

I

(Tájékoztatások)

SZÁMVEVŐSZÉK

6/2005. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T), a Bizottság
válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2006/C 94/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		2
ÖSSZEFOGLALÓ	I–IV	3
BEVEZETÉS	1–6	4
AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE, CÉLJAI ÉS MÓDSZERE	7–10	5
ÉSZREVÉTELEK	11–79	6
A TEN-T pénzügyi támogatás elosztása	11–24	6
Jogi keret és igazgatási eljárások	25–51	9
Jogi és szabályozási követelmények	25–29	9
Értékelés és kiválasztás	30–43	10
Projektellenőrzés	44–51	12
Szervezeti felépítés és a munkaerő elosztása	52–64	13
Az uniós közlekedési infrastruktúra finanszírozásának összehangolása	65–79	16
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	80–91	18
1. MELLÉKLET – A TEN-T irányítási rendszerének leírása		21
A TEN-T jogi és politikai kerete		21
A TEN-T kérelmezési, értékelési és kiválasztási eljárása		23
A TEN-T szerkezeti felépítése		24
A TEN-T költségvetési kerete		24
2. MELLÉKLET – A TEN-T prioritást élvező közlekedési folyosóinak és projektjeinek térképe		26
A Bizottság válaszai		27

RÖVIDÍTÉSEK

DG REGIO	–	Regionális Politikai Főigazgatóság
DG TREN	–	Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság
EBA	–	Európai Beruházási Alap
EBB	–	Európai Beruházási Bank
EGNOS	–	Európai Geostacionárius Navigációs Átfedési Szolgáltatás
ERFA	–	Európai Regionális Fejlesztési Alap
FAC	–	pénzügyi támogatásokkal foglalkozó bizottság
FTE	–	teljes munkaidős egyenérték
ISC(k)	–	szolgálatok közötti konzultáció(k)
ITS	–	intelligens közlekedési rendszerek
KA	–	Kohéziós Alap
KTFDT	–	kutatás, technológiai fejlesztés és demonstrációs tevékenységek
MEANS	–	strukturális jellegű intézkedések értékelési eszközei
MIP(k)	–	többéves indikatív program(ok)
PMS	–	programirányítási rendszer
PP(s)	–	prioritásként jóváhagyott projekt(ek)
PPP	–	köz-magán partnerség
PSR(k)	–	a projekt állásáról szóló jelentés(ek)
SA(k)	–	strukturális alap(ok)
SNE(s)	–	kirendelt nemzeti szakértő(k)
TEN	–	transzeurópai hálózat
TEN-T	–	transzeurópai közlekedési hálózat

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az Európai Közösség az országos hálózatok kohéziójának, összekapcsolásának és átjárhatóságának előmozdítása, valamint ezen hálózatoknak az Unió teljes területén való elérhetősége javításának érdekében támogatja a közlekedés területén tranzeurópai hálózatok (TEN-T) létrehozását. A Közösség e célból infrastrukturális projekteket, illetve tanulmányokat finanszíroz az utakkal, vasutakkal, belvízi utakkal, repülőterekkel, kikötőkkel, műholdas navigációs rendszerekkel és forgalomirányítási rendszerekkel kapcsolatban. Az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) által kezelt költségvetés 2000-től 2006-ig 4 425 millió EUR összeget tesz ki.

II. A Számvevőszék ellenőrzése felmérte, hogy a Bizottság irányítási rendszere – beleértve a jogi keret, az igazgatási eljárások és a belső ellenőrzési rendszer kialakítását és végrehajtását – milyen mértékben eredményezte a TEN-T gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtását.

III. A Számvevőszék megállapította, hogy:

- a TEN-T prioritásként jóváhagyott 14 programjának végrehajtása elmarad a tervezettől, és a 14-ből csak 8 esetben van reális esélye az eredeti, 2010-es határidőre való befejezésnek ⁽¹⁾. Különösen a határokon átnyúló szakaszok esetében merülnek fel jelentős nehézségek, mivel ezek nemzeti szinten alacsony prioritást élveznek, és nagyobb összehangolási erőfeszítéseket igényelnek,
- a TEN-T pénzügyi támogatást túlságosan felaprózták, és nem összpontosították kellően a határon átnyúló projektekre (illetve projektszakaszokra). A TEN-T így nem tudja teljes mértékben kibontakoztatni a benne rejlő tranzeurópai szintű értéket,
- a kedvezményezetteknek eljuttatott bizottsági finanszírozási határozatokban továbbra is lényeges hiányosságok vannak, és nem eléggé világos, hogy mi a különbség a két fő intervenció forma (tanulmányok és beruházások) tárgya között,
- A MIP-projekttek többéves jellege ellenére a Bizottság összetett éves eljárásokat alakított ki a TEN-T projektek kiválasztására és értékelésére, ami meglehetősen nehézkessé teszi az értékelést. Az értékelés és a kiválasztás során ráadásul nem mindig álltak rendelkezésre a projektekre vonatkozó adatok. A Bizottság nem alkalmazta a TEN pénzügyi rendeletében előírt összes értékelési kritériumot, és az értékelést nem minden esetben dokumentálták megfelelően,
- a Bizottság projektellenőrzési eszközei elégtelenek. A kedvezményezettek különböző jelentései a projektek állásáról és az elért haladásról nem mindig nyújtanak elegendő lényeges információt a projektfelelősöknek, akik ráadásul nem végeznek rendszeres helyszíni vizsgálatokat és utólagos hatásvizsgálatokat,
- a DG TREN-en belül a TEN-T-hez fűződő tevékenységekre kijelölt személyzet túlzott leterheltsége hátráltatja a Bizottság projektértékelési és -ellenőrzési kötelezettségeinek elvégzését,
- a közlekedési infrastruktúra közösségi finanszírozásának összehangolási módja nem teszi lehetővé, hogy a Bizottság a túlf finanszírozás és kettős finanszírozás valamennyi esetét felderítse.

⁽¹⁾ A tranzeurópai közlekedési hálózattal foglalkozó magas szintű csoport jelentése, 2003. június 27., 7. bekezdés

- IV. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság:
- a tagállamokkal együtt biztosítson elsőbbséget azon TEN-T projektszakaszok – különösen a határokon átnyúló szakaszok – finanszírozásának, amelyek befejezése szükséges ahhoz, hogy a TEN-T transzeurópai szintű értéke kibontakozhassék,
 - módosítsa és egészítse ki a finanszírozási határozatminta legfontosabb szempontjait, elsősorban az egyrészt tanulmányként, másrészt beruházásként társfinanszírozható tevékenységek körének pontosabb meghatározásával,
 - dolgozzon ki összefüggő és következetes TEN-T-értékelési módszertant, és dokumentálja azt nyilvánosan hozzáférhető kézikönyvben. A Bizottság csökkentse továbbá a különböző kérvényezési és értékelési úrlapok számát és vizsgálja felül a tartalmukat, hogy azok a jogalkotó által megkövetelt valamennyi értékelési és kiválasztási kritériumra kiterjedjenek. Ahol lehetséges, az ilyen értékelésekbe külső szakértőket is vonjon be,
 - a projektek ellenőrzésének elmélyítése érdekében határozzon meg minimumkövetelményeket a projektek állásáról szóló jelentéseket illetően, végezzen gyakrabban helyszíni projektvizsgálatokat és utólagos hatásvizsgálatokat, hogy a levonható tanulságok segítsék a TEN-T hatékonyabb végrehajtását, illetve a terület közösségi finanszírozása eredményességének optimalizálását,
 - fontolja meg, hogy nem kellene-e visszatérni a TEN-T projektek központi, a DG TREN-en belül történő irányításához, és szükség szerint módosítsa a TEN-T feladataira kijelölt alkalmazottak számát és szakértelmi szintjét,
 - hozzon létre – szükség szerint a tagállamokkal együttműködve – megfelelő jogalapot, jogi eljárásokat és eszközöket a közlekedési infrastruktúra finanszírozása összehangolásának fejlesztésére, illetve az esetleges túlf finanszírozás és kettős finanszírozás felismerésére.

BEVEZETÉS

1. A Maastrichti Szerződés 1993-as hatálybalépésével a Közösség hatáskörébe került a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) ⁽²⁾ létrehozásának és fejlesztésének a támogatása. A tagállamok és nemzetközi szervezetek által végrehajtott közös érdekű projektek támogatása céljából a Bizottság a 90-es évek elején különleges intézkedéseket hozott létre. A TEN-T költségvetési kiadásai az 1993-as 182 millió EUR-ról 2005-re 661 millió EUR-ra nőttek.

2. A TEN-T célja az országos közlekedési hálózatok összekapcsolásának és átjárhatóságának előmozdítása, valamint a hálózatok elérhetőségének javítása, különös tekintettel a szigetek, tengerparttal nem rendelkező területek és peremrégiók összekapcsolására a Közösség központi régióival ⁽³⁾.

3. A Közösségnek a TEN-T-re szánt kiadásait az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) közvetlenül irányítja ⁽⁴⁾. A TEN-T irányítási rendszer különböző elemeinek átfogó leírását az *1. melléklet* tartalmazza. Jogi és szabályozási szempontból a TEN-T-re a következő előírások irányadók:

- a célokat, a prioritásokat és az intézkedések fő vonalait kijelölő „TEN-T politikai iránymutatás”. Ez szabja meg, hogy milyen alapvető feltételeknek kell megfelelnie egy közös érdekű, tehát TEN-T támogatásban részesíthető projektnek ⁽⁵⁾,

- a „TEN pénzügyi rendelet”, amely meghatározza a közösségi pénzügyi támogatás nyújtásának általános szabályait minden transzeurópai hálózatra, beleértve a TEN-T-t is ⁽⁶⁾,

⁽⁵⁾ A 2001. május 22-i 1346/2001/EK határozattal (HL L 185., 2001.7.6., 1. o.) és a 2004. április 29-i 884/2004/EK határozattal (HL L 167., 2004.4.30., 1. o.) módosított, a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló, 1996. július 23-i 1692/96/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 228., 1996.9.9., 1. o.).

⁽⁶⁾ A 1999. július 19-i 1655/1999/EK tanácsi rendelettel (HL L 197., 1999.7.29., 1. o.), a 2002. április 21-i 788/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 138., 2004.4.30., 17. o.) és a 2004. április 21-i 807/2004/EK tanácsi rendelettel (HL L 143., 2004.4.30., 46. o.) módosított 1995. szeptember 18-i 2236/95/EK tanácsi rendelet a közösségi pénzügyi támogatás transzeurópai hálózatok területén történő nyújtásának általános szabályairól (HL L 228., 1995.9.23., 1. o.).

⁽²⁾ Az EK-Szerződés 154–156. cikkei.

⁽³⁾ Az EK-Szerződés 154. cikkének (2) bekezdése.

⁽⁴⁾ Ellentétben a közvetett, a megosztott vagy a decentralizált irányítással (Pl. Strukturális Alapok).

– a 2001-től 2006-ig tartó többéves indikatív program (MIP) (7): ez adja a költségvetési keretet az 1994-es esseni Európai Tanács által prioritásként jóváhagyott projektekre (PP) (az ún. „Essen-projektek”, lásd 2. melléklet (8)), a Galileo projekthez való közösségi hozzájárulásra, valamint négy további „összefüggő projektsoportra” (9),

– a Bizottság finanszírozási határozata, amely az egyes finanszírozott TEN-T intézkedések jogi alapját adja, s amelyről a tagállamokat és a kedvezményezetteket értesíteni kell. Kivételes esetekben a finanszírozási határozatot támogatási megállapodással egészítik ki (10).

(7) A 2004. augusztus 26-i C(2004) 3242 határozattal és a 2005. február 3-i C(2005) 213 határozattal módosított 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 végleges bizottsági határozat.

(8) A 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 végleges bizottsági határozat 1. mellékletében a következőket jelölték meg prioritást élvező projektként:

1. nagysebességű vasút/kombinált észak-dél közlekedés
2. nagysebességű vasút Párizs-Brüsszel-Köln-Amszterdam-London
3. nagysebességű vasút dél: Madrid-Barcelona-Perpignan-Montpellier-Madrid-Vitoria-Dax
4. nagysebességű vonat kelet: Párizs-Metz-Strasbourg-Appenweier-(Karlsruhe) Metz-Saarbrücken-Mannheim és Metz-Luxembourg csomópontokkal
5. Hagyományos vasút/kombinált közlekedés: Betuwe vonal Rotterdam-NL/D határ-(Rajna/Ruhr)
6. Nagysebességű vasút/kombinált közlekedés: Franciaország-Olaszország-Lyon-Torino-Milánó-Velence-Trieszt
7. Görög autópályák: Pathe: Rio Antirio, Patras-Athén-Thessaloniki-Promahon (görög/bolgár határ) és Via Egnatia: Igoumenitsa-Thessaloniki-Alexandroupolis-Ormenio (görög/bolgár határ)-Kipi (görög/török határ)
8. Multimodális összeköttetés Portugália/Spanyolország és Európa többi része között a vasúti, közúti, tengeri és légi közlekedési kapcsok fejlesztésével a három fő ibériai folyosónak megfelelően: -Galícia (La Coruña)/ Portugália (Lisszabon)-Irún/Portugália (Valladolid-Lisszabon) – dél-nyugat folyosó (Lisszabon/Sevilla)
9. Északi háromszög (vasút/közút)
10. Írország/Egyesült Királyság/Benelux közúti összeköttetés
11. Nyugati-parti főút (vasút)

A következő három prioritást élvező projektet nem tartalmazza az 1. melléklet, mivel már befejezték őket:

- Öresund állandó összeköttetés (2000-ben fejezték be)
- Cork-Dublin-Belfast-Stranraer vasúti tengely (2001-ben fejezték be)
- Malpensa repülőtér (2001-ben fejezték be)

(9) Négy összefüggő projektsoport van (lásd a Bizottság 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 végleges határozatának 1. mellékletét):

- 1–2. csoport: A szűk keresztmetszetek megszüntetése a vasúti hálózatban a teher- és személyszállítás fejlődése érdekében
- 3. csoport: Közösségen belüli határokon átnyúló projektek és határokon átnyúló projektek harmadik országokkal
- 4. csoport: Intelligens közúti közlekedési rendszerek
- 5. csoport: Intelligens közlekedési rendszerek a légi szektorban.

(10) Amikor a kedvezményezett egy nemzetközi szervezet vagy egy EGE, a bizottsági finanszírozási határozatokat támogatási megállapodásokkal egészítik ki, amelyeket a Bizottság és a kedvezményezett írnak alá. A támogatási megállapodások a projekttevékenységek részletesebb leírását adják a bizottsági finanszírozási határozatban szereplő adatokon felül.

4. A közösségi pénzügyi támogatás egy vagy több formát ölthet a következő ötből: a projektekre vonatkozó tanulmányok együttes finanszírozása, közvetlen támogatás befektetések vagy beruházások részére, az Európai Beruházási Bank vagy más pénzügyi intézmény által nyújtott kölcsönök kamattámogatása, hozzájárulás az Európai Beruházási Alaptól vagy más pénzügyi intézménytől kapott kölcsön garanciájához, részvétel befektetési alapok vagy hasonló pénzügyi vállalkozások kockázati tőkéjében.

5. A TEN pénzügyi rendelet 4 875 millió EUR összegű teljes költségvetést ír elő a 2000–2006 közötti időszakra valamennyi TEN-ágazatra (közlekedés, távközlés és energiaipari infrastruktúra) együttesen, amelyből legfeljebb 75 %-ot lehet ezen ágazatok MIP-jeire költeni (11). A költségvetésből fennmaradó legalább 25 %-ból MIP-en kívüli projektek támogathatók.

6. A teljes 4 875 millió EUR összegből a Bizottság 4 425 millió EUR-t juttatott a TEN-T-nek, amiből eddig 70 %-ot tartottak fenn a MIP-re, az alábbi megosztásban (12):

- 1 551 millió EUR (50 %) a PP-k-re,
- 680 millió EUR (22 %) a Galileo programra,
- 815 millió EUR az ún. „összefüggő projektsoportokra”, amiből
 - 425 millió EUR (14 %) a vasúti szűk keresztmetszetek megszüntetésére,
 - 141 millió EUR (5 %) a Közösségen belüli, illetve harmadik országokkal közös, határokon átnyúló projektekre,
 - 249 millió EUR (8 %) az intelligens közlekedési rendszerek (ITS) (közúti és légi) projektjeire, és
- 30 millió tartalék (1 %).

A TEN-T költségvetés fennmaradó részét (legalább 25 %) MIP-en kívüli projektekre tartják fenn.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE, CÉLJAI ÉS MÓDSZERE

7. A Számvevőszék ellenőrzése azt vizsgálta, hogy a Bizottság irányítási rendszere – beleértve a jogi keretrendszer, az igazgatási eljárások és a belső ellenőrzési rendszer kialakítását és működtetését – milyen mértékben járult hozzá a TEN-T gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásához (13).

(11) A Tanács 1655/99/EK rendeletével módosított 2236/95/EK tanácsi rendelet 5a. cikke.

(12) A 2005. február 3-i C(2005) 213 végleges bizottsági határozattal módosított 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 bizottsági határozat.

(13) Ez az ellenőrzés nem terjedt ki a tagállamoknak a TEN pénzügyi rendelet által meghatározott projektértékelési, felügyeleti és pénzügyi ellenőrzési kötelességeinek végrehajtására (különösen az 1655/99/EK rendelettel, a 788/2004/EK rendelettel és a 807/2004/EK rendelettel módosított 2236/95/EK rendeletnek a 12. és 15. cikkeire).

8. Az ellenőrzés a következők megállapítását tűzte ki céljául:
- milyen mértékben szolgálja a TEN-T eredményes végrehajtását a közösségi pénzügyi támogatások elosztása, a támogatások megvalósítási módja, illetve a Közösség pénzügyi részvételére alkalmazandó szabályok;
 - mennyiben bizonyultak alkalmasnak és hatékonyságot nem csökkentőnek a Bizottság finanszírozási határozatai és az igazgatási eljárások, illetve ezek végrehajtása a projektek átlátható értékelése, kiválasztása és ellenőrzése tekintetében;
 - mennyiben mozdítja elő a hatályos szervezeti felépítés és a rendelkezésre álló munkaerő a TEN-T intézkedések hatékony iránítását;
 - mennyire voltak a közösségi finanszírozású közlekedési infrastruktúra-projekteket összehangoló bizottsági mechanizmusok alkalmasak a kettős- vagy túlkönyvelés eseteinek kimutatására.

A Számvevőszék azt is vizsgálta, hogy tett-e a Bizottság kiigazító intézkedéseket a TEN-T-ről megfogalmazott korábbi számvevőszéki észrevételek⁽¹⁴⁾ következményeként, és ha igen, milyen mértékben.

9. A Számvevőszék minden eljárást ellenőrzött, az ajánlatok benyújtásától az utólagos pénzügyi ellenőrzésekig, amennyiben volt ilyen. Rendszerelemzésének részeként a Számvevőszék átfogó leírást készített a Bizottság irányítási rendszeréről, és meghatározta a legfontosabb belső ellenőrzéseket. Egy 72 TEN-T intézkedésből álló mintán vizsgálták, hogy megfelelnek-e azok a Bizottság által működtetett belső ellenőrzéseknek⁽¹⁵⁾. Hogy általános érvényű következtetéseket lehessen levonni, a minta valamennyi EU-15 tagállam valamennyi közlekedési módját⁽¹⁶⁾ lefedte, és több mint 577 millió EUR összegű kiadásnak felelt meg. Ebből a 72 intézkedésből 35 volt helyszíni ellenőrzés tárgya.

10. Az ellenőrzés részeként sor került a TEN-T jogi alapjainak és a Bizottság finanszírozási határozatmintáinak felülvizsgálatára is. A Számvevőszék ezenfelül kérdőíveket küldött ki az illetékes nemzeti minisztériumoknak, és személyzeti felméréseket is végzett a programozás, az előzetes projektértékelés, a kiválasztás, a felügyelet és az ellenőrzés területeivel kapcsolatban. Végül a Számvevőszék a Bizottsággal együttműködve projekt-adatbázist hozott létre a finanszírozott TEN-T intézkedések statisztikai adatairól.

⁽¹⁴⁾ A Számvevőszék, 2001-es pénzügyi évről szóló éves jelentésének 4.11–4.36. és 4.74. bekezdései (HL C 295., 2002.11.28.), a 2002-es pénzügyi évről szóló éves jelentésének 6.22–6.42. és 6.57. bekezdései (HL C 286., 2003.11.28.) és 2003-i évről szóló éves jelentés 6.24. bekezdése (HL C 293., 2004.11.30.).

⁽¹⁵⁾ Ezáltal figyelembe vették a Bizottság 24 belső ellenőrzési standardját, amelyeket 2001 decemberében fogadtak el, és amelyeket valamennyi bizottsági szolgálatnak követnie kell a saját forrásaik irányítása során (lásd Európai Bizottság, „Belső ellenőrzési standardok a bizottsági szolgálatoknál” (SEC(2001) 2037, 2001. december 31. és 2003. november 26-i SEC(2003) 1287 végleges).

⁽¹⁶⁾ Vasút, közút, belvízi út, kikötők, repülőterek, műholdas navigáció, közúti és vasúti közlekedésre szolgáló intelligens közlekedési rendszerek.

ÉSZREVÉTELEK

A TEN-T pénzügyi támogatás elosztása

Lassú a TEN-T prioritásként kezelt projektjeinek végrehajtása

11. A Tanács és az Európai Parlament által elfogadott TEN-T politikai iránymutatás eredetileg a 2010-es évet tűzte ki határidőként a TEN-T hálózat befejezésére⁽¹⁷⁾. Az 1994-ben és 1996-ban jóváhagyott 14 PP közül eddig csak hármat fejeztek be, további öt PP várhatóan elkészül a kijelölt határidőre. A fennmaradó hat PP esetében 2010-ig csak a fő projektszakaszok befejezése várható. Különösen a TEN-T projektek határokon átnyúló szakaszai szenvednek késedelmet, mivel ezek nemzeti szinten alacsonyabb prioritásban részesülnek, és összehangolásuk nagyobb erőfeszítéseket igényel az érintett tagállamoktól (lásd 15. bekezdés). 2003-ban a Bizottság elismerte ezeket a jelentős késedelmeket, amelyeknek fő oka az európai és tagállami finanszírozás elégtelen volta, valamint a különböző uniós, nemzeti, illetve regionális pénzeszközök közötti koordináció hiánya⁽¹⁸⁾.

12. A bővítést követően, a TEN-T politikai iránymutatás 2004-es felülvizsgálatakor az Európai Parlament és a Tanács úgy határozott, hogy a már fennálló PP-k befejezésének nehézségei dacára további 16 PP-t hoz létre (2008 és 2019 közötti határidőkkel) (lásd 2. melléklet)⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ 1692/96/EK határozat 2 cikkének (1) bekezdése.

⁽¹⁸⁾ A Bizottság közleménye: „A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. Innovatív finanszírozási megoldások és az elektronikus autópályadíjbeszedési rendszerek átjárhatósága”, 2003. április 23-i COM(2003) 132 végleges.

