

**ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG  
SUDA  
„FINANCIRANJE NA TEMELJU USPJEŠNOSTI U PODRUČJU KOHEZIJSKE POLITIKE:  
POHVALNE AMBICIJE, ALI U RAZDOBLJU 2014.–2020. I DALJE SU POSTOJALE  
ODREĐENE PREPREKE”**

SAŽETAK

Zajednički odgovor Komisije na odlomke od I. do V.:

Usmjerenost na uspješnost tijekom više programskih razdoblja postala je jedna od najistaknutijih značajki kohezijske politike. Uspješnost će u cijelosti ostati jedan od najvažnijih aspekata u programskom razdoblju 2021.–2027. koji je prisutan u različitim elementima politike. Uvjeti koji omogućuju provedbu, novi okvir uspješnosti u okviru kojeg se provodi preispitivanje sredinom programskog razdoblja i modeli financiranja na temelju uspješnosti trebali bi i dalje pridonositi zadržavanju položaja kohezijske politike kao jedne od najnaprednijih politika EU-a u smislu usmjerenosti na uspješnost. Prijedlog nove Uredbe o zajedničkim odredbama (CPR) za razdoblje 2021.–2027. Komisija je utemeljila na pozitivnom iskustvu koje je prikupila u provedbi prethodnih instrumenata uspješnosti u prošlim programskim razdobljima, no istodobno je uvela potrebne prilagodbe.

VI. Kad je riječ posebno o *ex ante* uvjetima, Komisija naglašava da je njihov primarni cilj bio osigurati da strateško, pravno i administrativno okruženje planiranih ulaganja koja se financiraju sredstvima EU-a potiče učinkovitost i djelotvornost.

VII. Uspješnost u razdoblju 2014.–2020. ne ovisi samo o stvarnoj provedbi projekata, nego i o ostvarenjima koja pogoduju konkretnim postignućima. Za rezultate, kako su obuhvaćeni pokazateljima rezultata koji su definirani Uredbom o zajedničkim odredbama, treba više vremena i stoga nisu bili uključeni u okvir uspješnosti niti su mogli biti dio pregleda uspješnosti. Osim toga, ostvarenja, kako su obuhvaćena pokazateljima ostvarenja i ključnim provedbenim koracima, dobar su pokazatelj toga je li ulaganje na dobrom putu da ostvari svoje ciljeve i postigne očekivane rezultate.

Na temelju iskustva, preispitivanje sredinom programskog razdoblja za programe u razdoblju 2021.–2027. doista će se znatno razlikovati od pregleda uspješnosti u prethodnom razdoblju te će uključivati kvalitativnu, višedimenzionalnu procjenu koja se temelji na velikom broju čimbenika kojima će se odrediti uspješnost programa na kraju 2024. i koja će biti usmjerena na rezultate. U odredbama Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. detaljno se navode svi elementi koje će države članice trebati uzeti u obzir u preispitivanju sredinom programskog razdoblja (članak 18. Uredbe o zajedničkim odredbama).

VIII. „Financiranje koje nije povezano s troškovima” uvedeno je krajem programskog razdoblja 2014.–2020. te je zbog toga njegova primjena u državama članicama u tom razdoblju bila ograničena. Komisija smatra da postoje znatne komplementarnosti između instrumenata kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), koji je dio financijske potpore iz instrumenta NextGenerationEU uspostavljen kako bi se potaknuo oporavak od posljedica pandemije i ponovno pokrenulo gospodarstvo EU-a.

IX. Komisija smatra da se okvirom uspješnosti kohezijske politike za razdoblje 2014.–2020., jednim od najnaprednijih sustava potrošnje proračuna EU-a usmjerenim na uspješnost, uvela stvarna promjena kulture uspješnosti u provedbu kohezijske politike. Smatra i da se uključivanjem pregleda uspješnosti te *ex ante* uvjetima i novim modelima financiranja koji nisu povezani s troškovima, uključujući pojednostavnjene mogućnosti financiranja, pridonijelo novom pristupu provedbi, čak i ako su potrebna daljnja poboljšanja koja su predviđena za programsko razdoblje 2021.–2027.

