

Uradni list

Evropske unije

C 81

Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 51

1. april 2008

Obvestilo št.

Vsebina

Stran

IV *Informacije*

INFORMACIJE INSTITUCIJ IN ORGANOV EVROPSKE UNIJE

Računsko sodišče

2008/C 81/01

Posebno poročilo št. 1/2008 o procesu obravnavanja vlog in vrednotenja v zvezi z velikimi naložbenimi projekti iz programskih obdobj 1994–1999 in 2000–2006 z odgovori Komisije

1

IV

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJ IN ORGANOV EVROPSKE UNIJE

RAČUNSKO SODIŠČE

POSEBNO POROČILO št. 1/2008

**o procesu obravnavanja vlog in vrednotenja v zvezi z velikimi
naložbenimi projekti iz programskih obdobj 1994–1999 in 2000–2006
z odgovori Komisije**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

(2008/C 81/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
GLOSAR		3
POVZETEK	I–VII	5
UVOD	1–8	5
Opredelitve in okvir odobritev	1–7	5
Finančni pomen	8	7
OBSEG REVIZIJE IN POROČILA	9–13	7
ALI SO KOMISIJINE PRIPRAVE ZA FINANCIRANJE VELIKIH PROJEKTOV S STRANI SKUPNOSTI USTREZNE?	14–34	7
Okvir obravnavanja vlog in revizijska merila	14–16	7
Pregledovanje projektov: izboljšanje metodološkega okvira, toda potrebna je okrepitev postopkov	17–20	8
Analiza stroškov in koristi: različna kakovost zahtevkov	21–25	9
Določanje finančne pomoči Skupnosti: merila se različno razlagajo in uporabljajo	26–34	10
ALI NAKNADNO VREDNOTENJE VELIKIH PROJEKTOV ZAGOTAVLJA KORISTNE REZULTATE ZA POTREBE SPREJEMANJA ODLOČITEV V PRIHODNOSTI?	35–55	11
Okvir vrednotenja in revizijska merila	35–39	11
Nekaj obsežnejših vrednotenj in zelo malo posameznih vrednotenj velikih projektov	40–41	12

	<i>Odstavek</i>	<i>Stran</i>
Dejavniki, ki so ovirali naknadna vrednotenja velikih projektov ...	42–49	13
... Pomanjkljive vloge za pomoč	43–46	13
... Nezadostno spremljanje	47–49	13
Vrednotenja za obdobje 2000–2006 bi bila lahko ogrožena	50–55	14
NOVI PREDPISI ZA OBDOBJE 2007–2013	56–58	14
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA	59–65	14
Zaključki	59–62	14
Priporočila	63–65	15
<i>Priloga I</i> Vzorca I in II po zadevnih državah članicah – Seznam kontroliranih projektov		16
<i>Priloga II</i> Pregledani veliki projekti iz obdobja 2000–2006 – Diskontna stopnja in časovne perspektive		18
Odgovori Komisije		20

GLOSAR

Analiza stroškov in koristi	Tehnika primerjanja vseh stroškov in koristi pomoči, da se ugotovi, ali so koristi večje od stroškov in v primeru, da so, v kolikšnem obsegu.
Analiza občutljivosti	Študija stabilnosti pričakovanega rezultata projekta ob spremembi njegovih osnovnih spremenljivk.
Analiza tveganja	Študija za določanje verjetnosti, da bo vrednost osnovnih spremenljivk projekta, kot je bila izračunana s prvo analizo, dejansko potrjena.
Učinek mrtvih izgub	Opaženi učinek, ki bi nastal tudi brez javne pomoči.
Uspešnost	Meri razmerje med doseženimi rezultati in predvidenimi cilji.
Učinkovitost	Meri razmerje med porabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati.
ESRR (Evropski sklad za regionalni razvoj)	Finančni instrument, katerega cilj je spodbujati ekonomsko in socialno kohezijo v državah Unije z odpravljanjem glavnih regionalnih neravnovesij in podpiranjem regij, ki zaostajajo v razvoju. Pomoč iz ESRR se večinoma izvaja prek operativnih programov, ki vsebujejo veliko število projektov.
Kohezijski sklad	Instrument, katerega cilj je spodbujati ekonomsko in socialno kohezijo prek financiranja obsežnejših projektov na področju prometne infrastrukture in okolja v državah članicah, katerih BNP je nižji od 90 % povprečja Skupnosti. Pomoč iz Kohezijskega sklada se je v začetku uporabljala v Španiji, Grčiji, na Irskem in Portugalskem. Od 1. januarja 2004 Irska ni več upravičena do pomoči iz Sklada. Nove države članice podpora iz Kohezijskega sklada prejemajo od svojega vstopa v Skupnost.
Strukturni skladi	Skladi Skupnosti, iz katerih se financirajo dejavnosti, katerih cilj je zmanjšati razlike v razvitosti med regijami Unije. Glavno orodje za financiranje teh dejavnosti je ESRR.
Vpliv	Socialno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče pripisati pomoči.
Programsko obdobje	Večletni okvir, v katerem se načrtujejo in izvršujejo odhodki iz naslova strukturnih skladov.
Operativni programi	Dokumenti, ki jih odobri Komisija in ki tvorijo skladen skupek prednostnih nalog, sestavljenih iz večletnih ukrepov. Prednostne naloge se lahko izvajajo s pomočjo iz enega ali več strukturnih skladov ali pa tudi s pomočjo iz drugih finančnih instrumentov in EIB.

Interna stopnja donosnosti (<i>internal rate of return</i>)	Stopnja, pri kateri naložba postane donosna. — Finančna interna stopnja donosnosti: stopnja donosnosti, izračunana izključno na podlagi finančnih zneskov, ki neposredno zadevajo projekt. — Ekonomska interna stopnja donosnosti: stopnja donosnosti, izračunana ob upoštevanju ekonomskih zunanjih dejavnikov (eksternalij).
Neto sedanja vrednost (<i>net present value</i>)	Vrednost, pridobljena tako, da se vrednost denarnih sredstev, ki jih bo projekt ustvaril v svoji življenjski dobi, reducira na začetni trenutek. Ta metoda omogoča primerjanje različnih projektov.

POVZETEK

I. Pojem „velikih projektov“ na področjih infrastrukture in naložb v proizvodne zmogljivosti je v predpisih opredeljen predvsem glede na finančni obseg projekta. Zaradi ekonomske pomembnosti in morebitnega vpliva teh projektov so pred njihovo odobritvijo predvideni posebni postopki obravnavanja vlog. Iz enakih razlogov je treba zbrati ustrezne informacije, da je dejansko nastale učinke mogoče oceniti glede na predvidene (glej odstavke 1–8).

II. Revizija Sodišča je bila osredotočena na velike projekte ESRR in po analogiji na velike projekte Kohezijskega sklada iz programskih obdobj 1994–1999 in 2000–2006. V poročilu sta obravnavani dve glavni temi, od katerih ena zadeva proces priprave za Komisijino odobritev velikih projektov, druga pa proces vrednotenja, ki sledi izvajanju teh projektov (glej odstavke 9–13).

III. Sodišče je pri obeh preučenih obdobjih ugotovilo več slabosti pri obravnavanju vlog, zlasti pri postopkih pregledovanja projektov in pri določanju stopnje sofinanciranja s strani Skupnosti. Kakovost analiz stroškov in koristi, ki so jih v podporo vlogam za pomoč predstavili nosilci projektov, je bila zelo različna, pa tudi Komisija jih je različno uporabljala. Zaradi teh ugotovitev se pojavlja vprašanje, kakšna je dejanska dodana vrednost posebnega sistema, predvidenega za odobritve velikih projektov (glej odstavke 14–34).

IV. Sodišče priporoča, naj Komisija pri obravnavanju vlog uspešno uporablja učinkovitejše postopke, zasnovane na orodjih, ki jih je razvila sama, zagotovi, da se strogo uporablja analiza stroškov in koristi, zlasti v zvezi s predloženimi informacijami, ter nadaljuje s prizadevanji za upoštevanje dejavnikov, ki omogočajo prilagoditev stopnje prispevka Skupnosti (glej odstavek 63).

V. Naknadno vrednotenje velikih projektov iz obdobja 1994–1999 je bilo edino, ki ga je v času revizije lahko opravila Komisija, zanj pa se je izkazalo, da ga je močno ovirala nerazpoložljivost ustreznih in točnih informacij tako o predvidenih učinkih kot o spremljanju. V teh okoliščinah vrednotenja niso zagotovila koristnih informacij za potrebe sprejemanja odločitev v naslednjem obdobju, razen v enem primeru, ki se je nanašal na projekte, sofinancirane iz Kohezijskega sklada. Pri vrednotenju velikih projektov ESRR iz obdobja 2000–2006, ki še ni izvedeno, se bo mogoče opreti na strožje predpise, zlasti pri spremljanju. Vendar se je njihova uporaba v praksi šele začela (glej odstavke 35–55).

VI. Predpisi za strukturne sklade za obdobje 2007–2013 ne zahtevajo, da Komisija izvede posamezna naknadna vrednotenja velikih projektov. Vendar Sodišče priporoča, da velike projekte ob dokončanju glede na njihove cilje posamezno ovrednotijo nacionalni upravljavski organi in upravičenci, za katere so informacije takšnega vrednotenja koristne. V ta namen mora Komisija zagotoviti, da so v zahtevah za dodelitev pomoči predstavljene potrebne informacije o kazalnikih in začetnem stanju ter da se te informacije strogo spremljajo. Komisija mora v zvezi z informacijami, pridobljenimi iz tega vrednotenja, ki jih ji je treba sporočiti, analizirati svoje lastne potrebe, da zagotovi, da ima ustrezne in zanesljive podatke o učinkih velikih projektov (glej odstavek 64).

VII. Z dolgoročnejšega vidika Sodišče vabi Komisijo, Evropski parlament in Svet k razmisleku o vlogi posebne ureditve za velike projekte (glej odstavek 65).

UVOD**Opredelitve in okvir odobritev**

1. Pojem „velikih projektov“ je v predpisih Skupnosti o ESRR⁽¹⁾ opredeljen predvsem glede na finančni obseg projektov.

2. V programskem obdobju 1994–1999 so tisti „veliki projekti“, katerih skupni strošek, upoštevan pri določanju deleža pomoči Skupnosti, praviloma presega 25 milijonov ECU pri naložbah v infrastrukturo in 15 milijonov ECU pri naložbah v proizvodne zmogljivosti⁽²⁾.

3. Za programsko obdobje 2000–2006 opredelitev „velikih projektov“ zajema projekte, „katerih skupni strošek, upoštevan pri

⁽¹⁾ Pojem je bil uporabljen že v Uredbi Sveta (EGS) št. 4253/88 z dne 19. decembra 1988 (UL L 374, 31.12.1988, str. 1). Uporablja se tudi v predpisih za novo obdobje 2007–2013 (členi 39–41 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25)).

⁽²⁾ Člen 16(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 4253/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EGS) št. 2082/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, 31.7.1993, str. 20).

določitvi prispevka skladov, presega 50 milijonov EUR“ ⁽¹⁾. Poleg tega morajo ti projekti zajemati ekonomsko nedeljivo celoto del z natančno določeno tehnično funkcijo in imeti jasno opredeljene cilje. Tako kot v prejšnjem obdobju so to lahko tako naložbe v infrastrukturo kot naložbe v proizvodne zmogljivosti ⁽²⁾.

4. Nasprotno v predpisih, ki veljajo za Kohezijski sklad, ni opredelitve „velikih projektov“ za nobeno od obravnavanih obdobj ⁽³⁾. Toda ker se lahko v kohezijskih državah podobni projekti na področju prometne infrastrukture in okolja financirajo ali iz Kohezijskega sklada ali iz ESRR, so bili pri reviziji upoštevani tudi določeni projekti Kohezijskega sklada, izbrani na podlagi skupnih stroškov, pri čemer so bila uporabljena enaka merila kot pri velikih projektih ESRR.

5. Kar zadeva okvir odobritev, je bilo mogoče velike projekte ESRR iz obdobja 1994–1999 predložiti posamezno ali v okviru operativnega programa. Komisija je bila v vsakem primeru obveščena o velikih projektih in predložiti je bilo treba dodatne podrobnosti ⁽⁴⁾, vendar ni bila predvidena nobena uradna odločba o odobritvi.

6. Veliki projekti ESRR iz obdobja 2000–2006 so bili vedno financirani v okviru obsežnejšega programa pomoči ⁽⁵⁾. Vendar je v predpisih predvideno, da jih Komisija odobri posamezno, v nasprotju z drugimi projekti, ki se odobrijo le na ravni organov držav članic ⁽⁶⁾.

7. V okviru Kohezijskega sklada so bili v obeh preučeni obdobjih lahko financirani le posamezni projekti, vsak pa je bil predmet posebne odločitve.

Tabela 1

Opredelitev „velikih projektov“

Sklad	Obdobje 1994–1999	Obdobje 2000–2006
„Veliki projekti“ ESRR (projekti na področju infrastrukture in naložb v proizvodne zmogljivosti)	Skupni strošek višji od: — 25 milijonov ECU za infrastrukturo — 15 milijonov ECU za naložbe v proizvodne zmogljivosti	Skupni strošek višji od: 50 milijonov EUR za vse vrste projektov
		Poleg tega: nedeljivost del z ekonomskega in tehničnega stališča ter jasno opredeljeni cilji
	Posamezni projekt ali projekt, vključen v širšo pomoč	Projekt vedno vključen v širšo pomoč
„Veliki projekti“ Kohezijskega sklada (projekti na področju prometne infrastrukture in okolja)	Ni opredelitve v predpisih	Ni opredelitve v predpisih
	Za namene revizije skupni strošek višji od 25 milijonov ECU	Za namene revizije skupni strošek višji od 50 milijonov EUR
	Posamezni projekt	Posamezni projekt

⁽¹⁾ Člen 25 Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, 26.6.1999, str. 1).

⁽²⁾ Člen 26 Uredbe (ES) št. 1260/1999.