⁽¹⁹⁾ A 16 további prioritást élvező projekt (lásd a 884/2004/EK határozat III. mellékletét):

- Galileo
- Sines/Algeciras-Madrid-Párizs vasúti áruszállítási tengely
- Párizs-Strasbourg-Stuttgart-Bécs-Pozsony vasúti tengely
- Rajna/Mosel-Majna-Duna belvízi tengely
- A nagysebességű vasúti vonalak kölcsönös átjárhatósága az Ibériai-félszigeten
- Femer-Bælt vasúti tengely
- Tengeri autópályák (Balti-tenger, Nyugat-Európa tengere, Dél-Kelet-Európa tengere, Dél-Nyugat-Európa tengere)
- Athén-Szófia-Budapest-Bécs-Prága-Nürnberg/Drezda vasúti tengely
- A Gdansk-Varsó-Brno/Pozsony-Bécs vasúti tengely
- A Lyon/Genova-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen vasúti tengely
- A Gdansk-Brno/Pozsony-Bécs autópálya tengely
- Az Írország/Egyesült Királyság/kontinentális Európa vasúti/közúti tengely
- „Rail Baltica”: a Varsó-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki tengely
- „Eurocaprail” a Brüsszel-Luxembourg-Strasbourg vasúti tengelyen
- A Jón/Adria intermodális folyosó vasúti tengelye
- Szajna-Schelde belvízi út

A költségvetés felhasználása nem összpontosít kellően a határokon átnyúló szakaszokra

13. A TEN-T általános célja, hogy Unió-szerte biztosítsa a nemzeti hálózatok kohézióját, összekapcsolódását és átjárhatóságát, valamint ezen hálózatok elérhetőségét (lásd 2. bekezdés).

14. A TEN-T költségvetést 2001 és 2003 között a 15 tagú EU tagállamaiban kimutathatóan úgy osztották el, hogy kevés kivételtől eltekintve valamennyi tagállam részt kapott az éves TEN-T költségvetésből, vagy a MIP-, vagy a MIP-en kívüli

költségvetésen keresztül (lásd 1. táblázat). Az egyes tagállamok szinte változatlan arányban részesültek a teljes költségvetésből (a 15 tagállamból 9 esetben az éves eltérés nem volt több, mint 1 %), és a kiválasztásra javasolt, de végül elutasított projektek helyébe ugyanazon tagállamból lépett/léptek más projekt(ek). Ez alátámasztja azt, ami két tagállam⁽²⁰⁾ TEN-T-programbizottságbeli (FAC) képviselőjének a számvevőszéki felmérés során tett nyilatkozataiból, valamint egy tagállam esetében⁽²¹⁾ dokumentumokból is kitűnt, tudnillik azt, hogy a TEN-T költségvetés elosztásánál alapvető fontosságú tényezőként veszik figyelembe a méltányos részesedés elvét.

1. táblázat

A TEN-T költségvetés elosztása a 2001–2003 időszakra a 15 tagú EU-ra

(millió EUR)

Tagállam	A projektekre szánt összeg 2001	% az összeshez viszonyítva	A projektekre szánt összeg 2002	% az összeshez viszonyítva	A projektekre szánt összeg 2003	% az összeshez viszonyítva	A projektekre szánt összeg 2001–03	% az összeshez viszonyítva
AT	12,1	2,2	14,4	2,6	18,1	3,0	44,6	3,2
BE	18,7	3,4	15,0	2,7	15,7	2,6	49,4	2,9
DE	76,0	13,9	76,2	13,5	73,1	12,0	225,3	14,2
DK	5,9	1,1	0,1	0,0	1,5	0,3	7,6	0,5
ES	23,6	4,3	23,7	4,2	31,5	5,2	78,8	4,5
EU ⁽¹⁾	173,4	31,8	272,7	48,4	201,2	33,1	647,2	35,3
FIN	13,0	2,4	11,4	2,0	13,1	2,2	37,5	2,4
FR	61,4	11,3	32,4	5,7	98,7	16,0	192,4	10,2
GR	17,7	3,2	10,7	1,9	1,0	0,2	29,4	1,4
IRL	8,0	1,5	3,0	0,5	0,0	0,0	11,0	0,9
IT	41,6	7,6	52,0	9,2	71,3	11,7	164,9	8,8
LU	1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,2
NL	44,0	8,1	23,0	4,1	29,8	4,9	96,8	6,0
PT	10,5	1,9	0,0	0,0	7,0	1,2	17,5	1,2
SE	13,5	2,5	8,9	1,6	14,8	2,4	37,2	2,6
UK	24,8	4,5	20,0	3,5	33,3	5,5	78,1	5,5
Total	545,4	100,0	563,4	100,0	610,1	100,0	1 718,9	100,0

(¹) Az EU alatt a nemzetközi szervezetek által irányított projekteket is érteni kell (pl. az ESA, Eurocontrol).

(²⁰) Hollandia és Svédország.

(²¹) Finnország.

15. A legtöbb finanszírozott TEN-T projektszakasz egy-egy tagállam határain belül található. A MIP infrastruktúra-projekt 118 szakaszából ⁽²²⁾ csak kilenc érint egynél több tagállamot. Ezek a határokon átnyúló projektszakaszok részesülnek legnehezebben a nemzeti finanszírozásból, irányításuk pedig különféle adminisztratív és jogi nehézségekbe ütközik. Ráadásul a Bizottság nem eléggé kezeli prioritásként az ilyen típusú projektek finanszírozását: a MIP-ről szóló határozat csupán költségvetésének 5 %-át fordítja határon átnyúló projektekre, amiből csak 2 % jut Közösségen belüli határon átnyúló projektekre ⁽²³⁾ (lásd 6. bekezdés). A MIP 2000–2006 közötti költségvetéséből a határon átnyúló kilenc szakaszra jutó összeg 70 %-ára ráadásul 2005-ben és 2006-ban kell kötelezettséget vállalni, elsősorban a Spanyolország és Franciaország, valamint az Ausztria és Olaszország közötti vasúti összeköttetésekre.

16. Noha a TEN pénzügyi rendelet értelmében a határokon vagy természeti választóvonalakon átnyúló projektszakaszokra vonatkozó finanszírozási küszöb a 2004-es finanszírozási határozatoktól kezdődően 10 %-ról 20 %-ra emelkedett, 2005 júniusáig ez még egyszer sem eredményezte valamely határokon átnyúló projektszakasz megnövelt rátájú finanszírozását ⁽²⁴⁾. Ha továbbra is ilyen nehézkesen zajlik a határokat átszelő vasúti szakaszok megvalósítása, akkor nem bontakozhat ki teljesen a TEN-T-ben benne rejlő transzeurópai szintű érték.

Elaprózódnak a költségvetési források

17. A TEN-T keretében nyújtott pénzügyi támogatás nem haladhatja meg az elvégzett tanulmányok költségeinek 50 %-át, illetve az infrastrukturális beruházások 10 %-át ⁽²⁵⁾, és összességében nem lépheti túl a teljes befektetési költség 10 %-át, kivéve a műholdas helymeghatározási és navigációs rendszerekkel kapcsolatos projekteket, valamint a határokon, illetve természetes választóvonalakon átnyúló projekteket, ahol a nyújtott támogatás elérheti a teljes befektetési költség 20 %-át is.

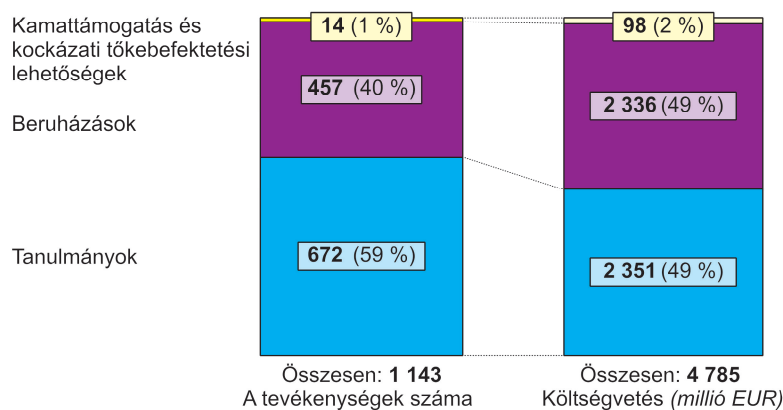
18. A 4. bekezdésben említett támogatási formák elemzéséből kiviláglik, hogy az 1995 és 2004 között vállalt projektek esetében (lásd 1. ábra):

- szinte valamennyi tevékenység (99 %) tanulmányokra vagy beruházásokra vonatkozott,
- a kölcsönökre és kockázati tőkebefektetésekre adott kamattámogatást csak nagyon kevés alkalommal vették igénybe ⁽²⁶⁾, és
- az EBA vagy más pénzügyi intézmények által nyújtott kölcsönökre vonatkozó garanciadíjakhoz való hozzájárulások kihasználatlanul maradtak.

19. Az 1995 és 2004 között kötelezettségben vállalt TEN-T tevékenységek 40 %-a beruházásokra vonatkozott. Noha a TEN pénzügyi rendelet leszögezi, hogy ez a támogatási forma csak „megfelelően indokolt esetben” vehető igénybe, az ellenőrzés rámutatott, hogy e támogatás igénybe vételét csak elvétve előzte megkonkrét indoklás benyújtása.

1. ábra

A tevékenységek és költségvetések száma a felhasznált támogatás formája szerint lekötve 1995 és 2004 között



Forrás: A Számvevőszék proje adatbázisa.

⁽²²⁾ Kivéve a 4. és 5. számú, intelligens közlekedési rendszerekkel kapcsolatos projektekből álló összefüggő projektcsoportot.

⁽²³⁾ A maradék 3 % harmadik országokkal és a 10 új EU tagállammal együtt szervezett, határokon átnyúló projektekre van fenntartva.

⁽²⁴⁾ A költségvetési szervek jelenleg tárgyalják a TEN pénzügyi rendelet újabb módosítására tett javaslatot, ami további, akár 50 %-ig való növelést ír elő.

⁽²⁵⁾ Noha a TEN pénzügyi rendelet nem számol előre korláttal, a Bizottság 10 %-os küszöböt alkalmaz infrastrukturális beruházások esetében.

⁽²⁶⁾ 1995 és 2004 között csak 13 kölcsönökre és 1 kockázati tőkebefektetésre vonatkozó kamattámogatást adtak meg az 1 143 összes támogatott tevékenység közül.

20. A leggyakrabban igénybe vett támogatási mechanizmus a tanulmányok társfinanszírozása (a tevékenységek 59 %-a). A beruházásokkal ellentétben a tanulmányok olyan országok és régiók számára is vonzóak, amelyek egyéb infrastrukturális EU-támogatásban is részesülnek, pl. a Strukturális és a Kohéziós Alapból⁽²⁷⁾. Ennek a fő oka az, hogy a tanulmányokra a TEN-T magas társfinanszírozási rátát biztosít.

21. Az 1995-től 2004-ig tartó időszakban a finanszírozás átlagos mértéke a beruházások esetében az összes becsült támogatható költség 3,5 %-a (szemben a lehetséges 10 %-kal), illetve a tanulmányok esetében 25,4 %-a (szemben a lehetséges 50 %-kal) volt⁽²⁸⁾. Ezek az átlagos finanszírozási mértékek mindkét támogatási forma esetében jelentősen elmaradnak a maximálisan engedélyezett mértéktől. A TEN-T költségvetése ráadásul igen nagy számú intézkedés között oszlik el, amelyek közül sok nem igényelt volna TEN-T finanszírozást és/vagy nem tett teljes mértékben eleget az értékelési és kiválasztási kritériumoknak (lásd 39. bekezdés).

22. A fenti észrevétel és a PP-k végrehajtásában tapasztalt késedelmek (lásd 11. bekezdés) is jelzik, hogy a finanszírozandó TEN-T intézkedések kiválasztása során nem alakítottak ki fontosági sorrendet, ami csökkenti a közösségi finanszírozás kívánt katalizáló hatását (lásd 42. bekezdés). A beruházások tényleges finanszírozásának alacsony átlagértéke révén az is megkérdőjeleződik, hogy a beruházások maximális finanszírozási korlátjának a Bizottság új TEN pénzügyi rendeletében javasolt emelése révén elérhető-e a szándékolt eredmény, vagyis a köz- és magánfinanszírozás fokozottabb bevonása⁽²⁹⁾.

A határokon átnyúló projektek jelenlegi MIP-költségvetésének több mint a fele még nem került lekötésre

23. A 2001–2004-es időszak során összesen 1 926 millió EUR összegben vállaltak kötelezettséget MIP-projektekre, ami az ezen célra rendelkezésre álló költségvetés 63 %-ának felel meg. A 2005–2006-os időszakra 1 129 millió EUR értékű további kötelezettségvállalás marad. Ahhoz, hogy a fennmaradó 37 %-ra kötelezettséget lehessen vállalni 2005-ben és 2006-ban, a Bizottságnak és a tagállamoknak szigorú ellenőrzés alatt kell tartaniuk a MIP projektek végrehajtását. A módosított politikai iránymutatásnak a jelentős projektkezesetekre előírt intézkedései hosszú távon helyénvalóak⁽³⁰⁾, ám a késedelmek rövid távú kezelése során a Bizottságnak szigorúbb felülvizsgálatot kellene gyakorolnia a késedelmes projekteket illetően. Lehetővé kellene tenni, hogy a MIP-programon belül a tagállamokkal konzultálva szükség esetén azonnali költségvetési átcsoportosítást lehessen végrehajtani az olyan projektek javára, amelyeket terv szerint vagy a tervezettnél gyorsabban hajtanak végre.

⁽²⁷⁾ 1995 és 2004 között a KA országokra eső költségvetés 84 %-át tanulmányokra használták fel.

⁽²⁸⁾ Az egy beruházásra fordított finanszírozás átlagosan 5,0 millió EUR, míg az egy tanulmányra fordított összeg átlagban 3,4 millió EUR.

⁽²⁹⁾ 10 %-ról 15 %-ra, egyes esetekben pedig 30 %, sőt 50 %-ra (lásd az Európai Parlament és a Tanács rendeleti javaslatát, 2004. július 14-i COM(2004) 475 végleges 7. cikke).

⁽³⁰⁾ A 884/2004/EK határozattal módosított 1692/96/EK határozat 19a. cikkének (4) és (5) bekezdése.

24. Az „összefüggő projektcsoportba” tartozó projekteket, amelyek költségvetésének majdnem 40 %-ára még nem vállaltak kötelezettséget, szigorúan figyelemmel kell kísérni. Erre különösen a határokon átnyúló projektek csoportja esetében van szükség, ahol a költségvetés 56 %-ára 2005-ben és 2006-ban kell kötelezettséget vállalni. Ez is rámutat, hogy milyen általános nehézségek hátráltatják azoknak a határokon átnyúló projektszakaszoknak a befejezését, amelyek vagy egy PP-be, vagy egy összefüggő projektcsoportokba tartoznak.

Jogi keret és igazgatási eljárások

Jogi és szabályozási követelmények

A finanszírozási határozat még mindig tartalmaz hiányosságokat

25. A TEN-T keretében az egyes projekteknek odaítélt pénzügyi támogatás legfontosabb jogalapja a bizottsági finanszírozási határozat, ezért ennek világosan meg kell határoznia a TEN-T támogatásának hatókörét, időzítését, formáját, költségvetését és pénzügyi feltételeit (lásd 1. melléklet). A Bizottságnál csak 2002 óta gyakorlat a kedvezményezettek rendszeres értesítése a határozatokról, noha a TEN pénzügyi rendelet megköveteli ezt⁽³¹⁾. Azóta a Bizottság minden évben felülvizsgálja a finanszírozási határozatmintát, ami teljesebbé és világosabbá teszi a jogalapot⁽³²⁾.

26. A Bizottság tökéletesítette ugyan a finanszírozási határozatok körébe tartozó tevékenységek leírását, a Számvevőszék által javasolt, kötelezően használandó technikai mellékletmintát azonban nem vezette be⁽³³⁾. Egy ilyen minta használata révén a kedvezményezettek rákényszerülnének, hogy a megszabott keretben legalább minimális tájékoztatást adjanak arról, miként kapcsolódnak tevékenységeik a költségvetéshez. Ez megkönnyítené a projekt haladásának figyelemmel kísérését, illetve a Bizottság és a tagállamok által finanszírozott tevékenységek pénzügyi és műszaki ellenőrzéseinek eredményesebb és hatékonyabb működését.

27. A finanszírozási határozat nem jelöli meg, hogy a kedvezményezetteknek milyen műszaki és pénzügyi információkat kell szolgáltatni a projekt állásáról, és milyen formában. A szabványosított jelentéstétel, illetve a megfelelő iránymutatás hiányában az egyes fizetési kérelmekkel együtt benyújtott műszaki és/vagy pénzügyi információk nem minden esetben voltak elegendőek ahhoz, hogy a Bizottság:

- mélyreható értékelést tudjon végezni a TEN-T projektekről (lásd 37. bekezdés),

⁽³¹⁾ A 2236/95/EK rendelet 10. cikke.

⁽³²⁾ Ezeket a felülvizsgálatokat követően a 2004-ben használt változat már pontosítja és egyértelműbbé teszi a TEN-T tevékenység végrehajtásában részt vevő valamennyi szereplő feladatait. Pontos kezdő- és befejezőidőpontokat tartalmaz, műveletekre lebontott részletességű költségvetést ír elő a kedvezményezettek számára, határidőket állapít meg a jelentéstételre, pontosabban meghatározza a költségek elszámolhatóságát és tisztázza a nyilvánosságra vonatkozó kötelezettségeket.

⁽³³⁾ A 2002. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 6.37. bekezdése.

- meg tudja vizsgálni a kedvezményezettek által elszámolt tevékenységek és/vagy költségek támogathatóságát. Bizonyos esetekben a végső kifizetéseket annak ellenére is folyósították, hogy a kifizetési kérelemmel együtt nem nyújtották be a társfinanszírozott tanulmány eredményeiről kért információkat⁽³⁴⁾. Ez azt jelzi, hogy ezekben az esetekben a Bizottság belső ellenőrzésének voltak hiányosságai.

Nem egyértelmű a tanulmányok és beruházások fogalma

28. A Számvevőszék ellenőrzése bizonyítékokat talált arra nézve, hogy a kedvezményezetteknel feltárt hibák főként a TEN-T pénzügyi támogatás következő tulajdonságaihoz kapcsolódnak:

- a TEN pénzügyi rendeletben és a finanszírozási határozatban nem egyértelmű vagy hiányzik a tanulmányok és beruházások fogalmának a meghatározása,
- a tanulmányok lényegesen magasabb finanszírozásban részesülnek, ami arra készítette a kedvezményezetteket, hogy a beruházásokhoz közvetlenül kapcsolódó költségeket tanulmányiprojekt-költségeként igényeljenek vissza.

29. Ez a vizsgált ügyletek 30 %-ában építési munkálatok magasabb rátán való bizottsági kifizetéséhez vezetett. A Számvevőszék a hibák kockázatának csökkentésére egyértelmű meghatározást javasolt a „tanulmányok”⁽³⁵⁾ és a „beruházások”⁽³⁶⁾ fogalmára, ezeket azonban a finanszírozási határozatmintákba még nem ültették át.

⁽³⁴⁾ 10 vonatkozó esetből 6-nál a végső kifizetésekre irányuló kérelmet anélkül nyújtották be, hogy a tanulmány eredményeire vonatkozó szükséges információk elérhetőek lettek volna.

⁽³⁵⁾ Tanulmánynak minősül minden előkészítő elemzés, felmérés, terv vagy formatervezési minta, amit a végrehajtás kezdete előtt készítettek és amelynek célja egy projekt tulajdonságainak, valamint az adott projekt fejlesztéséhez és megvalósításához szükséges intézkedések meghatározása. A tanulmány ezenfelül a megvalósítás megkezdéséhez szükséges építési engedély és az illetékes hatóságok végső határozatának előfeltétele. A tanulmányok anyagi jellegű szolgáltatásokat is tartalmazhatnak (mint például próbaszerkezeteket, földtani felméréseket, az építési terület feltárását és próbaalagutak fúrását) feltéve, hogy (1) ezek szükségesek az építési engedélyhez vagy a megvalósítás megkezdéséhez szükséges végső határozathoz; (2) nem eredményeznek általános használatra rendelt terméket. A tanulmány eredménye leíró vagy elemző dokumentum, ami műszaki, gazdasági, pénzügyi, jogi és környezeti szempontokat ölel fel.

⁽³⁶⁾ Beruházásnak minősül a megvalósítás megkezdését követő valamennyi olyan szolgáltatás és beszerzés (beleértve a megvalósítás megkezdését lehetővé tevő előkészítő intézkedéseket is), amely kapcsolódik a tényleges végrehajtáshoz, vagy egy fizikai szerkezet felépítéséhez vagy használatba vételéhez, vagy egy általános használati célt szolgáló projekthez (ezek részletesebb meghatározását a bizottsági határozat vagy az egyes projektszerződések tartalmazzák). Minden felügyeleti tevékenységet, előírt részletes tervet, illetve az alternatív megoldások terveit a beruházás szerves részének kell tekinteni, attól függetlenül, hogy a kedvezményezett vagy egy külső fél végzi-e őket. Beruházásnak minősül a vonatkozó környezeti hatásvizsgálat által leírt fizikai környezetjavító intézkedések végrehajtása és/vagy építése.

Értékelés és kiválasztás

Összetett kérelmezési és előzetes értékelési folyamat

30. A TEN-T pénzügyi támogatás iránti kérelmeket évente kell benyújtani, MIP-eljárás vagy MIP-en kívüli eljárás keretében (lásd 1. melléklet). A MIP többéves jellege ellenére a pénzeszközöket évenként szervezett értékelési eljárások révén osztják el a MIP-projektek között. Párhuzamosan zajlik az évenkénti MIP-en kívüli eljárás is, s a kettő együtt jelentősen megnöveli a Bizottság és a tagállamok adminisztratív terheit, és ezáltal csökkenti az értékelési és kiválasztási eljárás általános hatékonyságát⁽³⁷⁾. Ráadásul, mivel a MIP-projektek finanszírozása elsőbbséget élvez, a MIP-en kívüli projektek költségvetési részesedése a MIP-eljárás kimenetelétől függ, ami szükségtelenül késlelteti a MIP-en kívüli projektek kiválasztását.

31. A kérelmezés és az előzetes értékelés adminisztratív eljárásai igen összetettek. A Bizottság számos úrlapmintát bevezetett és használt párhuzamosan⁽³⁸⁾. A Számvevőszék több olyan esetet tárt fel, amikor az adminisztratív feladatok összetettsége többletmunkát rótt a Bizottság munkatársaira, ám minőségileg nem befolyásolta lényegesen sem a projektek kiválasztását, sem a közösségi alapok elosztását.

32. A Bizottság azzal, hogy a 2004-es MIP-en kívüli ajánlatok esetében összevonta az előzetes és a részletes kérelmeket, lépést tett az adminisztratív eljárás egyszerűsítése felé, ám az alkalmazási és értékelési eljárásoknál még – különösen a MIP-en belül – további egyszerűsítésre van lehetőség.

Az ajánlatok benyújtásának határidejét nem mindig tartják be

33. A Bizottság határidőt jelöl ki a pénzügyi támogatás iránti kérelmek benyújtására. A határidő betartása biztosítja a projektre jelentkezőkkel szembeni egyenlő bánásmódot, és elég időt hagy a Bizottságnak, hogy munkatársai értékeljék az ajánlatokat (vagy második finanszírozási év esetében a projektek haladását).