Povezivanje dodjele sredstava s uspješnošću nije jednostavan zadatak. Zbog toga je Komisija na temelju iskustva stečenog u prethodnom razdoblju odlučila da će za razdoblje 2021.–2027. predložiti odmak od automatskog i mehaničkog sustava iz programskog razdoblja 2014.–2020., koji ima određena ograničenja, i prelazak na sveobuhvatniji sustav koji objedinjuje niz kvalitativnih i kvantitativnih elemenata. Na temelju svih tih elemenata utvrdit će koliko su uspješno utrošena sredstva na terenu: preispitivanjem sredinom programskog razdoblja povezat će se dodjela sredstava i način na koji se sredstva troše za postizanje ciljeva EU-a u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama.

X. Komisija može prihvatiti preporuke Europskog revizorskog suda i provest će ih kako je dodatno objašnjeno u nastavku u odgovorima na relevantne primjedbe i preporuke.

XI. Pri pripremi i provedbi planova za oporavak i otpornost u državama članicama Komisija će posebnu pozornost obratiti na iskustvo stečeno u provedbi kohezijskih fondova. U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost države članice moraju ostvariti ključne etape i ciljne vrijednosti kako bi primile isplate i to će biti okosnica provedbe Mehanizma u narednim godinama.

## OPAŽANJA

### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 21. i 22.:

Komisija naglašava da su *ex ante* uvjete i njihove kriterije definirali suzakonodavci nakon međuinstitucijskih pregovora s Vijećem i Europskim parlamentom.

Komisija je u razdoblju 2014.–2020. izradila opsežne smjernice koje su sadržavale detaljnije informacije o kriterijima.

Komisija napominje da je na temelju članka 19. Uredbe o zajedničkim odredbama imala zakonsku obvezu pojedinačno ocijeniti svaki predmet i istodobno osigurati da se sa sličnim predmetima postupa na sličan način.

Komisija je procijenila i obrazložila zašto su te situacije različite te su zahtijevale drugačiji pristup. Jednako postupanje s tim predmetima ne bi bilo u skladu s pravom Unije, posebno s općim načelom proporcionalnosti.

27. Kvantificiranje učinka strateških okvira politike na djelotvornost potrošnje sredstava zahtjevan je postupak. Međutim, uvođenje *ex ante* uvjeta dovelo je do izrade mnogih strateških okvira politike, koji inače ne bi postojali, i na taj način jasno usmjerilo potrošnju te poboljšalo njezinu relevantnost i djelotvornost. Takav razvoj okvira politike potvrđen je, primjerice, tematskom evaluacijom ESF-a za razdoblje 2014.–2018.

Okvir 4. Komisija naglašava da je *ex ante* uvjet za državnu potporu bio ograničen na kontekst europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova.

### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 29. i 30.:

Komisija potvrđuje da sama činjenica da nisu ispunjeni *ex ante* uvjeti nije bila dostatan razlog za obustavu plaćanja. U skladu s člankom 19. stavkom 5. Uredbe o zajedničkim odredbama Komisija može obustaviti plaćanje samo ako je to potrebno kako bi se izbjeglo značajnije ugrožavanje učinkovitog i djelotvornog ostvarenja specifičnih ciljeva predmetnog prioriteta. Ujedno treba napomenuti da su države članice pristale na različite načine same obustaviti provedbu, npr. u nekim su se slučajevima složile da neće odabrati nikakve operacije u obuhvaćenim područjima.

32. Iako se odredbama EU-a od država članica zahtijevalo da o *ex ante* uvjetima izvješćuju samo u godišnjem izvješću o provedbi ili strateškom izvješću, Komisija 2017. nije čekala da one podnesu godišnja izvješća o provedbi za 2017., već je nakon odobrenja programa redovito pratila provedbu

akcijskih planova. U praksi je većina država članica i regija redovito obavješćivala Komisiju o napretku u provedbi akcijskih planova putem elektroničke razmjene informacija te u okviru odbora za praćenje i na godišnjim sastancima.

