



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 5

2013

ISSN 1831-094X

ALI SO SREDSTVA KOHEZIJSKE POLITIKE
EU ZA **CESTE** DOBRO PORABLJENA?



Posebno poročilo št. 5 // 2013

ALI SO SREDSTVA KOHEZIJSKE POLITIKE EU ZA CESTE DOBRO PORABLJENA?

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

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

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Posebno poročilo št. 5 // 2013

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2013

ISBN 978-92-9241-285-2
doi:10.2865/83655

© Evropska unija, 2013
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

KAZALO

Odstavek

	GLOSAR
I–VI	POVZETEK
1–5	UVOD
1–5	SREDSTVA KOHEZIJSKE POLITIKE IN NALOŽBE V CESTNE PROJEKTE
6–9	OBSEG REVIZIJE
10–50	OPAŽANJA
10–21	REVIDIRANI CESTNI PROJEKTI SO DELNO DOSEGLI NAČRTOVANE REZULTATE
11–12	ZA CESTNE PROJEKTE SO BILI DOLOČENI CILJI, ...
13	... VENDAR NJIHOVEGA UČINKA NA GOSPODARSKI RAZVOJ NI BILO MOGOČE OCENITI ...
14–18	... IN VEČINA DONOSOV OD NALOŽB JE BILA NIŽJA OD NAČRTOVANIH, ...
19–21	... KLJUB TEMU PA SO PROJEKTI OČITNO IZBOLJŠALI VARNOST V CESTNEM PROMETU IN PRIPOMOGLI K SKRAJŠANJU POTOVALNEGA ČASA
22–50	VEČJE PROMETNE ZMOGLJIVOSTI BI BILO MOGOČE DOSEČI Z NIŽJIMI STROŠKI
23–26	RAZLIČNI NAČINI PRIMERJANJA STROŠKOV ZA CESTE
27–30	CESTNI PROJEKTI SO SE VEČINOMA IZVAJALI V SKLADU Z NAJGOSPODARNEJŠIM POTEKOM CESTE
31	PROMETNE NAPOVEDI V VEČINI PRIMEROV NISO BILE SKLADNE Z DEJANSKO UPORABO CEST
32–34	STROŠKI NA UPORABNIKA SE BISTVENO RAZLIKUJEJO

- 35–37 GRADNJA HITRIH CEST JE BILA OČITNO CENEJŠA OD GRADNJE AVTOCEST
- 38–40 NAJBOLJŠA MOGOČA CENA NI BILA DOSEŽENA PRI VSEH REVIDIRANIH PROJEKTIH
- 41–44 V STROŠKIH ZA CESTNE DODATKE IN POVOZNE POVRŠINE MOSTOV SO PRECEJŠNJE RAZLIKE
- 45–50 PRI ENAJSTIH PROJEKTIH SO BILI STROŠKI PREKORAČENI ZA VEČ KOT 20 %

51–55 **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

PRILOGA I – PREGLED REVIDIRANIH PROJEKTOV

PRILOGA II – PRIMERJAVA SKUPNIH STROŠKOV, GRADBENIH STROŠKOV IN STROŠKOV GRADNJE VOZIŠČA PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH NA 1 000 m² V EUR

ODGOVORI KOMISIJE

GLOSAR



Avtocesta: Avtocesta je cesta, ki je posebej zasnovana in zgrajena za promet motornih vozil in nima neposrednega dostopa do sosednjih zemljišč ter

- (i) ima, razen na posebnih točkah ali začasno, ločeni vozišči za dvosmerni promet, med katerima je vmesni pas, ki ni namenjen prometu, izjemoma pa sta lahko ločeni tudi drugače;
- (ii) se na istem nivoju ne križa z nobeno cesto, železniško ali tramvajsko progo ali pešpotjo ter
- (iii) je opremljena z znaki za avtocesto.



Hitra cesta: Hitra cesta je cesta, rezervirana za motorna vozila, ki je dostopna le s priključkov ali nadzorovanih križišč ter

- (i) na kateri ni dovoljeno ustavljanje in parkiranje na vozišču;
- (ii) ki se na istem nivoju ne križa z nobeno drugo cesto, železniško ali tramvajsko progo ali pešpotjo ter
- (iii) ima v večini primerov vsaj štiri vozne pasove. Omejitev hitrosti na hitrih cestah je najpogosteje 110 km/h.

Javno naročanje z uporabo matematične formule: Razpisni postopek, pri katerem se izključijo nevzdržno nizke ponudbe. Z matematično formulo se izračuna cenovna meja in ponudbe pod to mejo se izločijo iz nadaljnega vrednotenja.

OP: operativni program

PLDP: Povprečni letni dnevni promet – najpogosteje uporabljena metoda za štetje prometa. Pomeni povprečno število vozil, ki v 24 urah prečkajo merilno točko. Zato upošteva promet v bolj in manj prometnih obdobjih v enem letu.

Potek ceste: Cestna trasa, opredeljena kot niz vodoravnih tangent in krivin.

Projekti na zelenih območjih: Projekti gradnje na nepozidanih zemljiščih v mestu ali na podeželju, ki se uporabljajo za kmetijstvo, krajinsko oblikovanje ali so naravno zaraščena. Prenove včasih vsebujejo elemente projektov na zelenih območjih, na primer, kadar se obstoječi cesti doda vozni pas.

Veliki projekt ESRR: Projekt, sofinanciran iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, katerega skupni upravičeni stroški presegajo 50 milijonov EUR.

POVZETEK

I.

EU je za obdobje 2000–2013 dodelila okoli 65 milijard EUR iz ESRR in Kohezijskega sklada za sofinanciranje gradnje in obnove cest.

II.

Sodišče je revidiralo 24 cestnih naložbenih projektov Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada v Nemčiji, Grčiji, na Poljskem in v Španiji, da bi ocenilo, ali so z razumnimi stroški dosegli svoje cilje. Skupni stroški revidiranih projektov so presegali 3 milijarde EUR.

III.

Sodišče je prišlo do zaključka, da so cestni projekti delno prinesli rezultate in dosegli svoj namen. Vsi revidirani cestni projekti so zlasti skrajšali potovalni čas in izboljšali varnost v cestnem prometu. Toda več projektov ni doseglo načrtovanih donosov od naložb, kot je bilo predvideno v analizah stroškov in koristi. Poleg tega ni bilo mogoče oceniti dodatnega gospodarskega razvoja, ki bi bil posledica realizacije projektov, ker ni bilo merljivih kazalnikov.

IV.

Sodišče je prišlo tudi do zaključka, da je bilo zagotavljanju stroškovne učinkovitosti projektov namenjene premalo pozornosti. Pri večini revidiranih projektov napovedi prometa niso bile točne. Izbrana vrsta ceste ni bila najprimernejša za promet, ki je potekal po njej. Upravičenci so dajali prednost avtocestam tudi na tistih odsekih, kjer bi prometne potrebe izpolnile hitre ceste. V primerjavi s prvotnim načrtom so se stroški v povprečju povečali za 23 %, čas pa je bil v povprečju prekoračen za devet mesecev ali 41 % glede na prvotne roke, določene v gradbenih pogodbah.

V.

Najnižji stroški gradnje vozišč so bili ugotovljeni pri projektih, revidiranih v Nemčiji, sledili pa so jim grški, španski in poljski projekti. Tudi strošek na uporabnika je bil najnižji v Nemčiji, najvišji pa v Španiji. Nekatere prakse javnega naročanja niso zagotovile optimalnih stroškov.

VI.

Sodišče priporoča, naj:

- (a) Komisija analizira razlike pri stroških gradnje vozišč v državah članicah, da bi ugotovila vzroke za precejšnje razlike v cenah te gradnje ter zagotovila, da se bodo v prihodnosti uporabljale najboljše prakse;
- (b) se za cestne projekte, ki jih sofinancira EU, uvede obveznost določitve jasnih ciljev, dopoljenih s kazalniki za skrajšanje potovalnega časa, večjo varnost v cestnem prometu, izboljšanje zmogljivosti in učinke na gospodarstvo. Sofinanciranje naj bo odvisno od uporabe smiselnih in stroškovno učinkovitih tehničnih rešitev, ki naj bodo skladne z ugotovljenimi najboljšimi praksami in ukrepi držav članic, da se zagotovi mednarodna konkurenca na nacionalnih in/ali regionalnih gradbenih trgih, sistemi javnega naročanja pa naj se osredotočijo na najgospodarnejše ponudbe;
- (c) Komisija spodbudi izmenjavo najboljših praks med nacionalnimi upravami za ceste v zvezi z optimalnimi tehničnimi rešitvami za cestne projekte na podlagi zanesljivih prometnih napovedi;
- (d) Komisija razmisli o uvedbi informacijske podatkovne zbirke o stroških na enoto na ravni Evropske unije za inženirje, ki pripravljajo ceno novih projektov, da se upravičencem pomaga znižati cene v okviru javnega naročanja.

UVOD

SREDSTVA KOHEZIJSKE POLITIKE IN NALOŽBE V CESTNE PROJEKTE

1. Povečanje dostopnosti je ključnega pomena za krepitev nacionalnih in/ali regionalnih gospodarstev, kohezije ter konkurenčnosti. Izboljšanje cestnega omrežja je pomemben element za povečevanje mobilnosti ljudi in blaga ter posledično ustvarjanje pogojev za gospodarsko rast.
2. Ker se naložbe v cestno infrastrukturo financirajo iz sredstev kohezijske politike, zanje veljajo pravila deljenega upravljanja. Komisija v okviru kohezijske politike izdaja smernice za pripravo operativnih programov. Na začetku programskega obdobja se z državami članicami pogaja o posameznih operativnih programih, ki so jih pripravile, in jih potrdi. Njena naloga je tudi nadziranje vzpostavljanja in delovanja upravljavskih in kontrolnih sistemov v državah članicah. Pozneje je njena glavna naloga spremljanje izvajanja operativnih programov, vendar ne sodeluje v tekočem upravljanju posameznih projektov. Komisija prejme letna poročila o izvajanju od držav članic in sodeluje v nadzornih odborih¹. Ima končno odgovornost za izvrševanje proračuna².
3. Vsaka država članica se odloči, kateri organi upravljanja sodelujejo v upravljanju sofinanciranja EU za ceste, saj se lahko odhodki za ceste obravnavajo na vseh ravneh upravljanja, vključno z ministrstvi za promet, nacionalnimi ali regionalnimi agencijami za ceste, okrožnimi upravami in lokalnimi organi.
4. Naložbe v infrastrukturo v državah članicah se v glavnem financirajo iz njihovih nacionalnih sredstev. Po izračunu Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) so države članice EU samo v letu 2010 za naložbe v cestno infrastrukturo porabile okoli 66 milijard EUR³. V zadnjih dveh programskih obdobjih je EU zagotovila v povprečju okoli 4,9 milijarde EUR na leto za naložbe v cestno infrastrukturo prek skladov kohezijske politike in projektov TEN-T⁴. V državah članicah, ki jim je bilo dodeljenih največ sredstev kohezijske politike, EU sofinancira veliko večino cestnih projektov⁵.

¹ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25).

² Člen 17(1) Pogodbe o Evropski uniji (UL C 326, 26.10.2012, str. 13) in člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 326, 26.10.2012, str. 47).

³ Statistični podatki mednarodnega prometnega foruma OECD, *Road infrastructure gross investment spending*, <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>

⁴ TEN-T – instrument vseevropska prometna omrežja, ki ga upravlja Izvajalska agencija za TEN-T.

⁵ Drugi nedomači viri financiranja cestnih projektov so posojila EIB in Svetovne banke ter podpora finančnih instrumentov TEN-T.

5. Načrtovana poraba sredstev kohezijske politike za ceste znaša skupaj okoli 65 milijard EUR za programski obdobji med letoma 2000 in 2013⁶. V skladu z vrednotenjem programskega obdobja 2000–2006, je bilo s temi sredstvi sofinanciranih skoraj 8 000 projektov, v okviru katerih je bilo zgrajenih okoli 75 000 km⁷ cest⁸.

⁶ Sofinanciranje EU v povprečju pri revidiranih projektih znaša 44 % skupnih stroškov.

⁷ Od skupaj 75 000 km cest je bilo na novo zgrajenih 12 744 km, 62 256 km pa je bilo obnovljenih.

⁸ Vir: *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 co-financed by the European Fund for Regional Development*, januar 2010, Steer Davies Gleave, London (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp5a_final_report_summary.pdf).

TABELA 1

NAČRTOVANI ODHODKI ZA CESTE IZ SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE (V MILIJONIH EUR)

2000–2006		2007–2013	
Kohezijski sklad	4 629	Sredstva kohezijske politike	
ESRR	19 288		
od tega:			
Avtoceste	4 416	Avtoceste	4 577
Nacionalne ceste	2 405	Avtoceste (za omrežje TEN-T)	18 565
Regionalne/lokalne ceste	2 908	Nacionalne ceste	7 041
Ceste (ni določeno)	9 558	Regionalne/lokalne ceste	10 581
SKUPAJ	23 917	SKUPAJ	40 764

Vir: Evropska komisija.

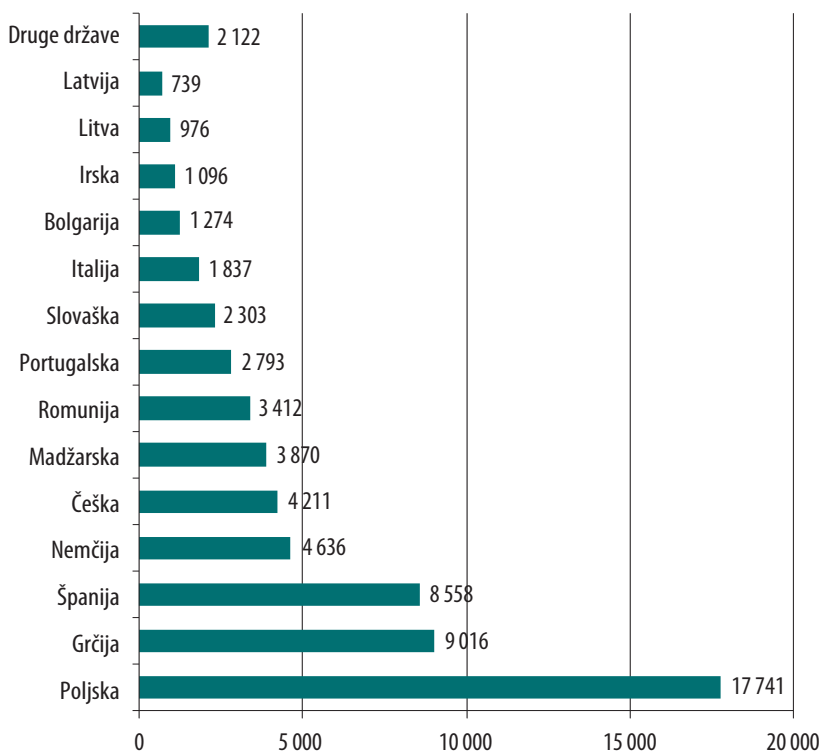
OBSEG REVIZIJE

6. Sodišče je izvedlo revizijo, s katero je obravnavalo glavno vprašanje: „Ali so cestni infrastrukturni projekti, sofinancirani iz sredstev kohezijske politike EU, dosegli svoje cilje z razumnimi stroški?“ Zastavljeni sta bili še dve podvprašanji: (i) „Ali so revidirani cestni projekti dosegli svoje cilje?“ in (ii) „Ali so se projekti upravljali tako, da so se zagotovili razumni stroški?“
7. V revizijo so bili zajeti sofinancirani cestni projekti v Nemčiji (DE), Grčiji (EL), na Poljskem (PL) in v Španiji (ES)⁹. Te štiri države članice so v obdobju 2000–2013 prejele največ sredstev kohezijske politike za ceste (glej **diagram 1**), kar predstavlja približno 62 % vsega sofinanciranja EU za ceste.