⁽³⁾ Namen Kohezijskega sklada je financiranje večjih projektov na področjih transporta in okolja. Člen 10(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 (UL L 130, 25.5.1994, str. 1) za programsko obdobje 1994–1999 določa, „naj celotni stroški projektov ali skupin projektov načeloma ne znašajo pod 10 milijonov ECU“. V Uredbi Sveta (ES) št. 1264/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, 26.6.1999, str. 57), ki zadeva naslednje programsko obdobje, je besedo „ECU“ nadomestila beseda „EUR“.

⁽⁴⁾ Člen 5 Uredbe (EGS) št. 4254/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2083/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, 31.7.1993, str. 34).

⁽⁵⁾ Predvsem operativni programi, enotni programski dokumenti in programi pobud Skupnosti.

⁽⁶⁾ Člen 26(3) Uredbe (ES) št. 1260/1999.

Finančni obseg

8. V tabeli 2 so za obe programske obdobji prikazani skupni stroški velikih projektov, ki so prejeli pomoč iz ESRR ali iz Kohezijskega sklada:

Tabela 2

Skupni stroški „velikih projektov“, ki so prejeli pomoč Skupnosti

	Obdobje 1994–1999		Obdobje 2000–2006	
	V milijardah ECU	Število projektov	V milijardah EUR	Število projektov
Veliki projekti ESRR	36	676	48	279
Veliki projekti Kohezijskega sklada	12	147	23	154
Skupaj	48	823	71	437

OBSEG REVIZIJE IN POROČILA

9. Zaradi vpliva, ki ga lahko imajo na regionalni razvoj posamezni projekti, ki presegajo določen finančni obseg, se za velike naložbene projekte uporabljajo postopki obravnavanja vlog, ki so zapletenejši od običajnih, poleg tega pa je za te projekte vsaj od začetka obdobja 2000–2006 potrebna posebna odločba o odobritvi. Iz enakih razlogov je potrebna retrospektivna ocena dejanskih učinkov, ki so posledica dodeljenih sredstev, s katero je mogoče usmeriti snovanje in izbiro projektov v prihodnjem programskem načrtovanju.

10. Zato je Sodišče skušalo odgovoriti na naslednji vprašanji:

— Ali so Komisijine priprave za financiranje velikih projektov s strani Skupnosti ustrezne?

— Ali naknadno vrednotenje velikih projektov zagotavlja koristne rezultate za potrebe sprejemanja odločitev v prihodnosti?

11. Pregledi dokumentacije in pregledi v državah članicah so zajeli vzorec 20 zaključenih velikih projektov iz obdobja 1994–1999 in 30 velikih projektov iz obdobja 2000–2006. Poleg tega je bil na Komisiji izveden pregled dokumentacije za dodatni vzorec 36 velikih projektov iz obdobja 2000–2006 (glej Prilogo I).

12. V zvezi s sistemom obravnavanja vlog, predvidenim za velike projekte, je revizija zajela postopke, ki jih je Komisija vzpostavila za obdobji 1994–1999 in 2000–2006. Navedene so bile tudi izboljšave, ki so bile sčasoma uvedene. Priporočila v zvezi s tem bi lahko vplivala na izvajanje v obdobju 2007–2013, v katerem pojem „velikih projektov“ obstaja pri vseh strukturnih skladih ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Glej zlasti člene 39–41 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

13. Pri naknadnih vrednotenjih je bilo mogoče upoštevati le tista, ki se nanašajo na projekte iz obdobja 1994–1999, saj se v času revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, izvajanje projektov iz obdobja 2000–2006 še ni končalo, zato naknadno vrednotenje še ni bilo opravljeno ⁽²⁾. Vendar je v poročilu preučeno tudi vprašanje, ali je mogoče upati na izboljšave v obdobju 2000–2006. Opažanja, oblikovana ob koncu revizije, lahko vplivajo na vrednotenja za obdobje 2000–2006, ki še niso izvedena, predvsem pa na vrednotenja za obdobje 2007–2013, ki se je pravkar začelo.

ALI SO KOMISIJINE PRIPRAVE ZA FINANCIRANJE VELIKIH PROJEKTOV S STRANI SKUPNOSTI USTREZNE?**Okvir obravnavanja vlog in revizijska merila**

14. Za predložitev velikih projektov za sofinanciranje Skupnosti so odgovorne države članice, izvede pa se na podlagi njihovih lastnih procesov in pravil za obravnavanje vlog ob upoštevanju prednostnih nalog, določenih za zadevne operativne programe ESRR in Kohezijski sklad.

15. Komisija ne izbira med projekti različnih držav članic, saj se finančna sredstva za posamezne države določijo vnaprej pri pripravi vsakega programskega obdobja. Vendar mora pregledati kakovost projektov, ki bodo financirani, torej ugotoviti, ali lahko izbrani projekti pri regionalnem razvoju potencialno dosežejo uspeh ter ali je finančni prispevek Skupnosti potreben za njihovo izvedbo in prinaša dejansko dodano vrednost.

16. Sodišče je preučilo Komisijino fazo obravnavanja vlog, pri čemer je ocenilo, da so za to, da ta faza privede do sprejetja koristnih projektov, potrebni naslednji dejavniki:

- skupni okvir za pregledovanje vlog za pomoč, s katerim se zagotovi, da je bil projekt pravilno pripravljen in da vsebuje elemente, ki omogočajo ugotoviti ustreznost projekta za prejemanje pomoči;
- proces odločanja, osnovan na preizkušeni metodah, ki jih države članice in Komisija razumejo in uporabljajo na podoben način;
- določitev finančne pomoči Skupnosti na osnovi pravil, ki omogočajo čim večjo učinkovitost javne pomoči.

⁽²⁾ Osem projektov, sprejetih med letoma 2000 in 2002, je bilo kljub temu preučeni v okviru naknadnega vrednotenja, izvedenega v imenu Komisije (glej odstavek 41).

Pregledovanje projektov: izboljšanje metodološkega okvira, toda potrebna je okrepitev postopkov

17. Revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala, da so se orodja referenčnega okvira, ki jih je vzpostavila Komisija, sčasoma izboljšala. Obrazci vlog za pomoč za velike projekte ESRR in Kohezijskega sklada iz obdobja 2000–2006 so kljub medsebojnim razlikam celovitejši in primernejši kot obrazci, ki so se uporabljali v prejšnjem obdobju. Podobno je Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi ⁽¹⁾, ki ga je Komisija dala na voljo državam članicam, izboljšán tako glede predstavitve teoretičnega okvira kot glede izvajanja ⁽²⁾.

18. Vendar je kakovost pregledov vlog nihala:

- ker so proces obravnavanja vlog izvajale različne upravljavske službe (za projekte na splošno geografske enote Komisije, za analizo stroškov in koristi pa enota za vrednotenje), dolgo ni bilo skupnega pristopa, zlasti v obliki kontrolnega seznama. Razen vademekumov in postopkovnih priročnikov za strukturne sklade in za Kohezijski sklad na splošno, so bili *appraisal summary tables* (tabele s povzetkom ocen) in kontrolni sezname posebej za velike projekte pripravljeni šele leta 2003,
- pri posvetovanju med službami se včasih pojavijo nasprotujoči si pogledi, predvsem v zvezi s primernostjo in stopnjo pomoči, geografske enote, ki so zadolžene za upravljanje, pa teh ne upoštevajo vedno, če ni v mapo vloženo pojasnilo. Dogaja se tudi, da ni odziva na zahteve za dodatne informacije, ki jih pošljejo druge službe, razen upravljavskih (glej okvir 1),
- v kohezijskih državah ni jasnega pravila o dodelitvi velikih projektov na področju prometa in okolja ESRR ali Kohezijskemu skladu, z izjemo dejstva, da mora Kohezijski sklad prednostno financirati vseevropska prometna omrežja (TEN-T). Ker so pri Kohezijskem skladu zgornje meje za financiranje projektov višje, je to privedlo do uporabe različnih stopenj finančnega prispevka pri podobnih projektih. Poleg tega se glede na to, ali so projekti dodeljeni ESRR ali Kohezijskemu skladu, razlikujejo tudi predpisi o spremljanju in naknadnem vrednotenju projektov (glej okvir 2).

⁽¹⁾ Glej Priročnik za analizo stroškov in koristi pri velikih projektih ESRR v kontekstu regionalne politike Skupnosti, dokončan leta 1994. Leta 1997 je bil objavljen spremenjen priročnik, ki je prav tako zadeval projekte Kohezijskega sklada. Za naslednje obdobje je prejšnje orodje leta 2002 nadomestil Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi pri projektih strukturnih skladov (ESRR), Kohezijskega sklada in ISPA na področju infrastrukture. Ti dokumenti so na voljo na spletni strani Komisije na naslovu: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic.

⁽²⁾ Priročnik, objavljen leta 2002, zlasti določa finančno in ekonomsko diskontno stopnjo, ki bi ju bilo treba uporabljati, ter časovne perspektive za ocenjevanje donosnosti projektov po sektorjih. Vendar ne zagotavlja niti podrobnosti niti tehnik napovedovanja glede vplivov na okolje in ustvarjanje delovnih mest.

Okvir 1

Ena od služb Komisije je glede proizvodnih projektov poudarila, da so naložbe zelo donosnega značaja, zato pomoč ni upravičena. Pri enem projektu prometne infrastrukture je druga služba predlagala, da se zahtevana stopnja pomoči v višini 60 % zniža, saj se je projekt nahajal v najbogatejši regiji države članice in so organi za revnejše regije uporabljali nižje stopnje. Znižanje stopnje je bilo zahtevano tudi za drug projekt, čigar naložbe so bile zelo donosne. Na koncu do znižanja stopnje ni prišlo pri nobenem od teh projektov. GD TREN v primeru gradnje podzemne železnice projekta ni hotel upoštevati kot projekt prometne infrastrukture, zato je bil prenesen k okoljskim projektom Kohezijskega sklada, kljub pridržku GD ENV, ki je ocenil, da bo pri koristih, izhajajočih iz projekta, delež okoljskih izboljšav predstavljal samo 1 do 3 %.

Okvir 2

V Grčiji se dodelitev projektov ESRR ali Kohezijskemu skladu po posvetovanju s Komisijo izvaja glede na stopnjo priprave in načrtovanja projektov ter glede na razpoložljivost sredstev. To je privedlo do nelogičnega položaja, v katerem je bila razširitev velikega projekta na področju prometa pri enem projektu financirana iz Kohezijskega sklada s stopnjo 66,3 %, pri drugem projektu pa iz ESRR v okviru operativnega programa s stopnjo 50 %.

19. Proces obravnavanja vlog so zaznamovale velike zamude. Dvomesečni rok, ki je bil po prejemu obrazcev z vlogo predviden za Komisijino odobritev ⁽³⁾, se na splošno ni upošteval. Pri projektih ESRR in Kohezijskega sklada, ki so bili revidirani na kraju samem, je bil povprečen čas za odobritev 187 dni, pri čemer je bila odobritev podana najhitreje po 46 dneh, najpočasneje pa po 1 001 dnevu. Do zamud prihaja zaradi zahtevkov po dodatnih informacijah, ki jih mora Komisija podati za veliko večino velikih projektov. Ti zahtevki so večinoma povezani z nezadovoljivo kakovostjo ali neizdelavo študij o vplivu na okolje, ki so v veliko primerih obvezne, in s posebnimi vidiki finančnih in ekonomskih analiz projektov ⁽⁴⁾. Poleg tega države članice pogosto potrebujejo veliko časa za odgovor. Te zamude je mogoče delno pojasniti s pomanjkljivostmi, ki so bile dolgo prisotne v referenčnem okviru (glej odstavek 17).

20. Komisijin pregled je bil pri odobritvi nekaterih projektov preveč prožen:

- odobreni so bili projekti, ki še niso bili povsem pripravljeni, kot kažejo prekoračitve njihovih proračunov in rokov za izvedbo. Komisija je projekte odobrila, čeprav se je zavedala te težave,

⁽³⁾ Člen 26(3) Uredbe (ES) št. 1260/1999; rok traja tri mesece, če se izkaže, da je potrebno posvetovanje z Evropsko investicijsko banko.

⁽⁴⁾ V zvezi s tem glej tudi odstavke 22–24.

- po drugi strani so bili nekateri projekti v času predložitve skoraj končani. Pri proizvodnih projektih se je dogajalo, da so bili na dan, ko je bila vloga poslana Komisiji, projekti zelo blizu fizičnega zaključka, čeprav računovodski izkazi še niso bili zaključeni. Ker v teh okoliščinah projekta ni bilo več mogoče spreminjati, je lahko Komisija le odobrila ali zavrnila vlogo,
- pri naložbah v proizvodne zmogljivosti se je uporaba načel, ki upravičujejo javno pomoč, le redko preverjala, upoštevane meril, povezanih z odpravljanjem tržnih pomanjkljivosti in izogibanjem sofinanciranju učinkov mrtvih izgub, pa pri odločitvi o financiranju ni vedno igralo pomembne vloge,
- nekateri veliki projekti niso ustrezali merilu, po katerem veliki projekt zajema ekonomsko nedeljivo celoto del z natančno določeno tehnično funkcijo in ima jasno opredeljene cilje (glej odstavek 3). Projekti ESRR, ki so bili sprejeti kot veliki projekti, so v resnici nastali z združevanjem več posameznih projektov. To je pomembno vprašanje, saj predložitev vloge za veliki projekt dejansko omogoča, da se uporaba „pravila $n + 2$ “ podaljša za čas pregledovanja projekta, kar je lahko zelo dolgotrajno ⁽¹⁾.

Analiza stroškov in koristi: različna kakovost zahtevkov

21. Analiza stroškov in koristi, ki jo zahtevajo predpisi zaradi utemeljitve vlog za pomoč, je glavno orodje, ki je Komisiji na voljo pri odločanju, ali bo odobrila financiranje Skupnosti ali ne. Zadovoljiva uporaba te analize je bistvena za ocenjevanje kakovosti predloženih projektov. Njen cilj je primerjati dodeljena sredstva s socialno-ekonomskimi koristmi, ki jih je mogoče srednjeročno doseči s predlagano dejavnostjo ⁽²⁾. Komisija lahko zahteva ponovni pregled ali poglobitev analize, predstavljene v podporo zahtevku, ali sama izvede oceno projekta, tako da zaprosi za mnenje neodvisnih strokovnjakov ali EIB, če je to potrebno.