Nadalje, Komisija je izričito preporučila državama članicama da dostave izvješća ranije nego 2017. kako bi se spriječili zastoji u procjeni ispunjenja *ex ante* uvjeta 2017. Zbog toga je Komisija uspostavila poseban modul sustava SFC putem kojeg su države članice i regije dostavile službene informacije o dovršetku akcijskih planova. U okviru tog modula provedeno je 1 485 službenih razmjena informacija između Komisije i nadležnih tijela država članica o dovršetku akcijskih planova u razdoblju od 2014. do 2019.

37. Komisija napominje da su zakonodavci nisu uveli opću obvezu obavješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća o usklađenosti država članica s uvjetima koji omogućuju provedbu za razdoblje 2014.–2020. ni za razdoblje 2021.–2027.

38. Opći režim uvjetovanosti i uvjeti koji omogućuju provedbu dva su mehanizma kojima se nastoje postići različiti ciljevi upotrebom različitih alata. Uredbom 2020/2092 u skladu s njezinim člankom 1. „utvrđuju se pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načela vladavine prava u državama članicama”. Uvjeti koji omogućuju provedbu utvrđeni Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., u skladu s njihovim definicijama, uvjeti su „za djelotvornu i učinkovitu provedbu specifičnih ciljeva”. U tekstu Uredbe (EU) 2020/2092 pojašnjava se: „Mjere na temelju ove Uredbe osobito su potrebne u slučajevima u kojima se drugim postupcima utvrđenima zakonodavstvom Unije ne bi moglo učinkovitije zaštititi proračun Unije.”

Komisija može predložiti mjere na temelju Uredbe o vladavini prava osim ako joj drugi postupci na temelju zakonodavstva Unije omogućuju djelotvorniju zaštitu proračuna Unije. Taj novi opći režim uvjetovanosti nadopunjuje sektorske instrumente, kao što su uvjeti koji omogućuju provedbu iz Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., kojima se utvrđuju potrebni preduvjeti za djelotvorno i učinkovito korištenje fondova obuhvaćenih Uredbom o zajedničkim odredbama horizontalno za sve programe i tematski, ovisno o odabranim specifičnim ciljevima. Uvjeti za Komisijin prijedlog mjera u okviru općeg režima uvjetovanosti i njegovo donošenje od strane Vijeća definirani su u njegovoj pravnoj osnovi. Osim toga, Komisija je pripremila nacrt smjernica o primjeni Uredbe.

41. Uredbom o zajedničkim odredbama omogućuju se izmjene programa, uključujući ključne etape, a u praksi se većina programa mijenja i po nekoliko puta tijekom programskog razdoblja. Time su zakonodavci prepoznali složenost sedmogodišnjeg programskog ciklusa kohezijske politike, poteškoće u određivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na početku ciklusa te mogućnost da se te ciljne vrijednosti i ključne etape mogu promijeniti pod određenim uvjetima.

50. Izmjene u Uredbi omogućile su državama članicama da prilagode i pojasne pokazatelje kako bi točnije izvješćivale o postignutim vrijednostima.

Kad je riječ o pokazateljima ostvarenja, prvotnom zakonskom odredbom nije se omogućilo izvješćivanje o stvarno postignutim ostvarenjima ako su bila dio veće operacije.

Kad je riječ o financijskom pokazatelju, prvotnim pravilima zahtijevalo se da se iznosi potvrde Komisiji kako bi se uzeli u obzir pri pregledu uspješnosti. Budući da postupak potvrđivanja može trajati nekoliko mjeseci, time bi se pomakao stvarni krajnji rok za izvješćivanje do nekoliko mjeseci prije kraja 2018.

Prva alineja: Komisija ističe da je izmjena Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 215/2014 uvedena kako bi se ispravila nedosljednost u početnoj uspostavi okvira uspješnosti zbog koje u određenim slučajevima nije bilo moguće izvješćivanje o stvarno ostvarenim i u cijelosti postignutim ostvarenjima u smislu okvira uspješnosti do dovršetka cjelokupne operacije.

Prvotna odredba sadržavala je nedosljednost zbog koje nije bila priznata činjenica da se određene vrste operacija mogu sastojati od nekoliko projekata kojima se mogu postupno postići ostvarenja prije dovršetka cijele operacije čiji su dio. Na primjer, kad je riječ o programu potpore poduzećima, nekoliko poduzeća može se odabrati za potporu u okviru jedne operacije. Međutim, u praksi se potpora ne mora dodijeliti istodobno svim poduzećima u okviru iste operacije. U skladu s prvobitnim tekstom članka 5. stavka 3. ostvarenja koja su već postignuta pojedinačnim dovršenim projektima nisu se mogla prijaviti sve do dovršetka cijele operacije.