⁹ Evropsko računsko sodišče je že poročalo o sofinanciranju prometne infrastrukture s strani EU (glej Posebno poročilo št. 1/93 o financiranju prometne infrastrukture (UL C 69, 11.3.1993); Posebno poročilo št. 8/2010 – Izboljševanje prevozne zmogljivosti na vseevropskih železniških oseh: ali so bile investicije EU v železniško infrastrukturo uspešne? in Posebno poročilo št. 4/2012 – Uporaba strukturnih skladov in kohezijskega sklada za sofinanciranje prometne infrastrukture v morskih pristaniščih: uspešna naložba? (<http://eca.europa.eu>)).

DIAGRAM 1

RAZČLENITEV NAČRTOVANEGA SOFINANCIRANJA ZA CESTE IZ SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE MED LETOMA 2000 IN 2013 PO DRŽAVAH, V MILIJONIH EUR¹



¹ „Druge države“ v diagramu so vse druge države članice EU, razen Luksemburga in Danske, ki nista imela evidentirane nobene porabe v zvezi s cestami.

Vir: Izračuni Sodišča na podlagi podatkov Evropske komisije.

- 8.** V revizijo je bil vključen vzorec treh projektov iz dveh operativnih programov z najvišjo porabo za ceste iz vsake od štirih izbranih držav članic. Vzorec 24 projektov je bil naključno izbran iz predhodno izbrane populacije¹⁰. Revizija je zajela avtoceste (10 projektov), hitre ceste (10 projektov) in običajne dvopasovne magistralne ceste (4 projekti). Seznam vseh revidiranih projektov s kratkim opisom njihove vsebine in podrobnostmi o stroških je v **Prilogi I**.
- 9.** Uporabljeni revizijski postopki so zajemali pregled dokumentacije, pogovore z revidiranci, analizo sistemov za upravljanje projektov, ocene strokovnjakov in preverjanje izložkov in izidov projektov na kraju samem.

¹⁰ Izbirna merila so bila: skupni stroški projektov so morali presegati 5 milijonov EUR, projekti so morali biti dokončani in odprti za promet, poleg tega pa so morali imeti vsaj en most. Veliki projekti ESRR ali projekti Kohezijskega sklada so morali predstavljati polovico projektov iz vsake države članice.

OPAŽANJA

REVIDIRANI CESTNI PROJEKTI SO DELNO DOSEGLI NAČRTOVANE REZULTATE

- 10.** Sodišče je pri analizi smotrnosti cestnih projektov upoštevalo naslednja merila:
- (i) določitev ciljev razvoja prometne infrastrukture,
 - (ii) merljiv učinek na gospodarski razvoj na podlagi ustreznih kazalnikov,
 - (iii) ekonomska sposobnost izvedenih naložb in
 - (iv) doseganje rezultatov pri kvantitativnih in/ali kvalitativnih izboljšavah.

ZA CESTNE PROJEKTE SO BILI DOLOČENI CILJI, ...

- 11.** Cilji cestnih projektov se običajno nanašajo na nacionalne ali regionalne cilje v zvezi z gospodarskim razvojem in medregionalne prometne potrebe. Na operativni ravni so cilji najpogosteje skrajšan potovalni čas, večja varnost v cestnem prometu, manjše število zastojev in manj onesnaževanja. Med načini za doseganje teh ciljev sta povečanje zmogljivosti in kakovosti obstoječega cestnega omrežja z gradnjo novih alternativnih povezav (pri osmih revidiranih projektih je bila zgrajena obvoznica) ali temeljita obnova cest (pri sedmih revidiranih projektih).
- 12.** Pri 21 od 24 revidiranih projektov so bili določeni cilji v smislu pričakovanih izidov. Pri treh projektih ni bila opravljena analiza potreb, zato so bili izvedeni na podlagi splošnega strinjanja odločevalcev o slabem stanju obstoječih povezav.

... VENDAR NJIHOVEGA UČINKA NA GOSPODARSKI RAZVOJ NI BILO MOGOČE OCENITI ...

- 13.** V vseh vlogah za pomoč za velike projekte ESRR ali projekte Kohezijskega sklada¹¹ (enajst revidiranih projektov) in v dodatnih osmih projektih vlogah je bil podrobno opisan pričakovani učinek na gospodarski razvoj (npr. število novih delovnih mest v regiji, število delovnih mest zaradi gradbenih in vzdrževalnih del, potencialna turistična dejavnost). Toda zaradi pomanjkanja ustreznih kazalnikov (npr. dejansko ustvarjena nova delovna mesta, delež novega tranzitnega prometa, število novih podjetij v regiji) je bilo poročanje o dosežkih projektov osredotočeno na znesek porabljenih sredstev in ustvarjene fizične izločke, ni pa vključevalo skoraj nobenih informacij o učinkih projektov na lokalno gospodarstvo ali dejanskih koristih za uporabnike cest. Zato ni mogoče oceniti, ali so financirani projekti dejansko ustvarili pričakovani gospodarski učinek.

¹¹ Evropska komisija se o sofinanciranju teh vlog odloči *ad hoc*.

¹² Izjeme so bile: cesta DK43 v mestu Częstochowa (PL), Keratea–Lavrio in Solun–Kilkis (EL), Jaraicejo (ES), cesta L132 (DE).

... IN VEČINA DONOSOV OD NALOŽB JE BILA NIŽJA OD NAČRTOVANIH, ...

- 14.** Za 19 do 24¹² projektov so bile izvedene analize ekonomske sposobnosti, da bi se ocenilo, ali bodo projekti prinesli zadostne donose od naložb. Uporabljeni kazalniki so zajemali ekonomsko čisto sedanjo vrednost, ekonomsko stopnjo donosa in razmerje med koristmi in stroški (K/S), ki je bilo na voljo za vseh 19 projektov. To razmerje je odvisno od ocenjenih stroškov projekta in od ocenjenih prihodnjih gospodarskih koristi. Za ostalih pet projektov, ki niso bili veliki projekti, po mnenju organov upravljanja analize stroškov in koristi niso bile potrebne (na primer za projekt Jaraicejo (ES)) ali pa niso bile na voljo napovedi prometa (na primer za projekt Keratea–Lavrio (EL)).
- 15.** Na ravni EU se ne zahteva minimalno razmerje K/S za naložbe v cestno infrastrukturo, ki jih sofinancira EU. Kljub temu je Komisija vsem organom upravljanja zagotovila „Smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi“.

- 16.** Pri 14 od 19 projektov, za katere so bile na voljo informacije, je bila zabeležena manjša uporaba od pričakovane¹³ (glej **diagram 3**). Prav tako se je pokazalo, da so bili stroški revidiranih velikih projektov ESRR in projektov Kohezijskega sklada v povprečju za 26 % višji od stroškov, upoštevanih v študijah izvedljivosti¹⁴, zato naložbe niso bile tako ekonomsko sposobne, kot je bilo načrtovano.
- 17.** Dva revidirana velika projekta ESRR (A17 in A20) v Nemčiji sta bila uvrščena med „nujne“ v državnem naložbenem načrtu za ceste. Pri izračunu razmerja K/S za projekte z uporabo dejanskih podatkov, znanih po dokončanju projektov, jih ni mogoče uvrstiti med „nujno potrebne“, saj so se gradbeni stroški povečali za 50 % (A17) ali pa je bila količina prometa za 50 % nižja od sprva napovedane (A20).
- 18.** Podobno je bilo v Grčiji v vlogi za pomoč za koridor E75/PATHE, vključno z revidiranim odsekom, navedeno razmerje K/S 3,1. Skupni stroški projekta, navedeni v vlogi za pomoč, so znašali 278 milijonov EUR. Dejanski stroški projekta so znašali 378 milijonov EUR. Če bi vsi drugi dejavniki ostali nespremenjeni, bi dodatni stroški razmerje K/S zmanjšali na 2,3.

... KLJUB TEMU PA SO PROJEKTI OČITNO IZBOLJŠALI VARNOST V CESTNEM PROMETU IN PRIPOMOGLI K SKRAJŠANJU POTOVALNEGA ČASA

- 19.** Izboljšanje varnosti v cestnem prometu je bilo navedeno kot cilj v vseh projektih vlogah. Zlasti je bilo povečanje varnosti opazno pri dveh španskih in enem grškem avtocestnem projektu. Cilj dveh revidiranih projektov za avtocesto A66 (ES) je bil znižati stopnjo umrljivosti na cestah na največ 0,03 (število smrtnih žrtev na kilometer na leto) in stopnjo poškodovanih na največ 1,14. Statistični podatki za leto 2010 so pokazali, da je bila stopnja umrljivosti nič, stopnja poškodovanih pa samo 0,1. Projekt E75/PATHE (EL) je zmanjšal število smrtnih žrtev s povprečno 6 v obdobju 2001–2010 na nič. Dodatna dobra primera izboljšanja varnosti sta projekta v mestih Częstochowa (PL) in Loja (ES) (glej **fotografijo 1**), s katerima so bile odpravljene nenehne težave z nesrečami na železniških prehodih na istem nivoju.
- 20.** Sodišče je preizkusilo tudi skrajšanje potovalnega časa, doseženo pri tistih enajstih projektih, ki so imeli ta cilj in/ali pri katerih je bilo mogoče primerjalno preizkušanje. Vsi preizkusi so pokazali, da so zgrajeni cestni odseki v primerjavi z alternativnimi povezavami potovalni čas skrajšali tudi do 60 %. Vsi projekti so tudi dosegli skrajšanje potovalnega časa, predvideno v vlogah za pomoč.

¹³ Primerjalne analize razpoložljivih prometnih informacij kažejo na do 20-odstotno zmanjšanje povpraševanja po prometu leta 2011 v nekaterih revidiranih državah v primerjavi z letom 2010. Toda takega učinka ni bilo v prejšnjih letih. V Nemčiji in na Poljskem ni bilo opaženih bistvenih sprememb v povpraševanju po prometu.

¹⁴ Številka se nanaša na pričakovane skupne stroške revidiranih projektov, kot so bili predstavljeni v vlogah za pomoč.



© Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 1 – nov most v mestu Loja (ES), ki je odpravil težave pri križanju ceste in železnice na istem nivoju ter zmanjšal stopnjo nesreč na nič

¹⁵ A1, S8 in S7 (PL); Solun–Kilkis in Keratea–Lavrio (EL); S177 Pirna in B104 (DE).

- 21.** Čeprav so vsi revidirani projekti dosegli skrajšanje potovalnega časa, pri sedmih projektih¹⁵ ni bilo mogoče doseči celotnega mogočega skrajšanja časa, saj drugi deli teh tranzitnih poti niso omogočali enake hitrosti, zmogljivosti in varnostnih standardov kot revidirani odseki. Dva od teh (cesta A1 (PL) in Solun–Kilkis (EL)) bosta v bližnji prihodnosti priključena na ceste podobne vrste (v času revizije so se že izvajali potrebni projekti), pri ostalih pa problemi še ostajajo (glej **okvir** za podrobnosti).

OKVIR

TRIJE PRIMERI POTENCIALNIH DODATNIH IZBOLJŠANJ ZA DODATNO SKRAJŠANJE POTOVALNEGA ČASA

- o cesta S7 (PL) bo v prihodnjih letih povsem obnovljena, vendar je bila v času revizije povezana z odsekom s križanjem na istem nivoju, kar upočasnjuje promet;
- o cesta S8 (PL) je bila štiripasovna hitra cesta, ki se je na enem koncu zožila v običajno dvopasovno magistralno cesto, zaradi česar je bilo skrajšanje potovalnega časa, doseženo na odseku hitre ceste, skoraj izničeno. „Nadgrajuje se celotna dolžina ceste S8 iz Białystoka do Wrocława“;
- o cesta B104 (DE) je drugi odsek severne obvoznice v Schwerinu. Drugi odseki te obvoznice še niso zgrajeni.

VEČJE PROMETNE ZMOGLJIVOSTI BI BILO MOGOČE DOSEČI Z NIŽJIMI STROŠKI

22. Sodišče je stroške projektov ovrednotilo s primerjalnimi analizami na podlagi vhodnih cen na enoto za najbolj primerljive gradbene materiale in dela. Pri analiziranju razlogov za te stroške je bila posebna pozornost namenjena praksam upravljanja projektov (načrtovanje, javno naročanje in izvajanje), ki so bistvene za izvedbo projektov z najugodnejšimi stroški. Kot merilo je Sodišče uporabilo pričakovanje, da so bili projekti izvedeni v rokih in s stroški, določenimi v pogodbi.