⁽³⁷⁾ Lásd a TEN-T-el foglalkozó munkaerő elosztásáról szóló 52. és 64. bekezdést.

⁽³⁸⁾ Attól függ, hogy melyik úrlapot kell használni, hogy a projekt MIP- vagy MIP-en kívüli projekt, finanszírozásának első vagy azt követő éveinél tart és, hogy tanulmányi vagy beruházási projektről van-e szó.

34. Az ellenőrzés úgy találta, hogy számos pénzügyi támogatás iránti kérelmet nem a határidőn belül nyújtottak be, annak ellenére, hogy a Bizottság tisztázta és megerősítette az időben történő benyújtásra vonatkozó szabályokat ⁽³⁹⁾.

2004-ig az előzetes értékelés és a kiválasztás szakaszában nem áll rendelkezésre a projekt teljes információs anyaga

35. A helyes és átlátható értékeléshez szükséges, hogy a projektre vonatkozó valamennyi releváns információ már az eljárás kezdetén rendelkezésre álljon. Az első értékeléshez 2004-ig használt előzetes kérelmezési űrlapok azonban nem kötelezték a jelentkezőket minden lényeges információ megadására, noha a TEN pénzügyi rendelet ⁽⁴⁰⁾ ezt előírja.

36. Ennek eredményeképpen a MIP-projektek kezdeti értékelése és kiválasztása hiányos információt tartalmazó kérelmezési űrlapok alapján történt (lásd 40. bekezdés). Ebből következően az ajánlatok a fő értékelési szakasz előtt nem tettek eleget valamennyi benyújtási kritériumnak, pedig a MIP esetében különösen fontos a mélyreható értékelés, hiszen a projektek a MIP-határozat által megállapított költségvetési prioritások szerint részesülnek azután TEN-T pénzügyi támogatásban. Az egyik PP például, amelyre a MIP-költségvetés a 2001–2003-as időszakra 13 millió EUR-t osztott, csak 2004-ben kapta meg a támogatást ⁽⁴¹⁾. Mivel az előzetes és a részletes MIP-űrlapok összevonása 2004 előtt nem történik meg, ez a hiányosság továbbra is fenn fog állni.

37. A második finanszírozási évtől kezdődően az értékeléseket főként a projektek állásáról szóló jelentések (Project Status Reports, a továbbiakban: PSR) alapján végzik, amelyekről az ellenőrzés megállapította, hogy nem szolgáltattak elegendő adatot erre a célra. Az ellenőrzött projektekről benyújtott PSR-ek elemzése kimutatta, hogy a tagállamok által megadott információk nem elég pontosak, különösen a korábbi időszakok beruházásainak állása tekintetében. Ezt az okozza, hogy a jelentésminta nem követeli meg részletes információk szolgáltatását a tagállamoktól. Ebből adódóan a projektek kiválasztásának minősége nagyban függ az ajánlatokat értékelő egyes projektfelelősök képességétől, tapasztalatától és lelkiismeretességétől, az elért haladás megfelelő felülvizsgálatára rendelkezésre álló időtől, illetve attól, hogy miként működnek közre a tagállamok a szükség szerinti további adatszolgáltatásban.

⁽³⁹⁾ Noha a DG TREN eljárási kézikönyve és a TEN-T kézikönyv tisztázza a szabályokat, a Számvevőszék ellenőrzése felfedte, hogy 72 projektből 28 esetében akár 56 napos késéssel nyújtották be a javaslatokat.

⁽⁴⁰⁾ Mint például a költség-haszon elemzés, a köz- és magánfinanszírozás alternatív lehetőségeinek vizsgálatáról szóló nyilatkozat, a tagállam által működtetett ellenőrzési intézkedések leírása, a közvetlen vagy közvetett társadalmi-gazdasági hatások, különösen a foglalkoztatás és a projekt kezdő- és befejező időpontjának feltüntetésére korlátozó ideiglenes munkautemterv tekintetében.

⁽⁴¹⁾ PP14 – nyugati-parti főútmodernizáció.

Nem elégséges a projektkiválasztás megindoklása

38. A TEN pénzügyi rendelet meghatározza a közösségi támogatás odaítélésének ⁽⁴²⁾ és a projektek kiválasztásának ⁽⁴³⁾ alapvető feltételeit. A Bizottság által a projektekhez használt kérelmezési és értékelési űrlapokon nem szerepel az ezen feltételeknek és kritériumoknak való megfelelés értékelése, illetve nem irányítanak kellően efelé. Amennyiben a projektértékelési űrlapok mégis tartalmaznak erre vonatkozó kérdéseket, az értékelők gyakran csak igennel vagy nemmel válaszolnak, és mellőzik a szükséges alátámasztó indoklást.

39. Az ellenőrzés egyes megállapításai között szerepeltek még az alábbiak:

- az addicionalitás feltételét – amely előírja, hogy „közösségi támogatás elvben csak akkor nyújtható egy projektnek, ha annak megvalósítása máskülönben pénzügyi akadályokba ütközik” – az ellenőrzött intézkedések majdnem 20 %-ában nem tartották be, tudniillik a kedvezményezettek a részletes űrlapon azt tüntették fel, hogy az intézkedések „a terveknek megfelelően haladnának” akkor is, ha a TEN-T pénzügyi támogatást nem ítélnék meg ⁽⁴⁴⁾,
- a projektértékelési űrlapon nem szerepel az a feltétel, hogy egy projektszakaszra igényelt pénzügyi támogatás nem haladhatja meg a teljes projekt összes befektetési költségeinek 10 %-át. Noha az ellenőrzés megállapítása szerint a tényleges finanszírozási szint nem éri el a maximálisan megítélhetőt (lásd 21. bekezdés), ennek a feltételnek az éves vizsgálata azokban az esetekben mégis különösen lényeges,

⁽⁴²⁾ A TEN pénzügyi rendelet a következő négy alapfeltételt szabja meg (lásd a 2236/95/EK rendelet 5. cikke):

- közösségi támogatás elvben csak abban az esetben nyújtható, ha a projekt megvalósítása pénzügyi akadályokba ütközik,
- a közösségi támogatás nem haladhatja meg a projekt elindításához szükségesnek tekintett minimumot (5. cikk (2) bekezdés),
- a beavatkozás választott formájától függetlenül az e rendelet szerinti közösségi támogatás teljes összege nem haladhatja meg a befektetés teljes költségének 10 %-át (20 %-át különleges esetekben) (5. cikk (3) bekezdés),
- az e rendelet szerint előírt pénzügyi forrásokat elvileg nem lehet olyan projektekhez, illetve olyan részprojektekhez rendelni, amelyek egyéb közösségi finanszírozásban részesülnek.

A TEN-T iránymutatások és a TEN pénzügyi rendelet 2004-es felülvizsgálatát követően meghatározott feltételeknek való megfelelést nem elemezték, mivel túl korai értékelni az alkalmazásukat.

⁽⁴³⁾ A TEN pénzügyi rendeletben meghatározott kritériumokat a következőképpen lehet összegezni (lásd a 2236/95/EK rendelet 6. cikke):

- milyen mértékben járulnak hozzá a TEN-T politikai iránymutatásokban meghatározott célkitűzésekhez és prioritásokhoz,
- a projekt gazdaságilag valószínűsíthetően megvalósítható,
- az alkalmazás időpontjában a projekt pénzügyi nyereségessége nem kielégítő,
- a projekt előrehaladottsága, a közösségi beavatkozás ösztönző hatása az állami és magánfinanszírozásra, a projektek pénzügyi megalapozottsága, közvetlen vagy közvetett társadalmi-gazdasági hatások, különösen a foglalkoztatás területén és a környezeti következményeket figyelembe kell venni,
- a határokon átnyúló projektek esetében figyelembe kell venni a projekt különböző részei időzítésének összehangolását is.

⁽⁴⁴⁾ 72 ellenőrzött vonatkozó esetről 12-nél.

amikor a tanulmányokat nem követi infrastrukturális beruházás. Az ellenőrzés megállapította, hogy a rendelkezésre álló becslések alapján a vizsgált mintában az EGNOS projekt keretében társfinanszírozott tanulmányok nem feleltek meg ennek a feltételnek ⁽⁴⁵⁾,

- a TEN-T politikai iránymutatás célkitűzéseire és prioritásaihoz való hozzájárulás mértékét nem mindig méri fel megfelelően. A projektértékelőknek egy érdemjegyekből álló skálán kell osztályozniuk a prioritásokhoz vagy politikai iránymutatásokhoz való hozzájárulást, de az osztályzatot nem kell megindokolniuk. Az ellenőrzés azt is feltárta, hogy számos esetben nem értékelték valamennyi célkitűzést ⁽⁴⁶⁾,
- az egyéb értékelési kritériumoknak való megfelelést „igen/nem” vagy „magas szintű/közepes/alacsony” válaszokkal értékeli. Noha az értékelőket felkéri, hogy tegyenek kiegészítő megjegyzéseket, illetve indokolják meg döntésüket, ezt általában nem teszik meg. A projektek költség-haszon és társadalmi-gazdasági elemzése keretében például egyáltalán nem értékeli az alkalmazott megközelítés vagy módszertan helyállóságát. A Bizottság ráadásul pusztán azt ellenőrzi, hogy teljesült-e az információszolgáltatás követelménye, és nem tisztázza, hogy ennek mi a hatása a határozatra, illetve a közösségi finanszírozás összegére,
- az értékelő űrlapokon szereplő kérdéseket a kérelmeket értékelő bizottsági munkatársak sok esetben egyáltalán nem ⁽⁴⁷⁾ vagy helytelenül válaszolták meg ⁽⁴⁸⁾.

40. Ami a MIP-projektek kezdeti értékelését illeti, az ellenőrzés kimutatta, hogy a legtöbb MIP-projekt esetében nem töltöttek ki értékelési űrlapot. Azokban az esetekben, amikor a Bizottság dokumentálta az értékelését, az űrlapok elemzése ugyanazokat a hiányosságokat és gyenge pontokat tárta fel, mint a MIP-en kívüli projektek értékelésénél (nem válaszoltak meg minden kérdést stb.).

41. Az értékelők által adott indoklások, illetve az értékelési iránymutatások és mutatók hiányában nem világos, hogyan zajlik az előírt kritériumoknak való megfelelés értékelése, ahogyan az sem, hogy az értékeléseket végző bizottsági személyzet hogyan von le végkövetkeztetést annak kapcsán, hogy teljesülnek-e a feltételek vagy alaki követelmények a projektek finanszírozásra való kiválasztásához.

42. A MIP program a TEN-T finanszírozását több évre osztja szét. Ugyanakkor a TEN pénzügyi rendelet évenkénti projektértékeléseket és kiválasztást ír elő a MIP-en belüli finanszírozási

⁽⁴⁵⁾ EGNOS AOC működés előtti végrehajtásról készített kritikus tanulmánytervek. 1995 óta a Bizottság 11 tanulmány társfinanszírozásában vett részt, így a 2004-ig odaítélt finanszírozás teljes összege (130,4 millió EUR) 29,7 millió EUR összeggel meghaladja a plafonértéket.

⁽⁴⁶⁾ 31 vonatkozó ellenőrzött intézkedésből 15-nél nem mérte fel a Bizottság valamennyi célkitűzést.

⁽⁴⁷⁾ Ez történt a tanulmányok értékelése esetében, amikor a gazdasági és pénzügyi értékelésre vonatkozó kérdéseket nem válaszolták meg, noha ezt a kérelmezési űrlap előírta.

⁽⁴⁸⁾ 15 olyan intézkedés esetében, amikor a határidőn túl nyújtottak be javaslatot, igenlő választ adtak a javaslatok benyújtási határidejének betartását firtató kérdésre.

prioritások megállapítása érdekében ⁽⁴⁹⁾. Ilyen körülmények között, hogy a finanszírozásnak a TEN-T politikai iránymutatás által célzott felosztása megvalósulhasson, egy átfogó és átlátható értékelés elengedhetetlen annak felméréséhez, hogy az egyes projektek milyen mértékben felelnek meg a szakpolitika célkitűzéseinek és a kiválasztási szempontoknak. A fent részletezett értékelési hiányosságokat, valamint a folyamatban lévő projekteknek a második finanszírozási évtől kezdődő ellenőrzésében található (lásd 44–50. bekezdés) hiányosságokat és gyenge pontokat figyelembe véve a többéves MIP költségvetést projektkategóriákra (ún. közös érdekű projektek, összefüggő projektcsoportok és Galileo), egyéni projektekre, projektszakaszokra és projektintézkedésekre osztották fel, a jogilag megkövetelt kritériumok szabályszerű értékelése nélkül. A Számvevőszék álláspontja szerint a fent említett hiányosságok negatívan befolyásolják a projektek prioritási sorrendjének kialakítását a MIP programon belül.

Nem általános a külső szakértők bevonása az értékelési eljárásba

43. A Bizottság nem vette tekintetbe a Számvevőszék azon javaslatát, hogy a külső szakértők igénybevétele az értékelési eljárásban valamennyi közlekedési módra terjessze ki, mivel a kérdést a Bizottság „bizalmas jellege miatt érzékeny témának” minősítette ⁽⁵⁰⁾. Meg kell jegyezni azonban, hogy sok más közösségi program, mint például a Kohéziós Alap és az RTD keretprogramok is alkalmaznak külső szakértőket értékelőként, és ilyenkor a bizalmas jelleg kérdését az értékelők által aláírt nyilatkozattal ⁽⁵¹⁾ oldják meg. Amint azt az ITS projektek értékelése is mutatja, a külső szakértők bevonása jobban dokumentált, indokoltabb értékeléshez és kiválasztási eljáráshoz vezetett volna (lásd 38. és 39. bekezdés). Ezenfelül a projektfelelősöket az értékelés során segítő szakértők idő- és költség-hatékonyabb értékelést tennének lehetővé, objektivitásukkal és szakértelmükkel járulnának hozzá az eljárás sikeréhez (lásd 56–58. bekezdés). A TEN pénzügyi rendelet kifejezetten tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a Bizottság szükség szerint kérhet szaktanácsot, beleértve az EBB véleményét is ⁽⁵²⁾.

Projektellenőrzés

A TEN-T projektellenőrzési eszközei elégtelenek

44. A közösségi támogatás hatékony felhasználása érdekében a Bizottság és a tagállamok közösen felelősek azért, hogy rendszeresen ellenőrizzék a projektek haladását, szükség esetén az EBB vagy más szervek közreműködésével. A cél annak megállapítása, hogy a projektet és a programokat milyen módon hajtották végre, valamint a végrehajtás hatásainak értékelése ⁽⁵³⁾. A projektellenőrzés ráadásul alapvető eleme a második évtől kezdve pénzügyi támogatást igénylő MIP-projektjavaslatok éves értékelésének és kiválasztásának (lásd 42. bekezdés).

⁽⁴⁹⁾ A 2236/95/EK rendelet 10. cikke.

⁽⁵⁰⁾ A 2001. pénzügyi év éves jelentésének 4.35. bekezdése és a Bizottság válasza.

⁽⁵¹⁾ Meg kell jegyezni azonban, hogy a költségvetési rendelet III. cikke (160. cikk (3) bekezdés) különleges szabályokat ír elő a kutatási és technológiai fejlesztési előirányzatokból fizetett szakértőkre vonatkozóan.

⁽⁵²⁾ A 2236/95/EK rendelet 9. cikkének (3) bekezdése.

⁽⁵³⁾ A 2236/95/EK rendelet 15. cikke.

45. A Bizottság TEN-T projektértékelése főleg a következő két elemre hagyatkozik:

- a kedvezményezettek jelentéseire (különösen az éves PSR-ekre ⁽⁵⁴⁾ és a pénzügyi és műszaki előrehaladásról szóló jelentésekre),
- a Bizottság (vagy megbízottjai) által végzett helyszíni projektvizsgálatokra.

46. Mint az már említésre került a projektértékelésekkel kapcsolatban (lásd 37. bekezdés), az ellenőrzött ügyletekről benyújtott PSR-ek azt mutatták, hogy a benyújtott tájékoztatás gyakran nem elég részletes, sőt, nem is létezik, ami megnehezíti a megfelelő projektértékelést és kiválasztást, és negatív hatással van a projektellenőrzésre is. Ezt támasztotta alá a Számvevőszéknek a DG TREN projektekért felelős alkalmazottai körében végzett felmérése is.

47. A PSR-en kívül a projektfelelősök a költségkimutatások tagállamok vagy a projekt támogatók általi benyújtásakor műszaki és pénzügyi előrehaladási jelentést is kapnak. Amint az a 27. bekezdésben említésre került, nem létezik minta a műszaki és pénzügyi jelentéstétel felépítésére, amely megkövetelné a tagállamoktól, hogy minimális szintű információval lássák el a projektfelelősöket.

48. A projektellenőrzési eljárás második eleme – infrastrukturális beruházásokat támogató projektek esetében – a projekt helyszínének vizsgálata, amelyre az esetek többségében csak az utolsó kifizetés előtt kerül sor. A legtöbb intézkedés esetében a Bizottsághoz benyújtott végső kifizetési kérelem után és a végső kifizetés előtt a projektfelelős egy pénzügyi tisztviselő kíséretében elvégzi az érintett intézkedés műszaki és pénzügyi felülvizsgálatát ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Az értékelési kötelezettséget részletesebben megállapító egyéni projektfinanszírozási határozatok előírják, hogy a tagállamoknak minden évben január 31-ig kell benyújtaniuk a PSR-eket a Bizottsághoz (2004-től március 31-ig). A Bizottság által elkészített PSR mintában a tagállamoknak hozzátvetőlegesen egy oldalban kell részletezniük az elért eredményeket, a projektmegvalósításban bekövetkezett késedelmeket, nyilatkozniuk kell, hogy a célkitűzések változatlanok maradnak-e, jelezniük kell, hogy a projekt részesül-e más közösségi támogatásban, fel kell tüntetniük a teljesített kifizetéseket, csatolniuk kell a az EU-jogszabályoknak való megfelelést alátámasztó vonatkozó adatokat és mellékelniük kell a költségek részletezését. MIP projektek esetében két táblázatot is csatolni kell, a vállalt és felmerült költségek áttekintéséről.

⁽⁵⁵⁾ A 2004-ben lezárt határozatok 80 %-át helyszíni vizsgálat előzte meg.

49. A Bizottság ugyanakkor nem végez rendszeres ellenőrzéseket vagy utólagos hatásvizsgálatot annak igazolása céljából, hogy:

- elérték-e a politikai célkitűzéseket és betartották-e a prioritásokat ⁽⁵⁶⁾,
- eleget tettek-e a pénzügyi támogatás eredeti feltételeinek, és elérték-e a projekt célkitűzéseit,
- megegyezik-e a TEN-T pénzügyi támogatás projekthez hozzáadott értéke, illetve a projektnak a transzeurópai közlekedési hálózatok létrehozásához hozzáadott értéke a projekt kérelmezési szakaszában állítottakkal.

50. Az értékelésekhez hasonlóan (lásd 43. bekezdés) nem vették igénybe külső szakértők segítségét vagy egyéb bizottsági szolgálatok, más intézmények (mint például az EBB) vagy a tagállamok rendelkezésre álló szakértelmét az ellenőrzési eljárás során.

Nehezen elérhetőek TEN-T projektek teljes és megbízható adatai

51. A Számvevőszék 2001-es és 2002-es éves jelentésében tett javaslatának megfelelően a Bizottság 2003 vége felé a különböző TEN-T adatbázisokat közös központi számítógépes rendszerbe integrálta ⁽⁵⁷⁾. Noha a Bizottság tett erőfeszítéseket egy felhasználói kézikönyv elkészítésére, a felhasználók képzése és a rendszer további funkciókkal való bővítése érdekében, ezt a számítógépes rendszert általában nem használják a projektfelelősök, így nem tartalmaz naprakész és megbízható adatokat. A Számvevőszéknek a DG TREN személyzete körében végzett felmérése kimutatta, hogy a projektfelelősök nem használják a rendszert, mivel az nem felhasználóbarát és túlságosan a KTF-keretprogramok szükségleteihez igazodik. Ennek következtében a Bizottság nem tud megbízható és teljes tájékoztatással szolgálni a jelentéseiben anélkül, hogy részletes és időigényes egyeztetést végezne a Bizottság központi számviteli rendszerében található számviteli adatokkal.

Szervezeti felépítés és a munkaerő elosztása

A projektfelelősök túl magas leterheltsége akadályozza a TEN-T értékelését és ellenőrzését

52. A 2. táblázat a DG TREN-en belül 2004-től végzett valamennyi tevékenység költségvetését és a tevékenységekhez rendelt munkaerőt mutatja.

⁽⁵⁶⁾ Például hogy a projektértékelési szakaszban végzett kezdeti költség-haszon elemzés még mindig érvényes-e, és hogy mi volt a közösségi beavatkozás tényleges hatása a köz-/magánfinanszírozásra, a foglalkoztatásra vagy a környezetre.

⁽⁵⁷⁾ Programirányítási rendszer (PMS).

2. táblázat

2004 végétől végzett tevékenységek költségvetése és a tevékenységekhez rendelt munkaerő

DG TREN tevékenységek – 2004-es költségvetés és teljes munkaidőben foglalkoztatott (FTE) személyzet				
Tevékenység	Költségvetés (millió EUR-ban)	% az összeshez viszonyítva	FTE személyzet	% az összeshez viszonyítva
Belföldi, légi és tengeri közlekedés	76	6	167	17
Transzeurópai közlekedési hálózat	672	54	55	5
Transzeurópai energiahálózat	18	1	6	1
Hagyományos és megújuló energiaforrások	64	5	108	11
Atomenergia	154	12	281	28
Energiaügyi és közlekedési kutatások	235	19	103	10
Adminisztratív segítségnyújtás a DG TREN számára	23	2	201	20
Politikai stratégia és koordináció a DG TREN számára	0	0	89	9
Összesen	1 243	100	1 009	100

Forrás: Európai Bizottság, DG TREN 2004. Éves tevékenységi jelentés és a 2005-ös éves irányítási terv.

