sprawozdania okresowego z projektu.

38. Począwszy od 2005 r. formularze wniosku oraz oceny projektu są modyfikowane z uwzględnieniem uwag Trybunału.

39.

— Odpowiadając, że działanie „zostałoby wykonane zgodnie z planem”, Państwa Członkowskie odnosiły się do konieczności opracowywania planów w zakresie infrastruktury w perspektywie długoterminowej. Dlatego też pomoc Wspólnoty powinna przyczynić się do przyspieszenia realizacji projektów na etapie początkowym. W formularzu wniosku z 2005 r. wnioskodawcy proszeni są o podanie dalszego uzasadnienia konieczności uzyskania środków wspólnotowych, jeżeli stwierdzają, że projekt „zostałby wykonany zgodnie z planem”.

— Komisja nie włączyła tego warunku do formularza oceny projektu, ponieważ łączny koszt inwestycyjny projektu znany jest dopiero po jego zakończeniu. Dlatego spełnienie tego warunku można stwierdzić dopiero na koniec projektu. Aby zapobiec nadmiernemu finansowaniu Komisja stosuje próg 10 % kosztów kwalifikowanych rocznie dla prac w każdej decyzji o finansowaniu.

— Komisja w inny sposób interpretuje warunek określony w rozporządzeniu w sprawie TEN. Komisja uważa, że warunek, zgodnie z którym finansowanie nie może przekroczyć 10 % łącznego koszty inwestycyjnego, nie ma zastosowania, gdy po badaniach nie następują prace infrastrukturalne. Nowy projekt rozporządzenia w sprawie TEN przewiduje osobne wskaźniki finansowania dla badań i prac. Jeśli chodzi o sprawę EGNOS Komisja uważa, że zgodność z maksymalnym progiem finansowania będzie można stwierdzić dopiero pod koniec etapu budowy. Projekt jest obecnie na etapie wstępnym, który obejmuje tylko badania finansowane przy zastosowaniu maksymalnego 50 % wskaźnika finansowania. Mimo to Komisja uważnie śledzi projekt i już przydziela mniejsze środki, niż wynikałoby to z maksymalnym progu finansowania, aby zapewnić zgodność z maksymalnym wskaźnikiem finansowania w perspektywie długoterminowej.

— Wprowadzie stosowanie skali ocen jest wspólną metodą oceny projektów, formularz oceny projektu od 2005 r. nie przewiduje żadnych skali ocen. Osoby oceniające muszą podać pełne wyjaśnienia.

— Ocena urzędnika ds. technicznych jest dopiero pierwszym krokiem w złożonym procesie podejmowania decyzji. Następnie komitet ds. oceny rozpatruje i sprawdza wszystkie oceny. W dalszej kolejności dyrektor generalny dokonuje przeglądu wyników komitetu ds. oceny, po czym przedkłada je Komitetowi ds. Pomocy Finansowej, w którym reprezentowane są Państwa Członkowskie, i w którym każda decyzja jest omawiana i poddawana ostatecznej weryfikacji.

Ponadto w 2005 r. zmieniono formularze oceny dla projektów w pierwszym roku realizacji WPI oraz nowych projektów nieobjętych WPI. Pytania zostały zmodyfikowane w taki sposób, że osoby dokonujące oceny nie mogą już odpowiadać „tak” lub „nie”, lecz muszą podać pełne wyjaśnienia.

— Komisja wzmocni swoje procedury kontroli wewnętrznej w tym obszarze.

40. Komisja podjęła środki mające na celu zlikwidowanie problemu nieprawidłowo wypełnionych formularzy w przypadku WPI.

41. Informacje w sprawie kryteriów oceny są włączone do zaproszenia do składania wniosków, formularza wniosku oraz formularza oceny. Ponadto ogólne wytyczne oceny zawarte są w wewnętrznym Podręczniku Procedur Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu (DG TREN). Ponadto przygotowywane są szczegółowe wytyczne oceny w odniesieniu do projektów TEN.

42. Proces oceny jest złożony i składa się z kilku etapów. W proces ten zaangażowany jest urzędnik ds. technicznych, komitet ds. oceny, dyrektor generalny oraz Komitet ds. Pomocy Finansowej, w którym zasiadają przedstawiciele Państw Członkowskich. Proces oceny gwarantuje zrównoważone przyznawanie priorytetów wysokiej jakości projektom w ramach ograniczonego budżetu, tak jak przewidują to wytyczne w sprawie polityki TEN-T przyjęte przez Parlament Europejski i Radę.