Iako je to bilo moguće za nedovršene operacije, izmjenom se državama članicama nije omogućilo izvješćivanje o ostvarenjima za nedovršene projekte.

Druga alineja: kao i za izvješćivanje o nedovršenim operacijama, izmjenom kojom bi se obuhvatili rashodi nastali 2018. koji su Komisiji potvrđeni do 30. lipnja 2019. za potrebe pregleda uspješnosti ispravljen je nedostatak iz prvotnog teksta Provedbene uredbe.

51. Financijski pokazatelj za pregled uspješnosti odnosi se na rashode koje su korisnici imali i platili do 31. prosinca 2018. i koji su potvrđeni Komisiji.

Komisija smatra da bi ključne etape za financijske pokazatelje pogrešno utvrđene na temelju pravila opoziva n + 3 trebalo ispraviti prije pregleda uspješnosti.

Državama članicama koje su odredile svoje financijske ključne etape na temelju pravila opoziva n + 3 u skladu s Uredbom dopušteno je da ih prilagode razmjerno početnoj pogrešci kako bi se osigurala pravednost postupka i jednako postupanje prema svim prioritetnim osima i u svim državama članicama.

52. Komisija skreće pozornost na činjenicu da su, kako je prethodno navedeno, izmjenama Uredbe ispravljene nedosljednosti u postojećem zakonodavstvu zbog kojih bi se određene prioritetne osi neopravdano dovele u nepovoljan položaj. Takve pravne promjene omogućile su državama članicama da točnije izvješćuju o razini uspješnosti jer su otklonile postojeće nedosljednosti i nefleksibilnosti. Komisija podsjeća i da je pregled uspješnosti proveden u potpunosti u skladu sa svim primjenjivim odredbama.

Čak i prije izmjene Provedbene uredbe (EU) br. 215/2014 bilo je moguće prijaviti vrijednosti ostvarene operacijama za koje nisu nužno izvršena sva povezana plaćanja.

53. Uredbom o zajedničkim odredbama nisu detaljno definirani propisno obrazloženi slučajevi revizije (točka 5. Priloga II. Uredbi o zajedničkim odredbama). Bez pojašnjenja uvedenog Provedbenom uredbom (EU) br. 215/2014 Komisija bi riskirala da prihvati pogrešno izračunane ključne etape i ciljne vrijednosti kao osnovu za oslobađanje pričuve za uspješnost. Zbog toga bi došlo do pogrešaka u postupku te on ne bi bio vjerodostojan.

U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama potrebno je izračunati pričuvu za uspješnost uzimajući u obzir pokazatelje utvrđene u verziji programa koja je bila na snazi u vrijeme pregleda uspješnosti.

62. Funkcioniranje sustava za praćenje podataka o uspješnosti i njegova procjena putem revizija sustava nisu ograničeni krajnjim rokom, već se temelje na kumulativnoj procjeni sustava tijekom više godina, pri čemu se kontrola i dokazno ispitivanje provode na razini uzoraka operacija. Nadalje, godišnja izvješća o kontroli uključuju sve revizije sustava provedene do podnošenja jamstvenog paketa, među ostalim i nakon završetka obračunske godine.

Stoga su na taj način godišnja izvješća o kontroli i mišljenja za razdoblje 2017.–2018., podnesena u veljači i ožujku 2019., bila jamstvo pouzdanosti podataka o uspješnosti za pregled uspješnosti.

65. U skladu sa smjernicama Komisije velika većina revizijskih tijela već je uzela u obzir aspekte pouzdanosti podataka o uspješnosti u svojim revizijama operacija prije nego što je to službeno postalo

pravna obveza Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/886 od 12. veljače 2019. Međutim, budući da se uzorak za revizije operacija odabire nasumično iz potvrđenih izdataka, on ne omogućuje uvijek provjeru svih aspekata pouzdanosti podataka (na primjer, uzorak možda ne uključuje operacije koje pridonose pokazateljima iz okvira uspješnosti ili operacije za koje su postignute vrijednosti već prijavljene Komisiji). Stoga su u praksi najvažniji izvor jamstva pouzdanosti podataka o uspješnosti revizije sustava praćenja (tematske revizije), a ne revizije operacija. Regulatorna promjena stoga je bila usmjerena na povećanje osnove za jamstvo, ali je bila samo dio jamstvenog postupka.