22. Čeprav je Komisija objavila Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi pri velikih projektih (glej odstavek 17), je opaziti velike razlike v kakovosti finančnih in ekonomskih analiz, ki jih predložijo predlagatelji.

23. Odziv Komisije v tem pogledu ni dosleden. V določenih primerih sprejme veliko slabosti in projekte odobri, ne da bi zahtevala dodatne informacije, v drugih primerih pa ustavi odobritev projektov, dokler ne pridobi nepogrešljivih elementov finančne analize.

24. Revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, je razkrila naslednje pomanjkljivosti ali nedoslednosti, ki ovirajo ocenjevanje projektov:

- informacije, ki ne zadoščajo za oceno utemeljenosti izvedene analize: pri določenih projektih so finančne in ekonomske analize omejene na predstavitev zneska naložbe ter stroškov in prihodkov, ne da bi bili ti podatki razčlenjeni; pri drugih projektih so predstavljeni samo rezultati analiz,
- manjkajoči elementi: včasih ni ekonomske analize ali poročila o stroških in koristih; vsebina analiz tveganja in občutljivosti je pogosto nepopolna; stopnje in časovne perspektive niso določene (glej *Prilogo II*); neposredni okoljski učinki so samo opisani ali omenjeni, njihova denarna vrednost pa ni opredeljena oziroma je opredeljena samo deloma; pri nekaterih velikih projektih na področju prometne infrastrukture, ki so del obsežnejših projektov, ni podan pogled na celoto projekta, čeprav je to potrebno za oceno deleža, predloženega za sofinanciranje (glej okvir 3); pri velikih industrijskih projektih so kazalniki rezultata in vpliva z izjemo zaposlovanja (neposredno in posredno ustvarjanje ter ohranjanje delovnih mest) le redko količinsko opredeljeni,
- neskladne ali napačne prakse: tako pri javni infrastrukturi kot pri naložbah v proizvodne zmogljivosti se celo znotraj ene države članice uporabljajo različne finančne in ekonomske diskontne stopnje (glej *Prilogo II*); včasih ni jasno, ali se je pri izračunu donosnosti subvencija upoštevala ali ne; pri izračunu interne stopnje donosnosti in neto sedanje vrednosti se upošteva amortizacija, kar je v nasprotju s splošno priznanimi načeli finančne analize; in nazadnje, pri relativno pomembnem deležu pregledanih naložb v proizvodne zmogljivosti so bili predstavljeni podatki o finančni in ekonomski interni stopnji donosnosti enaki, prav tako pa podatki o finančni in ekonomski neto sedanji vrednosti.

⁽¹⁾ To pravilo določa samodejno razveljavitev obveznosti, ki v dveh letih po vknjižbi ustreznih odobrenih proračunskih sredstev v proračun Skupnosti niso privedle do plačil. S tem pravilom se skuša pospešiti izvajanje projektov.

⁽²⁾ Člen 26(1) Uredbe (EGS) št. 4253/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EGS) št. 2082/93 za projekte ESRR za obdobje 1994–1999; člena 25 in 26 Uredbe (ES) št. 1260/1999 za projekte ESRR za obdobje 2000–2006. Člen 10 Uredbe (ES) št. 1164/94 in Uredbe (ES) št. 1264/1999 za projekte Kohezijskega sklada za obdobje 1994–1999 in 2000–2006.

Okvir 3

Ena od dveh zadevnih držav članic je predložila vlogo za projekt izgradnje čezmejnega predora kot veliki projekt. Za oceno odseka države članice prosilke bi bil koristen pogled na celotni projekt izgradnje predora. Isto velja za čezmejne avtoceste. Pri nacionalnih avtocestah ali železniških progah se pogosto dogaja, da se izvede posebna ekonomska analiza vsakega odseka, pri čemer vsak odsek tvori veliki projekt, ni pa ekonomske analize celote.

Opaziti je, da je kakovost analiz pri velikih proizvodnih projektih na splošno slabša.

25. Slabosti elementov analiz, ki spremljajo vloge za pomoč, kažejo, da Komisija v fazi obravnavanja vlog ni vedno izvedla učinkovitih analiz stroškov in koristi projektov. Tako pri naložbah v infrastrukturo kot pri naložbah v proizvodne zmogljivosti so bili projekti v takšnih okoliščinah le redko dokončno zavrženi, prav tako redke pa so zahteve po preoblikovanju projektov, ki bi izhajale iz Komisijinih pregledov.

Določanje finančne pomoči Skupnosti: merila se različno razlagajo in uporabljajo

26. Cilj Komisijinega obravnavanja vlog je tudi, da se „potrdi ali spremeni raven pomoči Skupnosti“⁽¹⁾. S tem je uveden instrument za učinkovitost dodeljevanja, katerega namen je, da financirani projekt prejme dovolj sredstev za izvedbo, ne da bi upravičenec pridobil neupravičeno prednost. To je še toliko bolj pomembno, če so upravičenci zasebna podjetja, saj lahko financiranje Skupnosti spremeni tržne pogoje.

27. Za pomoč Skupnosti veljajo nekatere zakonsko predpisane zgornje meje. Najnižje zakonsko predpisane zgornje meje so predvidene za naložbe v infrastrukturo, ki ustvarjajo velik neto prihodek, in za naložbe v podjetja⁽²⁾. Sicer pa se morajo upoštevati pravila Skupnosti in zgornje meje na področju državnih pomoči.

28. V okviru teh zgornjih meja je edini natančni dejavnik, ki ga je za določitev pomoči Skupnosti uporabila Komisija, razmerje finančne vrzeli (*financing gap*), ki se uporabi samo za projekte na področju infrastrukture, ki ustvarjajo prihodek, sestoji pa iz izračuna tistega dela prvotnega aktualiziranega naložbenega stroška projekta, ki ga ne pokrivajo aktualizirani neto operativni prihodki (vključno s preostalo vrednostjo)⁽³⁾. S tem izračunom se določi najvišji možni znesek javne pomoči. Komisija je leta 2003 uvedla spremenjeno metodo izračunavanja pri projektih v zvezi

s sanitacijo in ravnanjem s trdnimi odpadki⁽⁴⁾, po kateri se upoštevajo prihodki iz naložb, hkrati pa skuša izogniti kaznovanju upravičencev, ki dosledno upoštevajo načelo „onesnaževalec plača“⁽⁵⁾.

29. V nekaterih primerih, ki jih je preučilo Sodišče, je uporaba načela finančne vrzeli privedla do določitve previsoke stopnje prispevka Skupnosti ali pa obstaja dvom o tem, da je bilo načelo uporabljeno pravilno.

30. Razen metode finančne vrzeli ni smernic, v katerih bi bili navedeni drugi dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri prilagajanju stopnje pomoči Skupnosti, kar pojasnjuje tudi določene razlike v pogledih pri posvetovanju med službami (glej odstavek 18). Brez predhodno vzpostavljenih meril se stopnja pomoči prilagaja naključno in ni mogoče preveriti njene dosledne uporabe.

31. Revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala, da pri zmanjšanju stopnje pomoči na področju naložb v javno infrastrukturo, ki ne ustvarja prihodkov, niso bili upoštevani socialno-ekonomski vidiki (dejavniki „konteksta“, kot sta stopnja industrializacije regije ali njena relativna blaginja). To velja tudi za merila, kot je dopolnjevanje z drugimi dejavnostmi Skupnosti. Komisija prav tako ni podvomila o finančni strukturi, ki jo je predstavil nosilec projekta.

32. Glede naložb v proizvodne zmogljivosti je pregled projektov pokazal, da je določanje višine pomoči relativno samodejno:

- v večini primerov je dodeljena stopnja preprosto enaka zahtevani stopnji,
- finančna analiza stroškov in koristi (ki temelji zlasti na finančnih interni stopnji donosnosti in ekonomski neto sedanjih vrednosti ter na analizah tveganja in občutljivosti) se ni upoštevala pri prilagajanju stopnje pomoči. Visoko sofinanciranje so prejeli zelo donosni projekti z visoko finančno interno stopnjo donosnosti, čeprav so nekatere službe Komisije, razen geografske službe, zadolžene za preučitev, poudarile učinek mrtvih izgub pomoči. Revizija je pokazala, da so se v nekaterih primerih po izvedbi učinki mrtvih izgub dejansko pokazali (glej okvir 4),

⁽¹⁾ Glej člen 26(3) Uredbe (ES) št. 1260/1999.

⁽²⁾ Glej člen 13 Uredbe (EGS) št. 2052/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2081/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, 31.7.1993, str. 5), in člen 29 Uredbe (ES) št. 1260/1999 za ESRR; člen 17 Uredbe (EGS) št. 4253/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EGS) št. 2082/93, in člen 7 Uredbe (ES) št. 1264/1999 za Kohezijski sklad.

⁽³⁾ Formula za razmerje finančne vrzeli je naslednja: $r = (C - R)/C$, pri čemer C pomeni skupni strošek aktualizirane prvotne naložbe, R pa aktualizirane neto operativne prihodke.

⁽⁴⁾ „Simplification, transparence et cohérence dans l'évaluation des grands projets d'infrastructures publiques: application de quatre règles de base“ (Poenostavitve, preglednost in skladnost pri vrednotenju velikih javnih projektov na področju javne infrastrukture: uporaba štirih osnovnih pravil), Generalni direktorat za regionalno politiko, sporočilo z dne 14.4.2003, uradno naslovljeno na pristojne organe držav članic in držav kandidatk. Sporočilo o novih pravilih za uporabo formul za izračun finančne vrzeli je bilo že julija leta 2002 poslano Odboru za razvoj in preobrazbo regij.

⁽⁵⁾ Pri teh dveh vrstah projektov načelo „onesnaževalec plača“ zahteva, da se zaradi pokritja operativnih in naložbenih stroškov določi višja stopnja zaračunavanja, kar zmanjšuje finančno vrzel in posledično tudi znesek pomoči Skupnosti. Spemembe, uvedene glede na tradicionalno formulo, popravljajo to „izkrivljanje“, saj se pri formuli ne upoštevajo celotni neto operativni prihodki, temveč samo del, izračunan sorazmerno glede na pomoč za naložbe s strani Komisije. Formula se pri Kohezijskem skladu in ESRR nekoliko razlikuje.

- v okviru zgornjih mej iz predpisov in najvišjih stopenj, določenih s pravili o državnih pomočeh, se pri določanju stopnje pomoči na splošno niso upoštevali socialno-ekonomski pojmi, kot so dodana vrednost, ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest, učinki vzvoda. Vseeno je bila opažena dobra praksa v primerih španskih naložb v proizvodne zmogljivosti, kjer so zadevni nacionalni oddelki pri določanju stopnje pomoči upoštevali tudi nefinančna merila, stopnja sofinanciranja pa je bila izračunana glede na delovna mesta, rabo naravnih virov regije, dodano vrednost (zlasti povečanje storilnosti), inovativnost tehnologije in potencialno krepitev dinamike,
- službe Komisije niso preučile možnosti uporabe posojil namesto nevračljive pomoči. Vendar bi bilo treba premisliti o vračljivi pomoči, zlasti pri naložbah v proizvodne zmogljivosti z visoko stopnjo finančne interne stopnje donosnosti ali pri podjetjih z dobrim finančnim razmerjem. Na splošno se pri določanju pomoči ne upoštevajo vidiki, kot so finančno stanje podjetja ali tržni pogoji.

Okvir 4

V primeru družbe, ki je ustvarjala velik dobiček, bi bil projekt uspešen tudi brez pomoči Skupnosti. To velja za drug projekt industrijske proizvodnje, pri katerem zadevno podjetje na evropskem trgu praktično ni imelo konkurentov. Vendar lahko v določenih primerih učinki, ki jih ima izbira lokacije za projekt, upravičijo subvencije za projekte z ugodno interno stopnjo donosnosti. Pri velikem projektu druge družbe, ki je v tem obdobju pokrivala velik delež svetovnega trga za več izdelkov, je bila sofinancirana naložba na eni od lokacij družbe v regiji Cilja 1 v veliki meri zaradi subvencij Skupnosti, saj je pri izbiri kraja naložbe obstajala velika konkurenca med lokacijami.

33. Komisija se zaveda teh slabosti. Leta 2004 je izvedla poizkus racionalizacije, ko je skušala prilagoditi stopnjo pomoči Skupnosti glede na določena merila. To je privedlo do določitve indikativnih stopenj pomoči, pri katerih se je upoštevala donosnost, ki bi jo bilo glede na sektor pričakovati, izračunana na podlagi finančnih internih stopenj donosnosti iz vzorca 200 velikih projektov na področju infrastrukture in proizvodnih zmogljivosti. Instrument je koristen, čeprav je še zelo omejen. V vsakem primeru pa je prišel prepozno za obravnavanje vlog.

34. V novih smernicah, objavljenih leta 2006 ⁽¹⁾, se predlaga, da se v izračun finančne vrzeli vključijo elementi, ki niso izključno finančni, kot sta obstoj javno-zasebnih partnerstev in pravičnost (torej relativna blaginja zadevne regije). V njih se

obravna tudi način kombiniranja subvencij in posojil na podlagi donosnosti, ki bi jo bilo glede na sektor pričakovati. Čeprav se dejavniki „konteksta“ še vedno upoštevajo le delno, so te izboljšave v skladu s pristopom širšega in objektivnejšega okvira za določanje različno visokih zneskov pomoči, kakršnega podpira to poročilo. Pri odločitvah o financiranju za novo obdobje jih je treba uporabljati na skladen in pregleden način.

ALI NAKNADNO VREDNOTENJE VELIKIH PROJEKTOV ZAGOTAVLJA KORISTNE REZULTATE ZA POTREBE SPREJEMANJA ODLOČITEV V PRIHODNOSTI?