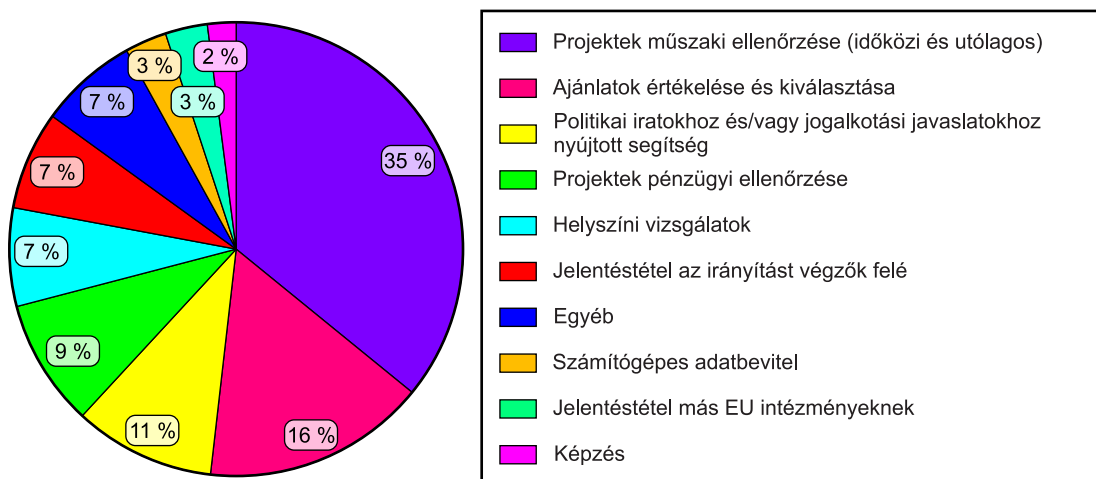
53. A hatékony és eredményes programirányításnak előfeltétele a megfelelő munkaerő biztosítása. 2004-től a 459 folyamatban lévő TEN-T intézkedést teljes munkaidős egyenértékben (FTE) számítva 18 projektfelelős irányította, így átlagosan 26 intézkedés jutott egy FTE projektfelelősre. Ezenfelül az egyes projektfelelősök által irányított intézkedések tényleges száma nagyban eltért egymástól (FTE projektfelelősönként 2-től 71 intézkedésig terjedt), ami az intézkedések és a TEN-T-re kijelölt munkaerő egyenetlen elosztását jelzi a TEN-T-t irányító főigazgatóságok között és azokon belül. Azonkívül a kirendelt nemzeti szakértők (SNE-k) által – akiket csak ideiglenesen rendelnek ki a Bizott-

sághoz – irányított intézkedések magas aránya (24 %) aggodalomra ad okot a projektirányítás folytonosságával kapcsolatban.

54. A személyzeti felmérés, amely tájékoztatást kért a projektfelelősöktől az átlagban egy intézkedéssel töltött munkaidőről, azt az eredményt hozta, hogy a legtöbb munkaerő a műszaki projektellenőrzés (35 %) és az ajánlatok értékelése és kiválasztása (16 %) között oszlik meg (lásd 2. ábra). Ugyanakkor átlagban sok időt töltenek a politikai iratokkal és/vagy jogalkotási javaslatokkal is (11 %), annak ellenére is, hogy mind a négy operatív főigazgatóságon belül létezik politikai egység.

2. ábra

Egyes tevékenységekre fordított átlagos idő



Forrás: Számvevőszék.

55. A széles körű tevékenységekkel foglalkozó projektfelelősök nagy leterheltsége azt vonja maga után, hogy nem jut elegendő figyelem az olyan kulcstevékenységekre, mint a projektértékelés és -ellenőrzés, beleértve az időszakos és helyszíni vizsgálatokat. Mivel ezek a vizsgálatok elengedhetetlen elemei a projektellenőrzésnek, a Számvevőszék nem tartja kielégítőnek ezt a helyzetet.

A TEN-T projektfelelősök képzése: korlátozott közlekedési szakértelem

56. A TEN-T projektfelelősök fontos szerepet játszanak a projektek értékelésében, kiválasztásában és az ellenőrzési eljárásokban. A projektfinanszírozás folytatása, felfüggesztése vagy megszüntetése különösen a MIP terén nagyban függ a projektfelelősök értékeléseitől, amelyeket általában külső szakértők tanácsai és segédlete nélkül végeznek. Ilyen körülmények között elengedhetetlen, hogy a projektfelelősök rendelkezzenek a közlekedéssel kapcsolatos témákhoz szükséges műszaki tudással.

57. A projektfelelősök műszaki szakértelmének elemzése⁽⁵⁸⁾ azonban kimutatta, hogy a projektfelelősök kevesebb mint a fele rendelkezik közlekedéssel kapcsolatos tárgyú diplomával⁽⁵⁹⁾. Ezenfelül a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó személyi állomány nagy része a TEN-T projektfelelősként való alkalmazását megelőzően nem rendelkezett közlekedéshez kapcsolódó szakmai tapasztalattal. Összehasonlításképpen: az SNE-k közül tizenegyből nyolcnak van ilyen irányú szakmai tapasztalata. Noha a korábbi szakmai tapasztalat hiánya bizonyos területeken nem jelenti feltétlenül a hozzáértés hiányát, ám közlekedési ügyekben az elégséges műszaki szakértelem nélkülözhetetlen az összetett műszaki projektek minőségi értékeléséhez, kiválasztásához és ellenőrzéséhez.

58. A képzési intézkedések ráadásul nem célozzák meg kellően ezen hiányosságok orvoslását. A 2001 és 2004 között 30 projektfelelős (köztük 6 SNE) által elvégzett képzések elemzése kimutatta, hogy a 30-ból 24-en (köztük négy SNE) legalább egy pénzügyi vagy eljárási témájú tanfolyamon részt vettek. Ugyanakkor a 30-ból csak 16-an (köztük három SNE) vettek részt közlekedési témájú tanfolyamon⁽⁶⁰⁾. Ráadásul a tanfolyamok átlagos időtartama kevesebb volt, mint egy nap.

A bizottsági szabályok korlátozzák az SNE-k igénybevételét

59. A személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó TEN-T projektszemélyzet többségének korlátozott műszaki szakértelmét valamelyest ellensúlyozza az SNE-k szakmai tapasztalata. Megbízhatóságuk ideiglenes jellege és a Bizottság SNE-kre vonatkozó belső

⁽⁵⁸⁾ A személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó projektfelelősök közül 13, valamint 11 (2001 óta a TEN-T projekteken dolgozó) SNE önéletrajzát elemezték.

⁽⁵⁹⁾ Mint például a DESS közlekedési diploma, az egyetemi szintű szállítási és közlekedéstervezési diploma, valamint a közlekedésinfrastruktúra-mérnöki diploma.

⁽⁶⁰⁾ A képzési tevékenységek elemzését a személyzet egyes tagjainak képzést igazoló okiratait és az útleveleikben szereplő adatok alapján végezték el.

szabályai⁽⁶¹⁾ korlátozzák hozzájárulásukat az értékelési, kiválasztási és ellenőrzési eljáráshoz.

60. Noha ezek a szabályok 2002 májusa óta hatályban vannak, a DG TREN-nek majdnem két évbe telt, hogy tisztázza a szabályoknak az SNE-kre vonatkozó gyakorlati hatásait⁽⁶²⁾. Ezenfelül az ellenőrzés azt is kimutatta, hogy egyes SNE-k a szabályokat megszegve a saját tagállamukból származó projekteket irányítanak, és pénzügyi tranzakciókat is kezdeményeznek, illetve engedélyeznek.

61. A bizottsági szabályok célja az, hogy a segítségükkel el lehessen kerülni bármilyen lehetséges összeférhetlenséget. Ugyanakkor a szabályokból szükségképpen következik, hogy az SNE-k csak részben vehetnek részt a projektirányítással kapcsolatos tevékenységekben. Ez azonban többletmunkát jelent a Bizottságnak a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó munkaereje számára, valamint a források kevésbé hatékony elosztását eredményezi. Az SNE-k ráadásul úgy tartják, hogy a szakértelmüket nem használják ki teljes mértékben, és a munkájuk eredménye nem látható a Bizottságon belül.

A TEN-T területén dolgozó munkaerő megoszlása és képzettsége nem felel meg az új kihívásoknak

62. A DG TREN-nek a lehető leggyorsabban át kell alakítania szervezeti felépítését, illetve a munkaerő megoszlását és képzettségét, hogy meg tudjon felelni annak a kihívásnak, amit a TEN-T tevékenység 2007-től lényegesen megnövekedett számú projekteinek és költségvetésének irányítása jelent.

⁽⁶¹⁾ A 2003. január 31-i C(2003) 406 bizottsági határozattal és a 2004. február 27-i C(2004) 577 bizottsági határozattal módosított 2002. április 30-i C(2002) 1559 bizottsági határozat 6. cikke kiköti, hogy az SNE-k „semmilyen körülmények között sem (...) képviselhetik a Bizottságot egyénileg kötelezettségek vállalása (pénzügyi vagy sem) céljából vagy tárgyalhatnak a nevében”. Továbbá a szabályok leszögezik, hogy „mindent meg kell tenni az összeférhetlenség vagy annak látszata elkerülése érdekében az SNE-k kötelezettségeivel kapcsolatban, amikor a Bizottsághoz kirendelik őket”. Ezenfelül a 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom költségvetési rendelet 52. cikke leszögezi, hogy „összeférhetlenség áll fenn, ha a költségvetés végrehajtásában részt vevő személy vagy egy belső ellenőr funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlása családi, érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos, illetve gazdasági érdek vagy bármely más, a kedvezményezettrel közös érdek miatt veszélyeztetve van”.

⁽⁶²⁾ Ezen szabályoknak az a gyakorlati következménye, hogy egy SNE:

- csak megfigyelőként vagy információs célból utazhat egyedül helyszíni vizsgálatra vagy külső találkozókra, kivéve különleges esetekben a főigazgató engedélyével,
- nem vehet részt a pénzügyi tranzakciók engedélyezésének eljárási szakaszaiban, ezáltal nem kezdeményezhet vagy vizsgálhat pénzügyi tranzakciókat,
- nem járhat el értékelőbizottság tagjaként, és
- nem járhat el projektfelelősként a saját tagállama vagy a kirendelő szervezete által kezdeményezett projektek esetében.

63. A Bizottságnál jelenleg megfontolás tárgyát képezi, hogy hozzanak-e létre végrehajtott hivatalt a TEN-T számára. A DG TREN megbízásából készült költség-haszon elemzés (a továbbiakban: CBA) szerint egy ilyen hivatal létrehozása megnövelné a hatékonyságot, különösen a következőknek köszönhetően ⁽⁶³⁾:

- a személyzet teljes mértékben a TEN-T irányításával foglalkozna, politikai témák nélkül,
- rugalmasabbá válna a munkaerő-felvétel.

64. A CBA következtetései azonban nem állják ki a tüzetesebb vizsgálatot, elsősorban azért, mert túlságosan optimista paramétereket és helytelen referenciaadatokat használnak a pénzügyi következmények kiszámításakor. A megállapított hatékonyságnövekedés túlnyomó részét ráadásul azzal is el lehetne érni, ha a DG TREN „házon belül” irányítaná a TEN-T-t.

Az uniós közlekedési infrastruktúra finanszírozásának összehangolása

A közlekedési infrastruktúrát támogató három legfontosabb uniós program

65. A transeurópai közlekedési infrastrukturális projektek közösségi finanszírozásának fő forrásai a TEN-T, a Strukturális Alapok (SA), ezeken belül különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), valamint a Kohéziós Alap (KA) ⁽⁶⁴⁾. Az egyéni projektek ERFA-n keresztül való társfinanszírozásának a mértéke az összes támogatható költség 75 és 85 %-a között van ⁽⁶⁵⁾, míg a KA hozzájárulásának mértéke a támogatható költség 85 %-áig terjedhet. Összehasonlításképpen: a TEN-T költségvetési tételből való közösségi hozzájárulás a választott beavatkozási formától függetlenül a projekt összes befektetési költségének 10 %-ára van korlátozva, kivéve bizonyos projekteket, amelyeknél a hozzájárulás elérheti a 20 %-ot (lásd 17. bekezdés).

⁽⁶³⁾ A TEN-T hálózatoknak juttatott közösségi pénzügyi támogatás kiszervezett irányításának költség-haszon értékelése, 2004. júniusi zárójelentés.

⁽⁶⁴⁾ A KA és az ERFA biztosítja a közlekedési projektek nagy részének finanszírozását a támogatható tagállamokban vagy régiókban, mind az összes rendelkezésre álló pénzeszköz, mind az egyéni projektek társfinanszírozási mértékének tekintetében. A KA-tól és az ERFA-tól származó közösségi hozzájárulások a 2000-tól 2003-ig tartó időszakban nagyjából 3,3–3,5 milliárd EUR-ra tehetőek évente, míg a TEN-T éves átlagos költségvetése 580 millió EUR-t tesz ki. Az e három közösségi forrásból származó támogatáson kívül az Európai Befektetési Bank folyósít kölcsönöket a közlekedési infrastruktúra finanszírozására.

⁽⁶⁵⁾ A Strukturális Alapoktól származó támogatások plafonját az 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.) 29. cikkének (3) bekezdése az összes támogatható költség 75 %-ban állapította meg a 1. célkitűzés régióiban, 80 %-ban a Kohéziós Alap által lefedett tagállamokban található régiókban, valamint 85 %-ban a legkülső régiókban és a távoli görög szigeteken. A jelentős nettó bevételt eredményező infrastrukturális beruházások esetében a hozzájárulás nem haladhatja meg a 40 %-ot az 1. célkitűzés régióiban.

A többszörös finanszírozással kapcsolatos jogi rendelkezések hiányosak

66. Az ERFÁ-ra ⁽⁶⁶⁾ vonatkozó jogi alapok nem tartalmazzak kifejezett rendelkezéseket az SA-ból és az egyéb EU finanszírozási programokból történő egyidejű finanszírozás esetére. Ami a KA-t illeti, a párhuzamosság és az átfedés problémájával a KA létrehozásáról szóló 1164/94/EK tanácsi rendelet ⁽⁶⁷⁾ 9. cikke foglalkozik: „Egy adott projektnek az Alapból és az egyéb közösségi támogatási forrásokból származó támogatása együttesen nem haladhatja meg az adott projekttel kapcsolatos összes kiadás 90 %-át”. Mivel a KA által önmagában nyújtható támogatás a köz- vagy azzal egyenértékű kiadások maximálisan 80–85 %-a, a további közösségi támogatások számára – mint amilyen a TEN-T – a fennmaradó 5–10 %-os különbözet marad.

67. A TEN pénzügyi rendelet 5.4. cikke előírja, hogy „Az e rendelet szerint előírt pénzügyi forrásokat elvileg nem lehet olyan projektekhez, illetve olyan részprojektekhez rendelni, amelyek egyéb közösségi finanszírozásban részesülnek”. Az „elvileg” szót használva a rendelet nem zárja ki a TEN-T projektek két vagy több közösségi forrás általi társfinanszírozását. A TEN-T pénzügyi rendelet nem tartalmaz további rendelkezéseket a többszörös finanszírozási források igénybevételének tisztázására vonatkozóan.

68. Egy közlekedési projekt különböző uniós finanszírozási programokból való támogatása esetén fennáll annak a kockázata, hogy egyazon projektet vagy projektszakaszt túlfinszíroznak vagy duplán finanszíroznak a különböző közösségi forrásokból. Ez a kockázat akkor is fennáll, ha a TEN-T program és a következők valamelyikének kombinációjából tevődik össze a támogatás:

- KA: a finanszírozás meghaladja a KA 90 %-os plafonját,
- ERFA (vagy a KA): az elszámolható költségek több mint 100 %-át finanszírozzák, aminek eredményeképpen vagy a tagállam, vagy a projekt támogató hasznot húz a közösségi költségvetésből. Ez a kockázat csak a tanulmányok esetében áll fenn, amelyek a TEN-T programból az összes kiadás 50 %-áig részesülhetnek támogatásban.

A projektkérelmekben és értékelési űrlapokban használt terminológia nem elég világos és következetes

69. A túlfinszírozás, illetve kettős finanszírozás kockázatának csökkentése érdekében fontos, hogy a Bizottság pontos és helytálló adatokkal rendelkezzen az egyes projektjavaslatok múltbeli, jelenlegi és jövőbeli EU finanszírozásáról. A tagállamok a TEN-T program iránti kérelmükben kötelesek feltüntetni,

⁽⁶⁶⁾ Az 1999. július 12-i 1783/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (HL L 213., 1999.8.13., 1. o.) és az 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

⁽⁶⁷⁾ A 1994. május 16-i 1164/94/EK tanácsi rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról (HL L 130., 1994.5.25., 1. o.).

ha más közösségi finanszírozásban is részesülnek, csakúgy, mint a KA által finanszírozandó projektek iránti kérelmeikben, és – elvileg – az SA-k programozási dokumentumaiban található finanszírozási tervekben is. Az utóbbi esetben azonban az SA-k decentralizált irányítása miatt korlátozottak a Bizottság rendelkezésére álló adatok.

70. A kitöltött kérelmezési űrlapok számvevőszéki elemzése kimutatta, hogy az egyes tagállamok eltérően értelmezik a különböző EU támogatási forrásokból való finanszírozásról feltett kérdést, ami egyes esetekben helytelen vagy hiányos adatok megadásához vezetett a TEN-T projekt számára juttatott más EU finanszírozási forrásokról.

71. A TEN-T projektajánlatokhoz használt részletes kérelmezési űrlapokon felteszik azt a kérdést, hogy kérelmeztek-e vagy fognak-e kérelmezni támogatást más közösségi forrásokból. A kérdés szövegezése és hatóköre eltér a beruházások és a tanulmányok kérelmezési űrlapjain, csakúgy, mint az éves mintákon, sőt, néha az egyes nyelvi változatok között is. A „projekt” kifejezést például a beruházások kérelmezési űrlapjain a Bizottság személyzete rendszeresen úgy értelmezte, mint ami csak az uniós támogatást igénylő projektszakaszra vonatkozik, nem pedig a projekt egészére.

72. A TEN-T projektértékelési űrlapokon az „a projekt nem részesül más EU támogatásban” megfogalmazású kérdést a Bizottságnál úgy értelmezték, hogy az csak a projektnek arra a részére vonatkozik, amelyre a finanszírozást igényelték, és nem a projekt egészére. A kérelmezési űrlapokon viszont ugyanezt a kifejezést másképpen értelmezik.

Más bizottsági szolgálatok vagy az EBB szakértelmének korlátozott igénybevétele az értékelés során

73. Az ERFA és KA támogatást igénylő ajánlatok értékelésében való segítségnyújtás céljából a Bizottság együttműködési megállapodást és keretszerződést kötött az EBB-vel. A két intézmény által közösen finanszírozott projektek esetében az EBB szabadon rendelkezésre bocsátja valamennyi műszaki és gazdasági elemzését és következtetését, mind az értékelési, mind az ellenőrzési szakaszban. Azon projektek esetében, amikor nem pályáztak EBB általi finanszírozásra, az EBB szakértelme igénybe vehető a támogatásra javasolt projekt műszaki vagy gazdasági szempontjainak előzetes értékeléséhez. Ezenfelül a DG REGIO más külső szakértőket is igénybe vesz a projektértékelésekhez. Ebből a célból többéves keretszerződést kötöttek egy közlekedéssel foglalkozó tanácsadói konzorciummal.

74. Amint az az értékelésről és kiválasztásról szóló szakaszban említésre került (43. bekezdés), a TEN-T ajánlatokat többnyire a DG TREN-nél dolgozó bizottsági személyzet értékeli, és nem veszik igénybe a DG REGIO-nál és az EBB-nél meglévő külön szakértelmet. Pedig ez a segítség különösen jól jönne olyan projektek előzetes vizsgálatakor, amelyek az ERFA vagy KA általi támogatásra jogosult régiókban vagy tagállamokban található.

75. Ezenfelül a Strukturális Alapok területén létező értékelési gyakorlatokat vagy programokat – mint például a MEANS⁽⁶⁸⁾ – amelyek az infrastrukturális projektek értékelési módszereit kívánják fejleszteni, nem használják a TEN-T projektek értékelése során.

Nem áll rendelkezésre elegendő adat a szolgálatok közötti konzultációkon való összehangoláshoz

76. A szolgálatok közötti konzultáció (ISC) a Bizottság hivatalos megoldását jelenti a munka összehangolására, melynek során valamennyi bizottsági szolgálat, beleértve a jogi szolgálatot is, 10 munkanapon belül véleményt terjeszt be⁽⁶⁹⁾ az uniós finanszírozásra javasolt projektek listájáról. Ezen eljárás révén a különböző bizottsági szolgálatok többek között azt vizsgálják meg, hogy van-e esetleg átfedés az uniós finanszírozások között⁽⁷⁰⁾.

77. A szolgálatok közötti konzultáció hatékonysága nagyban függ az egyes bizottsági szolgálatoknál hozzáférhető adatok minőségétől és elérhetőségétől. Mivel az ISC-re való válaszadásra rendelkezésre álló idő korlátozott, a vonatkozó adatoknak pontosnak és konzultációra alkalmasnak kell lenniük. Ennek ellenére sem a Bizottságnál, sem az érintett szolgálatoknál nem áll rendelkezésre a közlekedési projektekre elosztott EU finanszírozásra vonatkozó adatokat összesítő adatbázis. Ez különösen jellemző a DG REGIO által irányított ERFA esetében, ahol a tagállamoknak elég csak feltüntetniük az intézkedéseket, de nem kötelesek részletes információkat szolgáltatni a működési programjaikon vagy programkiegészítéseiken belüli projektekről, mivel a projekteket nem ebben a szakaszban hagyják jóvá.

78. Ez az információhiány csökkenti a lefolytatott ISC-k érvényességét. Ezt támasztja alá számos esetben a TEN-T projektről elindított ISC-re adott válasz, amelyekben kedvező véleményt adtak, de azzal a fenntartással, hogy a más EU támogatásokkal való átfedés nem zárható ki.

⁽⁶⁸⁾ Eszközök a strukturális jellegű intézkedések értékelésére.

⁽⁶⁹⁾ Kedvező véleményt (megjegyzésekkel vagy anélkül), felfüggesztő véleményt (például további információk benyújtásáig) vagy elutasító véleményt. Ha 10 munkanapon belül nem nyilvánítanak véleményt, az hallgatólagos kedvező véleményt jelent. A határidőt meg lehet hosszabbítani 15 napra, ha a szöveg lényegi része (mellékletek nélkül) meghaladja a 20 oldalt.

⁽⁷⁰⁾ Ugyanez történik a KA projektek és az ERFA intézkedések esetében, azzal a különbséggel, hogy az IDC-k két lépésben történnek: egyrészt a projektkérelmek vagy a működési programtervezet kézhezvételekor, majd amikor a finanszírozási határozatminta elkészült. További IDC-k-re kerül sor, ha egy tagállam ún. nagyobb projekt finanszírozását kérelmezi (és a pénzügyi támogatás meghaladja az 50 millió EUR-t) a működési programon belül.

Nem vesznek igénybe minden lehetséges összehangoló intézkedést

79. Az ISC mellett más lehetőségek is vannak az uniós közlekedési finanszírozás összehangolásának fejlesztésére ⁽⁷¹⁾. A Bizottság azonban nem használja ki teljességgel és rendszeresen ezeket a lehetőségeket ⁽⁷²⁾.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A TEN-T finanszírozást azokra a projektszakaszokra kell koncentrálni, amelyek a legmagasabb transzeurópai értéket hordozzák

80. A Számvevőszék azt tapasztalta, hogy a TEN-T pénzügyi támogatást nem mindig a legeredményesebb módon osztották el. A PP-k lassú végrehajtása (különösen a határokon átnyúló projektszakaszok esetében), a finanszírozott tevékenységek nagy száma és az alkalmazott finanszírozási ráták alacsony átlagértéke negatívan befolyásolta a TEN-T finanszírozás prioritásainak megállapítását (lásd 11–24. bekezdés).