#### Zajednički odgovor Komisije na odlomke od 68. do 70.:

Komisija je pomno pratila sve slučajeve ozbiljnih nedostataka u pouzdanosti podataka o uspješnosti koje su utvrdila revizijska tijela ili Komisija tijekom svojih revizijskih aktivnosti. Od programskih tijela u svim je slučajevima zatraženo da poduzmu odgovarajuće korektivne mjere. Na primjer, pregled uspješnosti nije se mogao provesti za četiri programa (po jedan program u Belgiji, Litvi, Rumunjskoj i Sloveniji) jer je Komisija poslala opomene pred obustavu zbog nedostataka utvrđenih u okviru ključnog zahtjeva br. 6 (pouzdanost sustava praćenja i podataka).

Pregled uspješnosti proveden je tek nakon prekida postupka obustave. To pokazuje ozbiljnost daljnjeg postupanja Komisije nakon što su utvrđeni nedostaci.

74. Pregled uspješnosti proveden je u skladu s regulatornom osnovom, procjenom pokazatelja uključenih u okvir uspješnosti. Uredbom o zajedničkim odredbama predviđeno je da za svaki prioritet mora postojati jedan financijski pokazatelj, vidjeti odlomak 42. prvu alineju izvješća.

76. Pravnim okvirom izričito su predviđena dva uvjeta pod kojima je obustava međuplaćanja moguća ako postoji ozbiljan propust u ostvarivanju ključne etape.

Oba bi uvjeta trebala biti ispunjena kako bi Komisija mogla upotrijebiti svoju ovlast da obustavi plaćanja. Osim toga, u samom se članku 22. stavku 6. državama članicama nudi mogućnost prijenosa financijskih sredstava u druge programe ili prioritete kao moguća korektivna mjera.

S obzirom na postojeći pravni okvir, nije bilo zakonskog opravdanja za obustavu plaćanja.

#### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 79. i 80.:

Komisija napominje da u uobičajenoj provedbi programa često dolazi do povećanja i smanjenja financiranja iz razloga koje je istaknuo i Europski revizorski sud.

Usporedbom iznosa dodijeljenih prioritetima neposredno prije i nakon pregleda uspješnosti svi prioriteti ispitani u kontekstu te revizije koji nisu primjereno ostvareni izgubili su pričuvu za uspješnost, a iznosi koji su im dodijeljeni smanjeni su u okviru izmjene programa provedene u kontekstu pregleda uspješnosti.

81. Za programsko razdoblje 2021.–2027. pregled uspješnosti zamijenjen je preispitivanjem sredinom programskog razdoblja, a pričuva za uspješnost zamijenjena je iznosima fleksibilnosti (članak 18. Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027.).

Iznosi fleksibilnosti bit će obvezni i konačno će se dodijeliti tek nakon odluke Komisije poslije preispitivanja sredinom programskog razdoblja. Osim toga, iznos fleksibilnosti u prosjeku će obuhvatiti znatno veći udio programskih sredstava nego pričuve za uspješnost.

Uredbom o zajedničkim odredbama utvrđuju se svi elementi potrebni za provedbu preispitivanja sredinom programskog razdoblja u njezinim odredbama koje se odnose na preispitivanje sredinom programskog razdoblja (članak 18.) i izmjene programa (članak 24.). Komisija trenutačno smatra da nema razloga za iznošenje dodatnih pojedinosti o preispitivanju sredinom programskog razdoblja.