Okvir vrednotenja in revizijska merila

35. Splošni cilj vrednotenja projekta po njegovi izvedbi je poročanje o porabi sredstev ter o uspešnosti in učinkovitosti izvedene dejavnosti. Zanj so zainteresirani predvsem pristojni politični voditelji, organi upravljanja in upravičenci. Omogočati mora pridobivanje dognanj o potrebi po dodatnih ali popravilih ukrepih v prihodnosti. Rezultati tega vrednotenja nudijo informacije o učinkih projekta, uporabljajo pa se tudi za količinsko opredeljevanje ciljev prihodnjih projektov.

36. Predpisi o strukturnih skladih določajo, da je pomoč Skupnosti predmet takšne vrste vrednotenja. Opredeljeno je kot „naknadno vrednotenje“, zanj pa je odgovorna Komisija v sodelovanju z državami članicami ⁽²⁾. Ker se velik projekt ESRR, ki se predloži zunaj operativnega programa, šteje kot pomoč, je torej načeloma predmet naknadnega vrednotenja. Za velike projekte, ki so del pomoči, ni v predpisih izrecno postavljena nobena zahteva ⁽³⁾.

37. Pri Kohezijskem skladu je naknadno vrednotenje po projektih nasprotno izrecno predvideno ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Člen 6(2) Uredbe (EGS) št. 2052/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EGS) št. 2081/93, in člen 43 Uredbe (ES) št. 1260/1999.

⁽³⁾ Vendar je kljub temu možno posamezno naknadno vrednotenje. Člen 27(4) Finančne uredbe iz leta 2002 določa vrednotenje (ocenjevanje) vseh programov in dejavnosti, ki imajo za posledico večjo porabo; člen 21 Uredbe o določitvi podrobnih pravil za izvajanje navedene uredbe pa zahteva vmesno in/ali naknadno vrednotenje (ocenjevanje) vseh programov ali dejavnosti, ki presegajo 5 milijonov EUR. Brez poseganja v te določbe je Komisija uporabila svojo pravico, da izbere raven, višjo ali nižjo, na kateri se izvede vrednotenje, pri tem pa upoštevala določeno število meril, med njimi zlasti finančno pomembnost in pričakovani vpliv (glej nedavno sporočilo ge. Grybauskaitė Komisiji, *Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation* (Odgovoriti na strateške potrebe: okrepiti uporabo vrednotenja), SEC(2007) 213 z dne 14. februarja 2007, odstavek 2.1).

⁽⁴⁾ Člen 13 uredb (ES) št. 1164/94 in (ES) št. 1264/1999.

⁽¹⁾ Glej delovni dokument št. 4 „The new programming period 2007–2013, Guidance on the Methodology for carrying out cost-benefit analysis“ (Novo programsko obdobje 2007–2013, Smernice za metodologijo izvajanja analize stroškov in koristi), avgust 2006.

38. Osnovne podatke, ki se uporabljajo pri naknadnih vrednotenjih, v glavnem zberejo države članice s sistemom spremljanja. V obdobju 1994–1999 so bili predmet spremljanja in letnih poročil o izvajanju samo projekti Kohezijskega sklada, medtem ko se je spremljanje strukturnih skladov izrecno odvijalo na višji ravni (ukrepi, prednostne naloge, operativni programi, okviri pomoči Skupnosti ⁽¹⁾).

39. Sodišče je preučilo fazo vrednotenja, pri tem pa upoštevalo, da:

- (a) mora biti vrednotenje velikih projektov koristno za usmerjanje izvajanja prihodnjih projektov. Ta vrednotenja so pomembna zlasti za nacionalne organe in upravičence, saj jim lahko zagotovijo informacije, ki omogočajo krepitev uspešnosti in učinkovitosti pomoči na terenu;
- (b) morajo biti orodja za spremljanje izvajanja projektov in primerjanje njihovih realizacij opredeljena od vsega začetka;
- (c) je treba zbrati podatke, da se tako vzpostavljena orodja lahko uporabljajo.

Nekaj obsežnejših vrednotenj in zelo malo posameznih vrednotenj velikih projektov

40. Države članice le redko izvedejo naknadna vrednotenja velikih projektov ⁽²⁾. Ovrednoten je bil samo eden od dvajsetih dokončanih projektov, ki jih je revidiralo Sodišče (glej okvir 5). Študije, ki zadevajo sektorje, katerih del so veliki projekti, na primer, pristaniški sektor in sektor motornih vozil, seveda lahko izvedejo upravičenci, uprave, ki projekte upravljajo, ali zunanji organi (univerze, raziskovalna središča). Vendar te študije niso neposredno usmerjene na projekte in nimajo značilnosti naknadnih vrednotenj. Poleg tega se ne posredujejo vedno službam, zadolženim za upravljanje sredstev Skupnosti.

Okvir 5

Samo za en projekt v vzorcu Sodišča je bilo izvedeno posamezno naknadno vrednotenje. Vendar makroekonomski vpliv ni bil ovrednoten na podlagi elementov, ki so bili prvotno predvideni v predhodnem vrednotenju, predstavljenem v podporo zahtevku, ampak na podlagi drugih elementov. Zato tega vpliva ni bilo mogoče primerjati s pričakovanim vplivom. Poleg tega predvidena finančna donosnost ni bila znova izračunana.

41. Na ravni Komisije imajo vrednotenja, ki so posebej usmerjena na velike projekte iz obdobja 1994–1999 – ti so bili doslej edini predmet vrednotenja (glej odstavek 13) – ali ki zadevajo katerega od njihovih vidikov, zelo raznolike cilje in metode. Nacionalni upravljavski organi in upravičenci jih razen enega med njimi (glej (d)) niso uporabljali. Ta vrednotenja so:

- (a) tematsko vrednotenje vpliva strukturnih skladov na prometno infrastrukturo, ki je temeljilo predvsem na strategijah na ravni programov po državah in po načinu prevoza; to vrednotenje prinaša le malo informacij o učinkovitosti, uspešnosti in vplivu posameznih projektov;
- (b) naknadno vrednotenje Cilja 1, ki vključuje pregled 60 velikih projektov ESRR in Kohezijskega sklada; oprlo se je na širok pristop, ki je zajemal pregled ustreznosti strategije, uspešnosti, učinkovitosti in vpliva, upravljaljskih in izvajalskih sistemov ter dodane vrednosti Skupnosti; toda glede določenih vidikov uspešnosti je bilo preučeno le majhno število velikih projektov;
- (c) vrednotenje makroekonomskega vpliva posameznih projektov Kohezijskega sklada – edino vrednotenje, ki je obravnavalo ta vidik – z uporabo posebej prilagojenih makroekonomskih modelov. Toda ker so bili uporabljeni samo podatki iz predhodnih analiz stroškov in koristi ⁽³⁾, dejanski učinki projektov niso bili preučeni;
- (d) naknadno vrednotenje vzorca 200 projektov Kohezijskega sklada ⁽⁴⁾; vrednotenje se je nanašalo na ustreznost postopkov strateškega načrtovanja, zasnove in izbire projektov, na upravljaljske in izvajalske sisteme ter na uspešnost in učinkovitost; pozneje je bila glede socialno-ekonomskega vpliva bolj poglobljeno preučena še podskupina 60 projektov: z uporabo Priročnika za izdelavo analize stroškov in koristi kot merila je bila ponovno izračunana ekonomska interna stopnja donosnosti; o priporočilih iz te študije je potekala razprava z zadevnimi državami članicami in so privedla do natančnih metodoloških pojasnil.

⁽¹⁾ Člen 25 Uredbe (EGS) št. 2082/93.

⁽²⁾ Kot primer: na Irskem *Forfás* letno izvaja naknadno vrednotenje vzorca naložb v proizvodne zmogljivosti; na Portugalskem je *Departamento de Prospectiva e Planeamento* (DPP) z uporabo ekonometričnih modelov naknadno ovrednotil makroekonomski vpliv nekaterih naložb v infrastrukturo.

⁽³⁾ Modeli so bili uporabljeni zlasti za naložbe v devet velikih prometnih infrastruktur v okoljskih projektih v Španiji. Uporaba teh modelov je bila preučena v Posebnem poročilu št. 15/2000.

⁽⁴⁾ Projekti so bili iz programskega obdobja 1994–1999, razen osmih projektov, ki jih je Komisija sprejela med letoma 2000 in 2002.

Dejavniki, ki so ovirali naknadna vrednotenja velikih projektov

...

42. Sodišče je večkrat opozorilo ⁽¹⁾ na slabosti vrednotenja, ki zadevajo obdobje 1994–1999, zlasti zaradi nerazpoložljivosti podatkov ali nezanesljivosti razpoložljivih podatkov. Sodišče je v svojih poročilih Komisiji predlagalo, naj preuči možnost zbiranja informacij o posameznih projektih, saj so brez tega uporabljene metodologije preveč teoretične ali neuporabne. Revizija velikih projektov iz istega obdobja je potrdila te ugotovitve.

... Pomanjkljive vloge za pomoč

43. Naknadno vrednotenje velikih projektov so v začetku ovirale pomanjkljivosti v vlogah za pomoč. To je bilo ugotovljeno tako v študijah, opravljenih v zvezi z velikimi projekti, kot pri reviziji, ki jo je izvedlo Sodišče.

44. Zlasti eno od opravljenih vrednotenj je pokazalo, da:

- (a) cilji projektov niso bili vedno količinsko opredeljeni;
- (b) na ravni analize stroškov in koristi tiste koristi, ki jih je težko ovrednotiti, zlasti okoljske, niso bile količinsko opredeljene ali pa so bile pri predhodnem izračunu ekonomske interne stopnje donosnosti upoštevane, ne da bi bile pridobljene dovolj konkretne informacije in utemeljitve; v številnih primerih pričakovani rezultati niso bili količinsko opredeljeni;
- (c) se ni vedno razlikovalo med stalnimi in začasnimi delovnimi mesti; metodološke hipoteze v zvezi s predhodno oceno vpliva na zaposlovanje niso bile pojasnjene ali pa so bile uporabljene različne metodologije.

45. Poleg nezadostnosti analize stroškov in koristi, ki je že bila poudarjena (glej odstavke 21–25), je revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, potrdila pomanjkljivosti, ugotovljene v prejšnjih poročilih, zlasti:

- (a) odsotnost, šibkost ali neustreznost kazalnikov;
- (b) odsotnost zanesljivih podatkov o prvotnem stanju, torej o stanju pred izvedbo projekta.

46. Ti dejavniki so potrebni za vrednotenje pomoči, zato ugotovljene pomanjkljivosti ovirajo naknadna vrednotenja.

... Nezadostno spremljanje

47. Tudi v primerih, ko je bil na ravni projektov vzpostavljen sistem spremljanja, so opravljene študije in revizija, ki jo je izvedlo Sodišče, pokazale, da spremljanje ni zagotovilo zbiranja podatkov, ustreznih za namene vrednotenja.

48. Pri enem od izvedenih vrednotenj je bilo ugotovljeno, da:

- (a) zbiranje statističnih podatkov o uporabi prometne infrastrukture ni bilo osredotočeno na ekonomske implikacije te uporabe, kot so znižanja potnih stroškov;
- (b) analize stroškov na enoto niso privedle do primerjave projektov na podlagi meril uspešnosti;
- (c) informacije o ustvarjenih prihodkih in o uporabi načela „onesnaževalec plača“ v nekaterih primerih niso bile zadostne;
- (d) so naknadni ponovni izračun ekonomske interne stopnje donosnosti ovirale pomanjkljive informacije o dejanskih rezultatih; pogosto je moral temeljiti na hipotezah in na informacijah iz predhodnega vrednotenja, če ni bilo nasprotnih informacij;
- (e) informacije o posrednem ustvarjanju delovnih mest in ustvarjanju stalnih delovnih mest včasih niso bile na voljo ali pa so bile omejene kakovosti.

49. Tudi revizija velikih projektov iz obdobja 1994–1999, ki jo je izvedlo Sodišče, je pokazala slabosti pri spremljanju:

- (a) pri naložbah v infrastrukturo se je spremljanje z izjemo enega projekta nanašalo le na učinke, ki jih je tehnično lahko spremljati: neposredno ustvarjanje delovnih mest, prevoz blaga in potnikov, število povezav, prodane površine, število postelj na 1 000 prebivalcev; sploh se ni spremljalo drugih neposrednih učinkov, ki jih je težje spremljati (poraba bencina, udobje, okoljski učinki, kakovost zdravstvenega varstva), zlasti pa se ni spremljalo posrednih in dolgoročnejših učinkov (storilnost, ustvarjanje podjetij in delovnih mest, cene itd.). Poleg tega se vidiki, ki jih je upravičenec uporabil za izračun predvidene ekonomske donosnosti (na primer, pri cestni infrastrukturi: pridobljeni čas, znižanje stroškov prevoza, zmanjšanje števila nesreč, vpliv na pretok povzročene in nastalega prometa ...), na splošno niso šteli kot kazalniki, ki bi jih bilo treba spremljati;
- (b) pri naložbah v proizvodne zmogljivosti je spremljanje omejeno na fizične in finančne vidike naložb ter na splošno na neposredno ustvarjanje delovnih mest, saj morajo končna poročila, pripravljena zaradi končnega plačila, izpolnjevati pogodbene zahteve; uprava, ki projekte upravlja, običajno nima informacij o elementih, kot so ustvarjanje podjetij in posredno ustvarjanje delovnih mest, pa tudi ne o povečanju storilnosti ali okolju.

⁽¹⁾ Glej zlasti posebna poročila št. 15/2000 o Kohezijskem skladu, št. 12/2001 o nekaterih strukturnih ukrepih za izboljšanje stanja na področju zaposlovanja, št. 7/2003 o izvajanju načrtovanja pomoči za obdobje od leta 2000 do 2006 v okviru strukturnih skladov, št. 10/2006 o naknadnih vrednotenjih programov ciljev 1 in 3 za obdobje 1994–1999.

Vrednotenja za obdobje 2000–2006 bi lahko bila ogrožena

50. V predpisih za ESRR je za obdobje 2000–2006 določeno, da morajo v zvezi z velikimi projekti letna poročila o izvajanju pomoči vsebovati posebno poglavje o napredku in o financiranju. Poleg tega morajo biti finančni kazalniki in kazalniki napredka takšni, da dajejo ločene informacije za velike projekte ⁽¹⁾.