Komisja wzmocni swoją kontrolę zgodności z procedurami oceny i selekcji.

43. Dla wszystkich rodzajów transportu ocena jest obecnie przeprowadzana zarówno przez personel odpowiedzialny za dane Państwo Członkowskie oraz personel dyrekcji odpowiedzialnej za dany rodzaj transportu. To podejście zwiększyło obiektywność procesu oceny. W razie konieczności, zwłaszcza w przypadku braku ekspertów wewnętrznych, wykorzystywani są eksperci zewnętrzni. Jak wyjaśniono w pkt 73 zacieśniono współpracę z EBI poprzez zawarcie porozumienia podpisanego w dniu 23 czerwca 2005 r. Dokumentacja i uzasadnienia w procesie oceny i selekcji zostały także uwzględnione przy weryfikacji formularza oceny projektu w 2005 r.

45. W procesie monitorowania projektu istotną rolę odgrywają także następujące elementy:

— odpowiedzialni urzędnicy ds. kontaktów, którzy zasadniczo mają duże doświadczenie w zarządzaniu projektami w dziedzinie transportu i bardzo dobrze znają sytuację,

— spotkania odbywane w ramach monitoringu z przedstawicielami Państw Członkowskich organizowane są głównie przy okazji kontroli na miejscu realizacji projektów.

Poza tym w dniu 23 czerwca 2005 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy EBI oraz DG TREN. Porozumienie to przewiduje, że EBI oraz DG TREN będą regularnie wymieniać się informacjami i odbywać wspólne konsultacje, a także rozważą zorganizowanie wspólnych seminariów z udziałem swoich służb. Przewidywane są także regularne spotkania w sprawie planowanych projektów. EBI udzieli też wsparcia DG TREN w badaniach i analizach oraz udzieli pomocy technicznej. Ponadto utworzone zostaną grupy robocze i planuje się wymianę urzędników.

46. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 37–39 oraz 45. Sprawozdanie okresowe z projektu jest tylko jednym z narzędzi w procesie oceny. Komisja uważa, że w sprawozdaniu okresowym z projektu wymagane są właściwe informacje, ale by uzyskać wyższą jakość informacji przekazywanych przez Państwa Członkowskie procedura sprawozdawcza zostanie zmieniona, począwszy od 2007 r. Wytyczne dotyczące oceny projektu przewidywać będą kary za niekompletne wypełnienie formularza sprawozdania okresowego z projektu.

47. Patrz: odpowiedź na pkt. 27: począwszy od 2005 r. model decyzji o finansowaniu zawiera zasady, w których wyjaśnia się, jakie informacje techniczne i finansowe powinny być przekazane przez beneficjentów, a także modele sprawozdań finansowych dla beneficjentów.

Wprowadzie w latach ubiegłych decyzja o finansowaniu nie obejmowała modeli sprawozdania finansowego, to decyzja ta w sposób jasny wskazywała, że wnioski o drugą i trzecią płatność muszą zawierać sprawozdania z postępu technicznego i finansowego oraz zastawienie kosztów dla każdej kategorii wydatków. Przy tych elementach oraz informacjach dodatkowych przekazywanych w razie konieczności Komisja była w stanie ocenić, czy zgłaszane działania kwalifikują się do finansowania i czy koszty kwalifikują się do zwrotu.

49. Komisja regularnie monitoruje projekty w oparciu o roczne sprawozdania okresowe z projektów, sprawozdania techniczne i finansowe w związku z płatnościami, kontrole na miejscu oraz regularne spotkania z beneficjentami.

Od 2005 r. zainteresowane Państwo Członkowskie musi oceniać każdą decyzję o finansowaniu.

Obecnie opracowywane są metody przeprowadzenia oceny *ex post*. Będzie ona obejmować znormalizowane listy kontrolne dla celów kontroli projektów na miejscu, co pozwoli Komisji włączyć do monitoringu, oprócz urzędników ds. kontaktów odbywających kontrole na miejscu, także osoby z zewnątrz. Ponieważ większość projektów nie jest jeszcze zakończona, nie można jeszcze dokonać oceny *ex post* programu.