RAZLIČNI NAČINI PRIMERJANJA STROŠKOV ZA CESTE

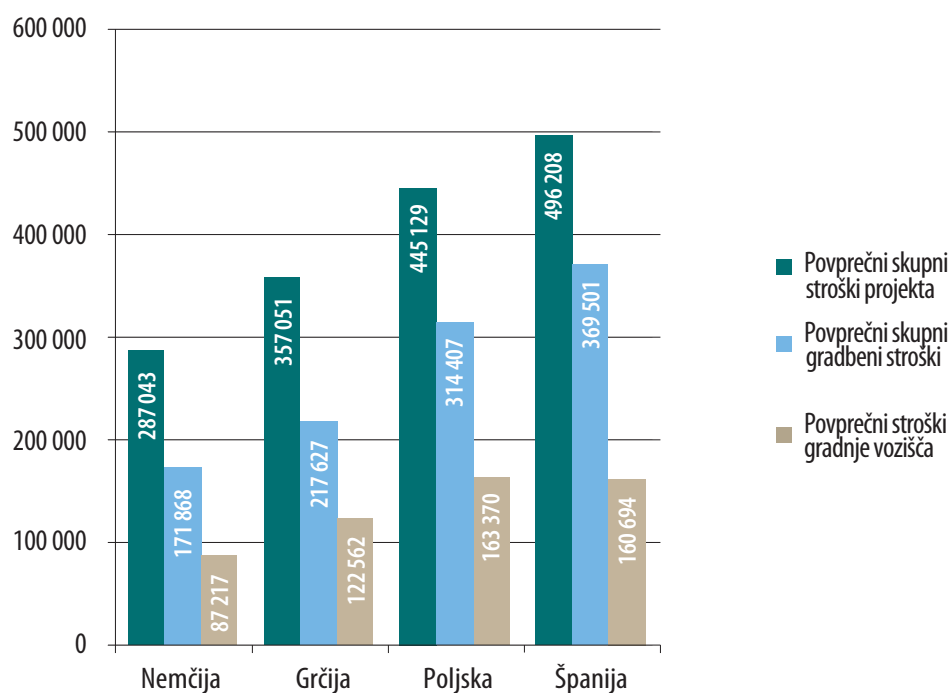
23. Sodišče je za vse revidirane projekte izračunalo tri kategorije stroškov:
- (a) skupni stroški projekta – stroške ceste na kilometer je preprosto izračunati, vendar posameznih projektov s tem podatkom ni mogoče pravično primerjati, saj se lahko geološki in naravni pogoji ter vrste del med projekti razlikujejo. Toda zneske skupnih stroškov projekta je mogoče uporabiti za analizo različnih vrst cest, na primer, strošek gradnje avtoceste v primerjavi s stroškom gradnje hitre ceste;
 - (b) skupni gradbeni stroški – ta kategorija zajema ves material in vsa dela, potrebna za izvedbo projektov. V skupne gradbene stroške v primerjavi s skupnimi stroški niso vključeni elementi, kot so nadzor in nakup zemljišč. Skupni gradbeni stroški kažejo cenovno raven, po kateri je mogoče graditi ceste v neki državi;
 - (c) stroški gradnje vozišča – ta kategorija zajema samo stroške gradnje vozišča ter izključuje načrtovanje in nadzor, gradbene objekte in cestne dodatke, kot so ograje in prometni znaki. Ta kategorija je najboljša za primerjavo stroškov projektov, saj ne zajema nobenih stroškov, povezanih z geološkimi ali naravnimi pogoji.
24. Zaradi izključitve razlik v stroških, ki so posledica različne širine cest, so bili vsi stroški izračunani na 1 000 m² vozišča. V **diagramu 2** so prikazani skupni stroški projekta, skupni gradbeni stroški in stroški gradnje vozišča na 1000 m² vozišča. Diagram vsebuje primerjalni pregled stroškovnih ravni za projekte, vključene v revizijo. Podrobne informacije o različnih vrstah stroškov na ravni projektov so v **Prilogi II**.

25. Diagram 2 kaže, da:

- so imeli revidirani projekti v Nemčiji najnižje stroške na 1 000 m² v vseh treh kategorijah. Ni dokazov, da bi bilo to mogoče pojasniti s stroški dela;
- so med revidiranimi projekti v Španiji precejšnje razlike med skupnimi gradbenimi stroški in stroški gradnje vozišča. To kaže na veliko uporabo gradbenih objektov, kot so mostovi ali predori;
- so povprečni stroški gradnje vozišča najvišji pri revidiranih projektih na Poljskem, takoj za njimi pa so revidirani projekti v Španiji.

DIAGRAM 2

POVPREČNI SKUPNI STROŠKI PROJEKTA, SKUPNI GRADBENI STROŠKI IN STROŠKI GRADNJE VOZIŠČA PRI REVIDIRANIH CESTNIH PROJEKTIH PO DRŽAVAH ČLANICAH NA 1 000 m² V EUR¹



¹ Pri primerjavi poljskih projektov je bil v vseh izračunih uporabljen dolgoročni povprečni menjalni tečaj 4 PLN = 1 EUR.
Vir: Izračun Računskega sodišča.

- 26.** Na stroške cestnega projekta lahko vplivajo (i) potek ceste in potreba po nakupu zemljišč, (ii) tehnične specifikacije na podlagi napovedi prometa in veljavni gradbeni standardi, (iii) sistemi javnega naročanja in konkurenčnost trga ter (iv) upravljanje projekta med dejansko gradnjo. V nadaljevanju so analizirani ti dejavniki na podlagi rezultatov revizije.

¹⁶ S177 Radeberg (DE), A1 (PL), E75/PATHE in A2 Nymphopetra–Asprovalta (EL), A7 La Herradura (ES).

CESTNI PROJEKTI SO SE VEČINOMA IZVAJALI V SKLADU Z NAJGOSPODARNEJŠIM POTEKOM CESTE

- 27.** Sodišče je pri vseh 24 revidiranih projektih preverilo, ali je bil izbran najgospodarnejši potek ceste. Pri vseh projektih so bili preverjeni alternativni poteki cest in kjer je bilo mogoče, so bili pogoji preverjeni med obiski na kraju samem.
- 28.** Pri 19 projektih so obstajali zadostni razlogi za potrditev gospodarske prednosti izbranih potekov cest. Pri petih¹⁶ projektih ceste niso bile zgrajene v skladu z najgospodarnejšim potekom zaradi okoljskih omejitev ali nasprotovanja lokalnih prebivalcev/organov. Projekt E75/PATHE (EL) je bil, na primer, zgrajen na zahtevnem goratem območju, da ne bi zaprl dostopa do obale v mestih Kamena Vourla in Agios Konstantinos.
- 29.** Pri osmih cestah je bil izbran potek po že obstoječih cestah. Pri ostalih 16 projektih na zelenih območjih so bili stroški skoraj dvakrat višji kot pri cestah, zgrajenih na obstoječih potekih, saj so imeli dodatne stroške z nakupom zemljišč in potrebnimi zemeljskimi deli. Povprečni skupni stroški revidiranih projektov na zelenih območjih so znašali 9,4 milijona EUR na km, pri cestah, zgrajenih na obstoječih potekih, pa so povprečni skupni stroški znašali 4,7 milijona EUR, torej je ceneje graditi na obstoječih potekih cest.

30. V enem primeru je izbira obstoječega poteka ceste povečala stroške. Projekt gradnje hitre ceste S7 (PL) se je izkazal za dražjega od gradnje podobne ceste S8 (PL), ki je bila zgrajena kot projekt na zelenem območju. Za nadgradnjo ceste S7 v hitro cesto v skladu s standardi je bilo treba zaradi ohranitve dostopa lokalnih prebivalcev ob celotni dolžini nove hitre ceste zgraditi zbiralne ceste¹⁷.

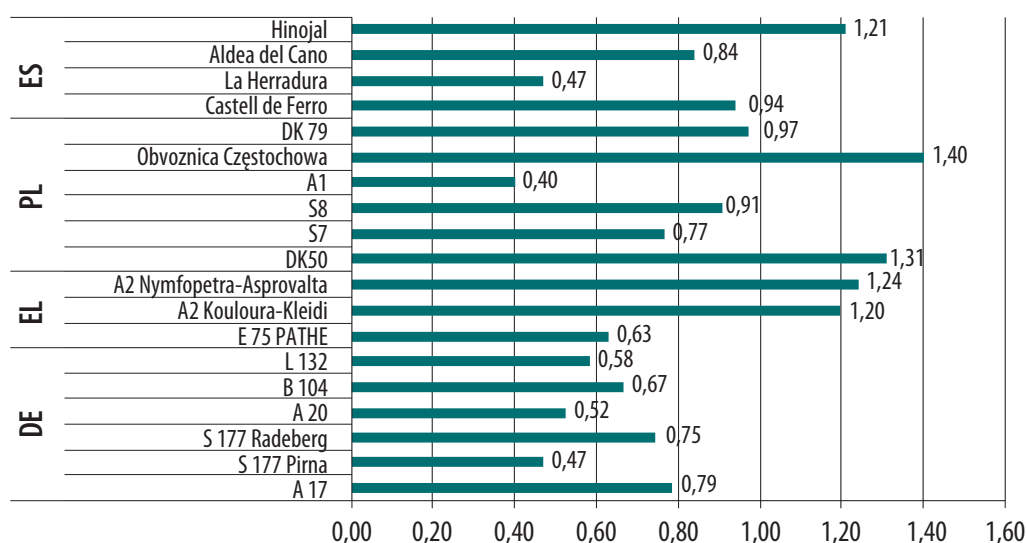
¹⁷ Zbiralna cesta je običajna dvopasovna cesta, ki zbira promet od/do zemljišč ob cestah, na katere se ni mogoče vključiti kjer koli, kot so avtoceste in hitre ceste.

PROMETNE NAPOVEDI V VEČINI PRIMEROV NISO BILE SKLADNE Z DEJANSKO UPORABO CEST

31. Načrti cest in določitev njihovih tehničnih specifikacij temeljijo na napovedih prometa. Sodišče je analiziralo točnost napovedi prometa za 19 projektov, za katere so bili na voljo načrtovani in tekoči podatki o prometu. Pri petih projektih se je dejanska količina prometa od napovedi razlikovala za manj kot 20 %. V enajstih primerih je znašala med 21 % in 50 %, v treh primerih pa je bila razlika 51 % ali več (štiri napovedi so bile prenizke, deset pa jih je bilo previsokih) (glej **diagram 3**, v katerem so napovedi prometa primerjane s podatki, pridobljenimi s štetjem dejanskega prometa).

DIAGRAM 3

IZMERJENI PLDP V PRIMERJAVI Z NAPOVEDJO



Opomba: vrednost 1 pomeni, da sta dejanski in napovedani promet enaka.

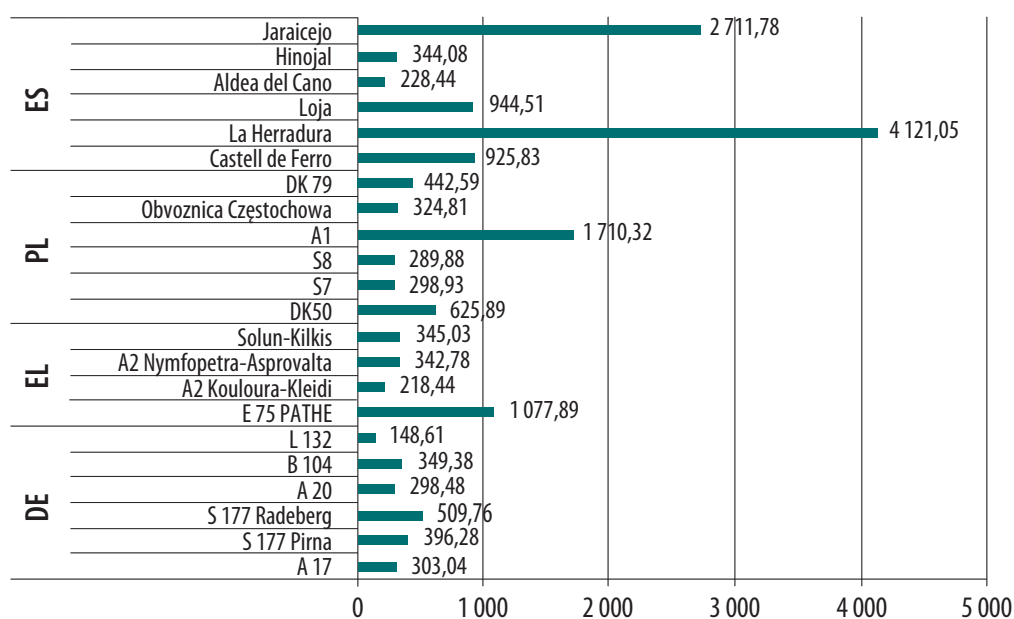
Vir: Izračun Računskega sodišča.

STROŠKI NA UPORABNIKA SE BISTVENO RAZLIKUJEJO

32. Sodišče je izračunalo skupne stroške projektov glede na izmerjeni PLDP. Ta izračun, ki je predstavljen v **diagramu 4**, temelji na podatkih, pridobljenih s štetjem prometa, in predstavlja stroške enega kilometra ceste, deljenega s povprečnim številom dnevni uporabnikov.
33. Med revidiranimi projekti so bili povprečni stroški kilometra ceste na PLDP več kot štirikrat višji v Španiji kot v Nemčiji, Poljska in Grčija pa stali bili med obema skrajnostma.

DIAGRAM 4

SKUPNI STROŠKI ENEGA KILOMETRA REVIDIRANIH CESTNIH PROJEKTOV GLEDE NA PODATKE, PRIDOBLENE S ŠTETJEM PROMETA (PLDP), V EUR



Vir: Izračun Računskega sodišča.

- 34.** Projekt La Herradura (ES) je imel najvišje stroške na uporabnika. Bil je tehnično zahteven in za dokončanje predorov je bilo potrebnih veliko zemeljskih del, dejanski promet pa je znašal manj kot 50 % načrtovane- ga PLDP. Drugi projekti, ki so imeli bistveno višje stroške na dnevnega uporabnika, so bodisi tehnično zahtevni (vključujejo številne gradbene objekte, kot so mostovi in predori¹⁸) bodisi nimajo veliko prometa¹⁹.

¹⁸ Loja (ES), E75 Pathe (EL), DK50 (PL).

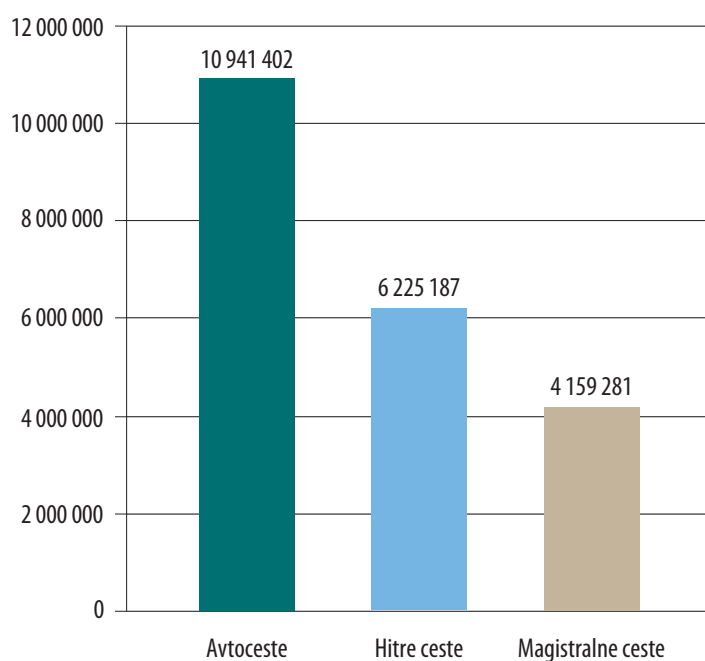
¹⁹ Jaraicejo (ES), S17 Radeberg (DE), A1 (PL).