51. Četudi letna poročila o izvajanju vsebujejo poglavje o velikih projektih, so ta poglavja pogosto omejena na preprost opis projektov, ne predstavijo pa niti fizičnega napredka niti ločenih kazalnikov rezultata in vpliva.

52. Podobno prednostne naloge in ukrepi, povezani z velikimi projekti, ne zajemajo vedno kazalnikov, ki so povezani s temi projekti, ali pa kazalniki na ravni prednostnih nalog in ukrepov niso skladni s kazalniki za velike projekte.

53. Medtem ko imajo na ravni projektov, pregledanih na kraju samem, nekateri veliki projekti ustrezen seznam kazalnikov učinka, rezultatov in vpliva, se drugi projekti ne sklicujejo na noben kazalnik ali pa so jim bili dodeljeni samo kazalniki fizičnega in finančnega izvajanja.

54. Včasih ni jasne povezave med splošnimi cilji, posameznimi cilji in kazalniki, ki so bili določeni; nekaterim ciljem kazalniki sploh niso bili dodeljeni. Prav tako se razlikujejo kazalniki, uvedeni za podobne projekte, ki pa se financirajo iz ESRR oziroma iz Kohezijskega sklada.

55. Na opravljanje prihodnjih naknadnih vrednotenj bodo enako kot v prejšnjem obdobju vplivale slabosti, ugotovljene pri spremljanju in kazalnikih. Prispevek velikih projektov k splošnejšim ciljem regionalnega razvoja bo tako še naprej težko opredeliti.

NOVI PREDPISI ZA OBDOBJE 2007–2013

56. Nova okvirna uredba za obdobje 2007–2013 ⁽²⁾, ki se nanaša tako na ESRR kot na Kohezijski sklad, glede velikih projektov prinaša naslednje izboljšave:

- (a) koncept je preoblikovan ⁽³⁾ tako, da se projekti ESRR in Kohezijskega sklada obravnavajo enakovredno;
- (b) informacije, ki jih morajo predložiti države članice, so natančno opredeljene: zlasti mora biti vsak javni prispevek k financiranju izrecno utemeljen;
- (c) projekti, ki ustvarjajo prihodek, so bolje opredeljeni, prav tako pa način njihove obravnave;

⁽¹⁾ Člen 36(3) Uredbe (ES) št. 1260/1999.

⁽²⁾ Uredba (ES) št. 1083/2006. Navedeni vidiki se nanašajo na člene 39–41, 37, 55 in 67(2)(g).

⁽³⁾ Uporabljata se nova pravila: 25 milijonov EUR za okoljske projekte in 50 milijonov EUR za druge projekte.

- (d) letno poročilo in končno poročilo o izvajanju morata omogočati jasno razumevanje napredka in financiranja velikih projektov.

57. Poleg tega je Komisija v letu 2006 objavila smernice o pripravi velikih projektov v novem obdobju, ki prinašajo določeno število izboljšav (glej odstavek 34).

58. In končno, predpisi določajo, da Komisija izvede naknadna vrednotenja izključno na ravni programov. Tako ni predvideno nobeno posamezno vrednotenje velikih projektov niti za ESRR niti za Kohezijski sklad.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**Zaključki**

59. Pri procesu obravnavanja vlog pri velikih projektih se kažejo številne pomanjkljivosti:

- (a) kakovost pregledov projektov je nihala. Upravljavskim službam je bil skupni pristop zagotovljen šele leta 2003 (glej odstavke 17–20);
- (b) Komisija je dopuščala veliko slabosti; obstajajo velike razlike v kakovosti finančnih in socialno-ekonomskih analiz, predloženih v podporo projektu. Analize slabše kakovosti spremljajo zlasti projekte naložb v proizvodne zmogljivosti. Posledično se veliki projekti sprejmejo, čeprav jih na podlagi predloženih informacij ni mogoče oceniti v zadostni meri (glej odstavke 21–25);
- (c) kljub izboljšavam, ki jih je uvedla Komisija, elementi za prilagajanje stopnje sofinanciranja še vedno niso dovolj natančno določeni. Pri naložbah v proizvodne zmogljivosti ni bila preučena možnost dodelitve posojila namesto subvencije (glej odstavke 26–34).

60. Glede na te dejavnike Sodišče dvomi o dejanski dodani vrednosti procesa odobritve velikih projektov, kakršnega izvaja Komisija. Izvajanje je težavno in ne privede niti k izločitvi premalo kakovostnih projektov niti k zadovoljivi prilagoditvi pomoči. Prav tako ne zagotavlja ustrezne priprave za prihodnje vrednotenja. Slabosti, ugotovljene na ravni obravnavanja vlog, so vplivale na proces naknadnega vrednotenja.

61. Slabosti so bile ugotovljene tudi pri izvajanju naknadnih vrednotenj:

- (a) posameznih naknadnih vrednotenj, ki bi se izvedla na pobudo držav članic, skorajda ni; na ravni Komisije ni skupnega pristopa k naknadnemu vrednotenju velikih projektov. Vrednotenja so se izvajala z zelo raznolikimi cilji in metodami (glej odstavka 40–41);

- (b) naknadno vrednotenje velikih projektov iz obdobja 1994–1999 so ovirale pomembne pomanjkljivosti v vlogah za pomoč, zlasti v zvezi s predvidenimi učinki, s kazalniki in začetnim stanjem. Te pomanjkljivosti so oteževale oceno dejanskih učinkov pomoči in pridobivanje izkušenj za nadaljnje sprejemanje odločitev (glej odstavke 43–46);
- (c) naknadna vrednotenja je oviral tudi način spremljanja za to obdobje, saj so bili zanemarjeni številni dejavniki (glej odstavke 47–49).

62. Komisija je ob upoštevanju slabosti, ugotovljenih ob koncu naknadnega vrednotenja za obdobje 1994–1999, leta 2003 sprejela nekatere ukrepe. Vendar pri sprejemanju in spremljanju velikih projektov iz obdobja 2000–2006 ni prišlo do bistvenega napredka, naknadno vrednotenje tega obdobja, ki ga je treba še izvesti, pa bi lahko bilo ogroženo (glej odstavke 50–55).

Priporočila

63. Za obdobje 2007–2013 zakonodaja Skupnosti enako kot za prejšnja obdobja določa, da Komisija odobri dodelitev pomoči Skupnosti pri vsakem velikem projektu. Da odločbe o financiranju ne bi bile omejene zgolj na upravno formalnost, ki ne vpliva na kakovost sprejetih projektov, bi morala Komisija:

- (a) uspešno uporabljati učinkovitejše postopke obravnavanja vlog, zasnovane na orodjih, ki jih je razvila sama;
- (b) zagotoviti, da se analiza stroškov in koristi strogo uporablja, zlasti v zvezi z informacijami, ki omogočajo preverjanje zanesljivosti uporabljenih hipotez;
- (c) nadaljevati s prizadevanji za upoštevanje socialno-ekonomskih dejavnikov, ki omogočajo prilagoditev stopnje prispevka Skupnosti, trenutno temelječe predvsem na

finančnih vidikih. Upoštevanje teh dejavnikov bi moralo temeljiti na izrecnih in manj naključnih pravilih, ki se uporabljajo skladno.

64. Predpisi o strukturnih skladih za obdobje 2007–2013 ne predvidevajo naknadnega vrednotenja velikih projektov s strani Komisije. Vendar Sodišče meni, da je vrednotenje po izvedbi velikega projekta bistvenega pomena za nacionalne uprave in upravičence, ki želijo zaradi izboljšanja upravljanja preveriti dejanski učinkovitost in uspešnost odhodkov ter bi jim moralo vrednotenje zagotoviti zanesljivo osnovo, ki bi pomagala pri načrtovanju programov. Zaradi tega:

- (a) je pomembno, da nacionalne uprave in upravičenci velike projekte posamezno ovrednotijo glede na njihove cilje;
- (b) mora Komisija v zvezi z informacijami, ki izvirajo iz teh vrednotenj in se ji morajo sporočiti, analizirati, katere podatke potrebuje za vrednotenje in kakšen obseg informacij potrebuje za oceno vpliva velikih projektov na cilje regionalnega razvoja, h kateremu naj bi ti projekti znatno prispevali. Sodišče je mnenja, da bi se za to vrednotenje lahko uporabili podatki, ki nastanejo na ravni velikih projektov; zaradi tega in zaradi izvedljivosti vrednotenja bi bilo treba racionalizirati zahteve v zvezi z zbiranjem podatkov in sestavljanjem poročil;
- (c) bi morala Komisija pri pregledih dokumentacije zagotoviti, da v predloženih vlogah ni pomanjkljivosti v zvezi s kazalniki in začetnim stanjem, da se tako zagotovi kakovost prihodnjih vrednotenj;
- (d) se mora spremljanje z istim ciljem nanašati na cilje ter na kazalnike učinka in rezultata, kot so navedeni v vlogah za pomoč po Komisijinem pregledu.

65. Z dolgoročnejšega vidika Sodišče vabi Komisijo, Evropski parlament in Svet k razmisleku o vlogi posebne ureditve za odobritev velikih projektov.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourg na svojem zasedanju 14. februarja 2008.

Za Računsko sodišče
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Predsednik

PRILOGA I

VZORCA I IN II PO ZADEVNIH DRŽAVAH ČLANICAH – SEZNAM KONTROLIRANIH PROJEKTOV

Pregledi dokumentacije in pregledi v državah članicah (50 projektov)	Dodatni pregledi dokumentacije na Komisiji (36 projektov)
Nemčija — Buna Sow – projekt 25153584 — Logistik-Center Rheinhausen „Logport“ Infrastruktur — Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder — Otto GmbH&Co KG — Phönix West	Nemčija /
Grčija — Athens Metro (OP Urban development 1994–1999) — General hospital of Chania – projekt 18861 (OP Crete 1994–1999) — Extension of Athens Metro from Panagoulis to the old airport at Elliniko (CF) — Water supply of Irakleion and Agios Nikolaos from the Aposelemi dam (2. faza) (CF) — Renewal and extension of the bus and trolley fleet of Athens public transport companies ETHEL-ILPAP (OP SAAS 2000–2006) — Extensions of Athens Metro and transfer stations (OP OALAA)	Grčija — Développement du tram d'Athènes – C(2003)/122 — Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo – C(2004)/4367
Španija — Túnel de Somport – 941165005 — Autopista Madrid-Valencia – 961165008 — Línea Valencia-Tarragona- Acond 200–220 km/h entre ppkk 30 y 50–10.6 — CN-VI. Autovia Madrid-A Coruna. Tramo: Villartelin – Nadela – 1.1.1 — Fabricación de Automoviles Renault Espana S.A. (Izdelava okolju prijaznega avtomobilskega motorja) – VA/198/P07 — Ceramics Belcaire, S.A. (Obnova proizvodnega obrata) – CS/265/P12 — Ampliación del Puerto de Alicante – C(2003) 4394 (2003 ES 16 CPT 018) — Actuaciones Línea alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida C(2000) 2939 (2000 ES 16 CPT 002) — Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002 C(2004) 3565 (2002 ES 16 CPT 035) — Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria – C(2000) 4307 (2000 ES 16 CPT 001) — Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior) – C(2004) 1862 (2002 ES 161 PR 001) — Ampliación del Puerto de Sagunto – C(2003) 4232 (2002 ES 161 PR010) — Glapilk, AIE – C(2003) 118 (2002 ES 161 PR 016) — Petroquímica Espanola SA – C(2004) 145 (2003 ES 161 PR026) — Tableros Tradema SA – C(2003) 5090 (2003 ES 161 PR 020) — Construcciones aeronáuticas – Cádiz (2004 ES 161 PR 010)	Španija — Dupont Ibérica SL – C(2003) 1342 — Fibras del Noroeste SA – C(2003) 180 — Bioetanol Galicia SA – C(2003) 181 — BP Oil Refinería de Castellón – C(2003) 3974 — Biocarburantes de Castilla y León – C(2004) 658 — Intercontinental Química SA – C(2004) 2306 — Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo – C(2003) 4736 — Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz – C(2003) 4738 — Construcciones Aeronáuticas Sevilla – C(2004) 2441 — Ford España – C(2003) 4229 in C(2004) 2303 — Renault España – C(2004) 2304, C(2004) 3444 in C(2004) 3702 — Autovia de la Plata – C(2004) 275, C(2004) 0141, C(2004) 245 in C(2004) 2440 — Autovia del Mediterraneo – C(2003) 1336 in C(2003) 3809 — Autovia del Cantabrico – C(2003) 209, C(2003) 211 in C(2003) 2594

Pregledi dokumentacije in pregledi v državah članicah (50 projektov)	Dodatni pregledi dokumentacije na Komisiji (36 projektov)
Francija — RN 20 – Déviation de Foix — RCEA – Route Centre Europe Atlantique – C(2003) 2265 — Sevelnord – C(2003) 53 — Pilkington – C(2002) 3478	Francija — Tunnel du Lioran – C(2002) 4154 — Tramway de Clermont-Ferrand – C(2004) 4349 — Grand Halle d'Auvergne – C(2002) 1765 — Electrification des lignes vosgiennes – 2. obrok – C(2003) 3131
Irska — Gateway 2000 Ireland Ltd Dublin — N11 Rathnew/Ashford by-pass — M1 Cloghran/Lissenhall (faza 2)	Irska — Luas Line A (Light rail), C(2001)/4330 — N22 Ballincollig By-pass, C(2002)/4617
Italija — ESSO Italiana SpA — SGS-Thomson microelectronics — Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel – C(2004) 5697 — RFI SpA – Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia – C(2005) 1268	Italija — Metropolitana di Napoli – Dante/Garibaldi – C(2005) 5235 — Metropolitana di Napoli – Vantivelli/Dante – C(2005) 5241 — Autostrada Siracusa-Gela – C(2005) 5233 — FRIEL – C(2005) 2839 — IVECO – C(2005) 1481
Portugalska — Autoeuropa — Auto-estrada A12 — Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão – C(2003) 2951 — Porto do Caniçal – C(2003) 4458 — Linha do Algarve II in V–C(2000) 3486 in C(2001) 3590 — Linha do Douro (troço Cête – Caíde) – C(2001) 2124 — Infineon technologies – C(2004) 3220 — Mabor Continental – C(2004) 661	Portugalska — IC 10 – Ponte sobre o Tejo em Santarém – C(2001) 2727 — Armazenamento subterrâneo do Caniço – C(2001) 2011 — EPCOS – C(2003) 183 — CIMPOR – C(2003) 5099 — MST – Metropolitano do Sul do Tejo – C(2003) 3078 — Aeroporto Sá Carneiro (2003 PT 161 PR 004)
Združeno kraljestvo — Phoenix natural gas network — Liverpool Airport — Merseyside Special Investment Fund (MSIF) – C(2001)2059 in (2003)5386 — Yorkshire and Humber Partnership Investment Fund (Y&H PIF) – C(2003)206 in C(2003)5386	Združeno kraljestvo — Frenchgate Interchange, Doncaster — Combined universities in Cornwall (CUC) — Edinburgh Biomedical Research Institute