50. W odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu ocena jest obecnie przeprowadzana zarówno przez personel odpowiedzialny za dane Państwo Członkowskie oraz personel dyrekcji odpowiedzialnej za dany rodzaj transportu. To podejście zwiększyło obiektywność procesu oceny. W razie konieczności, zwłaszcza w przypadku braku ekspertów wewnętrznych, wykorzystywani są eksperci zewnętrzni. Poza tym zacieśniono współpracę z EBI poprzez zawarcie porozumienia podpisanego w dniu 23 czerwca 2005 r.

51. Centralny System Zarządzania Projektami i Kontraktami DG TREN (SZP) musi uwzględniać wymogi większej liczby grup użytkowników (urzędników ds. technicznych i finansowych, osób przeprowadzających kontrole, kierownictwa itd.). Musi on także uwzględniać bardzo różnorodne przypadki (dotacje, subwencje, przetargi publiczne, małe i duże projekty itd.). SZP został odpowiednio dostosowany, tak że obejmuje on zarządzanie projektami TEN-T. System ten nie został jednak stworzony specjalnie i wyłącznie do tego celu. Dlatego też nie dziwi fakt, że niektórzy użytkownicy woleliby prostsze narzędzie, które byłoby dostosowane do ich konkretnych potrzeb. DG TREN opracowuje obecnie system nowej generacji (e-SZP), który będzie miał bardziej modułową budowę i będzie wykorzystywał najnowsze rozwiązania techniczne.

52. Komisja nie uważa, by stosunek wielkości budżetu projektu do liczby personelu był wskaźnikiem istotnym, ponieważ istnieją bardzo różne rodzaje projektów i działań, które są przy tym nieporównywalne. Dlatego też tabela 2 powinna być interpretowana ostrożnie.

53. Przydział personelu do DG TREN wynika z corocznej procedury budżetowej Komisji. Oprócz TEN-T DG TREN zajmuje się także różnymi innymi dziedzinami polityki. Dyrekcja ta przydzieliła ostatnio 12 nowych etatów do jednostek zajmujących się TEN-T.

Jeśli chodzi o liczbę projektów przydzielanych każdemu urzędnikowi ds. projektów, należy wziąć pod uwagę złożoność niektórych projektów TEN-T.

Aby sprostać wyzwaniom na lata 2007–2013 przy znacznie zwiększonym budżecie Komisja zaproponowała utworzenie agencji wykonawczej, która pozwalałaby na bardziej elastyczną politykę zatrudnienia i zwiększenie liczby urzędników-specjalistów. Ponadto personel agencji będzie koncentrował się wyłącznie na zarządzaniu projektami i nie będzie zajmował się kwestiami z dziedziny polityki.

Komisja wspiera mobilność i stara się rozwiązywać problem kontynuacji poprzez wdrażanie stabilnych i niezawodnych procesów z wykorzystaniem szeregu środków i narzędzi służących pomocą nowym urzędnikom ds. kontaktów oraz oddelegowanym ekspertom narodowym (OEN).

W 2006 r. przewidywane jest umocnienie wyżej wymienionych środków i opracowanie podręcznika dla urzędnika ds. kontaktów, który dokumentować będzie wszystkie procedury.

54. O ile teoretycznie kwestie z dziedziny polityki mogłyby zostać scentralizowane w jednej jednostce ds. polityki, to zapewnienie spójnego i praktycznego podejścia politycznego zawsze będzie wymagać udziału urzędników ds. projektów (którzy lepiej znają specyficzne problemy napotymane przy realizacji projektów).

55. Jak wyjaśniono w pkt 53, Komisja zawsze dostosowuje przydział personelu do potrzeb, w ramach istniejących ograniczeń.

Komisja uważa, że przy dodatkowym przydziale personelu, na różne zadania — w tym ocenę i monitoring — mogą zostać przeznaczone odpowiednie środki.

56–57. Urzędnicy ds. projektów TEN-T muszą posiadać szeroki wachlarz umiejętności i kompetencji, a nie być tylko ekspertami technicznymi.

O ile standardowe szkolenia zawsze będą odgrywać istotną rolę we wspieraniu rozwoju, integracji i kształtowaniu motywacji personelu, to zdobywanie wiedzy w Komisji odbywa się w większości na stanowisku pracy. Szkolenia stanowiskowe oraz przekazywanie sobie nawzajem umiejętności przez pracowników są najskuteczniejsze.