GRADNJA HITRIH CEST JE BILA OČITNO CENEJŠA OD GRADNJE AVTOCEST

- 35.** Ključna tehnična odločitev, ki določa prihodnje stroške ceste, je odločitev o vrsti ceste, ki se bo gradila. Skupni stroški na kilometer za vrste cest iz vzorca Sodišča so navedeni v **diagramu 5**. Gradnja standardne avtoceste je lahko več kot dvakrat dražja od gradnje drugih dveh vrst cest.

DIAGRAM 5

POVPREČNI SKUPNI STROŠKI RAZLIČNIH VRST REVIDIRANIH CEST¹ NA KILOMETER V EUR



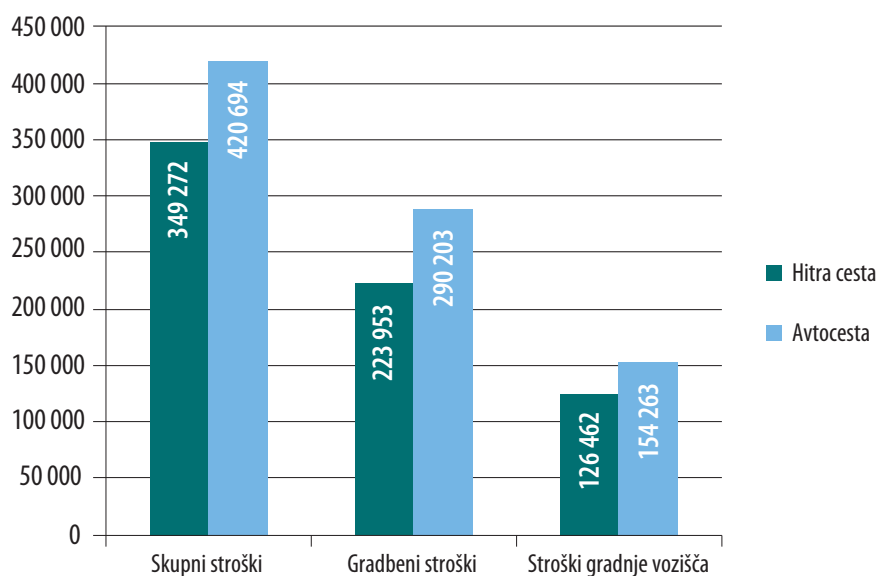
¹ Izračuni temeljijo na skupnih stroških 24 revidiranih projektov.
Vir: Izračun Računskega sodišča.

36. Sodišče je izračunalo povprečne skupne stroške, skupne gradbene stroške in stroške gradnje vozišča za dve najbolj primerljivi vrsti cest – avtoceste in hitre ceste. **Diagram 6** potrjuje, da so bile za hitre ceste v vseh stroškovnih kategorijah potrebne manjše naložbe kot za avtoceste. Razloge za razliko v stroških je mogoče pripisati dvema glavnima kategorijama: (i) pri hitrih cestah je cestni koridor ožji, zato so stroški za nakup zemljišč in gradnjo nižji, (ii) obstoječi poteki običajnih magistralnih cest se lahko nadgradijo v standardne hitre ceste, saj so načrtovane za nižje hitrosti, za avtoceste pa je običajno potreben povsem nov cestni potek²⁰.

²⁰ Pri dveh revidiranih hitrih cestah, zgrajenih na zelenem območju, S8 (PL) in Solun–Kilkis (EL), so povprečni skupni stroški znašali 4,2 milijona EUR na kilometer. To je nižje od povprečnih stroškov na kilometer za vse hitre ceste.

DIAGRAM 6

POVPREČNI SKUPNI STROŠKI PROJEKTA, GRADBENI STROŠKI IN STROŠKI GRADNJE VOZIŠČA NA 1 000 m² REVIDIRANIH AVTOCEST IN HITRIH CEST V EUR



Vir: Izračun Računskega sodišča.

- 37.** Ker imajo revidirane hitre ceste dve smerni vozišči z vsaj štirimi voznimi pasovi, lahko po njih poteka primerljiva količina prometa ob zagotavljanju podobnih varnostnih standardov kot na avtocestah. Pri revidiranih projektih za hitre ceste je zabeležen povprečni PLDP znašal 16 950, pri osmih primerljivih projektih štiripasovnih avtocest pa je bil zabeležen povprečni PLDP 13 398. Samo v dveh primerih je bil pri štiripasovnih avtocestah zabeležen PLDP, višji od povprečnega PLDP za hitre ceste. To kaže, da bi bile za promet na vsaj šestih avtocestah dovolj standardne hitre ceste.



© Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 2 – Hitra cesta S8 na Poljskem

NAJBOLJŠA MOGOČA CENA NI BILA DOSEŽENA PRI VSEH REVIDIRANIH PROJEKTIH

- 38.** Države članice iz vzorca Sodišča so imele različne sisteme javnega naročanja. V Grčiji in Španiji je cene vhodnih gradbenih enot določil upravni organ, ponudniki so ponudili popuste na „uradne cene“²¹, vsa naslednja povečanja stroškov na enoto pa so bila pokrita s pogodbami o „dodatnih stroških“. Na Poljskem in v Nemčiji so bile ponudbe razčlenjene po postavkah in ponudniki so lahko ponudili svoje cene za vsako vhodno enoto. V Nemčiji so bili cestni koridorji v okviru javnega naročanja razdeljeni na krajše enote, in sicer dolžine 1,5 do 5 km. V drugih revidiranih državah so bila javna naročila za projekte oddajana v enem sklopu²².

²¹ V Španiji so bili ponujeni popusti na skupno ceno, v Grčiji pa na skupine del in materialov.

²² Razen za projekt E75/PATHE (EL) so bila javna naročila oddana v dveh sklopih. Na Poljskem in v Grčiji so bila velika javna naročila oddana podjetjem za upravljanje velikih projektov zaradi visokih kapitalskih zahtev, določenih v fazi javnega naročanja.

- 39.** V Grčiji in Španiji je bil pogoj za vključitev v postopke javnega naročanja predhodni vpis v registra kvalifikacij²³, ki ju vodita ministrstvi za gospodarstvo²⁴, na Poljskem in v Nemčiji pa lahko vsa podjetja neposredno sodelujejo v objavljenih postopkih javnega naročanja.
- 40.** Pri osmih projektih so organi sklenili pogodbe s ponudniki, ki niso ponudili najnižje cene med tehnično skladnimi ponudbami. Pri treh projektih v Španiji in štirih v Grčiji so bila naročila oddana z uporabo matematične formule, zaradi česar so bila izključena podjetja, ki so oddala nizke ponudbe (pod 10 % povprečne ponujene cene). Praksa uporabe matematične formule je bila v Grčiji in Španiji postopno ukinjena. Komisija je uporabila 10-odstotno kazen za vse projekte v Grčiji, pri katerih je bilo uporabljeno tovrstno naročanje. Nekatera podjetja, izključena iz postopkov javnega naročanja, so pozneje ustanovila skupna podjetja z zmagovalnimi ponudniki²⁵, zagotovila gradbene storitve in prejela plačila na podlagi višjih cen na enoto iz zmagovalne ponudbe.

V STROŠKIH ZA CESTNE DODATKE IN POVOZNE POVRŠINE MOSTOV SO PRECEJŠNJE RAZLIKE

- 41.** V Evropi se ceste gradijo v skladu s splošnimi standardi, ki veljajo za zahteve za vsako vrsto ceste, posebni predpisi v zvezi s cestnimi dodatki in označbami pa so še vedno razdrobljeni. Standardi za cestne dodatke, kot so prometni znaki in nekatere varnostne ograje, na primer niso poenoteni, zato je vstop na nacionalne trge oviran. Znak napredka je nov usklajen evropski standard učinkovitosti (EN01317-5), ki velja od 1. januarja 2011 in organom, pristojnim za ceste, in proizvajalcem omogoča, da izrazijo učinkovitost izdelka na enoten evropski način. Oblika varnostnih ograj se še vedno razlikuje med različnimi državami, zato je težko doseči ekonomijo obsega. V **diagramu 7** so predstavljene razlike v cenah na različnih trgih za podobne cestne varnostne ograje, ki kažejo, da je razlika med najnižjo in najvišjo povprečno ceno 75 %.
- 42.** Kot specifično stroškovno postavko, ki jo je mogoče zlahka primerjati, je Sodišče preučilo stroške povozne površine mostov v vseh revidiranih projektih. Rezultati (glej **diagram 8**) kažejo, da so mostovi v Španiji bistveno cenejši kot v drugih revidiranih državah.

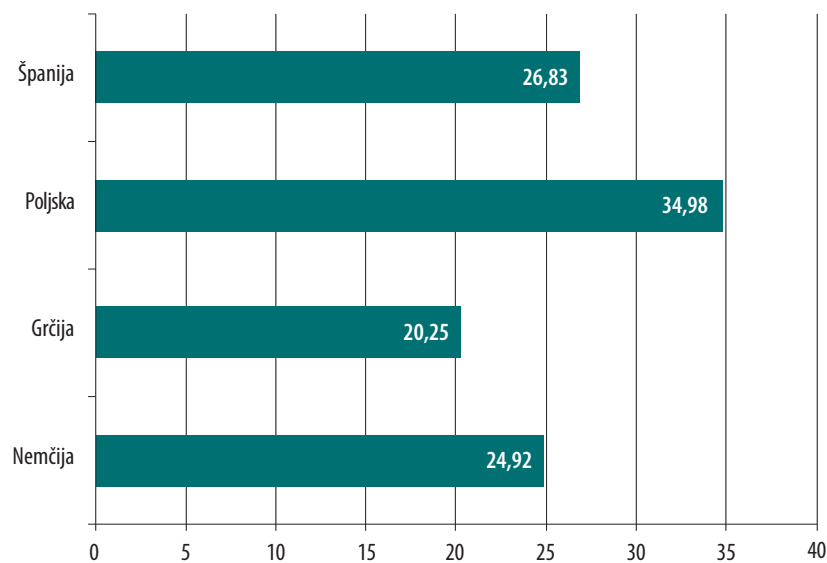
²³ V registrih kvalifikacij so sezname podjetij, ki so certificirana za izvajanje projektov določene velikosti ali tehnične zahtevnosti. Pri vsakem razpisnem postopku se določijo zahteve glede minimalnih kvalifikacij.

²⁴ Registrirana podjetja lahko ustanovijo skupna podjetja z drugimi podjetji za izvajanje projektov.

²⁵ Tako je bilo pri projektih Keratea–Lavrio in avenija Kymis (oba EL).

DIAGRAM 7

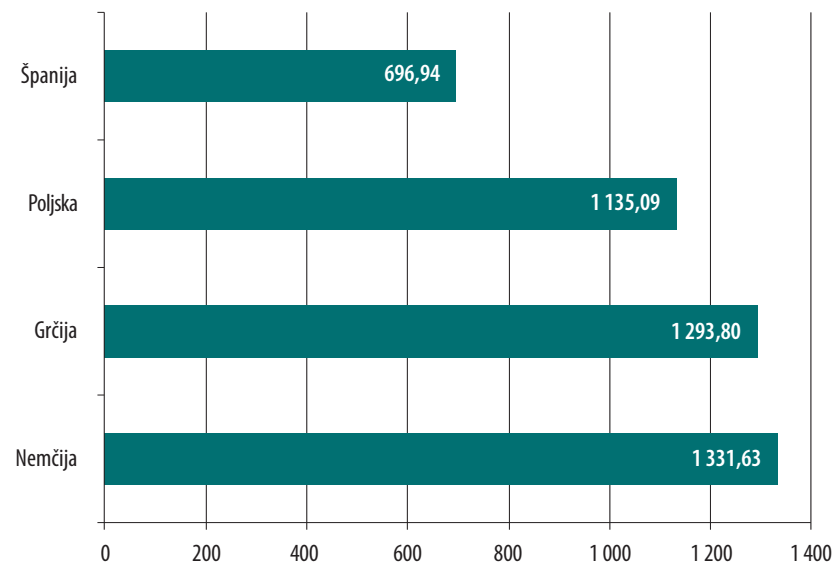
POVPREČNI STROŠKI ENEGA METRA VARNOSTNE OGRAJE PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH V EUR



Vir: Izračun Računskega sodišča.

DIAGRAM 8

POVPREČNI STROŠKI KVADRATNEGA METRA POVOZNE POVRŠINE MOSTOV PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH V EUR



Vir: Izračun Računskega sodišča.

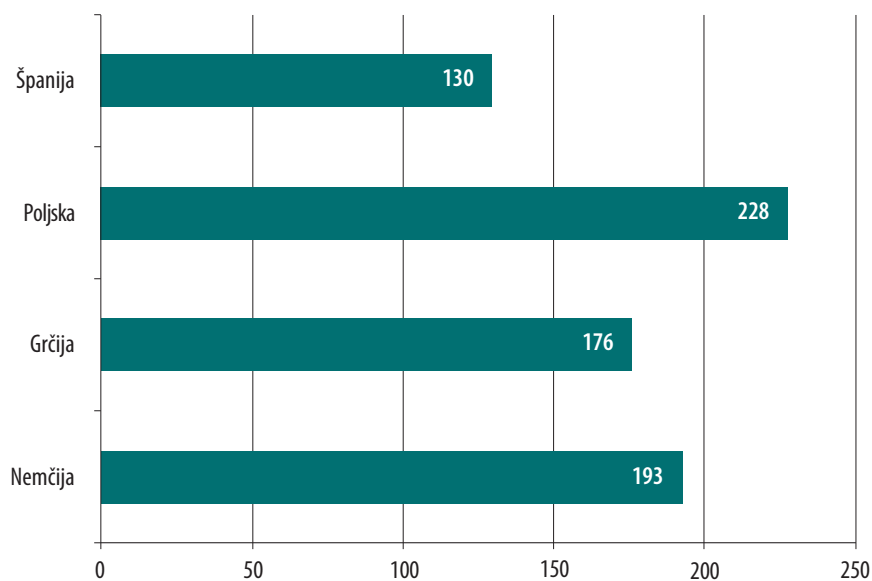
- 43.** Zaradi pojasnitve teh razlik v stroških je Sodišče primerjalo cene osnovnega materiala za gradnjo mostov, tj. cene uporabljenega betona. Primerjalna analiza (glej **diagram 9**) kaže, da je beton najcenejši pri revidiranih projektih v Španiji, v Nemčiji in na Poljskem pa je precej drag. Primerjava stroškov betona kaže, da je lahko povprečna ponujena cena bistveno nižja v eni državi članici kot v drugi²⁶.
- 44.** Šest od desetih revidiranih avtocestnih projektov²⁷ je vključevalo protihrupne elemente. Zahtevane ravni zaščite so v posameznih državah članicah različne. Tako so na primer najvišje sprejemljive ravni hrupa na Poljskem od ustreznih vrednosti v sosednjih državah nižje za do 7 dB. Zaradi strožjih predpisov je treba ob precejšnjem delu skoraj vsake nove ceste postaviti protihrupne ograje (glej **fotografijo 3**), kar vpliva na stroške.