PRILOGA II

PREGLEDANI VELIKI PROJEKTI IZ OBDOBJA 2000–2006 – DISKONTNA STOPNJA IN ČASOVNE PERSPEKTIVE

Projekt	Sektor	Finančna diskontna stopnja	Ekonomska diskontna stopnja	Časovne perspektive
Nemčija				
Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder	Infrastruktura	7,5	3	6 + 30
Phoenix west	Infr.	6 in 5	—	15
Otto GmbH		5	5	14
Grčija				
Extension Metro Athens (CF)	Infr.	6	6	30
Extension Metro Athens (OP AA)	Infr.	6	6	30
Aposelemi dam (CF)	Infr.	5	3	45
Bus and trolley Renewal (OP SAAS)	Infr.	6	5	12
Extension Metro Athens (OP OALAA)	Infr.	Ni določena	6	Niso določene
Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo	Infr.	6	6	25
Francija				
RCEA	Infr.	—	8	25
Sevelnord	Proizv. zmog.	—	—	—
Pilkington	Proizv. zmog.	—	—	—
Tunnel de Lioran	Infr.	—	8	20
Grande Halle d'Auvergne	Infr.	4 in 5,2	—	31
Tramway de Clermont-Ferrand	Infr.	6	6	35
Electrification lignes vosgiennes	Infr.	6	6	31
Déviation Sainte-Marie	Infr.	—	8	23
Electrification Ligne Tours-Saincaize	Infr.	6	8	30
ATMEL II	Proizv. zmog.	5,5	—	5
ATMEL III	Proizv. zmog.	5,5	—	5
Philips France Semi-Conducteurs	Proizv. zmog.	6	6	5
Španija				
Ampliación del Puerto de Alicante	Infr.	6	6	30
Actuaciones de Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa; Tramo Madrid-Lleida	Infr.	6	6	20
Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002	Infr.-okolj.	5	5	25
Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria	Infr.-okolj.	5	5	25
Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior)	Infr.	6	6	20
Ampliación del Puerto de Sagunto	Infr.	6	6	20
Glapilk, AIE	Proizv. zmog.	5	—	25
Tableros Tradema SA	Proizv. zmog.	10	—	10
EADS Petroquímica Española – Andalucía	Proizv. zmog.	5	—	5
EADS Construcciones aeronáuticas – Cádiz	Proizv. zmog.	8	—	10
Dupont Ibérica SL – C(2003) 1342	Proizv. zmog.	3,5	—	Niso določene
Fibras del Noroeste SA – C(2003) 180	Proizv. zmog.	6	—	Niso določene
Bioetanol Galicia SA – C(2003) 181	Proizv. zmog.	Ni določena	—	5
BP Oil Refinería de Castellón – C(2003) 3974	Proizv. zmog.	Ni določena	—	10
Biocarburantes de Castilla y León – C(2004) 658	Proizv. zmog.	Ni določena	—	5
Intercontinental Química SA – C(2004) 2306	Proizv. zmog.	Ni določena	—	Niso določene
Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo – C(2003) 4736	Proizv. zmog.	Ni določena	—	Niso določene
Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz – C(2003) 4738	Proizv. zmog.	Ni določena	—	Niso določene

Projekt	Sektor	Finančna diskontna stopnja	Ekonomska diskontna stopnja	Časovne perspektive
Construcciones Aeronáuticas Sevilla – C(2004) 2441	Proizv. zmog.	Ni določena	—	Niso določene
Ford España – C(2003) 4229	Proizv. zmog.	4,5	—	11
Ford España – C(2004) 2303	Proizv. zmog.	4,5	—	10
Renault España – C(2004) 2304	Proizv. zmog.	Ni določena	—	7
Renault España – C(2004) 3444	Proizv. zmog.	Ni določena	—	10
Renault España – C(2004) 3702	Proizv. zmog.	—	—	5
Autovia de la Plata – C(2004) 275	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 0141	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 245	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 2440	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 1336	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 3809	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 209	Infr.	—	5	30
Autovia del Cantabrico – C(2003) 211	Infr.	—	5	30
Autovia del Cantabrico – C(2003) 2594	Infr.	—	5	30
Irska				
N11 Rathnew/Ashford By-Pass			5	30
M1 Cloghran – Lissenhall Stage 2			5	30
N22 Ballincollig By-Pass			5	20
Luas Line A			5	30
Italija				
Produzione di pompe ad altissima pressione Bosch – C(2004) 5697	Proizv. zmog.	6	5	10
RFI SpA – Ligne Caserta-Foggia – C(2005) 1268	Infr.	6	5	30
Metropolitana di Napoli – Dante/Garibaldi – C(2005) 5235	Infr.	6	6	30
Metropolitana di Napoli – Vanvitelli/Dante – C(2005) 5241	Infr.	6	6	30
Autostrada Siracusa-Gela – C(2005) 5233	Infr.	5	5	35
FRIEL – C(2005) 2839	Infr.-energ.	5	5	16
IVECO – C(2005) 1481	Proizv. zmog.	6	6	4 + 7
Portugalska				
Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão – C(2003) 2951	Infr.-okolj.	6	6	30
Porto do Caniçal – C(2003) 4458	Infr.	6	6	25
Modernização da linha do Algarve II–C(2000) 3486	Infr.	5	5	25
Linha do Algarve V (troço Ermidas – Faro) – C(2001) 3590	Infr.	5	5	25
Linha do Douro (troço Cête – Caíde) – C(2001) 2124	Infr.	5		35
Infineon technologies – C(2004) 3220	Proizv. zmog.	3	—	10
Mabor Continental – C(2004) 661	Proizv. zmog.	3	—	10
IC 10 – Ponte sobre o Tejo em Santarém – C(2001) 2727	Infr.	—	10	23
Armazenamento subterrâneo do Caniço – C(2001) 2011	Infr.-energ.	8,4	—	30
EPCOS – C(2003) 183	Proizv. zmog.	10	—	10
CIMPOR – C(2003) 5099	Proizv. zmog.	8	—	6
MST – Metropolitano do Sul do Tejo – C(2003) 3078	Infr.	7	7	27
Aeroporto Sá Carneiro	Infr.	6,62	12	25/27
Združeno kraljestvo				
Merseyside Special Investment Fund (MSIF)	Proizv. zmog.	Ni določena	Ni določena	9/10
Yorkshire and Humber Partnership Investment (Y&H PIF)	Proizv. zmog.	Ni določena	5	10
Frenchgate Interchange, Doncaster		6	6	25
Combined universities in Cornwall (CUC)		5	5	25
Edinburgh Biomedical Research Institute		3,5	3,5	25

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I. Komisija meni, da je glede na zelo veliko količino sredstev, ki so na voljo za velike projekte, pomembno, da se za te projekte izvajajo strožji postopki pri obravnavanju vlog in da se jih natančneje prouči. To prispeva k zagotavljanju največjega možnega učinka na regionalni razvoj in učinkovito uporabo sredstev Skupnosti.

III. Komisija se strinja, da je bila kakovost vlog za velike projekte, ki so jih oddale države članice, različna. Da bi se izboljšala kakovost dokumentacije, je med postopkom pregledovanja projektov njihove nosilce zaprosila za pojasnila in dodatne podatke.

Komisija je sprejela ukrepe za izboljšanje priprave vlog za projekte s strani držav članic in svojega postopka pregledovanja. Učinki teh ukrepov bodo v celoti vidni v programskem obdobju 2007–2013.

IV. Komisija se strinja s priporočili Sodišča in namerava zagotoviti, da se bodo izboljšane regulativne določbe pravilno izvajale.

Komisija je za programsko obdobje 2007–2013 objavila delovni dokument o analizi stroškov in koristi (ASK), na podlagi katere bi se morala izboljšati kakovost ASK in zagotoviti skupen okvir za pregledovanje projektov. Dokument navaja tudi način izračuna za določitev višine donacije EU v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 1083/2006.

V. Komisija bo podatke o velikih projektih uporabila za reševanje posebnih vprašanj pri vrednotenju, kakor so stroški na enoto pri projektih na področju infrastrukture, v okviru širšega naknadnega vrednotenja Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) v obdobju 2000–2006.

VI. Komisija se strinja, da lahko naknadna vrednotenja velikih projektov koristijo državam članicam in je zato vedno spodbujala to prakso.

Novi obrazci vlog zlasti zahtevajo opis začetnega stanja z navedbo ustreznih kazalnikov donosa in prispevka k izpolnjevanju ciljev programa. Novo orodje za elektronsko izmenjavo informacij bo pospešilo zbiranje strukturiranih podatkov o projektih, ki jih je treba navesti v skladu z izvedbeno Uredbo Komisije.

Letna poročila o izvajanju bodo morala vsebovati informacije o napredku in financiranju velikih projektov.

VII. Pri vsakem pregledu zahtev, ki veljajo za velike projekte, bi bilo treba upoštevati, kako so se izboljšali postopki v obdobju 2007–2013.

ALI SO KOMISIJINE PRIPRAVE ZA FINANCIRANJE VELIKIH PROJEKTOV S STRANI SKUPNOSTI USTREZNE?

(b) in (c) za ESRR in Kohezijski sklad so se uporabljala različna pravila, ki so si jih države članice razlagale različno. Komisija ni imela jasnih pravnih meril, ki bi jih lahko uporabila, da bi od držav članic zahtevala, naj sprejmejo določen finančni prispevek.

15. Da bi Komisija izvedla popolni pregled, pregleda vloge za projekte, kolikor je mogoče temeljito glede na dejavnike in merila iz člena 26(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999, ter opravi ustrezna notranja posvetovanja, po potrebi pa zaprosi za pomoč Evropsko investicijsko banko (EIB).

16. Komisija se strinja z izjavo Sodišča o načelih glede zahtevanih standardov pri proučevanju velikih projektov. Vendar je pomembno, da se upoštevajo tudi omejitve regulativnega okolja:

(a) Komisija je odvisna od informacij, ki jih predložijo države članice;

17. Poleg tega je bil leta 2000 državam članicam poslan Priročnik o Kohezijskem skladu 2000–2006. Vseboval je priloge o načelu „onesnaževalec plača“ in financiranju projektov, ki ustvarjajo prihodek.

Priročnik o ASK iz leta 2002 se trenutno posodablja, da bodo vključene spremembe zaradi novega regulativnega okvira in zadnje metodološke rešitve. Nova različica bo izdana v drugem četrtletju leta 2008. Izboljšana bosta oddelka o upoštevanju vplivov na okolje in učinkov na zaposlovanje pri rezultatih ASK.

18.

Prva alinea – večina projektov v obdobju 2000–2006 je bila dejansko predložena po pripravi podrobnih smernic iz leta 2003.

Druga alinea – rezultati posvetovanja med službami so prikazani na podatkovnem listu, priloženem k predlagani odločbi, tako da je Komisija pred sprejetjem odločbe obveščena o kakršnih koli nasprotnih stališčih. Generalni direktorat za regionalno politiko si prizadeva pridobiti vso dodatno dokumentacijo, ki jo zahtevajo druge službe, da se nejasnosti pojasnijo.

Tretja alinea – V uredbah ni določenih nobenih temeljnih pravil v zvezi z merili za dodeljevanje projektov enemu ali drugemu skladu. Uredbi za oba sklada določata, za katere vrste projektov se ti lahko uporabljajo, in sicer člen 2 Uredbe (ES) št. 1783/1999 za ESRR ter člen 3 Uredbe (ES) št. 1164/94 za Kohezijski sklad. Področje uporabe Kohezijskega sklada je veliko manjše, saj je omejen na vseevropska prometna omrežja in okoljske projekte.

Okvir 1 – Pri proizvodnih naložbenih projektih je lahko regionalni razvoj pomembnejši od argumentov proti financiranju, ki temeljijo na finančni donosnosti projektov. Za nadomestilo prikrajšanosti zaradi lokacije je dovoljena uporaba državne pomoči.

Čeprav pri projektu podzemne železnice ni bilo neposredne povezave z vseevropskimi prometnimi omrežji, je bilo zastopano stališče, da se projektu zaradi tega ne sme odreči financiranje iz Kohezijskega sklada. Pomislek Generalnega direktorata za okolje je bil, da odobritev tega projekta ne bi smela škoditi klasičnim okoljskim projektom, financiranim iz Kohezijskega sklada, kar se tudi ni zgodilo. Opredelitev deleža vplivov na okolje v okviru posameznega projekta je zaradi številnih dejavnikov, ki vplivajo na onesnaženje zraka in porabo energije v velikem somestju, zelo težavno.

Okvir 2 – Za projekt, ki je upravičen do financiranja iz skladov, je stopnja priprave veljavno merilo, saj so roki za dokončanje projektov pri Kohezijskem skladu nekoliko prožnejši kot tisti pri programih ESRR. Stopnja sofinanciranja za projekt s podporo iz Kohezijskega sklada v višini 66 % je bila upravičena glede na višje dovoljene stopnje sofinanciranja, veljavne za Kohezijski sklad, in glede na omejitev sofinanciranja projektov, ki ustvarjajo velik dobiček, s strani ESRR v državah članicah, prejemnicah pomoči iz Kohezijskega sklada na ravni 50 % (člen 29(4)(a) Uredbe (ES) št. 1260/1999).