Komisja uważa, że większość urzędników ds. projektów posiada niezbędne doświadczenie zawodowe. W istocie większość urzędników ds. projektów posiada wykształcenie w dziedzinie związanej z transportem lub kilka lat wcześniejszego doświadczenia w zakresie transportu, lub stosowne doświadczenie w zarządzaniu projektami TEN-T. Dlatego Komisja jest zdania, że jej personel posiada odpowiednie kwalifikacje do przydzielonych zadań.

58. Istotnym elementem przeprowadzonych szkoleń były szkolenia stanowiskowe. Dotychczas takie działania szkoleniowe nie były formalnie zgłaszane w komputerowej bazie danych na temat szkoleń. Komisja zwróci szczególną uwagę, by jej urzędnicy zajmujący się TEN-T odbyli stosowne dostępne szkolenia w zakresie transportu.

59. Jak wskazano w pkt 57, Komisja uważa, że poziom specjalistycznej wiedzy technicznej urzędników ds. kontaktów jest odpowiedni. Wiedza specjalistyczna OEN stanowi uzupełnienie i od 2005 r. jest głównie wykorzystywana w kwestiach dotyczących polityki.

60. Od końca listopada 2003 r. zasady Komisji dotyczące wykorzystania OEN były w dużej mierze przestrzegane. DG TREN będzie kontynuować zmiany w przydziale OEN, tak by osoby te wykonywały bardziej ogólne, koncepcyjne zadania związane z opracowaniem i realizacją polityki.

61. Zasady Komisji stanowią ramy zarządzania obowiązkami OEN, które specjalnie ograniczają wykorzystanie tych ekspertów, bez względu na wiedzę specjalistyczną. Unikanie potencjalnego konfliktu interesów przy wykorzystaniu OEN jest uzasadnione i stanowi priorytet. Począwszy od 2005 r. OEN przydzielani są przede wszystkim do zadań związanych z polityką, gdzie ich wiedza specjalistyczna może być w pełni wykorzystana.

62. Komisja planuje utworzenie agencji wykonawczej, która pozwoli sprostać nowym wyzwaniom (patrz: odpowiedź na pkt 53 i 57).

64. W skorygowanej analizie kosztów i korzyści uwzględniono elementy, na które zwrócił uwagę Trybunał i potwierdzono wsparcie dla utworzenia agencji ds. TEN-T. Tymczasem w dniu 20 czerwca 2005 r. Komisja przyjęła odpowiednie wnioski.

Główne korzyści dodatkowe zidentyfikowane w analizie kosztów i korzyści obejmują możliwość sprostania wyzwaniom w nowym okresie budżetowym 2007–2013, większą elastyczność w zatrudnianiu specjalistów z dziedziny transportu, uproszczenie zarządzania projektami, większe wyeksponowanie problematyki TEN-T i wzmocnienie koordynacji pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w realizację projektów.

66. Wprawdzie rozporządzenie w sprawie EFRR nie zawiera wyraźnych przepisów dotyczących finansowania z wielu źródeł wspólnotowych z wyjątkiem innych funduszy strukturalnych, takie finansowanie z wielu źródeł jest zakazane w rozporządzeniu finansowym (patrz: art. 111).

W swoim projekcie rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności na następny okres 2007–2013 (COM(2004) 492) Komisja zawarła obecnie zapis uniemożliwiający finansowanie z różnych źródeł wspólnotowych.

67. Środki z programu TEN-T oraz środki pochodzące z funduszy strukturalnych mogą być przeznaczane na finansowanie tego samego projektu, szczególną uwagę zwraca się jednak na to, by nie finansować tego samego działania, etapu czy części projektu.

Nowy projekt rozporządzenia w sprawie TEN (COM(2004) 475) stanowi, że pomoc finansowa Wspólnoty jest wykluczona w odniesieniu odcinków projektów, które finansowane są z innych źródeł wspólnotowych.

68. Dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania. Funkcjonują już różne mechanizmy, które mają ograniczyć ryzyko nadmiernego lub podwójnego finansowania, takie jak: zobowiązanie wnioskodawców do przekazania w swoich wnioskach informacji na temat finansowania z innych źródeł wspólnotowych, regularne konsultacje pomiędzy służbami w sprawie propozycji finansowania oraz współpraca urzędników ds. kontaktów.