²⁶ S sestavinami za beton (cement, pesek in jeklo) je mogoče trgovati mednarodno, s samim betonom pa ne.

²⁷ A1 (PL); A17 in A20 (DE); E75/PATHE in A2 (EL); A7 (ES).

DIAGRAM 9

POVPREČNI STROŠKI KUBIČNEGA METRA BETONA ZA POVOZNO POVRŠINO MOSTOV PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH V EUR



Vir: Izračun Računskega sodišča.



© Evropsko računsko sodišče.

Fotografija 3 – Protihrupne ograje ob cesti DK 79 v mestu Jaworzno

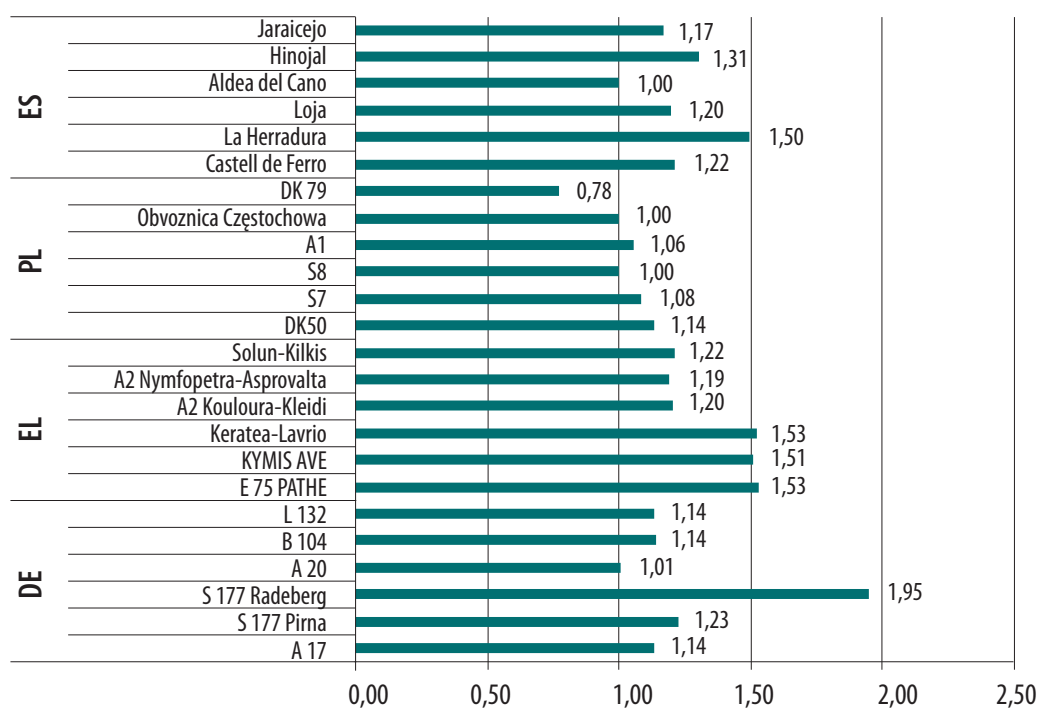
PRI ENAJSTIH REVIDIRANIH PROJEKTIH SO BILI STROŠKI PREKORAČENI ZA VEČ KOT 20 %

- 45.** Različni sistemi upravljanja projektov, ki se uporabljajo v državah članicah, vplivajo na dodatne stroške in pravočasno izvedbo del. Izvajalci v Nemčiji in na Poljskem so v celoti odgovorni za morebitne spremembe cen vhodnih elementov, v Grčiji in Španiji pa je bil uporabljen sistem indeksacije, v skladu s katerim sta ministrstvi za javna dela redno pregledovali in na novo vrednotili cene vhodnih elementov.
- 46.** V Grčiji, Nemčiji in Španiji so bili ponovna merjenja del in posodobitve pogodb običajni, kar je povzročilo na desetine sprememb in dodatnih plačil. Poljski sistem za upravljanje projektov pa je zasnovan tako, da blaži vsakršno tveganje dodatnih zahtevkov, in po oddaji javnega naročila je zelo malo dodatnih plačil.

- 47.** Samo sedem od 24 revidiranih projektov je bilo izvedenih po sprva določeni pogodbeni ceni (eden v Nemčiji, pet na Poljskem in eden v Španiji). Poleg tega so se pri enajstih projektih stroški med gradnjo povečali za več kot 20 %, v glavnem zaradi arheoloških najdb, napak v načrtovanju, napačnih izračunov v dokumentih v zvezi s količinami in indeksacije cen. Primerjava pogodbenih cen in dejansko izvršenih plačil je prikazana v **diagramu 10**.
- 48.** Povprečna dodatna plačila po podpisu pogodbe za vse projekte so znašala 23 %. Skrajnosti sta bili povečanje za 36 % pri grških projektih in za 1 % pri poljskih projektih.

DIAGRAM 10

DODATNI STROŠKI REVIDIRANIH PROJEKTOV V PRIMERJAVI S POGODBENO CENO



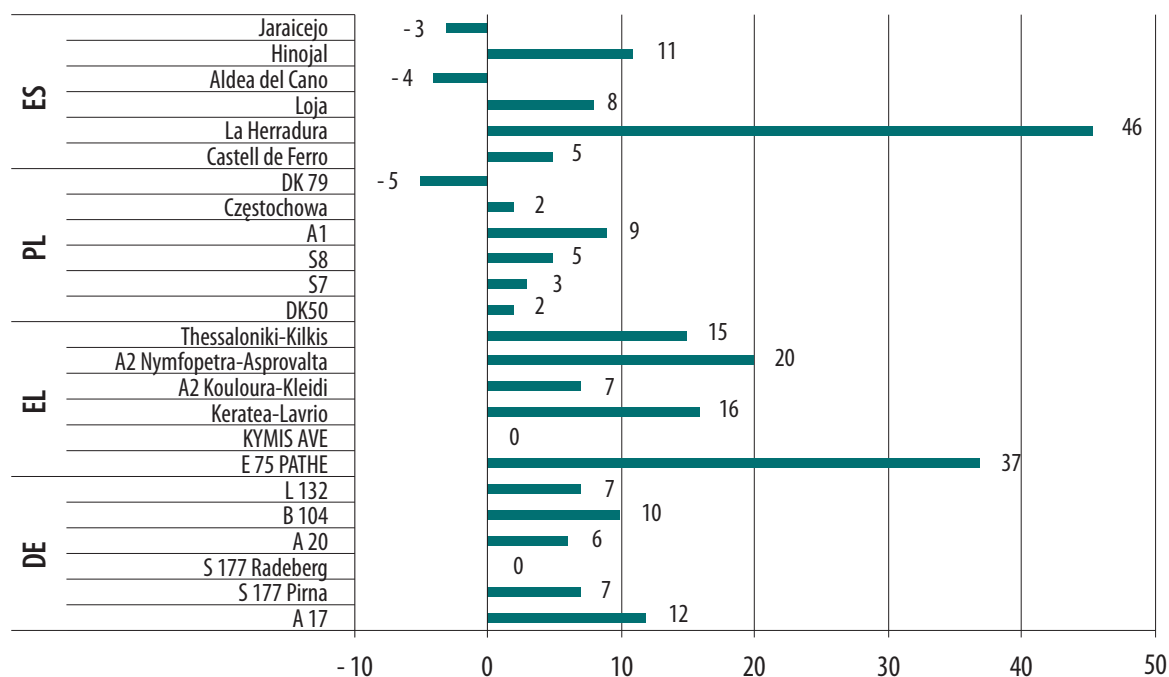
Opomba: prvotna pogodbeni cena je enaka 1.

Vir: Izračun Računskega sodišča.

49. Zamude pri gradnji cest so običajne. V državah, ki sta uporabili sistem indeksacije (Španija in Grčija), so imeli izvajalci večje koristi, bolj ko je bil čas gradnje podaljšan. Izvajanje projekta so za do leto dni podaljšali tudi dolgi postopki pridobivanja zemljišč in težave z razpoložljivostjo gradbišč.
50. Povprečna zamuda pri revidiranih projektih je bila devet mesecev ali 41 % glede na načrtovani datum odprtja za promet. Na Poljskem je bila povprečna zamuda tri mesece ali 16,5 %, v Nemčiji sedem mesecev ali 59,5 %, pri projektih v Španiji 11 mesecev ali 31 %, v Grčiji pa so bile ceste odprte za promet povprečno 16 mesecev ali 57 % pozneje, kot se je pričakovalo (glej **diagram 11**).

DIAGRAM 11

ZAMUDE PRI ODPRTJU CEST ZA PROMET PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH V MESECIH



Vir: Izračun Računskega sodišča.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

ALI SO REVIDIRANI CESTNI PROJEKTI DOSEGLI SVOJE CILJE?

- 51.** EU je med letoma 2000 in 2013 za naložbe v cestno infrastrukturo porabila približno 65 milijard EUR. Vsi revidirani projekti so povečali zmogljivost in kakovost cestnih omrežij ter skrajšali potovalni čas in izboljšali varnost v cestnem prometu. Toda cilji gospodarskega razvoja niso bili merljivi in podatki o učinku projektov na lokalno ali nacionalno gospodarstvo niso na voljo.
- 52.** Dejanska ekonomska sposobnost, izračunana z uporabo razmerja med koristmi in stroški na podlagi dejanskih stroškov in uporabe, je bila pri polovici projektov bistveno manjša kot v predpostavkah, uporabljenih v fazi načrtovanja, v katerih so bili predvideni bistveno nižji stroški in/ali večja količina prometa.

ALI SO SE PROJEKTI UPRAVLJALI TAKO, DA SO SE ZAGOTOVILI RAZUMNI STROŠKI?

- 53.** Zagotavljanju stroškovne učinkovitosti projektov je bilo namenjene premalo pozornosti.
- (a) Pri večini revidiranih projektov napovedi prometa niso bile točne. Pri samo štirih od 19 projektov, za katere je bilo na voljo dovolj informacij, je bil obseg dejanskega prometa v skladu z napovedmi.
 - (b) Izbrana vrsta ceste ni bila najprimernejša za promet, ki je potekal po njej: upravičenci so dajali prednost avtocestam, ki so veliko dražje od hitrih cest (povprečni skupni stroški kilometra avtoceste znašajo okoli 11 milijonov EUR, hitre ceste pa 6,2 milijona EUR, kar je 43 % manj), tudi na tistih odsekih, kjer bi prometne potrebe izpolnile hitre ceste.
 - (c) Revidirani projekti so se med izvajanjem dražili, pri gradnji pa je prihajalo do zamud, saj se je prvotna pogodbeni cena v povprečju povišala za 23 %, čas izvajanja projekta pa je bil v povprečju daljši za devet mesecev ali 41 % načrtovanega časa.

- 54.** Sodišče poleg tega ugotavlja, da so bila v dveh državah članicah naročila za projekte oddana z uporabo matematične formule, zaradi česar so bili izključeni ponudniki, katerih ponudbe so bile nižje od 10 % povprečne ponujene cene. Komisija je pri plačilih za projekte, pri katerih je bila uporabljena ta formula, uporabila 10-odstotno kazen. Sodišče ugotavlja, da je bila ta praksa pri javnem naročanju postopno ukinjena.
- 55.** Najnižji stroški gradnje vozišč pri revidiranih projektih so bili ugotovljeni pri projektih v Nemčiji, sledili so jim projekti v Grčiji, Španiji in na Poljskem. Ni dokazov, da bi bilo to mogoče pojasniti s stroški dela. Najnižji povprečni stroški na dejansko uporabo so bili zabeleženi v Nemčiji, sledili so jim grški, poljski in španski projekti. Stroški na uporabnika so od 1-krat do 28-krat več za cesto z najboljšim in cesto z najslabšim razmerjem (ali od 1-krat do 12-krat, če se izvemeta oba skrajna primera).

PRIPOROČILO 1

Komisija naj analizira razlike pri stroških gradnje vozišč v državah članicah, da bi ugotovila vzroke za precejšnje razlike v cenah te gradnje ter zagotovila, da se bodo v prihodnosti uporabljale najboljše prakse.

PRIPOROČILO 2

Prihodnje sofinanciranje cestnih projektov bi moralo potekati le, če bodo izpolnjeni spodnji pogoji:

- (a) za cestne projekte, ki jih sofinancira EU, se uvedejo jasni cilji, dopolnjeni s kazalniki, na primer za skrajšanje potovalnega časa, večjo varnost v cestnem prometu, izboljšanje zmožljivosti in konkretne učinke na gospodarstvo;
- (b) uporabijo se smiselne in stroškovno učinkovite tehnične rešitve, ki naj bodo skladne z ugotovljenimi najboljšimi praksami, tudi za dodatke, ki se zahtevajo pri gradnji cest;
- (c) države članice sprejmejo ukrepe za zagotavljanje konkurence na gradbenih trgih, in sicer osredotočijo sisteme javnega naročanja na izbiranje najugodnejših ponudb in preprečujejo ovire pri dostopu do trga, na primer s širšo mednarodno objavo razpisnega postopka, priznavanjem kategorij kakovosti podjetij v drugih državah članicah in olajšanjem dostopa MSP do postopkov oddaje javnih naročil.

PRIPOROČILO 3

Komisija naj spodbudi izmenjavo najboljših praks med nacionalnimi upravami za ceste v zvezi z zanesljivimi prometnimi napovedmi.