19. Obdobje, ki je določeno za obravnavanje vlog, začne teči od prejema popolnih podatkov. Zato obdobja obravnave, na katera se sklicuje Sodišče, ne pomenijo nujno kršitve roka. Kakor navaja Sodišče, so zamude povezane v glavnem s pojasnili ali manjkajočimi informacijami, ki jih morajo zahtevati organi upravljanja.

20.

Prva alinea – Komisija spodbuja države članice, da predložijo vloge za financiranje projektov, ki so dovolj zreli. Da bi se Komisija izognila predložitvi vlog za financiranje „nezrelih“ projektov, se je leta 2002 odločila, da se bodo lahko odločbe o projektih Kohezijskega sklada spremenile samo enkrat v življenjskem ciklusu projekta. Tudi vir JASPERS, zdaj ustanovljen za obdobje 2007–2013 (glej odgovor na točko 57), je namenjen pomoči državam članicam za izboljšanje priprave projektov. Tudi pri dobro pripravljenih, zrelih projektih se lahko prekoračijo stroški, zlasti zaradi inflacije stroškov surovin in trajanja njihovega izvajanja, ki zajema več let. Zamude nastajajo včasih zaradi upravnih ali pravnih postopkov v državi članici, kar prav tako ni povezano s stanjem zrelosti projekta ob njegovi predložitvi.

Druga alinea – v skladu z uredbami lahko države članice predložijo vloge za financiranje projektov, ki so skoraj končani. Pri proizvodnih projektih se donacija EU pogosto dodeli kot „dopolnilo“ nacionalni pomoči v omejitvah, kot jih dopuščajo meje za dodeljevanje državnih pomoči; odločitev nacionalnih organov je sprejeta veliko pred zaključkom projekta. V vsakem primeru pa ne glede na čas predložitve zahtevane informacije, ki jih je treba oddati skupaj z vlogami, koristno vplivajo na države članice pri utemeljevanju projektov in izboljšujejo preglednost.

Tretja alinea – za proizvodne projekte veljajo pravila o shemah državne pomoči, ki vključujejo merila o oceni upravičenosti pomoči in združljivosti predlaganega paketa pomoči s pravili o državni pomoči. Poleg tega so za izpolnitev standardnega obrazca za vlogo potrebne informacije, kako prispevek ESRR projekt pospešuje ali je bistven za njegovo izvedbo. Sodišče si lahko ogleda tudi odgovor na točko 32.

Četrta alinea – primeri skupin projektov, ki so odobreni kot velik projekt ESRR, so redki in upravičeni na podlagi posebnih okoliščin. Prednost statusa velikih projektov zaradi pravila „n + 2“ se uravnoteži s strožjimi zahtevki po informacijah. To zmanjša tveganje lažnih vlog za velike projekte. Po izkušnjah Komisije obstaja večje tveganje, da države članice ne bodo priglasile projektov, ki izpolnjujejo merila za velike projekte, in zaradi tega tveganja so bili projekti in uredbah opredeljeni kot „ekonomska nedeljiva celota del“.

22. Komisija se strinja, da so bili predloženi ASK različne kakovosti. Uporaba priročnika o ASK ni bila obvezna, vendar je Generalni direktorat za regionalno politiko spodbujal nacionalne organe, da se ga držijo, in prispeval k dejavnostim usposabljanja. Vendar je Komisija skušala predvsem podpirati notranjo doslednost metodoloških pristopov k ASK pri projektih na ravni posamezne države članice, ker se ASK uporablja za dodelitev finančnih sredstev projektom in ga je zato treba uporabljati dosledno.

Da bi se izboljšala kakovost in primerljivost ASK za programsko obdobje 2007–2013, je Generalni direktorat za regionalno politiko pripravil delovni dokument z navodili o izvajanju ASK (delovni dokument št. 4 – glej odgovor na točko 24).

23. Raven podrobnosti, ki jih je treba predložiti v analizi za utemeljitev predlogov za financiranje, je tudi stvar presoje, še zlasti, če predložena analiza temelji na nacionalnih merilih za naložbe v infrastrukturo ali na proučitvi državne pomoči.

24. Prvi odstavek – res je, da so imele v nekaterih primerih vloge za velike projekte pomanjkljivosti, ki jih navaja Sodišče, in da Komisija včasih ni mogla pridobiti vseh dodatnih podatkov, potrebnih za zapolnitev vrzeli pred odobritvijo projektov.

Delovni dokument št. 4 z navodili za izvajanje ASK za obdobje 2007–2013 navaja vrsto pravil za delo in okvirnih vrednosti za ključne parametre ASK (npr. diskontne stopnje, referenčna obdobja). Komisija v dokumentu državam članicam priporoča, naj razvijejo svoje smernice za ASK, da bodo lahko upoštevale svoje posebne institucionalne in ekonomske razmere. Pri razvijanju nacionalnih smernic državam članicam trenutno pomaga vir JASPERS (glej odgovor na točko 57).

Prva alineja – Po vključitvi strukturiranega seznama podatkov, potrebnih za vloge za velike projekte (Priloga XX k Uredbi (ES) št. 1828/2006), v izvedbeno Uredbo Komisije, od leta 2007 ne bo mogoče izpustiti ključnih informacij, kot sta diskontna stopnja ali referenčno obdobje, tako da se projekti brez osnovnih elementov ASK načeloma ne bodo obravnavali kot sprejemljivi.

Druga alineja – Komisija za programsko obdobje 2007–2013 priporoča uporabo standardnih referenčnih časovnih perspektiv po sektorjih (delovni dokument št. 4). Opredelitev deleža vplivov na okolje ni enostavna; vendar priročnik o ASK pojasnjuje, da je ta delež treba oceniti, in priporoča uporabo različnih tehnik, ki so bile razvite.

Tretja alineja – diskontne stopnje, ki jih priporoča Komisija, naj bi se uporabljale kot merila uspešnosti, od katerih se nacionalne stopnje lahko razlikujejo, vendar Komisija priporoča, naj bodo podobni projekti v državi članici ali regiji v tem smislu notranje dosledni. Obrazci vlog za obdobje 2007–2013 jasno razlikujejo med finančno dobičkonosnostjo v primeru dodeljene donacije EU in brez njene dodelitve. Pri vključitvi amortizacije priročnik o ASK in delovni dokument št. 4 jasno navajata, da je to računovodska postavka in ne denarni tok ter jo je zato treba izključiti iz analize diskontiranega denarnega toka.

Drugi odstavek – Komisija se strinja glede relativne šibkosti ASK v zvezi s proizvodnimi naložbami v primerjavi s projekti na področju infrastrukture. Da bi izboljšala navodila državam članicam o ASK v zvezi s proizvodnimi naložbami, namerava Komisija v posodobljeni priročnik o ASK dodati študijo primera o naložbi v proizvodne zmogljivosti. Razlike med finančno in ekonomsko analizo industrijskih projektov bodo poudarjene.

Okvir 3 – Komisija se strinja, da je treba pri pripravi vlog za velike projekte v največji možni meri upoštevati podatke o učinku povezanih projektov na njihove ustrezne lokacije. Treba je opozoriti, da se učinki omrežja načeloma že obravnavajo v analizi prometa in povpraševanja ter so zato že posredno vključeni v ASK.

25. Komisija je na splošno izvedla izčrpen pregled. Relativno dolgo obdobje za odobritev vlog za projekte v glavnem nastaja zaradi „zahtevkov za dodatne podatke, ki jih mora Komisija pripraviti za veliko večino velikih projektov“ (glej točko 19).

Medtem ko Komisija projekte zelo redko zavrne, jih v nekaterih primerih države članice po podanih pripombah Komisije umaknejo same.

27. Namen proučitve državne pomoči je zagotoviti, da se državna pomoč dovoli samo do ravni, ki je potrebna za izravnavanje pomanjkljivosti določene lokacije ali ki nagraduje uspešnost določenih dejavnosti v javnem interesu (kot so raziskave, usposabljanje ali varstvo okolja).

29. V primerih, ki jih navaja Sodišče, so bile predlagane stopnje sofinanciranja določene na podlagi analiz stroškov in koristi ali finančnih analiz, pogosto po dolgih notranjih razpravah.

Enota za vrednotenje je razvila programsko opremo za ASK, ki jo lahko uradniki uporabljajo za preverjanje pravilnosti analiz, opravljenih s strani držav članic, vključno z izračunom finančne vrzeli, na podlagi katere se določi donacija EU. Programska oprema je na voljo od konca leta 2004 in je bila pred kratkim posodobljena z novimi pravili o sofinanciranju za obdobje 2007–2013.

30. Predpisi za obdobje 2000–2006 so omogočali precejšnjo prilagodljivost pri določanju stopenj sofinanciranja. Uredba je pri sofinanciranju s strani Kohezijskega sklada dopuščala celo več prilagodljivosti kot pri sofinanciranju ESRR. Navodila Komisije (npr. „tabele s povzetkom ocen“, omenjene v točki 18) si prizadevajo kar najbolj uskladiti metode, ki se uporabljajo, zlasti v okviru posamezne države članice, vendar na njihovi podlagi ni možno uveljaviti popolnoma standardnih praks.

Za programsko obdobje 2007–2013 so s členom 55 Uredbe (ES) št. 1083/2006 predvidena jasnejša pravila za določanje prispevkov iz skladov. Način izračuna za določanje donacije EU je obrazložen v delovnem dokumentu št. 4 (glej odgovor na točko 24). Prilagojeni so bili tudi obrazci vlog, da bi se zagotovila predložitev ustreznih informacij.

31. Socialno-ekonomske razmere, kot je relativna blaginja regije, prejemnice naložbe, lahko na podlagi analize povpraševanja v okviru ASK posredno vplivajo na določitev višine donacije.

Ekonomske analize so pomembne zlasti pri odločitvah o financiranju ali nefinanciranju projektov na področju infrastrukture. Vendar se, potem ko je projekt izbran glede na proučitev socialno-ekonomskih učinkov, donacija na splošno določi na podlagi finančne analize. Komisija meni, da je to pravilen pristop. Če se ekonomsko zelo uspešnim projektom nameni manj denarja, jih to lahko ogrozi.

Komisija meni, da ne more odločati o strukturi celotnega finančnega paketa, ki ga predlagajo države članice, ampak samo o višini donacije Skupnosti.

32. Kadar so bile proizvodne naložbe odobrene v okviru *ad hoc* državne pomoči ali ne odstopajo od odobrene sheme državne pomoči, je normalno, da se Komisija pri obravnavi zahtevanega prispevka EU v okviru dogovorjenega paketa državne pomoči strinja s to oceno (glej tudi odgovore na točki 20 in 27).

Kar zadeva upoštevanje socialno-ekonomskih dejavnikov pri določanju stopnje donacije, glej odgovor na točko 31.

Komisija se strinja, da je za proučitev širših ekonomskih vprašanj in preprečevanje prekomernega financiranja primerno, da se na nacionalni ravni uvedejo postopki za primerjalno oceno vlog za pomoč v primeru proizvodnih naložbenih projektov.

Okvir 4 – Finančni status podjetja, ki se odloča za naložbo na določeni lokaciji, ni odločilen dejavnik pri dodeljevanju pomoči, ključna je pričakovana finančna dobičkonosnost (dodatnih) naložb na lokaciji. Mrtve izgube so tipično tveganje pri shemah državnih pomoči, ker lahko za velik delež velikih projektov domnevamo, da imajo pozitivne finančne neto operative prihodke in finančne stopnje donosa, ki so višji od finančne diskontne stopnje. Včasih je glavni cilj pomoči v manj razvita področja privabiti naložbe, ki bi se tako ali tako izvedle v drugih področjih.

33. Komisija je poleg navodil, ki jih omenja Sodišče, že pred tem pripravila v letih 1999–2001 navodila, navedena v točkah 17 in 18, leta 2002 pojasnila o določitvi stopenj pomoči iz strukturnih skladov za naložbe, ki ustvarjajo prihodek, leta 2003 pa je državam članicam priporočila, naj uporabljajo skupna načela za diskontne stopnje in druge parametre pri finančnih analizah (glej točko 28).

34. V delovnem dokumentu št. 4 je v zvezi s projekti javno-zasebnih partnerstev zastopano stališče, da je uporaba višje diskontne stopnje lahko primerna zaradi višjih oportunitetnih stroškov kapitala za zasebne vlagatelje. Kar zadeva relativno blaginjo, delovni dokument priporoča, da se pri določanju prihodkov projekta, ki v formuli za izračun finančne vrzeli pomenijo vložke, izrecno upošteva dostopnost tarif.

ALI NAKNADNO VREDNOTENJE VELIKIH PROJEKTOV ZAGOTAVLJA KORISTNE REZULTATE ZA POTREBE SPREJEMANJA ODLOČITEV V PRIHODNOSTI?

36. Naknadno vrednotenje ESRR je bilo izvedeno za obdobje 1994–99 za celoten „cilj“ in je zato zajelo intervencije na različnih ravneh, čeprav je šlo večinoma za skupno raven programov. Kar zadeva naknadna vrednotenja za obdobje 2000–2006, glej odgovor na točko 55.

38. Podatki, pridobljeni s sistemom spremljanja, niso edini, ki jih uporabljamo za naknadno vrednotenje. Takšne podatke mora dopolnjevati na primer analiza učinkov omrežja, dolgoročne povpraševanja in učinkov po naložbenih fazah itd.

39. Komisija se strinja s Sodiščem glede pomembnosti vrednotenja za prihodnje odločitve o financiranju in izvajanju ter glede potrebe, da se opredelijo orodja, na podlagi katerih se zberejo potrebni podatki za izvedbo vrednotenja. Komisija si je zelo prizadevala za izboljšanje ureditev vrednotenja in spodbujanje „kulture“ vrednotenja med akterji, odgovornimi za odhodke strukturnih ukrepov.