Państwa Członkowskie są także zaangażowane w proces kontroli. Finansowanie z wielu źródeł to jeden z elementów, które służby zarządzające Funduszami Strukturalnymi i Funduszem Spójności mają obowiązek sprawdzić w przypadku wszystkich projektów. Skuteczność takich kontroli sprawdzana jest przez służby audytorskie Państw Członkowskich i Komisji.

69.–72. Wprawdzie dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania, Komisja zamiesza dalej doskonalić istniejące instrumenty koordynacji. Komisja m.in. przypomni beneficjentom środków w ramach finansowania TEN-T o konieczności zgłaszania przypadków finansowania projektów TEN-T z wielu źródeł.

W przypadku przyznania środków finansowych z EFRR na mniejsze projekty (poniżej progu 50 mln EUR wymagającego zgłoszenia Komisji) po podjęciu decyzji o przyznaniu środków w ramach finansowania TEN-T Komisja wymaga, by beneficjenci przekazali jej informację o otrzymaniu środków z EFRR.

Sformułowania zawarte w formularzach wniosku i oceny z 2005 r. są bardziej jasne i wymagają bardziej szczegółowych informacji od Państw Członkowskich w sprawie finansowania z wielu źródeł.

73. Zgodnie z umową istnieje możliwość zwrócenia się do EBI z prośbą o pierwszą lub pełną ocenę. Wykorzystanie „innych ekspertów zewnętrznych” ograniczone jest do badań strategicznych lub badań *ex post*. DG REGIO także korzysta z własnych specjalistów ds. analiz kosztów i korzyści. Wieloletnia umowa ramowa obejmuje także projekty w dziedzinie ochrony środowiska. Jest ona stosowana zarówno w odniesieniu do Funduszu Spójności, jak i ISPA.

Jeśli chodzi o EBI, DG REGIO zamierza zacieśnić współpracę z EBI w kolejnym okresie planowania w ramach nowego programu wsparcia technicznego znanego pod nazwą JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions — wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich), który przewiduje możliwość wsparcia Państw Członkowskich, zwłaszcza tych, które przystąpiły do UE dnia 1 maja 2004 r., w przygotowaniu większych projektów.

74. DG REGIO oraz DG TREN są gotowe zbadać możliwości zacieśnienia współpracy personelu obu dyrekcji, w tych przypadkach gdy jest to przydatne i możliwe. W czerwcu 2005 r. DG TREN zawarła porozumienie z EBI ustanawiające ramy współpracy w kwestiach polityki i inwestycji w dziedzinie transportu i energii, a zwłaszcza w dziedzinie rozwoju sieci transeuropejskich.

75. Wcześniej w DG TREN rozważano zastosowanie innych istniejących metodologii, ale uznano, że nie były one najbardziej odpowiednie do selekcji projektów TEN-T. Dlatego postanowiono stopniowo dostosowywać istniejące narzędzia do konkretnych potrzeb.

77. W ramach konsultacji pomiędzy służbami dyrekcje generalne, do których kierowane są prośby o konsultację, mają wystraszająco dużo czasu na dokładne zbadanie projektów zgłaszanych do finansowania, by zapewnić koordynację, uniknąć finansowania z kilku źródeł wspólnotowych oraz czy w stosownym przypadku wstrzymać finansowanie. W razie konieczności termin może zostać przedłużony.

Komisja zbada możliwość stworzenia bazy danych dla projektów TEN-T.

78. Wprawdzie dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania, Komisja zgadza się, że zainteresowane dyrekcje generalne muszą w pełni współpracować, by uniknąć ryzyka nadmiernego finansowania lub finansowania z wielu źródeł. Komisja uważa, że zamieszczenie we wnioskach wymogu przekazania informacji na temat innych źródeł finansowania oraz wymiana informacji pomiędzy zainteresowanymi dyrekcjami generalnymi przeciwdziałają temu ryzyku. Potencjalny brak informacji na temat projektów o wartości poniżej 50 mln euro finansowanych ze środków EFRR zostanie ograniczony poprzez przypomnienie beneficjentom o ich obowiązkach sprawozdawczych.

79. Obydwie dyrekcje generalne zbadają, w jakim zakresie istnieje potrzeba rozwinięcia ich dotychczasowej współpracy poprzez uczestnictwo we wspólnych misjach oraz w pracach komitetów monitorujących.