81. A Bizottságnak és a tagállamoknak – akiknek közös felelősségük a hatékony és eredményes költségvetési elosztás és projektvégrehajtás – a következő intézkedéseket kellene hozniuk:

- a tagállamok a Bizottság által megállapítandó egyértelmű jogosultsági, kiválasztási és odaitelési kritériumok alapján állítsanak fel pontosabb fontossági sorrendet a projektajánlatok között. A Bizottságnak csak ezen kritériumok alapján válassza ki az ajánlatokat, figyelmen kívül hagyva a tagállamok „méltányos részesedéssel” kapcsolatos aggodalmait,
- a Bizottság és a tagállamok a legmagasabb prioritásként kezeljék a folyamatban lévő PP-ket, különösen a határokon átnyúló szakaszokat, és támogassák azon jogalkotási és politikai intézkedéseket, amelyek megkönnyítik a TEN-T projektek összehangolását. Ebben az összefüggésben kívánatos például a 2004-es TEN-T politikai iránymutatás ⁽¹⁾ által előírt „európai koordinátorok” kijelölése,

⁽⁷¹⁾ Például bizottsági vagy testületi üléseken való részvétel (pl. a KA és az ERDF támogatások felügyeleti bizottságaiban), a TEN-T pénzügyi segítségnyújtási bizottság és a TEN-T értékelő testület ülései; közös vizsgálatok vagy utólagos hatásvizsgálatok; a vonatkozó dokumentáció cseréje (mint amilyenek például a projekt állásáról szóló jelentések) vagy informális kapcsolatok a Bizottság más szolgálatainak személyzetével.

⁽⁷²⁾ A bizottsági és értékelő ülésekre szóló meghívókat elküldik, de az üléseken nem rendszeresen vesznek részt; a helyszíni vizsgálatokat általában egyedül végzik az egyes főigazgatóságok, és a projekthez kapcsolódó jelentéseket nem minden esetben osztják meg a többi bizottsági szolgálattal (vagy ha igen, akkor általában nem elemzik azokat); és az utólagos hatásvizsgálatokat a legtöbb strukturális intézkedés esetében külső szakértők végzik, de a megállapításaikat nem közlik a DG TREN-nel.

Lásd a 884/2004/EK határozattal módosított 1692/96/EK határozat 17a. cikkét.

- a Bizottság vezessen be minimális finanszírozási rátákat a TEN rendeletben, és gondoskodjék arról, hogy az egyes projektekhez nyújtott bizottsági hozzájárulás elegendő legyen a kívánt katalizáló hatás eléréséhez, és
- a Bizottságnak a közösségi finanszírozás mértékének növelésére irányuló javaslatát egészítse ki egy, a tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodással, hogy a szükséges pénzügyi és műszaki intézkedések megtételével a megegyezés szerinti időkereten belül hajthassák végre a kiválasztott projekteket, különös tekintettel a határokon átnyúló szakaszokra ⁽⁷⁴⁾.

A jogi keretet ki kell egészíteni és következetesen kell alkalmazni

82. A kedvezményezettek számára a finanszírozási határozatminta szolgál a legfontosabb jogi alapként, amely megállapítja azokat a feltételeket, amelyeket figyelembe kell venni a TEN-T pénzügyi támogatásban való részesüléshez. A számos módosítás ellenére a finanszírozási határozatmintát tovább kell fejleszteni, hogy képes legyen biztosítani a hatékony projektellenőrzést és az ellenőrzések eredményes működését (lásd 25–29. bekezdés).

83. A következetes és teljes jogi keret kialakítása érdekében a Bizottságnak a következő intézkedéseket kellene hoznia:

- olyan támogatási formákat vezessen be, amelyek a leginkább megvalósítják a TEN-T politikai célkitűzéseit, valamint építse le azokat a formákat, amelyeket nem használnak,
- egészítse ki a finanszírozási határozat mintáját a „tanulmányok” és a „beruházások” világos meghatározásával, a beruházások leírásának összehangolt szerkezetével, valamint a műszaki és pénzügyi jelentéstétel szabványosításával, és
- amint megállapodás született egy megfelelő finanszírozási határozat mintájáról, biztosítsa a következetességet a finanszírozási határozat tagállamokkal és kedvezményezettekkel szembeni alkalmazásában.

Hatékonyabb, átláthatóbb és szigorúbban betartott értékelési eljárás

84. A MIP-projektek többéves jellege ellenére a Bizottság összetett éves adminisztratív keretet hozott létre a MIP-projektek és a MIP-en kívüli projektek értékelésére és kiválasztására. Ezek a nehézkes adminisztratív eljárások nem minden esetben biztosították, hogy az értékeléshez szükséges adatok teljes mértékben rendelkezésre álljanak, és azt sem, hogy az értékelési eljárás megfelelően dokumentálva legyen. A Bizottság ráadásul nem dolgozott ki összefüggő és következetes módszertant arra, hogy hogyan kell értékelní a finanszírozás alapvető feltételeit, és

⁽⁷⁴⁾ Lásd az EP közlekedési és idegenforgalmi bizottsága által a költségvetési bizottság részére készített véleménytervezetet a transzeurópai közlekedési- és energiahálózatok területén történő közösségi pénzügyi támogatás nyújtásának általános szabályairól és a 2236/95/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról.

hogy miként kell ellenőrizni a benyújtási és értékelési kritériumoknak való megfelelést. Ennek eredményeképpen az ajánlatok értékelése és kiválasztása a Bizottság részéről „ad hoc” módon történő, dokumentált és nyilvánosan hozzáférhető iránymutatások nélkül (lásd 30–43. bekezdés).

85. Az idő- és költségkímélőbb, átláthatóbb és szigorúbban betartott értékelési eljárás biztosítása érdekében a Bizottságnak a következő intézkedéseket kellene hoznia:

- válassza szét a jelenlegi éves MIP és MIP-en kívüli értékelési és kiválasztási eljárást, és hozzon létre tartaléklístát a MIP-en kívüli ajánlatokról a fel nem használt MIP költségvetés hasznosítására,
- valamennyi lényeges projektadatot lefedő egységes kérelmezési és értékelési űrlapminta létrehozásával korlátozza a papírmunkát,
- vezessen be kétlépcsős értékelési eljárást, amely először megvizsgálja az olyan lényeges kritériumokat, mint a pénzügyi támogatás alapvető feltételei, a gazdasági életképesség, érettség és a környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelés, majd az előzetesen kiválasztott ajánlatokat a többi értékelési kritérium alapján értékeli,
- hozzon létre nyilvánosan hozzáférhető értékelési kézikönyvet – amint azt a Bizottság belső ellenőrzési standardjai (CSI) is megkövetelik –, valamint készítsen az egyes ajánlatkérések előtt egyedi iránymutatást, lehetővé téendő, hogy a tagállamok a bizottsági módszertan teljes ismeretében végezzék el előzetes értékeléseiket,
- vizsgálja felül a projektértékelési űrlapmintát, ezzel kötelezve a bizottsági értékelőket, hogy a jogalapban előírt valamennyi kritérium értékelésének eredményét részletesebben és érthetőbben indokolják és dokumentálják,
- tegye általánossá a külső szakértők segítségének igénybevételét, és használja gyakrabban más főigazgatóságok, a DG REGIO és az EBB részéről rendelkezésre álló szakértelmet és adatokat, lehetővé téve ezáltal a személyzet hatékonyabb kihasználását, és szükség esetén objektív és specifikus műszaki szakértelmet biztosítva, és
- csökkentse az értékelési feladatok számát egy új 6 éves MIP programon belül, a többéves jogi kötelezettségvállalások rendszeres használatával⁽⁷⁵⁾. Ez lehetővé tenné a munkaerő átcsoportosítását az értékeléshez és az ellenőrzéshez.

Szigorúbb projektellenőrzés

86. Folyamatban lévő projektek esetében a kedvezményezettek által a Bizottságnak adott tájékoztatás gyakran kevés a projektfelelősök számára ahhoz, hogy hatékony és eredményes projektellenőrzést tudjanak végezni. A Bizottság ellenőrzése ráadásul nem vizsgálja rendszeresen, hogy a projekt folyamatának egésze alatt eleget tesznek-e olyan alapvető feltételeknek, mint a politikai célkitűzések megvalósítása vagy az összesített finanszírozási határértékek betartása (lásd 44–51. bekezdés).

87. A szigorúbb és átláthatóbb projektellenőrzés elérése érdekében a Bizottságnak a következő intézkedéseket kell hoznia:

- vizsgálja felül a PSR jelenlegi mintáját, ezzel kötelezve a kedvezményezetteket a projekt tervezésével és állásával kapcsolatos valamennyi vonatkozó adat szolgáltatására,
- határozza meg a megadandó műszaki és pénzügyi adatok minimális követelményeit, lehetővé téve ezáltal az elért haladás projektek és tagállamok közötti összehasonlítását,
- végezzen helyszíni vizsgálatokat a projekt korai szakaszában, hogy még időben kiigazító intézkedéseket lehessen fogantatni, ha kell, rendszeres utólagos hatásvizsgálatokkal kiegészítve. Az ilyen utólagos értékelést akkorra kell szervezni, amikor a projekt különböző szakaszait már befejezték, mivel az egyes műveletek ilyen jellegű értékelése esetleg nem bizonyulna költséghatékonyak,
- vegyen igénybe gyakrabban ellenőrzési célokra külső szakértőket és hasznosítsa a más főigazgatóságokon, más intézményeknél – mint amilyen az EBB – meglévő, valamint a tagállamokon belüli szakértelmet és adatokat, és
- folytassa erőfeszítéseit egy egységes számítógépes rendszer vagy adatbázis létrehozására, amely megbízható és teljes adatokat szolgáltat a TEN-T projektekről.

A szervezeti felépítés és források átalakításának szükségessége

88. A Bizottságon belül a TEN-T igazgatására kijelölt személyzet magas leterheltsége hátráltatja a projektértékelést és -ellenőrzést. A kifejezetten közlekedéssel kapcsolatos oktatási háttér hiányát és/vagy a korlátozott szakmai tapasztalatot, amelyek a TEN-T projektfelelősök jelentős száma esetében jellemzőek, nem orvosolják megfelelően képzési intézkedésekkel. Az SNE-k bevonása részint ellensúlyozza a szakértelem hiányát. A megbízatásuk ideiglenes jellege, illetve a Bizottság SNE-kre vonatkozó belső szabályai azonban korlátozzák az értékelési-, kiválasztási és ellenőrzési eljáráshoz való hozzájárulásukat (lásd 52–64. bekezdés).

89. A TEN-T költségvetésében várható jelentős növekedést figyelembe véve elengedhetetlen, hogy a Bizottság hatékonyan használja ki személyzeti erőforrásait. Ennek elérése érdekében a Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak, hogy:

- elemezze a tényleges szükségletek fényében, hogy megfelelő-e a TEN-T-el foglalkozó munkaerő, illetve annak képesítései,

⁽⁷⁵⁾ Amint azt a TEN pénzügyi rendelet már előre jelezte bizonyos típusú projektek esetében (lásd a 807/2004/EK rendelettel módosított 2236/95/EK rendelet 5. cikkének (5) bekezdését).

- támogassa a projektfelelősök részvételét a kifejezetten közlekedési témájú képzésekben,
- vizsgálja felül az SNE-k szerepét a projektirányítási feladatokban, és amennyire lehetséges, elsősorban politikával kapcsolatos kötelezettségeket bízson az SNE-kre,
- fontolja meg a visszatérést a projektirányítás központosítottabb formájához, amelyben egy meghatározott egység foglalkozik a határokon átnyúló projektekkel. Ez összpontosítaná a projekttel kapcsolatos szakértelmet, csökkentené a szükséges koordinációs tevékenységeket, lehetővé tenné a források hatékonyabb és rugalmasabb irányítását, valamint kizárólagos kapcsolattartó pontot hozna létre a nemzeti hatóságok számára minden közlekedési módra vonatkozóan, és
- a programirányítást esetenként ruházza át egy végrehajtó hivatalra vagy hasonló szervre, de csak akkor, ha ezt egy átfogó költség-haszon elemzés alátámasztja.

A közösségi közlekedési infrastruktúra finanszírozásának összehangolását tovább kell erősíteni

90. Az Európai Unión belüli közlekedési infrastruktúra közösségi finanszírozásának összehangolása nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy felismerje a túlf finanszírozás, vagy akár a dupla finanszírozás valamennyi esetét. Ennek fő oka, hogy a különböző EU-programok jogi alapja nem egyértelmű azzal

kapcsolatban, hogy a projektek többszörös finanszírozása megengedhető-e, és ha igen, mekkora mértékben és milyen feltételekkel (lásd 65–79. bekezdés).

91. A közösségi közlekedési infrastruktúra-finanszírozás összehangolásának erősítése érdekében a Bizottságnak ajánlott a következő intézkedéseket hoznia:

- felülvizsgálja a kérelmezési, értékelési és ellenőrzési űrlapokat vagy jelentéseket, hogy tartalmazzanak kifejezett kérdést arról, hogy egy TEN-T projekt – és nem csak egy projektszakasz – részesül-e vagy részesült-e más támogatásban,
- a vonatkozó kérdésekről időtakarékos módon információt cserélnie a szolgálatai között (főként a DG TREN és a DG REGIO között), de a nemzeti hatóságokkal és az Európai Befektetési Bankkal is. Ez többek között a megfelelő eljárások és eszközök létrehozását követeli meg, mint például egy, az EU által finanszírozott valamennyi közlekedési projektről adatokat tartalmazó közös adatbázisát, és
- több forrásból EU finanszírozásban részesülő projekteknél csak akkor odaítélje a TEN-T pénzügyi támogatást, ha az érintett tagállam és a Bizottság aláírják egy „modus operandus”-t arról, hogy hogyan különítik el a különböző finanszírozási mechanizmusokat. Ez a megközelítés megkönnyítené a projektfelügyeletet és a kedvezményezettek által elszámolt költségek ellenőrzését.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2005. december 15-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről

Hubert WEBER

elnök

1. MELLÉKLET

A TEN-T IRÁNYÍTÁSI RENDSZERÉNEK LEÍRÁSA

A TEN-T jogi és politikai kerete

TEN-T politikai iránymutatás

1. A transeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat meghatározza, hogy egy közös érdekű projekt esetében milyen alapvető feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy a projekt TEN-T finanszírozásban ⁽¹⁾ részesülhessen. Az iránymutatások szemléltetésképpen felsorolják az 1994-es esseni és 1996-os dublini Európai Tanács által közös érdekűként, illetve prioritásként jóváhagyott 14 projektet (PP).
2. A TEN-T projekteknek törekedniük kellene a célkitűzések megvalósítására, és teljesíteniük kellene a határozatban előírtak közül egy vagy több prioritást. Ezek a prioritások többek között a fenntartható mobilitáshoz, az átjárhatósághoz, a vasúti szűk keresztmetszetek megszüntetéséhez, a hiányzó összeköttetések befejezéséhez, a tervezés fejlesztését célzó tanulmányokhoz és a hálózat jobb megvalósításához kapcsolódnak. A projekteknek a határozat mellékletében található térképek által ábrázolt földrajzi területre kell esniük, vagy ahhoz kapcsolódnuk, továbbá meg kell felelniük az egyes közlekedési módokra meghatározott előírásoknak, valamint a költség-haszon elemzés alapján gazdaságilag életképesnek kell lenniük.
3. A határozatot módosította a 1346/2001/EK határozat ⁽²⁾, ami kiterjesztette a hálózat hatókörét a tengeri kikötőkre, belvízi kikötőkre és a kombinált áru fuvarozási terminálokra. Még fontosabb a 884/2004/EK határozat ⁽³⁾ általi módosítás, ami a következő főbb változásokat vezette be az iránymutatások tekintetében:
 - a 10 új tagállam hálózatainak integrálásával és a „tengeri autópályák” ⁽⁴⁾ új koncepciójának bevezetésével a PP-k számát 14-ről 30-ra emelték,
 - a PP-eket európai érdekű projekteké nyilvánították, ami különösen azt vonja maga után, hogy:
 - a tagállamoknak kiemelten kell kezelniük ezeket a projekteket a TEN-T, a Kohéziós Alap, illetve a Strukturális Alapok keretében közösségi támogatásra irányuló kérelmek programozásakor,
 - különleges felügyeleti és jelentéstételi szabályok vonatkoznak rájuk, és
 - a tagállamoknak különleges összehangoló intézkedéseket kell foganatosítaniuk a határokon átnyúló projektek és projektszakaszok esetében,
 - a hálózat kiépítésének határidejét 2010-ről 2020-ra tolták ki, és külön időpontokat írtak elő az egyes prioritásnak minősülő projektszakaszok befejezésére,
 - európai koordinátorokat lehet kijelölni, különösen a határokon átnyúló projektek összehangolt megvalósításának megkönnyítése érdekében.

TEN pénzügyi rendelet

4. Az 1995. szeptember 18-i 2236/95/EK rendelet ⁽⁵⁾ meghatározza a pénzügyi keretet és a közösségi pénzügyi támogatás nyújtásának általános szabályait a transeurópai közlekedési, energiaügyi és távközlési hálózatok területén. A határozatot a 2004. április 21-i 788/2004/EK ⁽⁶⁾ és 807/2004/EK ⁽⁷⁾ rendeletek, valamint az 1655/1999/EK ⁽⁸⁾ rendelet módosították, ez utóbbi bevezette a 2001–2006 közötti időszakra vonatkozó többéves indikatív közösségi programot (MIP).
5. A rendelet végrehajtására szánt előrelátható költségvetési források 4 600 millió EUR-t tesznek ki a 2000–2006 közötti időszakban.

⁽¹⁾ Az 1996. július 23-i 1692/96/EK európai parlamenti és tanácsi határozata transeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról (HL L 228., 1996.9.9., 1. o.).

⁽²⁾ A 2001. május 22-i 1346/2001/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (HL L 185., 2001.7.6., 1. o.).

⁽³⁾ A 2004. április 29-i 884/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozata (HL L 167., 2004.4.30., 1. o.).

⁽⁴⁾ A 30 prioritási projekt közé tartozik a három már befejezett prioritási projekt; azaz a 2000-ben befejezett Öresund állandó összeköttetés, a 2001-ben befejezett Malpensa Repülőtér és a 2001-ben befejezett Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer hagyományos vasúti összeköttetés.

⁽⁵⁾ A 1995. szeptember 18-i 2236/95/EK tanácsi rendelete (HL L 228., 1995.9.23., 1. o.).

⁽⁶⁾ Az 1999. július 19-i 1655/99/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete (HL L 197., 1999.7.29., 1. o.).

⁽⁷⁾ A 2004. április 21-i 788/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete (HL L 138., 2004.4.30., 17. o.).

⁽⁸⁾ A 2004. április 21-i 807/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete (HL L 143., 2004.4.30., 46. o.).

6. A rendelet által meghatározott főbb feltételek a következők:

- a támogatás nem haladhatja meg a tanulmányok költségeinek 50 %-át, illetve az infrastrukturális beruházások 10 %-át, és összességében nem lépheti túl a teljes befektetési költség 10 %-át, kivéve a műholdas helymeghatározási és navigációs rendszerekkel kapcsolatos projekteket, valamint 2004. április óta a határokon, illetve termézetes választóvonalakon átnyúló projekteket, ahol a nyújtott támogatás elérheti a teljes befektetési költség 20 %-át,
- közösségi támogatás elvben csak akkor nyújtható egy projektnek, ha annak megvalósítása máskülönben pénzügyi akadályokba ütközik,
- a projekteknek pénzügyileg és gazdaságilag megvalósíthatóknak, valamint kellően előrehaladott állapotban lénőknek kell lenniük. Minden projekt esetében környezeti hatásvizsgálatot kell végezni,
- pénzügyi támogatás iránti kérelmet csak az érintett tagállamok, vagy az érintett tagállamok beleegyezésével nyújthatnak be a projekt vizsgálatához szükséges valamennyi szükséges adat csatolásával,
- a Bizottság évente, adott esetben a programbizottság véleményét követően határozza meg a támogatás odaítéléséről. A 2004-es módosítás lehetővé teszi egyes projektek többéves szintű finanszírozását is,
- a közösségi támogatás csak a projekthez kapcsolódó kiadásokat fedezheti, amelyek a kedvezményezettek vagy harmadik felek részéről merültek fel a projekt megvalósítása során,
- a projekt megvalósítását hatékonyan felügyelni és értékelni kell,
- a tagállamok és a Bizottság megteszik a szükséges pénzügyi ellenőrzési intézkedéseket.

A többéves indikatív program (MIP)

7. A 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 végleges bizottsági határozat MIP-et hozott létre a közlekedési szektor számára a 2001–2006 közötti időszakra. A MIP költségvetési felülvizsgálat tárgya volt 2004-ben és 2005-ben ⁽⁹⁾. A MIP-ről szóló határozat I. melléklete felsorolja az 1994-es esseni és az 1996-os dublini Európai Tanács ülésein jóváhagyott 14 PP-t és a 4 „összefüggő projektcsoporthoz”, és közli az ezekre jutó indikatív költségvetés részleteit. A „Galileo” projekt költségvetésének részletezését is megadják. A II. mellékletben a projektek részeinek és szakaszainak felsorolása található, indikatív éves költségvetési lebontásban.
8. A TEN-T program végrehajtásában mutatkozó hatékonyság javítása mellett a MIP fő célja a köz- és magánbefektetők által hiányolt jogi bizonyosság megteremtése arra vonatkozóan, hogy amennyiben a végrehajtás a terveknek megfelelően alakul, a közösségi pénzügyi támogatás folyamatos lesz a következő egy vagy több évben ⁽¹⁰⁾. Ez a bizonyosság erősebb garanciát nyújt a támogatóknak és ösztönzi a köz-magán partnerségi (PPP) megoldások létrejöttét ⁽¹¹⁾. A MIP-nek ugyanakkor elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy az éves pénzügyi támogatásnak a MIP határozat által lehetővé tett emelését, csökkentését vagy visszatartását eszközül használva számolhasson az előre nem látható műszaki, pénzügyi, környezeti vagy jogi projektfejleményekkel.
9. A MIP határozat bevezette a TEN-T program irányításának egyszerűsítését is. A MIP program végrehajtása során a pénzügyi támogatási bizottságot (FAC) csak a program haladásáról és az elfogadott finanszírozási határozatokról kell tájékoztatni. A bizottságnak így nem kell véleményt nyilvánítania. Ahhoz, hogy a második évben is részesüljenek közösségi támogatásban, a tagállamoknak a részletes kérelmezési űrlapok helyett elég csak egy rövid jelentést benyújtaniuk a projektek állásáról (PSR-ek).

A Bizottság finanszírozási határozata

10. A TEN-T projektszakaszok (vagy intézkedések) végrehajtásának alapja a finanszírozási határozatminta, amit meg kell küldeni a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek. A jelenlegi finanszírozási határozatminta főképp a következő elemekből áll:
 - a tagállam, a kedvezményezett, illetve az intézkedés végrehajtásáért felelős szerv azonosítása,
 - a projekt leírása (cím, időtartam, helyszín, intézkedések, forma és a támogatás összege),
 - a költségvetés lebontása tevékenységekre, valamint pénzügyi és igazgatási feltételekre.

⁽⁹⁾ A 2004. augusztus 26-i C(2004) 3242 határozattal és a 2005. február 3-i C(2005) 213 határozattal módosított 2001. szeptember 19-i C(2001) 2654 végleges bizottsági határozat.