PRIPOROČILO 4

Komisija naj razmisli o uvedbi informacijske podatkovne zbirke o stroških na enoto na ravni Evropske unije za inženirje, ki pripravljajo ceni-tve novih projektov, da se upravičencem pomaga znižati cene v okviru javnega naročanja.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi g. Harald NOACK, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 29. maja 2013.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

PREGLED REVIDIRANIH PROJEKTOV

Država in regija	Naziv projekta	Skupni stroški (v EUR)	Del, ki ga sofinancira EU (v EUR)	Količina prometa v PLDP ¹	Kratek opis projekta
NEMČIJA Saška	Avtocesta A17 od Dresdna do češke meje (40,8 km)	655 510 000	277 600 000 (42 %)	51 100	Glavna cesta, ki povezuje Nemčijo s Češko. Temeljito revidiran odsek je bil dolg 3,88 km na gradbenem segmentu 1.2a.
	Hitra cesta S177, zahodna obvoznica mesta Pirna (3,7 km)	20 700 000	15 600 000 (75 %)	12 000	Obvoznica okoli mesta Pirna. Del prihodnje povezave med avtocestama A17 in A4. Temeljito revidiran odsek je bil dolg 1,5 km na gradbenem segmentu 5.2.
	Hitra cesta S177, zahodna obvoznica v mestu Radeberg (6,2 km)	38 000 000	28 500 000 (75 %)	12 000	Obvoznica v četrti Großerkmannsdorf v mestu Radeberg. Del prihodnje povezave med avtocestama A17 in A4. Temeljito revidiran odsek je bil dolg 3,2 km na južnem gradbenem segmentu.
NEMČIJA Mecklenburg - Predpomorjanska	Avtocesta A20 od Grimmen – vzhod do Strasbourga (91,2 km)	367 600 000	25 100 000 (6,8 %)	12 662	Del baltske avtoceste od Lübecka do Szczecina na Poljskem. Temeljito revidiran odsek je bil dolg 12,4 km, in sicer od križišča Jarmen do križišča Anklam.
	Hitra cesta B104, obvoznica na severnem delu mesta Schwerin (7,5 km)	32 000 000	19 000 000 (65 %)	podatki niso na voljo	Pomemben element obnove evrop- ske ceste E22. Temeljito revidiran odsek je bil 5,5 km dolg del mestne obvoznice v mestu Schwerin, gradbeni segment 5.
	Državna cesta L132 Niendorf–Rostock (1,5 km)	5 178 000	3 874 000 (75 %)	10 000	Povezava med avtocesto A20 in juž- nim delom mesta Rostock. Gradbeni segment 3.

¹ Podatke so zagotovili organi, pristojni za ceste v času revizije.

Država in regija	Naziv projekta	Skupni stroški (v EUR)	Del, ki ga sofinancira EU (v EUR)	Količina prometa v PLDP ¹	Kratek opis projekta
GRČIJA Atika	Avtocesta E75/ PATHE odsek Agios Konstantinos– Kamena Vourla (20 km)	378 806 726	146 062 798 (39 %)	15 283	Del najpomembnejše grške prometne povezave med severom in jugom. Temeljito revidiran odsek je bil 9 km dolg avtocestni odsek Kamena Vourla. Dela so zamujala zaradi zahtevnih gradbenih pogojev na goratem območju.
	Hitra cesta avenija Kymis od križišča Kifissias do olimpijske vasi (6,6 km)	75 822 106	22 877 923 (30 %)	podatki niso na voljo	Povezava med olimpijsko vasjo v Atenah, kjer so bile leta 2004 olimpijske igre, in avtocesto E75/PATHE. Cesta se nadaljuje do občine Tharkomakedones. V prihodnosti bi morala biti neposredno priključena na atensko obvoznico.
	Hitra cesta S89 Stavros–Lavrio, odsek Keratea–Lavrio (12,9 km)	18 395 555	7 994 920 (43 %)	podatki niso na voljo	Nadgradnja dvopasovne ceste v štiripasovno hitro cesto, ki povezuje atensko obvoznico s pristaniščem Lavrio. Pri projektu je prišlo do zamud zaradi stečaja glavnega izvajalca.
GRČIJA Osrednja Makedonija	Avtocesta A2 Egnatia Odos, odsek Kouloura–Kleidi (25,14 km)	59 309 257	24 904 493 (53 %)	21 600	Nadgradnja dvopasovne ceste v štiripasovno avtocesto. Del tranzitne ceste Egnatia Odos med vzhodom in zahodom.
	Avtocesta A2 Egnatia Odos, odsek Asprovalta– Nymphopetra (31 km)	184 095 172	77 095 200 (42 %)	15 500	Nov avtocestni odsek Egnatia Odos. Manjkajoči odsek, saj sta bila odseka z obeh strani že zgrajena.
	Hitra cesta Solun– Doirani, odsek Nea Santa–Mavroneri (11,3 km)	31 327 495	25 200 000 (80 %)	8 000	Srednji del hitre ceste, ki povezuje okolico Soluna in Kilkis. Potencialno nadaljevanje povezave do Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije je še negotovo.

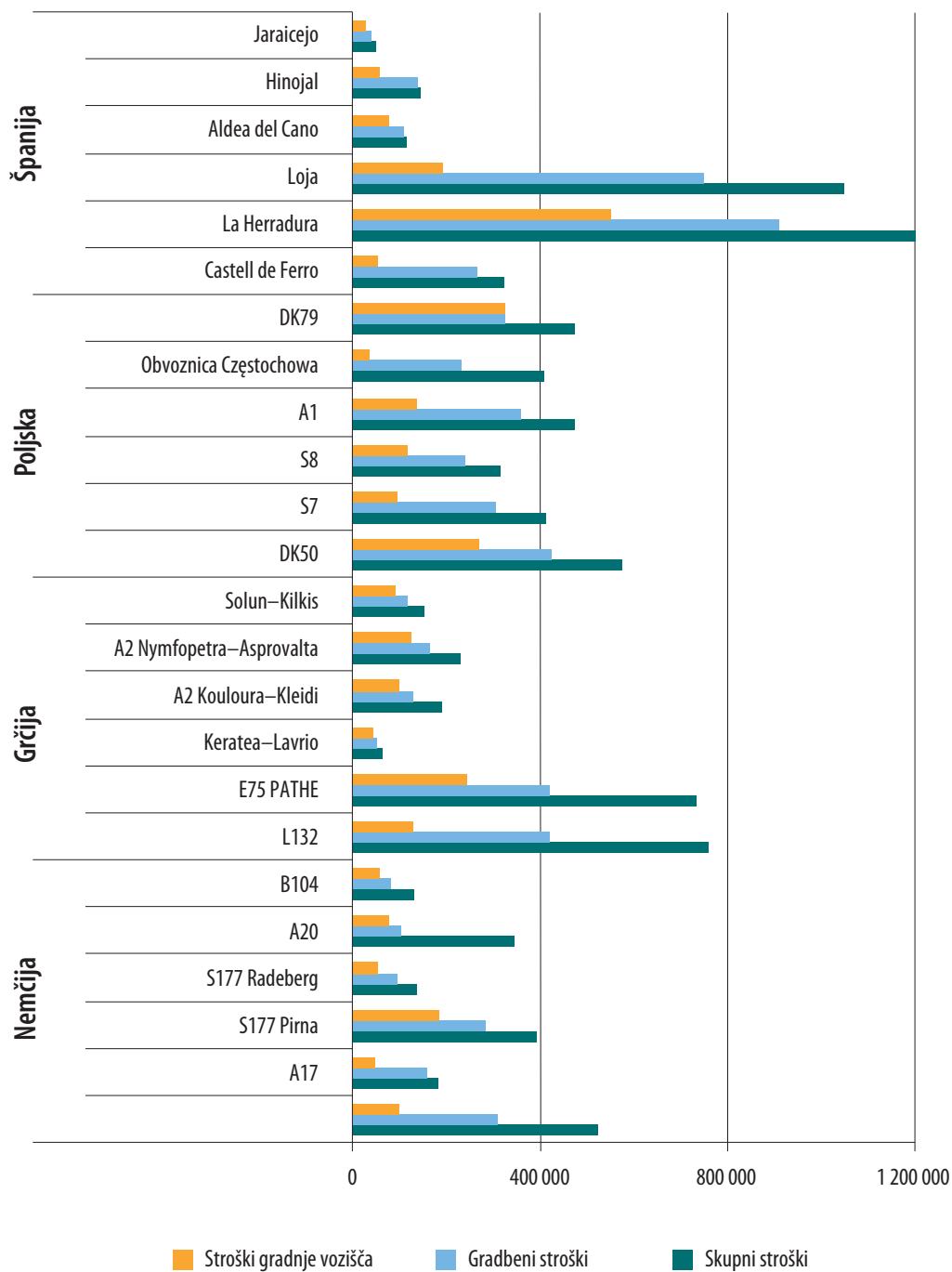
Država in regija	Naziv projekta	Skupni stroški (v EUR)	Del, ki ga sofinancira EU (v EUR)	Količina prometa v PLDP ¹	Kratek opis projekta
POLJSKA Masovia	Obvoznica okoli Arynowa na cesti DK50 (1,942 km)	12 481 450	7 921 600 (63 %)	11 800	Projekt je bil nadaljevanje obnove ceste DK50. Prvi prvi del je sofinancirala Svetovna banka. Projekt je ustvaril bistveno povezavo med DK 50 in državno cesto št. 2.
	Hitra cesta S8, odsek Radzymin–Wyszkow, vključno z obvoznico okoli mesta Wyszkow (28,336 km)	216 444 000	140 197 790 (83 %)	19 701 ²	Nova hitra cesta na zelenem območju od Varšave proti severovzhodni Poljski. Cesta se nadaljuje kot običajna dvopasovna magistralna cesta. Temeljito revidiran odsek je bil 12,8 km dolg odsek obvoznice okoli mesta Wyszkow.
	Hitra cesta S7, odsek Bialobrzegi–Jedlinsk (13,652 km)	118 022 250	85 257 005 (72 %)	24 837 ³	Nadgradnja državne ceste v standardno hitro cesto. Nadaljevanje prejšnjih projektov na isti cesti. Vključuje zbiralne ceste za lokalni promet.
POLJSKA Šlezija	Avtocesta A1, odsek Sosnica–Belk (15,411 km)	307 887 511	193 803 465 (63 %)	9 374 ²	Pri odsek nove avtoceste, ki povezuje osrednjo Poljsko s Češko. Med 24 revidiranimi projekti v vzorcu, je bil projekt A1 edini, kjer je bilo javno naročilo oddano tujemu ponudniku.
	Državna cesta št. 43 v mestu Częstochowa (1,4 km)	14 028 195	9 401 244 (67 %)	31 525	Nov most čez železniško progo in velika nadgradnja državne ceste na območju mesta Częstochowa.
	Državna cesta št. 79 v mestu Jaworzno (2,92 km)	16 880 016	761 766 (4,5 %)	12 900	Nov potek ceste DK v mestu Jaworzno, s katerim je bil tranzitni promet speljan mimo mestnega jedra. Javno naročilo je bilo oddano po pogodbi s pavšalnim zneskom, toda informacije o stroških na enoto niso na voljo.

² Povprečje rezultatov s treh merilnih točk.

³ Povprečje rezultatov z dveh merilnih točk.

Država in regija	Naziv projekta	Skupni stroški (v EUR)	Del, ki ga sofinancira EU (v EUR)	Količina prometa v PLDP ¹	Kratek opis projekta
ŠPANIJA Andaluzija	Sredozemska avtocesta A7, odsek Tramo Castell de Ferro–Polopos (3,6 km)	28 174 391	17 891 652 (64 %)	8 472	Odsek nove avtoceste A7 od mesta Algeciras do Barcelone. Uporabljena sta bila potek obstoječe državne ceste in del njenega vozišča.
	Sredozemska avtocesta A7, odsek La Herradura–Almunezar (9,12 km)	280 150 747	108 939 032 (39 %)	7 454	Odsek nove avtoceste A7 od mesta Algeciras do Barcelone. Cesta na enem koncu ni priključena na avtocesto, vendar je gradnja potekala v času revizije.
	Nov most čez reko Genil in nadvoz nad železnico v mestu Loja (1,68 km)	6 850 627	3 925 293 (57 %)	8 889	Nov (drugi) most je bil zgrajen čez reko Genil v mestu Loja in križanje z železnico na istem nivoju je bilo nadgrajeno v nadvoz.
ŠPANIJA Estremadura	Avtocesta A66, odsek sever mesta Cáceres–Aldea del Cano (29,343 km)	96 689 964	58 896 574 (67 %)	10 690	Odsek nove avtoceste od severne Španije do Seville na jugu.
	Avtocesta A66, odsek Enlace de Hinojal–sever mesta Cáceres (21,422 km)	88 065 756	50 841 178 (58 %)	12 594	Odsek nove avtoceste od severne Španije do Seville na jugu.
	Obnova lokalne ceste EX – 385 v mestu Jaraceijo (14,617 km)	6 104 166	4 135 445 (68 %)	154	Nadgradnja in delno nova gradnja lokalne ceste, ki je izboljšala dostop do nacionalnega parka za zaščito divjih vrst Monfragüe.
SKUPAJ		3 058 523 384	1 355 781 378 (44 %)		

PRIMERJAVA SKUPNIH STROŠKOV, GRADBENIH STROŠKOV IN STROŠKOV GRADNJE VOZIŠČA PRI REVIDIRANIH PROJEKTIH NA 1 000 m² V EUR



ODGOVOR KOMISIJE

POVZETEK

III in IV.

Komisija odobrava rezultat revizije, iz katerega je razvidno, da so cestni projekti prinesli rezultate v smislu skrajšanja potovalnega časa in izboljšanja varnosti, kar sta pomembna cilja za cestno infrastrukturo.

Povpraševanje po prometu je izvedeno povpraševanje in je tesno povezano z gospodarskimi razmerami. Na raven in sestavo prometnih tokov so morda vplivali upočasnitev gospodarske rasti in kriza ter zunanji dejavniki, kot je cena goriva. Morda pa so vplivali tudi sezonski vrhunci (na primer pretok turistov).

Pričakovana življenjska doba cestnih infrastrukturnih projektov je približno 30 let. Idealno bi bilo, da bi se prometni tokovi ocenili v tem obdobju in za celotno življenjsko dobo, ne le za prvih nekaj let uporabe. V napovedih prometa se upošteva ta daljša perspektiva.

Kohezijska politika se izvaja po načelih deljenega upravljanja in subsidiarnosti. V tem okviru ima država članica možnost in prvo odgovornost, da se odloči za določeno vrsto ceste in ne za neko drugo. Poleg tega odločitev države članice o „vrsti“ naložbe („hitra cesta“ ali „avtocesta“) ni odvisna le od stroškov, ampak tudi od dolgoročnega infrastrukturnega načrtovanja te države članice in makroekonomskih učinkov navedene naložbe (ter celotnega omrežja v razvoju) po vsej regiji/državi.