WNIOSKI I ZALECENIA

80. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 14, 15 i 21. Komisja uważa, że proces selekcji projektów gwarantuje odpowiednie przyznawanie priorytetów w ramach ograniczonego budżetu, ponieważ Komisja wybiera projekty spośród propozycji Państw Członkowskich zgodnych z wytycznymi w sprawie TEN-T. Wytyczne te, w których projekty transgraniczne uznano za jeden z ośmiu priorytetów, przyjęte zostały przez Parlament Europejski i Radę, a ich celem jest zapewnienie uzyskania maksymalnej wartości dodanej na poziomie europejskim. Ponadto w wyniku nowelizacji wytycznych polityki TEN-T przeprowadzonej w 2004 r. wprowadzono zasadę skoncentrowania wspólnotowej pomocy finansowej na 30 projektach priorytetowych, wśród których są także projekty transgraniczne.

81.

— Lokalizacja projektów priorytetowych oraz rodzaj zastosowanej procedury komitologii (w której aktywną rolę odgrywają Państwa Członkowskie) wskazują na roczny podział budżetu TEN-T pomiędzy Państwa Członkowskie. W nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN (COM(2004) 475) proponuje się zmianę procedury komitologii i skorzystanie raczej z komitetu konsultacyjnego, a nie z komitetu regulacyjnego.

— Komisja nadal będzie nadawać najwyższy priorytet realizacji aktualnych projektów priorytetowych. W odniesieniu do transgranicznych odcinków projektów w nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN proponuje się zwiększenie pomocy finansowej na wsparcie projektów przekraczających granice i/lub przeszkody naturalne do 50 %.

— W Podręczniku procedur DG TREN zmienionym w 2005 r. podniesiono minimalny próg finansowania z 1 mln EUR do 1,5 mln EUR. Powinno to zwiększyć stopień finansowania.

— W nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN proponuje się, że warunkiem zwiększenia finansowania do 50 % byłyby umowy dwustronne pomiędzy Państwami Członkowskimi w sprawie projektów transgranicznych. Model decyzji o finansowaniu przyjęty w sierpniu 2005 r. określa w sposób jasny środki finansowe i techniczne, które mają zostać podjęte przez Państwo Członkowskie będące beneficjentem, jak również przyjęty harmonogram, co eliminuje konieczność zawierania dodatkowych umów dwustronnych.

82. Nowy model decyzji Komisji o finansowaniu mający zastosowanie od 2005 r. uwzględni zalecenia Trybunału i pozwała na bardziej efektywne monitorowanie projektów i skuteczniejsze kontrole (patrz: odpowiedź na pkt 26 i 27).

83.

— W nowym projekcie rozporządzenia w sprawie TEN Komisja zweryfikowała i rozszerzyła warunki korzystania z różnych form pomocy, które nie były wcześniej stosowane lub które nie były stosowane regularnie. Dyskutowana jest propozycja wprowadzenia nowej formy pomocy, która powinna ułatwić projekty w ramach partnerstwa publiczno-prawnego oparte na programach dostępności.

— Nowy projekt rozporządzenia w sprawie TEN zawiera jasne definicje prac i badań. Jednak definicje te będą jeszcze przedmiotem dalszych rozważań. Do modelu decyzji o finansowaniu z 2005 r. włączony został model sprawozdania finansowego.

— Nowy model decyzji o finansowaniu będzie stosowany do końca bieżącego programu WPI w 2006 r.

84. Długofalowy charakter WPI nie zwalnia Komisji z obowiązku corocznej kontroli postępu projektów realizowanych w ramach tego programu czy ponownego rozważenia orientacyjnego przydziału pomocy. Ponadto Komisja uważa, że ocena roczna stanowi element procesu monitorowania projektu, który uważany jest za niezbędny (patrz: m.in. uwagi w pkt 42 i 44). Poza tym ocena ta zawiera informacje, które pozwalają na podjęcie odpowiednich decyzji rocznych, w zależności od środków dostępnych w budżecie rocznym oraz postępu w realizacji projektu.

W stosownych przypadkach, w odniesieniu do roku 2005 i 2006 Komisja zadecydowała o połączeniu corocznych decyzji o finansowaniu (patrz: odpowiedź na pkt 30).

Opracowanie jednolitej metodologii okazało się niezmiernie trudne dla bardzo różnych projektów w różnych gałęziach transportu (koleje, autostrady, transport lotniczy itd.). Oprócz istniejących ogólnych wytycznych oceny projektów Komisja opracuje szczegółowe wytyczne oceny projektów TEN-T.

85.