⁽¹⁰⁾ Lásd a 2001. szeptember 19-i bizottsági határozat preambulumbekendéseit.

⁽¹¹⁾ Egyes projekteknél, pl. a holland nagysebességű vasúti összeköttetés és a francia-spanyol Perpignan-Figueras vonal, van PPP részük, de nem uniós társfinanszírozással.

11. A határozat szerkezetét és tartalmát 2002 óta évente módosították.

A TEN-T kérelmezési, értékelési és kiválasztási eljárása

12. A projekt értékelési és kiválasztási eljárása, valamint az eljárás során használatos adminisztratív űrlapok a projekt típusától függenek. A 3. táblázat áttekinti a DG TREN által létrehozott űrlapmintákat, amelyek a hivatalos TEN-T kérelmezési és értékelési eljáráshoz szükségesek.

3. táblázat

A kérelmezési és értékelési eljárás során használt űrlapminták áttekintése

Űrlapminta leírása	MIP minta	MIP-en kívüli minta
Előzetes kérelmezési űrlap tanulmányokra	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Előzetes kérelmezési űrlap beruházásokra	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Részletes kérelmezési űrlapok tanulmányokra	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Részletes kérelmezési űrlapok beruházásokra	x ⁽¹⁾	x ⁽²⁾
Projektértékelési űrlap		x
Projektértékelési űrlap új tevékenységek esetében	x	
Projektértékelési űrlap folyamatos tevékenységek esetében	x	
Projektértékelési űrlap ITS projektek részére	x	
A projekt állásáról szóló jelentés	x	x

⁽¹⁾ Külön minta létezik a kezdeti MIP és a MIP felülvizsgálatra.

⁽²⁾ A MIP-en kívüli projektek előzetes és részletes kérelmezési űrlapjait összevonták egy űrlappá 2004-ben.

13. A 2001-től 2003-ig terjedő időszakban induló MIP-projektek kezdeti értékelésére 2000 októberében-novemberében került sor, előzetes kérelmezési űrlapok alapján. Ha a projektjavaslat első finanszírozási évre szolt, részletes kérelmezési űrlapot kellett benyújtani. 2000 óta a Bizottság projektértékelési űrlapokat használ a projektértékelések eredményeinek rögzítésére. A részletes jelentkezési lapok kiértékelésének eredményeit az „Új projektek” megjelölésű projektértékelési űrlapra vezetik be. Ennek a kiértékelésnek a fő célja a részletes kérelmezési űrlapon szereplő információ összevetése a 2000-ben beadott előzetes kérelmezési űrlapon feltüntetett adatokkal. A következő finanszírozási években a projekttel kapcsolatos haladás felmérése a PSR alapján történik. Ez utóbbi értékelés céljára egy külön „Folytatolagos projektek” megjelölésű projektértékelési űrlap használatos.
14. A MIP-en kívüli projekteket illetően a DG TREN minden év elején vagy végén intéz felhívást a tagállamokhoz, érdekelt szervezetekhez és projekt támogatókhoz, hogy a Bizottság által megszabott határidőn belül, előzetes kérelmezési űrlap útján nyújtsák be ajánlataikat. 2004-ig a MIP-en kívüli projektjavaslatok értékelése is két szakaszra tagolódott. Az előzetes kérelmezési űrlapokat a Bizottság a MIP-en kívüli projektekre vonatkozó projektértékelési mintaűrlap segítségével értékelte. Ha a Bizottság finanszírozásra kiválasztott egy projektjavaslatot, akkor felkérte az érintett tagállamot, hogy részletes kérelmezési űrlapját a Bizottság által megszabott határidőn belül adja be, vagyis addig a FAC-ülésig, amelyen a Bizottság javaslatait megvitatják a tagállamok képviselőivel. A 2004. év végére az előzetes és a részletes MIP kérelmezési űrlapokat összevonták. A MIP-en kívüli projektek haladását olyan PSR-ek révén ellenőrzik, amelyet a tagállamok külön a MIP-en kívüli projektek állapotjelentésére kidolgozott mintaűrlapon nyújtanak be.
15. Az, hogy miként halad a MIP-en kívüli projektek értékelési eljárása, nagyban függ a MIP-értékelés kimenetelétől, mivel a MIP-költségvetés elosztása elsőbbséget élvez. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a MIP-en kívüli projekteket értékelő csoport csak akkor ülhet össze, ha már eldőlt, hogy a teljes TEN-T költségvetésből mennyit fordítanak a MIP-projektekre, hiszen a MIP-en kívüli, kiválasztott projektekre csak a költségvetés fennmaradó része jut.

16. 2004-ig minden projektjavaslatot egy-egy projektfelelős értékelt ki, az adott tagállam(ok) vagy az adott közlekedési mód bizottsági szakreferense. 2004-ben az értékelés objektívabbá tétele végett úgy döntöttek, hogy a javaslatokról két-két projektfelelős adjon értékelést ⁽¹²⁾. A külön értékelések eredményeit csoportüléseken vitatják meg, ahol bemutatják és előzetesen rangsorolják a különböző igazgatóságok javaslatait. Végül a B igazgatóság elnökleletével ülésező TEN-T-értékelőbizottság javaslatvezetést fogad el a TEN-T költségvetésének megosztásáról, és jóváhagyásra felterjeszti azt a főigazgatónak.

A TEN-T szerkezeti felépítése

17. A TEN-T program fölött az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) gyakorol központi igazgatást. A DG TREN 2000 januárjában jött létre az Energiaügyi Főigazgatóság és a Közlekedési Főigazgatóság összevonásával.
18. A DG TREN álláshelyeinek (az alapszabályban előírt, illetve elő nem írt álláshelyek, a betöltésre váró helyeket is beleértve) száma jelentősen, a 2001-es 654-ről 2005 elejére 1 046-ra gyarapodott.
19. A DG TREN főbb tevékenységi területei a TEN-T mellett a következők: transzeurópai energiahálózatok; szárazföldi, légi és tengeri közlekedés; hagyományos és megújuló energiaforrások; nukleáris energia; ellátásbiztonság; a KTFDT keretprogramoknak az energiaüggyel és közlekedéssel kapcsolatos tevékenységei, valamint a DG TREN általános működése és koordinációja.
20. A DG TREN 10 igazgatóságából négy játszik szerepet a TEN-T programban: a B igazgatóság (transzeurópai energia- és közlekedési hálózatok), az E igazgatóság (szárazföldi közlekedés), az F igazgatóság (légi közlekedés) és a G igazgatóság (tengeri és folyami szállítás; intermodalitás).
21. Jelenleg hét egységnek van része a TEN-T projektek irányításában, ezek: a B3 egység (TEN-projektirányítás), a B4 egység (TEN-projektértékelés és pénzügyi irányítás, 2004-ben hozták létre), a B5 egység (a Galileo műholdas navigációs rendszer; intelligens közlekedés; 2005-ben egyesült a B igazgatósággal), az E2 egység (vasúti közlekedés és interoperabilitás), az F2 egység (a légi közlekedés irányítása és repülőterek), a G2 egység (rövid távú tengeri szállítás, belvízi hajózás és kikötők) és a G3 egység („a tengeri autópályák” és intermodalitás). Emellett mindegyik igazgatóság pénzügyi részlegének egyes munkatársai foglalkoznak a TEN-T-projektirányítás pénzügyi vetületeivel.
22. A B3 egység vezető szerepet játszik a TEN-T program értékelési, kiválasztási és kötelezettségvállalási folyamatában. A B3 egység látja el többek között a TEN-T FAC ülésekkel kapcsolatos titkársági teendőket, koordinálja a MIP-projektek és a MIP-en kívüli projektek költségvetési megvalósítását, illetve ez az egység foglalkozik az olyan horizontális témákkal is, mint a PPP vagy az egyéb programokkal folytatott koordináció.

TEN-T költségvetési kerete

23. A TEN pénzügyi rendeletben és a finanszírozási határozatmintában meghatározott költségvetési követelmények és finanszírozási határértékek a következők:
- a TEN-T költségvetéséből közlekedési módonként:
 - a teljes TEN-T-finanszírozásból legalább 55 % a vasútnak juttatandó (beleértve a kombinált szállítás),
 - a teljes TEN-T-finanszírozásból maximum 25 % fordítható az úthálózatra,
 - a támogatási mechanizmusokból:
 - a tanulmányok együttfinanszírozása kellően indokolt eseteket kivéve nem haladhatja meg a tanulmány teljes támogatható költségének 50 %-át ⁽¹³⁾,
 - beruházások és munkálatok közvetlen támogatása (a Bizottság finanszírozási határozatának meghatározása szerint): finanszírozás maximum a költségek 10 %-áig ⁽¹⁴⁾,
 - kockázati tőkében való részvétel ne lépje túl a TEN-T összes pénzügyi forrásainak 1 %-át; ez az arány 2003-tól, ennek az eszköznek a felülvizsgálatát követően esetleg 2 %-ra nőhet ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Egymásnak ellentmondó értékelési eredmények esetén egy harmadik értékelő.

⁽¹³⁾ A TEN pénzügyi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

⁽¹⁴⁾ A Bizottság finanszírozási határozata II. mellékletének 1.1. bekezdése „Fogalom meghatározások”.

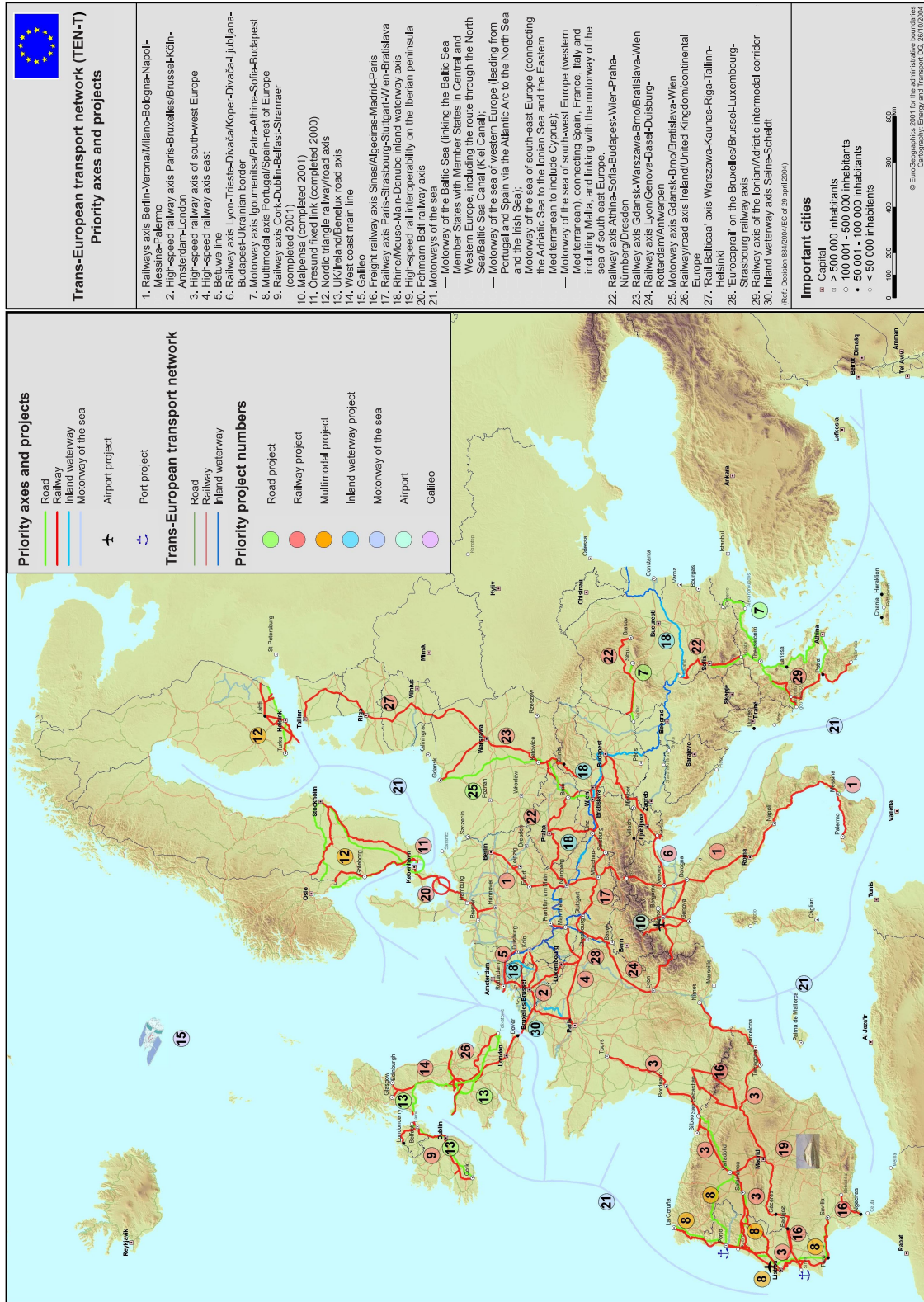
⁽¹⁵⁾ A TEN pénzügyi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének e) pontja.

A támogatás választott formájától függetlenül a közösségi támogatás teljes összege nem haladhatja meg a befektetés teljes költségének 10 %-át, illetve műholdas navigációs és helymeghatározó rendszerekkel kapcsolatos projektek esetében annak 20 %-át (2003. január 1-től, egy felülvizsgálatot követően). Bizonyos feltételek mellett felmentés adható még olyan 2010 előtt megkezdett, európai érdeket szolgáló projektek esetében, amelyek célja a szűk keresztmetszetek felszámolása és/vagy hiányzó szakaszok pótlása, amennyiben ezek a szakaszok valamely határon vagy természeti választóvonalon nyúlnak át ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ A TEN pénzügyi rendelet 5. cikkének (3) bekezdése.

2. MELLÉKLET

A TEN-T PRIORITÁST ÉLVEZŐ KÖZLEKEDÉSI FOLYOSÓINK ÉS PROJEKTJEINEK TÉRKÉPE



A BIZOTTSÁG VÁLASZAI A TRANSZEURÓPAI KÖZLEKEDÉSI HÁLÓZATRÓL (TEN-T) SZÓLÓ KÜLÖNJELENTÉSRE

ÖSSZEFOGLALÓ

III.

– A projektek irányítása és előrehaladásuk állapota javarészt a tagállamok ellenőrzése alatt áll. A mai napig 3 projekt már befejeződött, 5 pedig előreláthatóan 2010-ig befejeződik, illetve 3 másik projekt főbb részei szintén elkészülnek 2010-ig. A TEN-T politikai iránymutatások 2004-es felülvizsgálatával 2020-ra kitolódott a TEN fokozatos megvalósításának határideje (lásd a 2004-ben módosított 1692/96/EK határozat 2. cikkének (1) bekezdését).

– A tagállamok projektjavaslatokat nyújtanak be a TEN-T iránymutatások figyelembevételével, amelynek célja a TEN-T program számára a lehető legnagyobb európai hozzáadott érték biztosítása. A tagállamok közös felelőssége, hogy a költségvetés elosztása eredményesebb és hatékonyabb legyen. A TEN-T iránymutatások 2004-es, az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott felülvizsgálata vezette be azt az elvet, hogy a közösségi pénzügyi támogatás 30 prioritást élvező projektre összpontosuljon. A Bizottság a TEN-T iránymutatásokban meghatározott nyolc prioritás egyikeként támogatja a határokon átvéelő projekteket.

– A 2004-es és a 2005-ös finanszírozási határozatminták fokozatosan alakultak ki és most már foglalkoznak a Számvevőszék által felvetett gyengeségekkel. Az új TEN rendelettervezet (COM(2004) 475) javaslatot tesz a munkálatok és a tanulmányok egyértelmű működési meghatározására. Mindazonáltal ez a meghatározás még további vizsgálatok tárgya lesz.

– Az MIP (többéves indikatív program) többéves jellege nem mentesíti a Bizottságot sem e projektek éves előrehaladásának ellenőrzése alól, sem pedig a támogatások indikatív elosztásának újbóli mérlegelése alól. 2005-ben felülvizsgálták a pályázati és értékelő űrlapokat, hogy megfeleljenek a Számvevőszék észrevételeinek. Továbbá egyedi TEN-T értékelési iránymutatásokat fognak megállapítani.

– Egyéb tényezők – mint például a helyszíni projektvizsgálatok alkalmával rendszeres találkozik a tagállamok képviselőivel – megfelelő nyomon követést és szilárd információs alapot biztosítanak a Bizottság munkájához. A 2005-ös új finanszírozási határozatminták részletesebb követelményeket támaszt a műszaki és pénzügyi jelentések tekintetében. A jelentéstételi eljárást is felül fogják vizsgálni. A Bizottság azonban, figyelembe véve intézkedéseinek költséghatékony-sági szempontjait, nem látja úgy, hogy a helyszíni látogatások száma nem lenne elegendő. Mivel egyelőre nagyon kevés projekt fejeződött be, a Bizottság még nem végzett utólagos hatásvizsgálatokat, de a 2000–2006-os MIP-ben 2007-re terveznek ilyeneket.

– A Bizottság – a rendelkezésére álló költségvetés korlátai között – már most nagyobb számú személyzetet jelöl ki a projektek irányítására, valamint egy végrehajtó ügynökséget kíván felállítani a TEN-T projektek irányítására.

– Jóllehet eddig nem észleltek kettős vagy túlf finanszírozást, a Bizottság lépéseket tett az összehangolt működés további erősítésére (többek között 2005 júniusában aláírt egy egyetértési nyilatkozatot az Európai Beruházási Bankkal, és közös kiküldetéseket szervez a Regionális Politikai Főigazgatósággal).

IV.

– A TEN-T program európai hozzáadott értékének megvalósulása céljából a Bizottságnak támogatnia kell a határokon átvéelő projekteket, mint az Európai Parlament és a Tanács TEN-T iránymutatásának egyik prioritását a nyolc közül. A Bizottság és a tagállamok helyeslik a határokon átvéelő projektek támogatásának növelését. 2004 óta a határokon átvéelő projektek magasabb (legfőképpen 20 %-os) támogatást kaphatnak a munkálatokra, az új TEN rendelettervezetben szereplő finanszírozás pedig elérheti az 50 %-ot.

– A finanszírozási határozatminták legfőbb szempontjait módosították a 2004-es, és főként a 2005-ös mintában, és az új TEN rendelettervezet javaslatokat tartalmaz a munkálatok és a tanulmányok egyértelmű működési meghatározására.

– Az egységes módszertan kidolgozása rendkívül bonyolultnak bizonyul az ilyen sokféle közlekedési módot (vasút, autópálya, repülés stb.) összefogó projektekre. A már meglévő általános projektértékelési iránymutatáson túl a Bizottság ki fog dolgozni egy egyedi TEN-T iránymutatást is. A Bizottság 2004 óta – a közösségi támogatás különféle típusainak figyelembevételével – korlátozza az űrlapok számát. 2005-ben megjelent egy új értékelő űrlap, amely minden lényeges értékelési és kiválasztási feltételre kitér. Amikor ez megfelelőnek látszott, már igénybe vettek külső szakértőket, többek között a Regionális Politikai Főigazgatóság szakértőit, különösen amikor úgy tűnt, hogy „házon belül” hiányzott a műszaki szakértelem.

– A Bizottság éveken keresztül minden évben küldött a kedvezményezetteknek egy, a projekt aktuális állásáról készített jelentéshez alkalmazandó mintát (Project Status Report, a továbbiakban: PSR), amelyet tovább fog fejleszteni. Intézkedéseinek költséghatékony-sági szempontját figyelembe véve a Bizottság úgy véli, hogy elegendő a helyszíni látogatások gyakorisága. Évek óta jól ismert számos projekt, különösen az MIP-ben található. A látogatások gyakorisága arányos a Bizottság információigényeivel. A helyszíni vizsgálatok rendszerének javítása érdekében a Bizottság egy rendszeresebb nyomon követési rendszer kifejlesztésén dolgozik. A Bizottság egy projektekhez való utólagos értékelési módszertant is kidolgoz. A teljes 2001–2006-os MIP program utólagos értékelésére 2007-ben kerül sor, az értékelési szabványokról és a bevált gyakorlatról szóló közleménynek megfelelően.

- A decentralizáció lehetővé tette a Bizottságnak, hogy a más szervezeti egységeknél fellelhető szakértelemből hasznot húzzon és együttműködjék más programokkal (Marco Polo, KTFDT, Galileo stb.) Egy TEN-T ügynökség létrehozása központosítás mellett egyszerűsödést és a projektirányítás jobb minőségét és hatékonyságát vonja maga után; valamint erősíti az összhangot a projektmegvalósításban érintett vagy részes valamennyi fél között.
- A Bizottság úgy véli, személyzetének szakértelme megfelelő és elegendő a szükségletekhez. Az ügynökség lehetővé teszi a Bizottságnak, hogy nagy számú, megfelelő műszaki készségekkel rendelkező szakembert foglalkoztasson.
- Jóllehet eddig nem észleltek kettős vagy túlf finanszírozást, a Bizottság már intézkedésekbe kezdett és szeretné tovább javítani a közösségi közlekedési infrastruktúra finanszírozásának összehangoltságát. Többek között emlékeztetni fogja a TEN-T finanszírozás kedvezményezettjeit, hogy kötelesek bejelenteni a TEN-T projektek bármilyen többszörös finanszírozását.

ÉSZREVÉTELEK

11. A projektek irányítása és előrehaladásuk állapota jórészt a tagállamok ellenőrzése alatt áll, amelyek a TEN-T projektek java részét finanszírozzák.

A mai napig 3 projekt már befejeződött és 5 pedig előreláthatóan 2010-ig befejeződik, illetve 3 másik projekt főbb részei szintén elkészülnek 2010-ig.

Az összehangolás valós probléma, mivel meg kell találni a kényes egyensúlyt a különféle prioritások között, amelyek regionális, nemzeti és közösségi szinten nem feltétlenül esnek egybe.

14. A TEN-T költségvetése MIP és nem-MIP elemekből áll. A TEN-T költségvetésének nagyobbik részét kitevő MIP költségvetést a mind a 15 EU tagállamban található prioritást élvező projektekre fordítják. Mivel a projektenkénti teljes összeget a program kezdetekor indikatív módon osztották el, a módosulások logikus módon korlátozottak. A nem-MIP költségvetés elosztásához a tagállamok képviselőiből álló TEN pénzügyi támogatási bizottság (FAC) helyeslő véleményre szűkséges.

15. A Bizottságnak olyan projektekkel kell foglalkoznia, amelyeket a tagállamok javasolnak vagy elfogadnak. A határokon átvívelő projektek ösztönzése az Európai Parlament és a Tanács által meghatározott TEN-T iránymutatás nyolc prioritásának csupán egyike. Az MIP kerethatározatban a határokon átvívelő projektek mind a négy közös érdekű, összefüggő projektcsoportnak és a prioritást élvező projektek csoportjának is részei, és nem csak a GR 3 csoportnak, amelyre a Számvevőszék észrevételei korlátozódnak (ilyen például a Brenner-alagút, a Figueras-Perpignan projekt vagy Lyon-Torinó szakasz). A Bizottság rámutat, hogy a határokon átvívelő projektek java része még a tanulmányozási szakaszban tart, így alacsonyabb összegeket emészt fel. A következő MIP-ben e projektek közül sok már a beruházási szakaszban lesz, és valószínűleg a program nagyobb részét fogja felhasználni.