83. Uz kohezijsku politiku, kojom se državama članicama pomaže u oporavku od posljedica pandemije i ponovnom pokretanju gospodarstva EU-a u okviru zelene i digitalne tranzicije, EU je osigurao dosad nezabilježenu financijsku potporu u okviru instrumenta NextGenerationEU, koji uključuje Mehanizam za oporavak i otpornost. Postoji visok stupanj komplementarnosti između Mehanizma za oporavak i otpornost te instrumenata kohezijske politike. Komisija ne smatra da postoji znatan rizik od natjecanja i preklapanja između tih dvaju instrumenata, posebno s obzirom na vremenski okvir dvaju instrumenata i veliku potrebu za potporom u kontekstu oporavka.

Komisija smatra da će države članice poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale brzu primjenu obaju instrumenata te će pomno pratiti situaciju i, prema potrebi, pomagati državama članicama.

#### Zajednički odgovor Komisije na odlomak 99. i okvir 9.:

Mehanizmi za reviziju modela financiranja koje nije povezano s troškovima jasno su utvrđeni u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. U članku 67. stavku 1. podstavku Uredbe o zajedničkim odredbama navodi se sljedeće za financiranje koje nije povezano s troškovima: „Za oblik financiranja iz prvog podstavka točke (e) isključivi cilj revizije jest provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za nadoknadu.”

Međutim, kad je riječ o provjerama upravljanja, u uvodnoj izjavi 6. i točki 4. Priloga Delegiranoj uredbi (EU) 694/2019 uvedena su pojašnjenja u kojima se navodi da se provjere upravljanja i revizije ne bi trebale provoditi na razini pojedinačnih ulaganja te da popratni dokumenti o temeljnim izdacima ne bi trebali podlijetati reviziji ni provjerama upravljanja.

Za razdoblje 2021.–2027. financiranje koje nije povezano s troškovima bit će dio programa koje je odobrila ili izmijenila Komisija.

102. Kako bi se podupro brz i održiv oporavak nakon krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, zakonodavci EU-a nedavno su se složili da će uspostaviti novu vrstu instrumenta financiranja koji se temelji na uspješnosti kako bi se osiguralo da države članice u narednim godinama učinkovito provedu reforme i ulaganja potrebne za oporavak. Postoje znatne razlike između Mehanizma za oporavak i otpornost te kohezijske politike u smislu primjene modela financiranja koje nije povezano s troškovima, na koje se primjenjuju različite sektorske regulatorne odredbe.

104. Komisija će u suradnji s državama članicama ispitati u kojim bi područjima ulaganja i za koje bi vrste aktivnosti bilo najkorisnije izraditi nestandardne modele financiranja koje nije povezano s troškovima.

#### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 105. i 106.:

Komisija se slaže da države članice moraju pružiti jamstvo da poštuju pravila o javnoj nabavi i državnim potporama. Međutim, provjere upravljanja i revizije ne mogu prelaziti područje primjene utvrđeno člankom 95. stavkom 3. Uredbe 2021/1060 (CPR), koje je ograničeno na osiguravanje ispunjenja uvjeta za financiranje koje nije povezano s troškovima. Stoga je državama članicama pružena pravna sigurnost u tom smislu.

U tom kontekstu Komisija će nastaviti pratiti poštuju li države članice pravila za učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a i provoditi istrage o navodnim kršenjima tih pravila u svojoj ulozi čuvarice Ugovora.

Komisija je spremna državama članicama pojasniti i kako se stvara jamstvo pri korištenju programa financiranja koje se temelji na uspješnosti te da se ograničenim opsegom provjera i revizija u skladu s člankom 95. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021/1060 ne dovodi u pitanje potreba za stalnim praćenjem relevantnih uvjeta koji omogućuju provedbu koji se odnose na javnu nabavu i pravila o državnim potporama.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 107. i 108.:

Komisija se slaže da je okvir uspješnosti za kohezijsku politiku za razdoblje 2014.–2020. važan iskorak kojim se uvodi stvarna promjena kulture uspješnosti u provedbi politike. Nadalje, to je bio dosad nezabilježen pionirski korak na globalnoj razini prema većoj usmjerenosti na uspješnost financiranja iz proračuna EU-a.

Uvođenje *ex ante* uvjeta dovelo je do izrade mnogih strateških okvira politike, koji inače ne bi postojali, i na taj način jasno usmjerilo potrošnju te poboljšalo njezinu relevantnost i djelotvornost.