- Począwszy od 2004 r. tworzona jest rezerwowa lista wniosków nieobjętych WPI. Komisja planuje uruchomienie procedury dotyczącej projektów nieobjętych WPI po raz pierwszy w 2006 r., przed rozpoczęciem procedury WPI. Dlatego też nastąpi rozdzielanie procedury WPI i procedury dotyczącej wniosków nieobjętych WPI, przy czym każda z nich będzie realizowana w pierwszej połowie roku kalendarzowego.
- Komisja ograniczyła liczbę formularzy wniosku i oceny, uwzględniając przy tym różne rodzaje projektów.
- Komisja oceni dwuetapowy proces oceny, by na wczesnym etapie wykluczyć projekty nie spełniających kryteriów, które mogą zostać szybko i łatwo sprawdzone.
- Oprócz ogólnych wytycznych oceny projektów Komisja opracowuje szczegółowe wytyczne oceny projektów TEN-T.
- Model formularza oceny z 2005 r. uwzględnia spostrzeżenia Trybunału.
- Eksperti zewnętrzni wykorzystywani są w razie konieczności, gdy brak jest ekspertów wewnętrznych. Porozumienie podpisane z EBI przyczyni się do zacieśnienia współpracy pomiędzy DG TREN oraz EBI. DG TREN i DG REGIO zbadają, w jakim zakresie istnieje potrzeba rozwinięcia ich dotychczasowej współpracy poprzez uczestnictwo we wspólnych misjach oraz w pracach komitetów monitorujących.
- W ramach nowych perspektyw finansowych na lata 2007–2013 planuje się wprowadzenie wieloletnich zobowiązań prawnych na rzecz projektów TEN-T.

86. Oprócz informacji przekazywanych przez beneficjentów w procesie monitorowania projektów występują także inne elementy, które odgrywają znaczącą rolę (patrz: odpowiedź na pkt 45).

Do formularza oceny zawartego w decyzji Komisji o finansowaniu z 2005 r. włączone zostało wyraźnie zobowiązanie Państw Członkowskich do kontroli realizacji celów polityki oraz limitów finansowania.

87.

- Komisja dalej będzie opracowywać procedury sprawozdawcze.
- Minimalne wymogi dotyczące informacji technicznych i finansowych, które należy przekazać, zawarte są w modelu decyzji Komisji o finansowaniu z 2005 r. Komisja opracuje system dopuszczający dwa rodzaje analizy porównawczej dla celów oceny dokonanych postępów: jeden do projektów i jeden dla Państw Członkowskich.

- Jeśli chodzi o stosunek kosztów do wartości, Komisja utrzymuje także regularne kontakty z Państwami Członkowskimi oraz promotorami projektów, co pozwala na podjęcie działań naprawczych w odpowiednim czasie. W 2002 r. Komisja zawarła umowę, której przedmiotem jest określenie szczegółowych narzędzi i metodologii do oceny i monitorowania projektów TEN-T. Trzeci etap jej realizacji rozpoczął się 2005 r. i ma on zapewnić Komisji solidną metodologię do oceny *ex post* projektów TEN-T. Ponadto w 2007 r. Komisja planuje przeprowadzenie oceny *ex post* całego programu WPI na lata 2001–2006 przez ekspertów zewnętrznych.
- W związku z tą umową stworzona zostanie grupa ekspertów dostępnych dla celów monitorowania. Współpraca z innymi dyrekcjami generalnymi (jak np. DG REGIO) zostanie rozszerzona (patrz: odpowiedź na pkt 91), a porozumienie podpisane z EBI w 2005 r. pozwoli na wykorzystanie doświadczenia i wiedzy specjalistycznej EBI.
- Komisja zgadza się i pracuje nad tą kwestią: opracowywane jest nowe oprogramowanie e-ZSP, tak aby istniał jeden system informatyczny lub baza danych, które zapewniałyby wiarygodne i kompletne informacje na temat projektów TEN-T.

88. W granicach wyznaczonych przez roczny budżet i zważywszy inne obszary o wysokim priorytecie, Komisja przydzieliła dodatkowy personel do zadań związanych z TEN-T. Ponadto Komisja planuje utworzenie agencji wykonawczej TEN-T.