Ezenfelül a Bizottság intézkedéseket tett, hogy több prioritást nyújtson a határokon átvívelő szakaszoknak; ilyen például az európai koordinátorok kinevezése, és az új TEN rendelettervezet, amely a határokat átszelő projektszakaszok közösségi pénzügyi támogatását 50 %-ra növeli.

16. A határokon vagy természeti akadályokon átvívelő projektszakaszoknál 2005-ben és 2006-ban a 10 %-ról 20 %-ra növelt finanszírozási küszöböt alkalmazzák, melyre az MIP költségvetésben 30 millió eurót különítettek el.

18.

- Ez azt tükrözi, hogy a tagállamok valójában szinte minden esetben közvetlen támogatásokat kérnek a munkálatokra és a tanulmányokra.

- A kölcsönökre adott kamattámogatást azért nem használták, mert – a Stabilitási Paktum deficitre vonatkozó kritériumai miatt – a tagállamok általában nem finanszíroznak hitelek-ből infrastruktúrát.

A kockázati tőkében való részvétel 2006 végéig a költségvetési források 1 %-ára korlátozódik (4 875 millió euro), amelyet a transeurópai hálózatokról szóló 2236/95/EK rendelet 18. cikkében határoztak meg. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó új TEN rendelettervezetben (COM(2004) 475) már nincs ilyen határérték.

2000 óta az Európai Beruházási Alap (EBA) már nem nyújt finanszírozást a TEN infrastruktúrához, ezért nem használták ezt az eszközt. Az eszköz nem korlátozódott szigorúan az EBA kölcsöneinek garantálására. Amikor a rendelet módosításának javaslata 2001-ben elkészült, a Bizottság nem elemezte az eszközben rejlő lehetőségeket, és ezért nem javasolta annak eltörlését.

19. Az Európai Parlament és a Tanács szándéka az volt, hogy ezt a feltételt („a munkálatoknak csak megfelelően indokolt esetben történő finanszírozása”) csak az energiainfrastruktúra projekteknek alkalmazzák, a közlekedési infrastruktúra projekteknek ne. Az új TEN rendelettervezetben elhagyták ezt a feltételt.

21. A Bizottságnak nagyszámú, minősített projekt között kell korlátozott költségvetést elosztania, így nem lehet minden projektnél elérni a maximális küszöböt. A jövőben viszont a Bizottság a 30 prioritást élvező projektre összpontosítja a finanszírozást.

A Számvevőszék szövegének utolsó mondatában található megjegyzések kapcsán a Bizottság úgy véli, hogy – amint ezt a 39. bekezdésben kifejti – a TEN-T finanszírozása megfelelően alá-támasztott, és megfelel az értékelési és kiválasztási feltételeknek.

22. A késelemek inkább az elégtelen európai és tagállami szintű finanszírozásnak tulajdoníthatók, semmint a prioritások hiányos meghatározásának a TEN-T tevékenységek kiválasztásakor.

Az új TEN rendelettervezetben javasolt magasabb finanszírozási ráták lehetővé teszik, hogy a Bizottság – legalább európai szinten – szembenézzon ezzel a problémával, és világos prioritásokat jelöljön ki, az Európai Parlament és a Tanács által 2004-ben elfogadott TEN-T iránymutatásnak megfelelően. Ennek megfelelően a magasabb finanszírozás odaítélését az alábbi feltételekhez kötik:

- a projekteknek 2010 előtt meg kell kezdődniük,
- az érintett tagállamoknak be kell mutatniuk egy tervet a Bizottságnak, amely tartalmazza az összes pénzügyi támogatással kapcsolatos garanciát és a projekt végrehajtásának időbeli ütemtervét.

23. A Bizottság kiemeli, hogy a határokon átívelő projektek mind a négy közös érdekű, összefüggő projektcsoporthoz tartoznak, és nem csak a GR 3 csoportnak, amelyre a Számvevőszék észrevételei korlátozódnak.

Az MIP időkeret 2/3-ánál a Bizottság a tervezett költségek körülbelül 2/3-át kötötte le. A következő MIP felülvizsgálatban javasolt intézkedések biztosítani fogják a teljes MIP költségvetés időben történő felhasználását.

A projektek előrehaladásának éves értékelése következtében eltolódnak az elosztások, ha az előrehaladás túl lassú, vagy a vártnál gyorsabb.

24. Mint a 23. bekezdésben már jeleztük, a költségvetés felhasználása arányos az eltelt idővel.

A 3. csoport néhány nagy projektjénél (az MIP határozat indoklásában „határokat átszelő projektek” néven szerepel), a projektek végrehajtásának késedelméi miatt a Bizottság arra kényszerült, hogy a 2004-es MIP felülvizsgálathoz képest csökkentse a költségvetést. Ezért e csoport költségvetésének jelenleg csak fele van lekötve.

26. A Bizottság úgy látja, hogy a projektek különböző típusai miatt nem célszerű kötelezően használandó technikai mellékletmintát bevezetni. Mindazonáltal a 2006-os költségvetési évre a Bizottság útmutatót ad ki a projekttámogatóknak a műszaki leírásokról és a költségek részletezéséről.

A finanszírozási határozatok által felöltelt tevékenységek leírásán javítottak, különösen a 2005-ös szöveggel. Minden tevékenységet le kell írni, és a költséglebontásban minden tevékenységet külön sorban kell feltüntetni.

A pályázati úrlapon már szerepel technikai szerkezet, melyet a Bizottság megerősít, és összhangba hoz a határozat és a PSR szövegével.

27. 2005-től kezdődően a finanszírozási határozat mintaszövege szabályokat tartalmaz a kedvezményezettek által benyújtandó részletes műszaki és pénzügyi információkról, valamint pénzügyi jelentésminták is csatolva vannak hozzá.

- A Bizottság úgy véli, hogy a PSR űrlap és mellékletei minden olyan alapvető információt tartalmaznak, amely a következő évi támogatás megítéléséhez szükséges éves értékeléshez szükséges. Jóllehet a finanszírozási határozat az előző években nem tartalmazott pénzügyi jelentésmintákat, egyértelműen úgy rendelkezett, hogy a második és harmadik kifizetésre szóló pályázatoknak tartalmazniuk kell a műszaki és pénzügyi előrehaladásról szóló jelentést, valamint a költségek lebontását minden kiadási kategóriára nézve. A Bizottság ezeknek az elemeknek, valamint a szükség szerint szolgáltatott további információknak köszönhetően ellenőrizni tudta az igényelt tevékenységek és költségek támogathatóságát.

- A 34. lábjegyzetben említett esetekben a Bizottságnak elegendő technikai információ állt rendelkezésére, hogy alátámassza a kifizetések végrehajtását (kiküldetési jelentések, az iratokhoz fűzött magyarázó megjegyzések stb.). Mindazonáltal – amint ez már a Bizottságnak a Számvevőszék 2002-es és 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentésére adott válaszában is megtalálható – a Bizottság egy hivatalosabb megközelítést fogadott el, és összefoglaló hiányában már nem hajt végre végső kifizetéseket.

28.

- A Bizottság úgy látja, hogy 2004-es új TEN rendelettervezet és a hozzá kapcsolódó pályázati űrlapok immár a tanulmányok és a munkálatok egyértelmű működési meghatározását ⁽¹⁾ tartalmazták.
- A Számvevőszék és a Bizottság nézetét továbbra is eltérnek a munkálatok és tanulmányok meghatározását illetően, főként a megvalósíthatósági tanulmányhoz szükséges feltáró ásatások „tanulmányá” minősítésével kapcsolatban. A tanulmány része lehet az építési engedély megszerzéséhez szükséges valamennyi szempont, mint például a kísérleti alagutak, amennyiben az építési engedély megszerzéséhez ilyen alagutakat kell ásni.

⁽¹⁾ A tanulmányok meghatározása: a projekt meghatározásához szükséges tanulmányok, beleértve az előkészületi, megvalósíthatósági és értékelő tanulmányokat, valamint az említett tanulmányokhoz biztosított egyéb technikai támogató intézkedéseket, beleértve a projekt végleges meghatározásához és finanszírozásával kapcsolatos döntésekhez szükséges előzetes olyan cselekvéseket, mint a helykiválasztásra vagy a finanszírozási konstrukció előkészítésére vonatkozó cselekvések.

A munkálatok meghatározása: az alkatrészek, rendszerek és szolgáltatások megvásárlása és leszállítása, a projekthez kapcsolódó építési és telepítési munkálatok megvalósítása, beleértve a létesítmények átadását és a projekt üzembe helyezését.

29. A Számvevőszék ezen észrevétele a tanulmányok és munkálatok fogalmának eltérő értelmezésén alapul. Mint ez már a 28. bekezdésben is szerepel, az új TEN rendelettervezet tartalmazza a munkálatok és a tanulmányok egyértelmű működési meghatározását. Mindazonáltal ez a meghatározás még további vizsgálatok tárgya lesz.

30. Az éves jelentés része a projekt nyomon követésének, amely elengedhetetlennek minősül (lásd többek között a 42. és 44. észrevételt). Ráadásul információkat szolgáltat a megfelelő éves határozatok meghozatalához, az éves költségvetési lehetőségektől és a projekt előrehaladásától függően. Az összes projektet évente a tagállamokkal együttműködve alaposan értékelik. A kizáró intézkedéseket minden évben az MIP felülvizsgálatakor hajtják végre. A fennmaradó két évre (2005–2006) a Bizottság úgy döntött, hogy – a leterheltség csökkentése érdekében – ahol csak lehetséges, összevonja az éves határozatokat, és így egyetlen határozatot hoz 2005-ben vagy 2006-ban. Ez a megközelítés néhány projekt esetében működik, de nem mindegyiknél: a kérdéses projektnek magas költségvetési elkészültségi fokban kell lenniük a már meglévő határozat(ok)hoz. Továbbá az éves költségvetés korlátaitól is függenek.

2004-től kezdődően a költségvetés lehető legjobb felhasználása érdekében a Bizottság egy nem-MIP tartaléklisztát is kezel. A 2007–2013 közötti időszakra szóló új pénzügyi terv keretében a Bizottság a TEN-T projektekre vonatkozó többéves jogi kötelezettségvállalások bevezetését tervezi.

31. A Bizottság 2004 óta – a közösségi támogatás különféle típusainak figyelembevételével – csökkentette az űrlapok számát.

32. A Bizottság további egyszerűsítéseket fog fontolóra venni az új pénzügyi terv összefüggésében.

33. Az MIP projektek esetében a projekt állásáról szóló jelentések (PSR) nem tekinthetők hivatalos pályázatnak, hiszen a projektek végrehajtása már folyamatban van. Ezért nem vették szigorúan a PSR-ek benyújtásának határidejét. Ebben az összefüggésben a projektekre „pályázókkal” szembeni egyenlő bánásmód nem alkalmazható ugyanolyan mértékben, mint az ajánlatkérési eljárásban.

34. A fent kifejtett okok miatt nem vették szigorúan a PSR-ek benyújtásának határidejét. Mindazonáltal 2005 óta a Bizottság megköveteli a határidők szigorú betartását, még az MIP projektek esetében is.

35. A Számvevőszék által említett űrlapokat kizárólag az MIP program elindításához használták indikatív alapon. A kedvezményezett által benyújtott részletes pályázati űrlap nélkül egyetlen projektet sem választottak ki a pénzügyi támogatásról szóló határozatra.

36. 2004-ben az MIP-t teljes egészében felülvizsgálták a tagállamok által az értékeléshez benyújtott pályázati űrlapok felhasználásával. A részletes pályázati űrlapon benyújtott

információ értékelését követően 14 projektszakasz finanszírozását megszakították, és a legtöbb projekt esetében felülvizsgálták a tervezett összegeket. Az új TEN rendelettervezettel összhangban álló új pályázati űrlapok 2007-ben fognak elkészülni, az új MIP megindításakor.

Az a tény, hogy a Nyugati-parti fővonal (Egyesült Királyság) csak 2004-ben részesült finanszírozásban azt mutatja, hogy az éves értékelési folyamat szavatolja, hogy a projektek csak akkor részesüljenek támogatásban, ha minden alapvető feltétel teljesül.

37. A Bizottság úgy véli, hogy a PSR űrlap és mellékletei minden olyan alapvető információt tartalmaznak, amelyre a következő évi támogatás megítéléséhez szükséges éves értékelési folyamathoz szükség van. Ezért az űrlapot az MIP utolsó évére nem kell megváltoztatni. Viszont – mivel a tagállamok a PSR-eket nem mindig töltik ki megfelelően – a jelentéstételi eljárás 2007-től módosul. A projektértékelési iránymutatások szankciókat fognak tartalmazni a PSR űrlap hiányos kitöltéséért.

38. 2005-től kezdődően a módosított projekt pályázati és értékelő űrlapok már figyelembe veszik a Számvevőszék észrevételeit.

39.

– Amikor a tagállamok azt válaszolták, hogy az intézkedés „a terveknek megfelelően haladna”, akkor arra hivatkoztak, hogy az infrastruktúrát rendkívül hosszú időszakra kell tervezniük. A Közösség támogatásának ezért a kezdeti szakaszban lévő projektek megvalósításának felgyorsításához kell hozzájárulnia. A 2005-ös pályázati űrlapon a pályázóknak alaposabban meg kell indokolniuk a közösségi finanszírozás szükségességét, ha azt jelölték meg, hogy a projekt „a terveknek megfelelően haladna”.

– A Bizottság ezt a feltételt nem vette fel a projektértékelő űrlapra, mert egy projekt teljes beruházási költségét csak a projekt lezárását követően lehet tudni. Ezért csak a projekt végén lehet eldönteni, hogy teljesült-e ez a feltétel. A túlf finanszírozás elkerülése érdekében a Bizottság minden finanszírozási határozatában 10 %-os küszöböt alkalmaz a munkálatok éves támogatható költségeire.

– A Bizottság másként értelmezi a TEN rendeletben meghatározott feltételt. Úgy véli, ha a tanulmányokat nem követik infrastrukturális munkálatok, akkor nem alkalmazható az a feltétel, amely szerint a finanszírozás nem haladhatja meg a teljes beruházási költség 10 %-át. Az új TEN rendelettervezetben a maximális finanszírozási ráták elkülönülnek a tanulmányoknál és a munkálatoknál. Az EGNOS-üggyel kapcsolatosan a Bizottság úgy véli, hogy csak az építési szakasz végén lehet majd megállapítani, hogy nem lépték-e túl a maximális finanszírozási küszöböt. A projekt jelenleg az előkészítési szakaszban tart, amely kizárólag legfeljebb 50 %-ban finanszírozott tanulmányokat tartalmaz. Mindamélt a Bizottság figyelmesen szemmel tartja a projektet, és máris a maximális küszöbnél alacsonyabb támogatást nyújt annak érdekében, hogy a finanszírozási ráta hosszabb távon se lépje túl a maximális mértéket.

– Jóllehet az osztályzatok használata általános módszer a projektértékelésnél, 2005 óta a projektértékelő űrlapok már semmilyen skálát nem tartalmaznak. Az értékelőknek teljes körű magyarázatot kell adniuk.

– A műszaki tisztviselő értékelése csak az első lépés egy összetett döntéshozatali folyamatban. Ezt követően az értékelő bizottság véleményezi és ellenőrzi az értékeléseket, majd a főigazgató átnézi az értékelő bizottság eredményeit, illetve átadja azokat a tagállamok képviselőiből álló pénzügyi támogatási bizottságnak (FAC), ahol megvitatják, és esetlegesen felülvizsgálják a határozatokat.

Ezenkívül 2005-ben megváltoztak az első éves MIP projektek és az új nem-MIP projektek kérelmezési űrlapjai. A kérdések módosultak: az értékelők többé nem válaszolhatnak pusztán „igennel” vagy „nemmel”, hanem részletes indoklást kell adniuk.

– A Bizottság ezen a téren erősíteni fogja belső minőségellenőrzési eljárásait.

40. A Bizottság intézkedéseket tett annak érdekében, hogy az MIP-ben ne merülhessen fel többé a nem megfelelően kitöltött értékelő űrlapok problémája.

41. Az ajánlatkérési eljárásban, a pályázati űrlapon és az értékelő űrlapon is megtalálható az értékelési feltételekre vonatkozó információ. Ezenkívül a Közlekedési és Energiaügyi Főigazgatóság (DG-TREN) eljárási kézikönyve is tartalmaz általános értékelési iránymutatásokat. Mindazonáltal előkészítés alatt áll egy TEN-re vonatkozó egyedi értékelési iránymutatás is.

42. Az értékelés összetett, többlépcsős folyamat: magában foglalja a műszaki tisztviselőt, az értékelő bizottságot, a főigazgatót és a tagállamok képviselőiből álló pénzügyi támogatási bizottságot (FAC). Ez szavatolja a magas színvonalú projektekre vonatkozó prioritások jól kiegyensúlyozott meghatározását a rendelkezésre álló korlátozott költségvetés keretei között, amint ezt az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott TEN-T iránymutatás meghatározza.

A Bizottság megerősíti az értékelési és kiválasztási eljárás lefolytatása fölött gyakorolt ellenőrzését.

43. Az értékelést most már minden közlekedési mód esetében mind a tagállam megfelelő szakreferense, mind pedig a megfelelő közlekedési móddal foglalkozó igazgatóság szakreferense elvégzi. Ez az együttes megközelítés objektívebbé tette az értékelési folyamatot. Szükség esetén, különösen ha „házon belül” hiányzik a megfelelő szakértelem, külső szakértőket is bevonnak. A 73. bekezdésben kifejtettek szerint, a 2005. június 23-án aláírt egyetértési nyilatkozattal megerősödött az EBB-vel folytatott együttműködés. A projektértékelő űrlap 2005-ös felülvizsgálatakor az értékelési és kiválasztási folyamat dokumentációjának és indoklásának felülvizsgálatára is sor került.

45. A következő összetevők szintén szerepet játszanak a projekt nyomon követéskor:

– A felelős szakreferensek, akiknek általában sokéves tapasztalatuk van a közlekedési projektek irányításában, és nagyon jól ismerik a körülményeket.

– Ellenőrző találkozók a tagállamok képviselőivel, általában a helyszíni projektvizsgálatok alkalmával.

Ezenkívül 2005. június 23-án az EBB és a DG TREN egyetértési nyilatkozatot írt alá, amely szerint rendszeresen tájékoztatják egymást és konzultálnak, valamint esetlegesen közös képzéseket szerveznek kapcsolódó szolgálataiknak. A projektekkel kapcsolatos rendszeres találkozók is szerepelnek a nyilatkozatban. Az EBB ezenkívül támogatni fogja a DG TREN-t a tanulmányok és elemzések elkészítésében, valamint a technikai segítségnyújtásban; közös munkacsoportokat állítanak fel és munkaerőcserét is terveznek.

46. A Bizottság hivatkozik a 37–39. és 45. bekezdésre adott válaszaira. A PSR-ek értékelési folyamatnak csupán egyik eszközt képezik. A Bizottság úgy véli, hogy megfelelő információkat kell megadni a PSR-ekben, de a tagállamok által szolgáltatott információk minőségének javítása érdekében 2007-től kezdődően módosul a jelentéstételi eljárás. A projektértékelési eljárás szankciókat ír elő a PSR űrlap hiányos kitöltéséért.

47. Lásd a 27. bekezdésre adott választ: 2005-től kezdődően a finanszírozási határozat mintaszövege a kedvezményezettek által benyújtandó részletes műszaki és pénzügyi információkra vonatkozó szabályokat, valamint pénzügyi jelentésmintákat is tartalmaz.

Jóllehet a finanszírozási határozat az előző években nem tartalmazott pénzügyi jelentésmintákat, ugyanakkor egyértelműen úgy rendelkezett, hogy a második és harmadik kifizetésre szóló pályázatoknak tartalmazniuk kell egy műszaki és pénzügyi előrehaladási jelentést, valamint a költségek minden kiadási kategóriára kiterjedő részletezését. A Bizottság ezeknek az elemeknek, valamint a szükség szerint szolgáltatott további információknak köszönhetően megfelelő helyzetben volt ahhoz, hogy ellenőrizhesse az igényelt tevékenységek és költségek támogathatóságát.

49. A Bizottság rendszeresen nyomon követi a projekteket az éves PSR, a kifizetések műszaki és pénzügyi jelentései, a helyszíni látogatások és a kedvezményezettekkel folytatott rendszeres találkozók segítségével.

2005 óta az érintett tagállamoknak minden finanszírozási határozatot értékelniük kell.

Az utólagos értékelés végrehajtásának módszerei jelenleg kialakítás alatt állnak. Ezek a projektlátogatásokon felhasználandó szabványosított ellenőrzőlistákat foglalnak magukban, és lehetővé teszik a Bizottságnak, hogy a szakreferensek látogatásain túlmenően külső ellenőröket is mozgósítson. Mivel a legtöbb projekt még nem fejeződött be, a program utólagos értékelése egyelőre megvalósíthatatlan.

50. Az értékelést most már minden közlekedési mód esetében mind a tagállam megfelelő szakreferense, mind pedig a megfelelő közlekedési móddal foglalkozó igazgatóság szakreferense elvégzi. Ez az együttes megközelítés objektívebbé tette az értékelési folyamatot. Szükség esetén – különösen ha „házon belül” hiányzik a megfelelő szakértelem – külső szakértőket is bevonnak. Továbbá a 2005. június 23-án aláírt egyetértési nyilatkozattal azóta megerősödött az EBB-vel folytatott együttműködés.

51. A DG TREN központi projektirányító és szerződéskezelő rendszerének (PMS) alkalmazkodnia kell a különféle felhasználók nagyszámú csoportjaihoz (műszaki és pénzügyi tisztviselők, ellenőrök, vezetőség stb.), valamint rengeteg, különféle típusú helyzettel kell megbirkóznia (különféle támogatások, közbeszerzés, kis- és nagyléptékű projektek stb.). A PMS-t alkalmassá tették arra, hogy magában foglalja a TEN-T projektek irányítását, de a rendszert nem speciálisan és kizárólagosan erre a célra tervezték. Ezért nem meglepő, hogy bizonyos felhasználók szívesebben vennének egy egyszerűbb, ugyanakkor saját egyéni igényeikre szabott eszközt. A DG TREN jelenleg készíti a PMS következő generációját (e-PMS), amely modulárisabban épül fel, és kihasználja a műszaki fejlődést.

52. A Bizottság szerint a projektek költségvetési nagysága és a személyzet száma között nem lehet arányosságot megállapítani, mivel a projektek és tevékenységek jellege rendkívül különböző és így nem hasonlítható össze. A 2. táblázatot ezért óvatosan kell értelmezni.

53. A DG TREN munkaerő-elosztását meghatározza a Bizottság éves költségvetési eljárása. A DG TREN-nek a TEN-T mellett más tevékenységi területekkel is foglalkoznia kell. A DG TREN nemrég hozott létre 12 új álláshelyet a TEN-T-vel foglalkozó egységekben.

Az egy-egy projektfelelőshöz tartozó projektek számával kapcsolatban figyelembe kell venni némely TEN-T projekt összetettségét is.