Dodjela pričuve za uspješnost bila je prvi korak u nagrađivanju prioriteta programa koji su bili na dobrom putu da postignu ključne etape ciljeva utvrđenih u okviru uspješnosti koje treba ostvariti do zaključenja programa (2023.). Modeli financiranja na temelju uspješnosti prvi su put uvedeni u razdoblju 2014.–2020. i dodatno će se poticati u pregovorima o programima za razdoblje 2021.–2027., po mogućnosti kao djelotvoran model provedbe.

Komisija se slaže s time da povezivanje dodjele sredstava s uspješnošću nije jednostavan zadatak. Zbog toga je na temelju iskustva stečenog u prethodnom razdoblju odlučila da će za programsko razdoblje 2021.–2027. predložiti odmak od automatskog i mehaničkog sustava iz programskog razdoblja 2014.–2020. i prelazak na sveobuhvatniji sustav koji objedinjuje niz kvalitativnih i kvantitativnih elemenata. Na temelju svih tih elemenata utvrdit će koliko su uspješno utrošena sredstva na terenu: preispitivanjem sredinom programskog razdoblja povezat će se dodjela sredstava i način na koji se sredstva troše za postizanje ciljeva EU-a u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama.

111. Komisija smatra i da je okvir uspješnosti, uključujući pričuvu za uspješnost, kako je osmišljen u razdoblju 2014.–2020. prvi put omogućio procjenu uspješnosti unutar dogovorenog okvira koji obuhvaća niz ključnih etapa za svaku prioritetnu os programa. To je samo po sebi predstavljalo znatan napredak prema kulturi uspješnosti u okviru provedbe kohezijske politike u usporedbi s prethodnim programskim razdobljima.

Komisija napominje da se veličinom pričuve za uspješnost koju je u Uredbi o zajedničkim odredbama utvrdio suzakonodavac (6 % ukupnih dodijeljenih sredstava) nastojala postići ravnoteža između poticanja programa kako bi se ostvarile njihove ključne etape, uzimajući u obzir inherentne poteškoće u provedbi složenih instrumenata. Ujedno su se nastojale izbjeći velike promjene u dodjeli sredstava, koje bi mogle dovesti u pitanje manje i više uspješne prioritete, pri čemu bi prvima mogla biti dodijeljena znatno veća sredstava, a da pritom možda nemaju mogućnost da ih apsorbiraju.

114. *Ex ante* uvjeti osmišljeni su kako bi „postavili prave uvjete za djelotvornu potrošnju od početka programa”.

Opsežne smjernice koje je Komisija izradila 2014. za države članice i svoje službe znatno su smanjile rizik od različitih tumačenja.

U svojoj procjeni *ex ante* uvjeta u državama članicama Komisija je u skladu s člankom 19. Uredbe o zajedničkim odredbama imala zakonsku obvezu pojedinačno ocijeniti svaki predmet i istodobno osigurati da se sa sličnim predmetima postupa na sličan način.

Službe Komisije pomno su pratile, zajedno s predmetnim državama članicama i programskim tijelima, te *ex ante* uvjete za koje akcijski planovi još nisu bili dovršeni. Kao rezultat tog strogog praćenja, kako je naveo Europski revizorski sud, države članice uspješno su dovršile 98 % akcijskih planova do roka za podnošenje izvješća (kolovoz 2017.). Komisija je primijenila regulatorne odredbe

(obustava plaćanja za predmetne programe) ako su bili ispunjeni uvjeti koje su za to utvrdili suzakonodavci.

117. Opći režim uvjetovanosti i uvjeti koji omogućuju provedbu dva su mehanizma kojima se nastoje postići različiti ciljevi upotrebom različitih alata. Uredbom 2020/2092 u skladu s njezinim člankom 1. „utvrđuju se pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama”. Uvjeti koji omogućuju provedbu utvrđeni Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., u skladu s njihovim definicijama, uvjeti su „za djelotvornu i učinkovitu provedbu specifičnih ciljeva”. U tekstu Uredbe (EU) 2020/2092 pojašnjava se: „Mjere na temelju ove Uredbe osobito su potrebne u slučajevima u kojima se drugim postupcima utvrđenima zakonodavstvom Unije ne bi moglo učinkovitije zaštititi proračun Unije.”