40. Ostale izjeme so še naknadno vrednotenje ASK okoljskih projektov na Irskem v letih 2002–2003 ter nedavno objavljeno naknadno vrednotenje projektov Kohezijskega sklada v obdobju 1993–1999 in 2000–2006 na Portugalskem. V predpisih v zvezi z obdobjem 1994–1999 izrecno ni bila naložena nobena odgovornost za izvajanje naknadnega vrednotenja (kakor je to določeno za obdobja 2000–2006 in 2007–2013). Nazadnje je odgovornost za naknadno vrednotenje prevzela Komisija (ne države članice). V predpisih ni bilo nobene zahteve po izvedbi naknadnih vrednotenij na ravni projektov, čeprav se to spodbuja.

Uspešnost velikih projektov na področju infrastrukture se pogosto analizira, da bi se projekti lahko nadalje razvijali. Na primer, pri projektu podzemne železnice v Atenah je bila izvedena „studija o razvoju podzemne železnice“ in pripravljen 20-letni poslovni načrt. Kot pri naknadnem vrednotenju te študije vsebujejo veliko podatkov o prejšnjih fazah projekta.

41. Vrednotenje, na katerega se sklicuje Sodišče v točki 41(d), je prispevalo koristne podatke za prihodnje odločitve in na podlagi razprave o ugotovitvah so bile uvedene izboljšave novega regulativnega okvira za programsko obdobje 2007–2013.

42. Komisija popolnoma priznava slabosti zaradi pomanjkljivih podatkov v zvezi z obdobjem 1994–1999 in je sprejela ukrepe za izboljšanje zbiranja podatkov v obdobju 2000–2006 ter za nadaljnje izboljšanje v obdobju 2007–2013.

43. Z novim orodjem za elektronsko izmenjavo informacij „SFC2007“ ne bo mogoče predložiti vlog za velike projekte, dokler ne bodo vsi strukturirani podatki (Priloga XX k Uredbi (ES) št. 1828/2006) vneseni v sistem.

44. Komisija je upoštevala ugotovitve vrednotenja, na katerega se sklicuje Sodišče, kakor je opisano v odgovoru na točko 41. Glej tudi različne ukrepe, ki so bili sprejeti za izboljšanje razpoložljivih podatkov za vrednotenje, na katere se navezujejo odgovori na točke 24, 42 in 43.

(c) Komisija je nedavno pripravila delovni dokument o metodah za merjenje učinkov na zaposlovanje. Države članice spodbuja, da uporabljajo to metodologijo za izboljšanje podatkov o ustvarjanju delovnih mest.

45.

(b) Res je, da v veliko vlogah za financiranje začetno stanje ni izrecno ali izčrpno opisano. Vendar se ASK izvaja glede na dano vrednost, tj. na podlagi razlike med scenarijem s projektom in scenarija brez projekta, pri čemer je slednji seveda izdelan po obstoječi situaciji. Novi obrazci vlog so glede tega bolj natančni. Zahtevajo tudi podatke o ustreznih kazalnikih donosa in prispevka k izpolnjevanju ciljev programa.

46. Glej odgovor na točko 42.

48.

(b) Komisija namerava vprašanje stroškov na enoto globlje proučiti, kar bo začela uresničevati z naknadnim vrednotenjem ESRR za obdobje 2000–2006. V enem od vrednotenj bo ocenila učinkovitost velikih projektov, ki jih financira ESRR. Prav tako bo razvila in preskusila metodologijo za proučevanje stroškov na enoto, ki se bo pozneje uporabljala pri prihodnjih vrednotenjih, kakor so načrtovana naknadna vrednotenja Kohezijskega sklada in projektov ISPA. Končni cilj je vzpostaviti bazo podatkov za stroške na enoto, ki bo vključevala operacije, financirane v okviru kohezijske politike, in razpoložljiva mednarodna merila uspešnosti.

(d) Pri naknadnem ponovnem izračunu ekonomske stopnje donosnosti projektov je bilo dejanske številke mogoče dobiti samo za naložbene faze (tj. zneski stroškov naložb in časovni okvir) in samo delno za operativne faze. Zato je bilo treba za naknadni ponovni izračun večkrat uporabiti predhodne številke za merjenje neto dobička projekta, ki sodi sicer v operativno fazo.

(e) Treba je omeniti težave pri ocenjevanju posrednega ustvarjanja delovnih mest zaradi projektov na področju infrastrukture. Zato se je Komisija odločila, da pri vlogah za velike projekte na področju infrastrukture za obdobje 2007–2013 teh podatkov ne bo več zahtevala.

49.

(a) Ocen posrednih učinkov na podlagi ASK za projekte na področju infrastrukture, kot je posredno zaposlovanje ali zmanjšanje pretoka prometa zaradi razširitve železnice, ni mogoče meriti s spremljanjem. Fizični in finančni rezultati se lahko spremljajo med naložbeno fazo, česar ne moremo trditi za ekonomske učinke, ki se kažejo v operativni fazi in so na splošno bolj dolgoročni.

(b) Komisija meni, da se lahko vrednotenje širših ekonomskih učinkov na regionalni ravni (ustvarjanje podjetij, spodbujanje ustvarjanja delovnih mest, produktivnost in okolje) izvede boljše na ravni programa kot pa na ravni projekta.

51. Komisija namerava v novem obdobju tej zahtevi posvetiti več pozornosti. V vsakem primeru se taki podatki na splošno navedejo v končnih poročilih po zaključku projektov.

52.–53. Čeprav bi morali biti izbrani kazalniki za spremljanje velikih projektov skladni, zaradi tega še ni treba sklepati, da morajo biti enaki kot kazalniki na ravni prednostnih nalog. To je zlasti vidno pri rezultatih ali učinkih, ki se lahko smiselno izmerijo na ravni prednostnih nalog, ne pa na ravni projektov. Na primer, težko bi izmerili boljšo dostopnost zaradi enega projekta, poleg tega izboljšanje dostopnosti, izmerjeno na ravni prednostnih nalog, ne bi izhajalo iz enostavnega seštevanja učinkov posameznih projektov, ker bi pri tem verjetno imeli pomembno vlogo učinki omrežja.

54. Čeprav pri zbiranju podatkov za obdobje 2000–2006 gotovo obstajajo slabosti in pomanjkljivosti, Komisija meni, da se je stanje v primerjavi s preteklostjo izboljšalo in da se zbere veliko ustreznega materiala, ki bo lahko uporabljen za namene vrednotenja (glej odgovor na točko 55). Komisija je za obdobje 2007–2013 za izboljšanje standardizacije in primerljivosti podatkov opredelila vrsto „temeljnih kazalnikov“ (Priloga I k delovnemu dokumentu št. 2 o kazalnikih spremljanja in vrednotenja). Komisija spodbuja države članice, naj uporabljajo te ključne kazalnike uspešnosti in rezultatov na ravni programa in ne na ravni projekta.

55. Naknadno vrednotenje za ESRR v obdobju 2000–2006 se organizira v 11 delovnih paketih, ki bodo ocenili splošne učinke politike, vključno z izbranimi tematskimi vidiki. Eden od njih je zasnovan posebej za zbiranje razpoložljivih podatkov o kazalnikih v vseh programskih dokumentih. Delovni paket o zbiranju podatkov bo ugodno vplival na delo svetovalcev, ki se ukvarjajo z drugimi delovnimi paketi, ki se bo osredotočilo na

zapolnjevanje podatkovnih vrzeli in izvajanje dejanskih vrednotenj. Medtem ko bo Komisija pri naknadnem vrednotenju v glavnem ocenila naložbe, ki jih sofinancira ESRR, z vidika vseh politik skupaj in ne na ravni posameznega projekta, se bo eden od delovnih paketov osredotočil na učinek velikih projektov na področju prometa, ki bodo analizirani posamezno. Eden od delovnih paketov bo zbral podatke o učinkih velikih projektov na zaposlovanje. Proučili se bodo tudi stroški na enoto pri velikih projektih na področju infrastrukture (glej odgovor na točko 48(b)).

Komisija bo leta 2009 izvedla naknadno vrednotenje projektov, financiranih iz Kohezijskega sklada v obdobju 2000–2006.

NOVI PREDPISI ZA OBDOBJE 2007–2013

57. Komisija se sklicuje tudi na izboljšane obrazce vlog, katerih podatki bodo shranjeni v centralni bazi podatkov „SFC2007“, posodobitev notranjih navodil (prek posebnega oddelka s povzetkom („aide-mémoire“) za uradnike), uporabo programske opreme za preverjanje skladnosti in doslednosti parametrov in rezultatov ASK ter uvedbo vira za tehnično pomoč državam članicam pri pripravi projektov, ki se imenuje „JASPERS“ (Joint Assistance for Projects in European Regions – Skupna pomoč za projekte v evropskih regijah). Glej tudi odgovore na točke 22, 24, 29, 43 in 44.

58. Čeprav bo glavni poudarek na naknadnem vrednotenju na ravni programov, bo Komisija uporabljala podatke velikih projektov, kakor je to že uveljavila pri naknadnem preverjanju za obdobje 2000–2006 (glej odgovor na točko 55). Komisija bo tudi še naprej spodbujala države članice, naj prostovoljno izvajajo vrednotenja, med drugim na ravni projektov in sektorjev.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

59. Upoštevati je treba omejitve regulativnega okolja za obdobje 2000–2006.

- (a) Komisija je na splošno izvedla izčrpen pregled. Večina projektov v obdobju 2000–2006 je bila predložena po letu 2003.
- (b) Komisija se strinja, da je kakovost vlog za financiranje nihala in da so bile sorazmerno pomanjkljive za proizvodne naložbene projekte. Na splošno si je prizadevala, da bi z zahtevki za pojasnila izboljšala kakovost dokumentacije. Za obdobje 2007–2013 so bili izboljšani pravna podlaga in orodja, ki jih uporablja Komisija za pregled vlog za velike projekte.
- (c) Predpisi za obdobje 2000–2006 so omogočali precejšnjo prilagodljivost pri določanju stopenj sofinanciranja.

60. Komisija meni, da je glede na zelo veliko količino sredstev, ki so na voljo za velike projekte, pomembno, da se za te projekte izvajajo strožji postopki pri obravnavanju vlog in da se jih natančneje prouči. To prispeva k zagotavljanju največjega možnega učinka na regionalni razvoj in učinkovito uporabo sredstev Skupnosti.

Komisija je sprejela ukrepe za izboljšanje priprave vlog za projekte s strani držav članic in svojega postopka pregledovanja. Učinki teh ukrepov bodo v celoti vidni v programskem obdobju 2007–2013.

61.

- (a) Od leta 2000 ni nobene regulativne podlage, ki bi zahtevala, da morajo države članice izvesti naknadna vrednotenja na ravni projektov, čeprav se to spodbuja. Naknadna vrednotenja projektov so bila obvezna samo za Kohezijski sklad, izvajala pa jih je Komisija.
- (b) Komisija je priznala pomanjkljivosti podatkov, predloženih v vlogah v obdobju 1994–1999, in je sprejela ukrepe za izboljšanje zbiranja podatkov v obdobju 2000–2006 ter za nadaljnje izboljšanje v obdobju 2007–2013.
- (c) Obstajale so pomanjkljivosti pri spremljanju podatkov, ki so omejevale vrednotenje. Storjeni so bili koraki za odpravo teh pomanjkljivosti, zlasti za obdobje 2007–2013. Vendar se Komisija ne strinja, da se lahko posredni učinki spremljajo na ravni projekta (glej odgovor na točko 49).

62. Čeprav pri zbiranju podatkov za obdobje 2000–2006 gotovo obstajajo slabosti in pomanjkljivosti, se je stanje izboljšalo in omejitve prejšnjih vrednotenj so se upoštevale pri načrtovanju vrednotenja za obdobje 2000–2006.

63. Komisija se strinja s priporočili Sodišča in namerava zagotoviti, da se bodo izboljšane regulativne določbe pravilno izvajale.

- (a) Poleg strožjih predpisov o zahtevanih podatkih, ki jih je treba predložiti v vlogi, in pojasnil o pravilih za določanje donacije EU so se posodobila notranja navodila, izvajanje postopkov pa se je omogočilo v elektronski obliki.
- (b) Poleg strožjih zahtev za oddajo vlog in elektronske obdelave vlog bi morala na izboljšanje ASK vplivati tudi objava delovnega dokumenta o analizi stroškov in koristi in posodobljenega priročnika o ASK, hkrati pa bi se s tem moral zagotoviti skupen okvir za pregledovanje projektov.
- (c) Predpisi za obdobje 2007–2013 predvidevajo jasnejša pravila določanja prispevkov EU za projekte, ki ustvarjajo prihodek. V delovnem dokumentu so navedena navodila za uporabo novih pravil. Komisija meni, da bi morala biti donacija določena na podlagi finančne analize, ki posredno že upošteva nekatere socialno-ekonomske vidike.

64.

- (a) Komisija se strinja, da lahko naknadna vrednotenja velikih projektov koristijo državam članicam in je zato vedno spodbujala to prakso. Komisija bo to prakso še naprej spodbujala, vendar meni, da se lahko širši ekonomski učinki na regionalni ravni v veliko primerih boljše ocenijo na ravni programov.
- (b) Priporočila Komisije državam članicam glede spremljanja upoštevajo potrebe prihodnjih vrednotenj, v katerih bodo podatki o projektih še naprej igrali zelo pomembno vlogo. Novo orodje za elektronsko izmenjavo informacij bo pospešilo zbiranje strukturiranih podatkov o projektih, ki jih je treba navesti v skladu z izvedbeno Uredbo Komisije.

Letna poročila o izvajanju bodo morala vsebovati informacije o napredku in financiranju velikih projektov.

- (c) Novi obrazci vlog zlasti zahtevajo opis začetnega stanja z navedbo ustreznih kazalnikov donosa in prispevka k izpolnjevanju ciljev programa.

65. Komisija meni, da je glede na veliko količino sredstev, ki so na voljo za velike projekte, pomembno, da se zanje uvedejo dodatne zahteve in pregledi. Pri vsakem takem pregledu, ki ga predlaga Sodišče, bi bilo treba upoštevati, kako so se izboljšali postopki, ki jih je predlagala Komisija, v obdobju 2007–2013.