A 2007–2013-as – számottevően nagyobb költségvetéssel rendelkező – időszak kihívásaival való sikeres szembenézés érdekében a Bizottság azt javasolja, hogy álljon fel egy végrehajtó ügynökség, amely rugalmasabb felvételi politikával és több szakosodott tisztviselővel rendelkezik. Az ügynökség személyzete ráadásul kizárólag a projektirányításra fog összpontosítani és nem kell politikai kérdésekkel foglalkoznia.

A Bizottság ösztönzi a mobilitást, és a folytonosság problémáját olyan stabil és szilárd folyamatok segítségével kezeli, amelyeket egy sor – az új szakreferenseket és kirendelt nemzeti szakértőket (SNE-k) segítő – intézkedés és eszköz segítségével hajt végre.

2006-ra tervezik a fent említett intézkedések megerősítését és egy minden eljárást tartalmazó szakreferenci kézikönyv megírását.

54. A politikai kérdések elméletileg ugyan központosíthatók egyetlen politikai egységbe, ugyanakkor a koherens és gyakorlatias politikai megközelítés biztosítása érdekében mindig is szükség lesz a projektfelelősök hozzájárulására (hiszen ők sokkal közelebbről ismerik a valós projektek egyedi problémáit).

55. Mint az 53. bekezdésben már kifejtettük, a Bizottság mindig szükségleteinek megfelelően és korlátain belül osztja el a munkaerőt.

A Bizottság úgy véli, hogy további munkaerő-elosztással elegendő erőforrás állhat rendelkezésre a különféle feladatok elvégzéséhez, ideértve az ellenőrzést és a nyomon követést is.

56–57. A TEN-T projektfelelősöknek készségek és kompetenciák igen széles skálájával kell rendelkezniük, nem lehetnek egyszerűen csak műszaki szakértők.

Míg az általános képzéseknek mindig fontos szerepük lesz a munkaerő fejlesztése, beilleszkedésének elősegítése és ösztönzése terén, a Bizottságnál a tanulás java része a munkahelyen történik. A tanulás leghatékonyabb módja a munkavégzés közben történő képzés és a készségek egymásnak való átadása.

A Bizottság úgy véli, hogy a legtöbb projektfelelős rendelkezik a szükséges szakmai tapasztalattal. Valójában a legtöbb projektfelelős rendelkezik közlekedéshez kapcsolható felsőfokú végzettséggel és/vagy jónéhány éves korábbi közlekedési tapasztalattal és/vagy idevágó TEN-T projektirányítási tapasztalattal. A Bizottság ezért úgy véli, hogy munkatársai a munkához megfelelő képességgel rendelkeznek.

58. A képzési kínálat fontos része a „munkavégzés közben történő” képzés. Eddig az ilyen képzési tevékenységek még nem jelentek meg hivatalosan az IT-alapú képzési adatbázisban. A Bizottság külön figyelmet fog szentelni annak, hogy gondoskodjék a TEN-T-vel foglalkozó munkatársainak részvételéről a rendelkezésre álló, vonatkozó közlekedési témájú képzéseken.

59. Mint az 57. bekezdésben már rámutattunk, a Bizottság úgy véli, hogy szakreferenseinek műszaki szakértelme kielégítő. A SNE-k szakértelme ezt egészíti ki, és 2005 óta leginkább politikai kérdésekben hasznosul.

60. 2003. november vége óta az SNE-k munkájára vonatkozó bizottsági szabályok nagyrészt teljesültek. A DG TREN folytatni fogja azon erőfeszítéseit, hogy az SNE-k részére a politika-tervezéshez és -végrehajtáshoz kötődő általánosabb, konceptuális feladatokat biztosítson.

61. A bizottsági szabályok biztosítják az SNE-k felelősségi köre kezelésének keretét, amely – szakértelmükre való tekintet nélkül – korlátozza az SNE-k nemzetközi tevékenységét. Az SNE-k tevékenysége közben minden lehetséges érdekelletét elkerülése indokolt és elsőbbséget élvez. 2005-től kezdődően az SNE-ket javarészt olyan politikához kötődő feladatokra osztották be, ahol szakértelmük teljes mértékben kiaknázható.

62. A Bizottság egy olyan végrehajtó ügynökség felállítását tervezi, amely megfelel az új kihívásoknak (lásd az 53–57. bekezdésre adott választ).

64. A felülvizsgált költség-haszon elemzés (CBA) foglalkozik a Számvevőszék által felvetett kérdésekkel, és megerősítette annak támogatását egy TEN-T ügynökség létrehozásához. A Bizottság időközben – 2005. július 20-án – elfogadta a megfelelő javaslatokat.

A CBA által beazonosított főbb járulékos hasznok közé tartozik a 2007–2013-as új költségvetési időszak kihívásaival való szembenezés képessége, a nagyobb fokú rugalmasság a közlekedési szakemberek felvételekor, a projektirányítás egyszerűsödése, a TEN-T külső ismertségének javulása és a projektvégrehajtásba bevont felek közötti összhang erősödése.

66. Jóllehet, az ERFA rendelet konkrétan nem rendelkezik a más közösségi forrásból történő többszörös finanszírozásról (kivéve a többi strukturális alapot), a költségvetési rendelet tiltja az ilyen többszörös finanszírozást (lásd 111. cikk).

Az ERFA-ra, az ESZA-ra és a 2007–2013 közötti időszakra szóló új KA-ra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló rendelettervezetben (COM(2004) 492) a Bizottság már bevezetett egy rendelkezést a különböző közösségi forrásokból történő többszörös finanszírozás megelőzésére.

67. A TEN-T alapok és a strukturális alapok ugyan finanszírozhatnák ugyanazt a „projektet”, de különösen nagy figyelem irányul arra, hogy ne finanszírozzák egy projekt ugyanazon intézkedését, szakaszát vagy részét.

Az új TEN rendelettervezet (COM(2004) 475) úgy rendelkezik, hogy a közösségi pénzügyi támogatás nem irányulhat olyan projektszakaszokra, amelyek már részesülnek más közösségi finanszírozásban.

68. Mostanáig egyetlen kettős- vagy túlf finanszírozási esetet sem észleltek. A kettős vagy túlf finanszírozás kockázatának korlátozására már létezőnek különféle mechanizmusok: a pályázók azon kötelessége, hogy pályázatukban szolgáltassanak információt a más közösségi forrásokból történő finanszírozásról, a szolgáltatók közötti rendszeres konzultációk a finanszírozási javaslatokról és a szakreferensek közötti kapcsolatok.

A tagállamok részt vesznek az ellenőrzési folyamatban is. A többszörös finanszírozás az egyik olyan szempont, amelyet a strukturális és kohéziós alapok irányító szolgálatainak minden egyes projekt esetében ellenőrizniük kell. Ezeknek az ellenőrzéseknek a hatékonyságát mind a tagállam, mind pedig a Bizottság ellenőrzési szolgálatai ellenőrzik.

69–72. Jóllehet eddig nem észleltek kettős vagy túlf finanszírozást, a Bizottság szeretné tovább fejleszteni a létező koordinációs eszközöket. Többek között emlékeztetni fogja a TEN-T finanszírozás kedvezményezettjeit, hogy jelenteni kötelesek a TEN-T projektek többszörös finanszírozását.

Abban az esetben, ha egy TEN-T támogatási határozatot követően ERFA-finanszírozást nyújtanak egy kisebb (a Bizottság felé történő 50 millió eurós bejelentési küszöb alatti) projektnek, akkor a Bizottság felkéri a kedvezményezetteket, hogy tájékoztassák erről a finanszírozásról.

A 2005-ös pályázati és értékelő űrlapoknak egyértelműbb a megfogalmazása, és a többszörös finanszírozás kapcsán részletesebb tájékoztatást követelnek meg a tagállamok részéről.

73. A szerződés alapján az EBB-től vagy egy első értékelés vagy teljes értékelés igényelhető. A „más külső szakértők” bevonása a stratégiai vagy utólagos tanulmányokra korlátozódik. A DG REGIO is saját, házon belüli, költség-haszon elemző szakembereit használja. A többéves keretszerződés a környezetvédelmi témájú projektekre is kiterjed, valamint a Kohéziós Alapra és az ISPA-ra egyaránt vonatkozik.

Az EBB-vel kapcsolatban a DG REGIO a következő programozási időszakban egy JASPERS nevű (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions – európai régiók projektjeit támogató közös program) új technikai támogatási partnerség segítségével szeretné erősíteni az együttműködést az EBB-vel, amelyet különösen a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamoknak fognak felajánlani, mint a főbb projektek előkészítéséhez nyújtott segítséget.

74. A DG REGIO és a DG TREN felkészültek, hogy feltárják a személyzetük közötti megnövelt együttműködés lehetőségeit, amennyiben ez hasznos és megvalósítható. A DG TREN 2005 júniusában aláírt egy egyetértési nyilatkozatot az EBB-vel, amely meghatározza a közlekedési és energetikapolitika és az ilyen beruházások témájában – tehát a transzeurópai hálózatok fejlesztésében – történő együttműködés kereteit.

75. A múltban a DG TREN más létező módszereket is megvizsgált, de úgy ítélte meg, hogy nem a legalkalmasabbak a TEN-T projektek kiválasztására. Ezért döntött úgy, hogy a létező eszközöket alakítja fokozatosan az egyedi igényekhez.

77. A szolgáltatók közötti konzultációk elegendő időt biztosítanak az ebben részt vevő főigazgatóságoknak, hogy alaposan átvizsgálják a finanszírozásra javasolt projekteket annak érdekében, hogy gondoskodjanak a koordinációról, elkerüljék a más közösségi finanszírozási forrásokkal való átfedéseket, és szükség esetén felfüggesztik őket. A határidő szükség esetén meghosszabbítható.

A Bizottság meg fogja vizsgálni annak lehetőségét, hogy felállítson egy adatbázist a TEN-T projektekről.

78. Jóllehet eddig nem észleltek kettős vagy túlf finanszírozást, a Bizottság egyetért azzal, hogy az érintett főigazgatóságoknak teljes mértékig együtt kell működniük annak érdekében, hogy elkerüljék a kettős vagy túlf finanszírozás kockázatát. Úgy véli, hogy a kockázatot jelenleg oly módon kezeli, hogy a pályázatokban információkat kér más finanszírozási forrásokról is, és kicseréli az információt az érintett főigazgatóságok között. Az ERFA-tól 50 millió eurónál kisebb értékű finanszírozásban részesült projektekkal kapcsolatos esetleges információhiányt azáltal igyekeznek csökkenteni, hogy felhívják a TEN-T kedvezményezettek figyelmét jelentéstételi kötelezettségükre.

79. A két főigazgatóság fel fogja térképezni jelenleg is létező együttműködése (közös kiküldetések és részvétel a nyomon követési bizottságokban) kiterjesztésének szükségességét és területeit.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

80. A Bizottság hivatkozik a 14., 15. és 21. bekezdésre adott válaszára. Úgy véli, hogy a projektkiválasztási folyamat biztosítja a prioritások megfelelő meghatározását a korlátozott költségvetés keretein belül, mivel a Bizottság a tagállamok TEN-T iránymutatással összhangban álló projektjei közül válogat. Ez az iránymutatás – amelyben a határokon átvívelő projektek csak egy prioritás a nyolcból, és amelyet az Európai Parlament és a Tanács fogadott el – a lehető legnagyobb mértékben próbálja szavatolni az európai hozzáadott értéket. Továbbá a TEN-T politikai iránymutatás 2004-es felülvizsgálata vezette be azt az elvet, hogy a közösségi pénzügyi támogatás 30 prioritást élvező projektekre összpontosul, amelyek közé határokon átvívelő projektek is tartoznak.

81.

– A prioritást élvező projektek elhelyezkedése és az alkalmazott komitológiai eljárás fajtája (ahol a tagállamok is aktív résztvevők) meghatározza a TEN-T költségvetés tagállamok közötti éves elosztását. Az új TEN rendelettervezet (COM(2004) 475) a komitológiai eljárás módosítását, vagyis a szabályozási bizottság helyett egy tanácsadó bizottság felállítását javasolja.

– A Bizottság továbbra is a már létező, prioritást élvező projektek végrehajtásának tulajdonítja a legnagyobb fontosságot. A határokon átvívelő projektszakaszokkal kapcsolatosan az új TEN rendelettervezet a határokon és/vagy természeti akadályokon átvívelő projektek pénzügyi támogatásának 50 %-ra emelését javasolja.

– A 2005-ben módosított DG TREN eljárási kézikönyv a legalacsonyabb finanszírozási küszöböt 1 millió euróról 1,5 millió euróra növeli, melynek következtében nő a finanszírozási ráta is.

– Az új TEN rendelettervezet azt javasolja, hogy a határokon átvívelő projektek esetében a legfeljebb 50 %-os finanszírozási rátát a tagállamok közötti kétoldalú megállapodásokhoz kössék. A 2005 augusztusában elfogadott finanszírozási határozatminta egyértelműen meghatározza a kedvezményezett tagállam által végrehajtandó pénzügyi és műszaki intézkedéseket és az elfogadott időkeretet, és így szükségtelessé teszi a további kétoldalú megállapodásokat.

82. A Bizottság 2005-től alkalmazandó új finanszírozási határozatmintája eleget tesz a Számvevőszék ajánlásainak, és így lehetővé teszi a projekt hatékony felügyeletét és az ellenőrzések eredményes működését (lásd a 26. és 27. bekezdésre adott választ).

83.

– Az új TEN rendelettervezetben a Bizottság felülvizsgálta és kiterjesztette a korábban nem, vagy nem rendszeresen használt különféle támogatásformák felhasználásának feltételeit. Megvitatás alatt áll egy olyan új támogatásformáról szóló javaslat, amely megkönnyítené a lehetőségek alapján a köz- és magánszféra partnerségén (PPP) alapuló projektek létrejöttét.

– Az új TEN rendelettervezet egyértelmű meghatározást tartalmaz a munkálatokra és a tanulmányokra. Mindazonáltal ez a meghatározás még további vizsgálatok tárgya lesz. A 2005-ös finanszírozási határozat tartalmaz egy pénzügyi jelentésmintát.

– Az új finanszírozási határozatminta 2006-ig, a jelenlegi MIP program végéig lesz használatban.

84. Az MIP többéves jellege nem mentesíti a Bizottságot sem a projektek éves előrehaladásának ellenőrzése alól, sem pedig a támogatások indikatív elosztásának újbóli mérlegelése alól. Ráadásul a Bizottság az éves jelentés elengedhetetlen részének tekinti a projekt nyomon követését (lásd többek között a 42. és 44. észrevételt). Ezenkívül információkat is szolgáltat a megfelelő éves határozatok meghozatalához, az éves költségvetési lehetőségektől és a projekt előrehaladásától függően.

A Bizottság úgy döntött, hogy 2005-re és 2006-ra – adott esetben – összevonja az éves finanszírozási határozatokat (lásd a 30. bekezdésre adott választ).

Az egységes módszertan kidolgozása rendkívül bonyolultnak bizonyult az ilyen sokféle közlekedési módot (vasút, autópálya, repülés stb.) összefogó projektekre. A létező általános projektértékelési iránymutatásokon túl a Bizottság tervei közt szerepel egyedi TEN-T iránymutatások kidolgozása is.

85.

- 2004-től kezdődően létrejött egy tartaléklista a nem-MIP javaslatokból. A Bizottság először 2006-ban tervezi úgy a nem-MIP eljárást, hogy az még az MIP-eljárás megindulása előtt meginduljon. Ezért az MIP és a nem-MIP eljárás elkülönül, és mindkettő a naptári év első felében megy végbe.
- A Bizottság a különböző típusú projektek figyelembevételével csökkentette a pályázati és értékelő űrlapok számát.
- A Bizottság – a gyorsan és könnyedén ellenőrizhető feltételeknek nem megfelelő projektek korai szakaszban történő kizárása érdekében – egy kétlépcsős értékelési folyamatot vizsgál meg.
- Az általános projektértékelési iránymutatáson túl a Bizottság készít egy egyedi TEN-T értékelési iránymutatást is.
- A 2005-ös értékelő űrlapminta figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit.
- Külső szakértelmet akkor vesznek igénybe, amikor az szükségesnek látszik, amikor hiányzik a házon belüli szakértelem. Az EBB-vel aláírt egyetértési nyilatkozat megerősíti a DG TREN és az EBB közötti együttműködést. A DG TREN és a DG REGIO fel fogja térképezni jelenleg is létező együttműködése (közös kiküldetések és részvétel a nyomon követési bizottságokban) kiterjesztésének szükségességét és területeit.
- A 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv keretében szeretne a TEN-T projektekre többéves jogi kötelezettségvállalásokat bevezetni.

86. A kedvezményezettek által szolgáltatott információkon kívül vannak más elemek is, amelyek a projekt nyomon követésének folyamatában szerepet játszanak (lásd a 45. bekezdésre adott választ).

A 2005-ös finanszírozási határozat részét képező értékelő űrlapnak kifejezetten része a tagállamok azon kötelessége, hogy ellenőrizzék a politikai célkitűzések teljesülését és az összesített finanszírozási határértéket.

87.

- A Bizottság tovább fogja fejleszteni a jelentéstételi eljárást.
- A 2005-ös bizottsági finanszírozási határozat mintaszövegében megtalálhatók a minimális műszaki és pénzügyi információszolgáltatási követelmények. A Bizottság ki fog fejleszteni egy rendszert, amely a megtett haladás összehasonlításának két fajtáját fogja lehetővé tenni: projektenként és tagállamonként.

- A Bizottság – az ár/érték arány figyelembevételével – rendszeres kapcsolatban áll a tagállamokkal és a projekt támogatókkal, ami időben teszi lehetővé a kiigazító intézkedéseket. A Bizottság 2002-ben kiírt egy beszerzési eljárást a TEN-T projektek értékelésének és nyomon követésének egyedi eszközeire és módszereire. Ennek harmadik szakasza 2005-ben kezdődött, és célja, hogy ellássa a Bizottságot a TEN-T projektek utólagos értékeléséhez szükséges szilárd módszertannal. Ezenkívül a Bizottság 2007-re tervezi az egész 2001–2006-os MIP program külső szakértők által irányított utólagos értékelését.
- Ennek az eljárásnak a keretében, ellenőrzési célokra egy szakértői bázisról gondoskodnak. A többi főigazgatósággal (pl. DG REGIO) való együttműködés ki fog bővülni (lásd a 91. bekezdésre adott választ), és az EBB-vel aláírt egyetértési nyilatkozat lehetővé teszi az EBB tapasztalatának és szakértelmének igénybevételét.
- A Bizottság egyetért vele és dolgozik rajta: az új e-PMS szoftvert azzal a céllal fejlesztik, hogy legyen egy olyan külön IT-rendszer vagy adatbázis is, amely a TEN-T projektekről megbízható és teljes információt szolgáltat.

88. Az éves költségvetés által szabott kereteken belül és más magas prioritást élvező területeket is figyelembe véve, a Bizottság a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó kiegészítő személyzetet rendelt a TEN-T-hez. Ráadásul a Bizottság tervezi egy TEN-T végrehajtó ügynökség felállítását.

A Bizottság úgy véli, hogy a legtöbb projektfelelős rendelkezik a szükséges szakmai tapasztalattal (lásd az 57. bekezdésre adott választ). A kiválasztási folyamat szavatolja, hogy megfelelő kompetenciával és készségekkel rendelkező munkaerő kerüljön a TEN-T-hez. A Bizottság képzési politikájában rendkívül fontos a munkavégzés közben történő képzés és az állandó tanulás (lásd 58. bekezdés).

Mint ezt már az 53. és a 60. bekezdésben említettük, a Bizottság szembenéz a folytonosság problémájával, mégpedig stabil és szilárd folyamatok végrehajtásával. 2003. november vége óta az SNE-k munkájára vonatkozó bizottsági szabályok (ideértve az összeférhetetlenséggől szólókat is) nagyrészt teljesültek. A DG TREN folytatni fogja azokat az erőfeszítéseit, hogy az SNE-k részére a politikatervezéshez és -végrehajtáshoz kötődő általánosanabb, koncepcionális feladatokat biztosítson.

89.

- A TEN-T irányításával foglalkozó munkaerő kiszervezésének költség-haszon elemzésével (a továbbiakban: CBA) kapcsolatban elkészült az elemzés.
- A Bizottság már magas szintű képzési politikával rendelkezik, de ösztönözni fogja a tisztviselőket, hogy szélesebb körben használják ki a rendelkezésre álló képzéseket.

- A Bizottság folytatni fogja azon fáradozásait, hogy az SNE-knek újra politikához kötődő felelősségi köröket adjon.
- A DG TREN-ben a decentralizáció lehetővé tette más szervezeti egységek szakértelmének kiaknázását és a más programokkal (Marco Polo, KTFDT, Galileo stb.) való együttműködést. Egy TEN-T ügynökség létrehozása központosítást fog magával vonni, viszont egyszerűsödést és a projektirányítás jobb minőségét és hatékonyságát is, valamint erősíteni fogja az összes projektmegvalósításban érintett vagy részes fél közötti összhangot.
- A felülvizsgált CBA alapján a Bizottság azt javasolta, hogy a programirányítást ruházzák át egy végrehajtó ügynökségre.

90. Egyetlen kettős- vagy túlf finanszírozási esetet sem észleltek mindezülig. A Bizottság által már használt eszközök segítségével (lásd 65–79. bekezdés) általánosságban megállapítható, ha egy projekt az EK-nál többszörös finanszírozásra pályázott. A Bizottság a tagállamok azon felelősségére is hivatkozik, hogy teljes és pontos információkat szolgáltatassanak. A Bizottság nem tudja rendszeresen ellenőrizni, hogy a tagállamok megfelelő adatokat szolgáltatottak-e, viszont a monitoring látogatásokon és a pénzügyi ellenőrzéseknél ez az egyik ellenőrzött szempont.

A szakreferensek tagállamokkal tartott kapcsolatainak, és ott tett látogatásainak köszönhetően korlátozott a kettős vagy túlf finanszírozás kockázata. Kizárólag az ERFA által esetlegesen

társfinanszírozott, 50 millió euro alatti projektek jelentenek esetleges kettős finanszírozási kockázatot, mivel a tagállamok nem kötelesek a kisebb finanszírozási támogatású projekteket a Bizottságnál jóváhagyásra bejelenteni. Mindazonáltal a kockázatot a tagállamok irányító és ellenőrző rendszerei és az ellenőrző munka segítségével kezelik. A Bizottság emlékeztetni fogja a tagállamokat arra is, hogy a TEN-T finanszírozás kedvezményezettjeit ki kell zárni a Bizottság által odaítélt későbbi ERFA-finanszírozás köréből.

91.

- A 2005-ös úrlapok egyértelműen foglalkoznak a többszörös finanszírozással.
- A két főigazgatóság ki fogja terjeszteni együttműködését, többek között szolgálatok közötti konzultációkkal, a másik által szervezett találkozók látogatásával és a dokumentáció kicserélésével, ahol csak ez hasznos és megvalósítható. A Bizottság úgy véli, hogy a már működő ellenőrző rendszerek és a kedvezményezettek rendszeresebb jelentéstételi kötelessége elegendő lesz a többszörös finanszírozás kockázatának elkerülésére. A Bizottság meg fogja vizsgálni egy TEN-T projektadatbázis felállítását.
- A Bizottság meg fogja vizsgálni ezt a megközelítést.