Komisja uważa, że większość urzędników ds. projektów posiada niezbędne doświadczenie zawodowe (patrz: odpowiedź na pkt 57). Proces rekrutacji gwarantuje przydzielenie pracowników o odpowiednich kompetencjach i umiejętnościach. Szkolenie stanowiskowe oraz ustawiczne kształcenie są bardzo istotne w polityce szkoleniowej Komisji (patrz: pkt 58).

Jak wspomniano w odpowiedziach na pkt 53 i 60, Komisja stara się rozwiązywać problem kontynuacji poprzez wdrażanie stabilnych i niezawodnych procesów. Od końca listopada 2003 r. zasady Komisji dotyczące wykorzystania oddelegowanych ekspertów narodowych (w tym zasady dotyczące konfliktu interesów) były w dużej mierze przestrzegane. DG TREN będzie kontynuować zmiany w przydziale OEN, tak by osoby te wykonywały bardziej ogólne, koncepcyjne zadania związane z opracowaniem i realizacją polityki.

89.

- Analiza przeprowadzona została w związku z analizą kosztów i zysków przekazania na zewnątrz zadań związanych z zarządzaniem TEN-T.
- Polityka szkoleniowa Komisji jest już w tej chwili na wysokim poziomie, niemniej jednak Komisja będzie zachęcać swoich urzędników do szerszego uczestnictwa w proponowanych szkoleniach.

- Komisja będzie kontynuować swoje działania w celu wprowadzenia zmian w przydziale OEN, tak by osoby te wykonywały obowiązki z obszaru polityki.
- Decentralizacja w DG TREN pozwoliła na wykorzystanie wiedzy specjalistycznej ekspertów z innych departamentów oraz efektu synergii wynikającego z realizacji innych programów (Marco Polo, BRT, Galileo itp.). Utworzenie agencji TEN-T przyniesie efekt centralizacji, ale także ułatwi zarządzanie projektami oraz przyczyni się do poprawy jakości i efektywności tego zarządzania; ponadto wzmocni koordynację pomiędzy wszystkimi stronami, które są zainteresowane realizacją projektów lub które są zaangażowane w ich realizację.
- Na podstawie skorygowanej analizy kosztów i korzyści Komisja zaproponowała powierzenie zarządzania programem agencji wykonawczej.

90. Dotychczas nie stwierdzono żadnych przypadków nadmiernego lub podwójnego finansowania. Przy pomocy narzędzi, z których Komisja korzysta obecnie (patrz: pkt 65–79), można zazwyczaj ustalić, czy projekt zgłoszony we wniosku finansowany jest z innych źródeł wspólnotowych. Komisja odwołuje się także do obowiązku przedstawienia prawdziwych i pełnych informacji spoczywającym na Państwach Członkowskich. Komisja nie może systematycznie sprawdzać, czy Państwa Członkowskie dostarczyły prawidłowe dane, ale jest to jeden z aspektów podlegających kontroli podczas wizyt monitorujących i audytów.

Dzięki regularnym kontaktom i wizytom urzędników ds. kontaktów w Państwach Członkowskich ryzyko nadmiernego lub podwójnego finansowania jest ograniczone. Jedynie w przypadku

projektów o wartości poniżej 50 mln EUR, które mogą być współfinansowane przez EFRR, może istnieć ryzyko podwójnego finansowania, ponieważ w przypadkach mniejszej pomocy finansowej Państwa Członkowskie nie są zobowiązane do przedkładania Komisji projektów do zatwierdzenia. Ryzyku temu przeciwdziałają jednak Państwa Członkowskie korzystając z odpowiednich systemów zarządzania i kontroli i przeprowadzając audyty. Komisja przypomni także Państwom Członkowskim, że beneficjenci środków w ramach finansowania TEN-T muszą zgłosić Komisji późniejsze przydziały środków z EFRR.

91.

- Formularze z 2005 r. uwzględniają kwestię finansowania z wielu źródeł.

- Obydwie dyrekcje generalne poszerzą swoją współpracę m.in. o konsultacje pomiędzy służbami, uczestnictwo w spotkaniach organizowanych przez jedną lub drugą dyrekcję oraz wymianę dokumentów w każdym przypadku, gdy będzie to korzystne i możliwe. Komisja uważa, że istniejące systemy kontroli oraz zobowiązanie beneficjentów do bardziej systematycznego składania sprawozdań wystarczą, by uniknąć ryzyka finansowania z wielu źródeł. Komisja zbada możliwość stworzenia bazy danych dla projektów TEN-T.

- Komisja oceni to podejście.