Poleg tega imajo zgrajene ceste morda različne značilnosti in prvotne časovne razporede za dokončanje. Pri ocenjevanju izvedbe projektov je treba upoštevati tudi težke geomorfološke pogoje, zahtevnost zasnove projekta in gradnje, število in lego gradbenih objektov, okoljske vidike itd.

ODGOVOR KOMISIJE

V.

Pri napovedih povpraševanja in torej povezanih stroškov na uporabo se upošteva zelo poseben okvir regij. V regijah, ki zaostajajo in kjer se je v zadnjem času začelo izseljevanje, je gradnja novih cest pogosto ukrep za izboljšanje dostopnosti takih oddaljenih območij („désenclavement“), saj naj bi ceste delovale kot spodbuda, ki učinkuje šele po določenem času. Zato je v takih regijah običajno, da je v določenem (običajno kratkem) obdobju število povprečnih dnevnik uporabnikov nizko.

Poleg tega dostopnost infrastrukture vpliva tudi na mobilnost delavcev in stopnje brezposelnosti v regijah z manj prebivalci, a boljšo dostopnostjo.

VI. (a)

Komisija se strinja s tem priporočilom in meni, da je delno izvedeno. V preteklih letih je že začela izvajati več študij o stroških na enoto in jih bo še naprej izvajala. Zlasti bo posodobila svoje smernice o analizi stroškov in koristi za naslednje programsko obdobje v korist vseh vrst projektov, vključno s tistimi v okviru programov sofinanciranja. Komisija pri oceni velikih projektov v tem programskem obdobju preverja stroške na enoto v primerjavi z drugimi podobnimi projekti in zastavlja vprašanja, kadar je potrebna dodatna utemeljitev. V okviru pobude Jaspers¹ pri delu z velikimi projekti pregledajo stroške na enoto in jih primerjajo s stroški na enoto pri drugih projektih v sektorju ter z drugo mednarodno prakso.

VI. (b)

Komisija se strinja s tem priporočilom in meni, da je delno izvedeno.

Komisija se strinja, da bi morali imeti cestni projekti jasne cilje, dopolnjene z ustreznimi kazalniki. Dejansko se ta informacija v sedanjem obdobju zahteva v okviru opisa velikih projektov ter pri analizi stroškov in koristi. Izbor razumnih in stroškovno učinkovitih tehničnih rešitev je del študije izvedljivosti in analize možnosti, ki se izvede za vsak veliki projekt, iz česar bi morala izhajati izbira najboljših rešitev. Pričakuje se, da države članice uporabijo enaka načela za manjše projekte, na primer z merili za izbor. V predlogu Komisije glede strukturnih skladov in investicijskega sklada za prihodnje programsko obdobje sta vključena obsežen okvir uspešnosti in pogojevanje, ki bosta v primeru sprejetja pomagala zagotoviti, da bodo prihodnji cestni projekti vsebovali jasne cilje, dopolnjene s kazalniki.

Komisija bo proučila metode za izmenjavo najboljših praks na področju, na primer z uporabo strokovnega znanja, pridobljenega pri pobudi Jaspers.

Z direktivami EU o javnih naročilih naj bi se zagotovili upoštevanje načel pravične in odprte konkurence po vsej EU, enako obravnavanje vseh gospodarskih subjektov brez dajanja neupravičene prednosti ali ustvarjanja ovir, doseganje največje vrednosti za vložena javna sredstva itd. Komisija kot varuhinja Pogodb zagotavlja, da države članice, ki so v prvi vrsti odgovorne za uporabo zakonodaje EU, direktive o javnih naročilih prenesejo v nacionalni pravni okvir in določijo pravna sredstva, če naročniki ne bi spoštovali navedenega pravnega reda.

Pri sofinanciranju iz kohezijske politike je treba upoštevati načela direktiv EU o javnih naročilih in politikah EU. Komisija nadzoruje, ali se to izvaja v praksi. Za prihodnje programsko obdobje je predvidena predhodna pogojenost, povezana z javnimi naročili.

¹ Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah. Pobuda Jaspers je partnerstvo med Evropsko komisijo (Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko), Evropsko investicijsko banko (EIB), Evropsko banko za obnovo in razvoj (EBRD) in nemško razvojno banko Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ta program za tehnično pomoč je namenjen 12 državam članicam EU, ki so se pridružile EU v letih 2004 in 2007. Zagotavlja jim pomoč, ki jo potrebujejo pri pripravi visokokakovostnih velikih projektov, ki se bodo sofinancirali iz skladov EU.

ODGOVOR KOMISIJE

VI. (c)

V Smernicah glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi Komisije, ki jih je pripravila Komisija (v nadaljnjem besedilu: smernice o analizi stroškov in koristi) za naložbene projekte so navodila za izvajanje prometnih napovedi. Komisija bo pobudo Jaspers tudi pozvala, naj to temo upošteva pri načrtovanju prihodnjih sestankov platforme za mrežno povezovanje in držav članic, da se spodbudi izmenjava najboljših praks.

VI. (d)

Komisija priznava, da je treba imeti na razpolago podrobnejše informacije o stroških na enoto, to vprašanje pa bo proučila v posodobljenih smernicah o analizi stroškov in koristi za prihodnje programsko obdobje.

OPAŽANJA

13.

Oceno učinka je treba združiti z ocenami za raziskovanje mehanizmov sprememb ter drugimi dejavniki, ki imajo vlogo v gospodarskem okolju (kot so gospodarski cikli, razpoložljivi dohodek, prometni trendi, razvoj drugih vrst prevoza itd.). Poleg tega učinek na gospodarski razvoj morda ni odvisen le od enega projekta, ampak od dokončanja mreže cest in drugih vrst prevoza.

14.

Španski projekt Jaraicejo se lahko šteje kot manjši (saj znašajo upravičeni stroški le 5,8 milijona EUR) in kot projekt, ki ne ustvarja dobička. Analiza stroškov in koristi za projekt take velikosti po španski zakonodaji ni bila obvezna.

16.

Na promet je morda vplival upad gospodarske rasti. Poleg tega je pričakovana življenjska doba cestnih infrastrukturnih projektov približno 30 let. Zato bi morali njihovi donosi od naložb temeljiti na podatkih o prometu za celotno življenjsko dobo, ne le za prvih nekaj let uporabe (do leta 2010), kar se lahko zares izkaže za bolj omejeno od napovedi.

17.

V Nemčiji je razvrstitev projektov med „nujne“ opredeljena v zveznem načrtu, ki je nato na podlagi več meril zakonsko določen. Vendar mora biti v analizi stroškov in koristi razmerje med koristmi in stroški vedno višje od 1.

18.

Grški organi menijo, da za odobritev financiranja projektov zadostuje, da je razmerje med koristmi in stroški 1,2, zato se odločitev o financiranju projekta ne bi spremenila niti pri nižjemu razmerju med koristmi in stroški. To dokazuje, da ima projekt pozitivno socialno-gospodarsko vrednost.

19.

Komisija izraža zadovoljstvo nad pozitivnim zaključkom Sodišča. Po njenem mnenju bi bilo treba prispevek k varnosti na cestah bolj poudariti, tudi z zmanjšanjem smrtnih žrtev in hujših poškodb. Zaradi kakovostnejše cestne infrastrukture se zmanjšata število nesreč in resnost poškodb.

Rezultati preverjanja varnosti v cestnem prometu med gradnjo in inšpekcijski pregledi za odseke, ki so že v uporabi, so drugi primerni načini za preverjanje varnosti cestne infrastrukture.

25. (b)

Precejšnja razlika med splošnimi gradbenimi stroški in stroški gradnje vozišča se lahko pripiše uporabi številnih gradbenih objektov. Na primer pri projektu Herradura je bilo treba na kratki razdalji zgraditi 3 predore, 4 mostove in 3 prehode pod cesto. Brez tega projekta bi bili pri primerjavi splošnih gradbenih stroškov in stroškov gradnje vozišča podatki za španske projekte podobni.

ODGOVOR KOMISIJE

25. (c)

K visokim stroškom gradnje vozišča bi lahko v primeru Španije prispevale zelo zahtevne geološke značilnosti lokacije dveh izbranih projektov, tj. La Herradura in Castell de Ferro-Polopos.

Med razlogi za višje stroške gradnje cest na Poljskem bi lahko omenili precejšnje povečanje stroškov materialov (30–40 % v zadnjih 5 letih), obsežen program naložb, ki ga je začela Poljska in je povzročil pregretje trga, ter v nekaterih primerih posebne geološke pogoje.

30.

Višji stroški v primerjavi s podobnimi projekti so pri nadgradnji hitre ceste S7 upravičeni zaradi približno 40 gradbenih objektov.

31.

Povpraševanje po prometu je izvedeno povpraševanje in je tesno povezano z gospodarskimi razmerami. Na raven in sestavo prometnih tokov sta morda vplivali upočasnitev gospodarske rasti in kriza, kar bi bilo treba skrbno oceniti, na primer, kakšen je odstotek tovornjakov, avtobusov, motornih koles itd. Na izbiro prevoznih sredstev in na povprečni letni dnevni promet (PLDP) projekta morda vplivajo zunanji dejavniki, kot je cena goriva. Po potrebi se lahko ocenijo tudi sezonski vrhunci (na primer pretok turistov).

Poleg tega je pričakovana življenjska doba cestnih infrastrukturnih projektov približno 30 let. Zato bi bilo idealno, da bi se prometni tokovi ocenili v tem obdobju in za celotno življenjsko dobo, ne le za prvih nekaj let uporabe. V napovedih prometa se upošteva ta daljša perspektiva.

Skupni odgovor na odstavka 32 in 33

Da bi dobili popolno sliko, je pomembno imeti v mislih, da se običajno pri napovedih povpraševanja in torej povezanih stroških na uporabo upošteva zelo poseben okvir regij. V regijah, ki zaostajajo in kjer se je v zadnjem času začelo izseljevanje, je gradnja novih cest pogosto ukrep za izboljšanje dostopnosti takih oddaljenih območij („désenclavement“), saj naj bi ceste delovale kot spodbuda, ki učinkuje šele po določenem času. Zato je v taki regiji običajno, da je v določenem (običajno kratkem) obdobju število povprečnih dnevni uporabnikov nizko.

Poleg tega dostopnost infrastrukture vpliva tudi na mobilnost delavcev in stopnje brezposelnosti v regijah z manj prebivalci, a boljšo dostopnostjo.

Ta analiza je tudi močno odvisna od geografskih okoliščin, v katerih so bile zgrajene revidirane ceste. Pri tehnično zahtevnejših cestah so stroški na kilometer višji kot pri drugih cestah.

34.

Pri projektu La Herradura (Almuñecar) je bilo treba na kratki razdalji zgraditi 3 predore, 4 mostove in 3 prehode pod cesto. Stroške so povišale zelo zahtevne geološke značilnosti lokacije projekta Herradura (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 25 (b) in (c)). Poleg tega se v napovedi prometa za projekt Herradura iz leta 2010 ni upoštevala gospodarska kriza, ki je načrtovan PLDP zmanjšala za več kot 20 %.

ODGOVOR KOMISIJE

35.

Kohezijska politika se izvaja po načelih deljenega upravljanja in subsidiarnosti. V tem okviru ima država članica možnost in prvo odgovornost, da se odloči za določeno vrsto ceste in ne za neko drugo. Vse možnosti so potencialno sprejemljive pod pogojem, da imajo sofinancirani projekti pozitiven socialno-gospodarski učinek in da je njihov izbor skladen s programskimi dokumenti, sprejetimi v posvetovanju s Komisijo.

Poleg tega odločitev države članice o „vrsti“ naložbe („hitra cesta“ ali „avtocesta“) ni odvisna le od stroškov, ampak tudi od dolgoročnega infrastrukturnega načrtovanja te države članice in makroekonomskih učinkov navedene naložbe (ter celotnega omrežja v razvoju) po vsej regiji/državi.

„Hitre ceste“ naj bi na splošno povezoval vasi in mesta na lokalni/regionalni ravni, „hitre avtoceste“ pa naj bi povezoval nekatere večjih aglomeracij in povečale:

- (a) mobilnost delavcev;
- (b) dostopnost regij za vlagatelje.

37.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor v odstavku 35.

40.

Nenormalno nizke ponudbe se lahko v skladu s pravili o javnih naročilih izključijo, če izključitev ponudbe ni samodejna in ima vsak kandidat možnost, da pojasni razloge, zaradi katerih je lahko ponudil nižjo ceno (glej točko 73, sodba v zadevi Lombardini (C-285/99)).

Potem ko so v Španiji postopno opustili sistem javnih naročil, ki je temeljil na matematični formuli, se najboljša ponudba trenutno ne izbere le zato, ker je finančno najnižja. Obstajajo namreč še druga merila, kot so kakovost, rok izvedbe, okoljske zahteve, funkcionalne značilnosti del, razpoložljivost in stroški zamenjav itd.

Zaradi finančnega popravka, ki ga je naložila Komisija zaradi uporabe matematičnih formul v Grčiji, in posledičnega postopnega opuščanja te prakse se je zmanjšalo tveganje, da bi izključene družbe v okviru skupnih podjetij zagotavljale storitve na podlagi višjih cen na enoto.

41.

Notranji trg za cestne ograje je urejen z evropskim standardom (EN01317-5), ki organom, pristojnim za ceste, in proizvajalcem omogoča, da izrazijo učinkovitost izdelka na enoten evropski način.

Organi, pristojni za ceste, ki morajo namestiti nove varovalne ograje, morajo zdaj (v skladu z Direktivo št. 2004/18/ES) svoje zahteve izraziti na podlagi navedenega evropskega standarda, vsak proizvajalec, katerega izdelek ustreza učinkovitosti, ki jo zahteva organ, pristojen za ceste, pa bi moral biti zmožen predložiti ponudbo.

Pričakuje se, da se organi za javna naročila, ki morajo kupiti varovalne ograje, skladne s standardom EN01317-5, za nove cestne odseke ali za nadomestitev delov poškodovanih obstoječih ograj (za vzdrževanje ali popravilo), v svojih specifikacijah za ponudbe sklicujejo na ograje z oznako CE, ki imajo potrebno učinkovitost in geometrične značilnosti, da se zagotovita kakovost in estetska združljivost z že nameščeno ograjo. Po mnenju Komisije evropski javni trg zaradi te standardizacije ne bo več razdrobljen, proizvajalci takih varnostnih ograj pa se bodo lahko pri sodelovanju v postopkih javnih naročil v kateri koli od držav članic zanašali na enake tehnične specifikacije, s čimer bodo imeli koristi od ekonomije obsega.

ODGOVOR KOMISIJE

44.

Države članice so odgovorne za oblikovanje sorazmernih predpisov o protihrupni zaščiti glede na gostoto prometa in posledične ravni hrupa. V skladu z Direktivo št. 2002/49/ ES o okoljskem hrupu morajo sprejeti akcijske načrte za ceste s prometom nad 6 milijonov prevozov vozil letno. O teh akcijskih načrtih se morajo posvetovati z lokalnim prebivalstvom.

45.

Komisija v skladu z načelom subsidiarnosti državi članici ne more naložiti obveznosti, naj uporablja en ali drug posemezen sistem upravljanja, lahko pa med organi držav članic za javna naročila povečuje ozaveščenost o najboljših praksah v državah članicah EU.

V Nemčiji in na Poljskem so izvajalci odgovorni za prihodnje spremembe cen vhodnih elementov, v Španiji pa je postopek indeksacije zahtevnejši, saj je po zakonodaji dovoljeno pregledovati in na novo vrednotiti cene vhodnih elementov.

V Španiji se pregledi cen uporabljajo v pogodbah o delih, ki trajajo več kot eno leto in pri katerih stopnja izvedbe presega 20 %.

V Grčiji se indeksacija opravi vsako četrtoletje in na uveljavljenih, vnaprej znanih kategorijah. Neznani dejavnik je inflacija pri materialih in cenah dela.

46.

Povprečno število sprememb in dodatnih pogodb pri šestih španskih projektih je približno tri na projekt. Stroški v povprečju za 20–30 % prekoračijo začetno vrednost projekta. Spremembe in dodatne pogodbe so utemeljene z nepredvidenimi okoliščinami.

Glede poljskih projektov so bili v preteklosti sprejeti finančni popravki za neupravičena dodatna dela in spremembe pogodb. Pomembno je najti ravnovesje med sprejemanjem določene ravni prožnosti in ustrezne strogosti, da ne bi prihajalo do zlorab.

V Grčiji je zaradi nepredvidenih okoliščin, povezanih z geomorfologijo države, prišlo do zamud pri projektu E75 PATHE. Poleg tega zamude pogosto nastanejo zaradi sodnih postopkov, lastniških vprašanj in stalnega sodelovanja arheološke službe.

V Nemčiji je bilo financiranje EU na splošno omejeno, naknadna povišanja stroškov pa je plačala država članica sama. Te prekoračitve niso vplivale na proračun EU.

49.

V Španiji so bile v nacionalni zakonodaji v primerih „nepredvidenih okoliščin“ dovoljene spremembe in dodatne pogodbe, zaradi česar so pri dokončanju del nastajale zamude. To je bilo skupno vsem projektom v izbranem vzorcu in je morda pomenilo gospodarsko prednost za izvajalce.

Grški nacionalni organi so sprejemali in sprejemajo ukrepe za povečanje upravne zmogljivosti ter skrajšanje upravnih postopkov in zamud pri delovanju javnega sektorja (hitrejše dodeljevanje razlaščenih zemljišč, pospešitev sodnih postopkov, izboljšanje učinkovitosti arheoloških služb).

50.

Komisija ugotavlja, da so imele zgrajene ceste morda različne značilnosti in prvotne časovne razporede za dokončanje. Pri ocenjevanju izvedbe projektov bi bilo treba upoštevati tudi elemente, kot so težki geomorfološki pogoji, zahtevnost zasnove projekta in gradnje, število in lega gradbenih objektov, okoljski vidiki itd. Ti lahko namreč bistveno vplivajo na povprečno zamudo revidiranih projektov (na primer projekt La Herradura).

ODGOVOR KOMISIJE

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

ZAKLJUČKI

51.

Komisija odobrava rezultat revizije, iz katerega je razvidno, da so cestni projekti prinesli rezultate v smislu skrajšanja potovalnega časa in izboljšanja varnosti, kar sta pomembna cilja za cestno infrastrukturo.

Oceno učinka za projekte je treba združiti z ocenami za raziskovanje mehanizmov sprememb ter drugimi dejavniki, ki imajo vlogo v gospodarskem okolju (kot so gospodarski cikli, razpoložljivi dohodek, prometni trendi, razvoj drugih vrst prevoza itd.). Poleg tega učinek na gospodarski razvoj morda ni odvisen le od enega projekta, ampak od dokončanja cestnega omrežja in drugih vrst prevoza.

52.

Na promet je morda vplival upad gospodarske rasti.

Poleg tega je pričakovana življenjska doba cestnih infrastrukturnih projektov približno 30 let. Njihovi donosi od naložb bi morali temeljiti na podatkih o prometu za celotno življenjsko dobo, ne le za prvih nekaj let uporabe (do leta 2010).

53. (a)

Povpraševanje po prometu je izvedeno povpraševanje in je tesno povezano z gospodarskimi razmerami. Na raven in sestavo prometnih tokov sta morda vplivali upočasnitev gospodarske rasti in kriza, kar bi bilo treba skrbno oceniti, na primer, kakšen je odstotek tovornjakov, avtobusov, motornih koles itd. Na izbiro prevoznih sredstev in na PLDP projekta morda vplivajo tudi zunanji dejavniki, kot je cena goriva. Po potrebi se lahko ocenijo tudi sezonski vrhunci (na primer pretok turistov).

Poleg tega je pričakovana življenjska doba cestnih infrastrukturnih projektov približno 30 let. Idealno bi bilo, da bi se prometni tokovi ocenili v tem obdobju in za celotno življenjsko dobo, ne le za prvih nekaj let uporabe. V napovedih prometa se upošteva ta daljša perspektiva.

53. (b)

Kohezijska politika se izvaja po načelih deljenega upravljanja in subsidiarnosti. V tem okviru ima država članica možnost in prvo odgovornost, da se odloči za določeno vrsto ceste in ne za neko drugo. Vse možnosti so potencialno sprejemljive pod pogojem, da imajo sofinancirani projekti pozitiven socialno-gospodarski učinek in da je njihov izbor skladen s programskimi dokumenti, sprejetimi v posvetovanju s Komisijo.

Poleg tega odločitev države članice o „vrsti“ naložbe („hitra cesta“ ali „avtocesta“) ni odvisna le od stroškov, ampak tudi od dolgoročnega infrastrukturnega načrtovanja te države članice in makroekonomskih učinkov navedene naložbe (ter celotnega omrežja v razvoju) po vsej regiji/državi.

53. (c)

Poleg tega imajo zgrajene ceste morda različne značilnosti in prvotne časovne razporede za dokončanje. Pri ocenjevanju izvedbe projektov bi bilo treba upoštevati tudi težke geomorfološke pogoje, zahtevnost zasnove projekta in gradnje, število in lego gradbenih objektov, okoljske vidike itd.

54.

Nenormalno nizke ponudbe se lahko v skladu s pravili o javnih naročilih izključijo, če izključitev ponudbe ni samodejna in ima vsak kandidat možnost, da pojasni razloge, zaradi katerih je lahko ponudil nižjo ceno (glej točko 73, sodba v zadevi Lombardini (C-285/99)).

Potem ko so v Španiji postopno opustili sistem javnih naročil, ki je temeljil na matematični formuli, se najboljša ponudba trenutno ne izbere le zato, ker je finančno najnižja. Obstajajo namreč še druga merila, kot so kakovost, rok izvedbe, okoljske zahteve, funkcionalne značilnosti del, razpoložljivost in stroški zamenjav itd.

Zaradi finančnega popravka, ki ga je naložila Komisija zaradi uporabe matematičnih formul v Grčiji, in posledičnega postopnega opuščanja te prakse se je zmanjšalo tveganje, da bi izključene družbe v okviru skupnih podjetij zagotavljale storitve na podlagi višjih cen na enoto.

ODGOVOR KOMISIJE

55.

Pri napovedih povpraševanja in torej povezanih stroškov na uporabo se upošteva zelo poseben okvir regij. V regijah, ki zaostajajo in kjer se je v zadnjem času začelo izseljevanje, je gradnja novih cest pogosto ukrep za izboljšanje dostopnosti takih oddaljenih območij („déseclavement“), saj naj bi ceste delovale kot spodbuda, ki učinkuje šele po določenem času. Zato je v takih regijah običajno, da je v določenem (običajno kratkem) obdobju število povprečnih dnevnik uporabnikov nizko.

Poleg tega dostopnost infrastrukture vpliva tudi na mobilnost delavcev in stopnje brezposelnosti v regijah z manj prebivalci, a boljšo dostopnostjo.

Ta analiza je močno odvisna od geografskih okoliščin, v katerih so bile zgrajene revidirane ceste. Samoumevno je, da imajo tehnično zahtevnejše ceste višje stroške na kilometer in na uporabnika kot druge ceste.

PRIPOROČILA

Priporočilo 1

Komisija se strinja s tem priporočilom in meni, da je delno izvedeno. V preteklih letih je že začela izvajati več študij o stroških na enoto in jih bo še naprej izvajala.

Komisija pri oceni velikih projektov v tem programskem obdobju preverja stroške na enoto v primerjavi z drugimi podobnimi projekti in zastavlja vprašanja, kadar je potrebna dodatna utemeljitev. V okviru pobude Jaspers pri delu z velikimi projekti pregledajo stroške na enoto in jih primerjajo s stroški na enoto pri drugih projektih v sektorju ter z drugo mednarodno prakso.

Komisija bo v korist vseh vrst projektov, vključno s tistimi v okviru programov sofinanciranja, v posodobljenih smernicah o analizi stroškov in koristi za prihodnje programsko obdobje proučila vprašanje stroškov na enoto.

Priporočilo 2 (a)

Komisija se strinja, da bi morali imeti cestni projekti jasne cilje, dopolnjene z ustreznimi kazalniki in po njenem mnenju se to priporočilo že izvaja pri velikih projektih. To informacijo je v sedanjem obdobju treba navesti v okviru opisa velikih projektov ter pri analizi stroškov in koristi. V predlogu Komisije glede strukturnih skladov in investicijskega sklada za prihodnje programsko obdobje sta vključena obsežen okvir uspešnosti in pogojevanje, ki bosta v primeru sprejetja pomagala zagotoviti, da bodo prihodnji cestni projekti vsebovali jasne cilje, dopolnjene s kazalniki.

Učinki na gospodarstvo po mnenju Komisije ne bodo odvisni le od cestnih projektov, ampak tudi od prispevka drugih gospodarskih in socialnih dejavnikov. Komisija v zvezi s tem opozarja, da se lahko ta prispevek cestnega projekta h gospodarskemu učinku od drugih prispevkov loči z oceno, ne pa s kazalnikom.

Priporočilo 2 (b)

Komisija se strinja s tem priporočilom in meni, da je delno izvedeno. V tem obdobju se izbor razumnih in stroškovno učinkovitih tehničnih rešitev obravnava v okviru študije izvedljivosti in analize možnosti, ki se izvede za vsak veliki projekt, iz česar bi morala izhajati izbira najboljše rešitve. Pričakuje se, da države članice uporabijo enaka načela za manjše projekte, na primer z merili za izbor. Poleg tega se smernice o analizi stroškov in koristi za naložbene projekte, ki jih je Komisija izdala leta 2008 (Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko), uporabljajo za vse vrste projektov, ne le za velike. Komisija bo proučila metode za izmenjavo najboljših praks na tem področju, na primer z uporabo strokovnega znanja, pridobljenega pri pobudi Jaspers.

ODGOVOR KOMISIJE

Priporočilo 2 (c)

Komisija meni, da je to priporočilo izvedeno. Z direktivami EU o javnih naročilih naj bi se zagotovili upoštevane načel pravične in odprte konkurence po vsej EU, enako obravnavanje vseh gospodarskih subjektov brez dajanja neupravičene prednosti ali ustvarjanja ovir, doseganje največje vrednosti za vložena javna sredstva itd. Pri sofinanciranju iz kohezijske politike je treba upoštevati načela direktiv EU o javnih naročilih in politikah EU. Komisija nadzoruje, ali se te direktive izvajajo v praksi, in po potrebi sprejema korektivne ukrepe. Za prihodnje programsko obdobje je predvidena predhodna pogojenost, povezana z javnimi naročili.

Priporočilo 3

Komisija se strinja s tem priporočilom in meni, da je delno izvedeno. V tem programskem obdobju se prometne napovedi zahtevajo v okviru analize povpraševanja, predstavljene v prijavnem obrazcu, ter pri analizi stroškov in koristi za vsak veliki projekt v cestnem sektorju, Komisija pa jih nato skrbno oceni, da zagotovi, da so stvarne. V smernicah Komisije o analizi stroškov in koristi za naložbene projekte, ki se uporabljajo za vse projekte, so tudi navodila za izvajanje prometnih napovedi. Komisija bo pobudo Jaspers tudi pozvala, naj to temo upošteva pri načrtovanju prihodnjih sestankov platforme za mrežno povezovanje in držav članic, da se spodbudi izmenjava najboljših praks.

Priporočilo 4

Komisija priznava, da je treba imeti na razpolago podrobnejše informacije o stroških na enoto, to vprašanje pa bo proučila v posodobljenih smernicah o analizi stroškov in koristi za prihodnje programsko obdobje.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 5/2013

Ali so sredstva kohezijske politike EU za ceste dobro porabljena?

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2013 – 45 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-285-2

doi:10.2865/83655

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

SODIŠČE JE REVIDIRALO VZOREC CESTNIH PROJEKTOV V NEMČIJI, GRČIJI, NA POLJSKEM IN V ŠPANJI, KI JIH JE SOFINANCIRALA EU. PRI REVIZIJI JE BILO UGOTOVLJENO, DA SO PROJEKTI SICER IZBOLJŠALI VARNOST V CESTNEM PROMETU ZA POTNIKE IN SKRAJŠALI POTOVALNI ČAS, VENDAR SO BILE NEKATERE CESTE GLEDE NA DEJANSKE PROMETNE ZAHTEVE PREVELIKE IN PREZAPLETENE. MED REVIDIRANIMI DRŽAVAMI SO BILE UGOTOVLJENE BISTVENE RAZLIKE V STROŠKIH. SODIŠČE PRIPOROČA, NAJ SE ANALIZIRAJO VZROKI ZA RAZLIKE V STROŠKIH IN NAJ SE PRIHODNJI CESTNI PROJEKTI NAČRTUJEJO BOLJ REALISTIČNO.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



ISBN 978-92-9241-285-2



9 789292 412852