Komisija može predložiti mjere na temelju Uredbe o vladavini prava osim ako joj drugi postupci na temelju zakonodavstva Unije omogućuju djelotvorniju zaštitu proračuna Unije. Taj novi opći režim uvjetovanosti nadopunjuje sektorske instrumente, kao što su uvjeti koji omogućuju provedbu iz Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., kojima se utvrđuju potrebni preduvjeti za djelotvorno i učinkovito korištenje fondova obuhvaćenih Uredbom o zajedničkim odredbama horizontalno za sve programe i tematski, ovisno o odabranim specifičnim ciljevima. Uvjeti za Komisijin prijedlog mjera u okviru općeg režima uvjetovanosti i njegovo donošenje od strane Vijeća definirani su u njegovoj pravnoj osnovi. Osim toga, Komisija je pripremila nacrt smjernica o primjeni Uredbe.

#### Zajednički odgovor Komisije na odlomke 119. i 120.:

Izmjene provedbenog zakonodavstva i pojašnjenja kriterija potaknuti su potrebom za prilagodbom početnih ciljnih vrijednosti programa i ključnih etapa koje su bile utvrđene na temelju početnih pretpostavki, od kojih se neke s vremenom mogu pokazati pogrešnima. Stoga je prilagodba takvih pretpostavki, ciljnih vrijednosti i ključnih etapa, među ostalim pojašnjenjima iz Provedbene uredbe (EU) br. 215/2014, bila nužna za pravedan i temeljit pregled uspješnosti (vidjeti više pojedinosti u odgovorima Komisije na odlomke od 51. do 53.).

Komisija je ocijenila sve zahtjeve za izmjenu ključnih etapa na temelju primjenjivih odredbi. To je dovelo do legitimnog oslobađanja 82 % pričuve.

121. Komisija smatra da su podaci o uspješnosti upotrijebljeni za pregled uspješnosti bili dovoljno pouzdani za provedbu objektivnog pregleda uspješnosti. Na temelju svih dostupnih rezultata revizije i dodatnih provjera koje su proveli voditelji programa, svi programi za koje su utvrđeni ozbiljni nedostaci u pouzdanosti sustava praćenja koji još nisu bili otklonjeni u vrijeme pregleda uspješnosti bili su isključeni iz dodjele pričuve za uspješnost sve do otklanjanja tih nedostataka (vidjeti odgovore Komisije na odlomke od 64. do 70.).

Pravnim okvirom izričito su predviđena dva uvjeta pod kojima je obustava međuplaćanja moguća ako postoji ozbiljan propust u ostvarivanju ključne etape. Oba bi uvjeta trebala biti ispunjena kako bi Komisija mogla upotrijebiti svoju ovlast da obustavi plaćanja.

122. Pregled uspješnosti proveden je u skladu s regulatornom osnovom, procjenom pokazatelja uključenih u okvir uspješnosti.

Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. doista se zahtijeva da se pregled uspješnosti provede tako da se procijene provedbeni koraci i pokazatelji koji su uključeni u okvir uspješnosti. Logika na kojoj se temelje intervencije kohezijske politike osigurava dosljedan odnos između financijskih pokazatelja i pokazatelja ostvarenja te rezultata tijekom vremena. U vrijeme pregleda uspješnosti bilo bi prerano za utvrđivanje rezultata višegodišnjih ulaganja koja se financiraju u okviru kohezijske politike (i za procjenu napretka u odnosu na njih).



123. Komisija napominje da u uobičajenoj provedbi programa često dolazi do povećanja i smanjenja financiranja tijekom programskog razdoblja.

Usporedbom iznosa dodijeljenih prioritetima prije i nakon pregleda uspješnosti svi prioriteti ispitani u kontekstu te revizije koji nisu primjereno ostvareni izgubili su pričuvu za uspješnost, a iznosi koji su im dodijeljeni smanjeni su u okviru izmjene programa provedene u kontekstu pregleda uspješnosti.

124. Za programsko razdoblje 2021.–2027. pregled uspješnosti zamijenjen je preispitivanjem sredinom programskog razdoblja, a pričuva za uspješnost zamijenjena je iznosima fleksibilnosti. Uredbom o zajedničkim odredbama utvrđuju se svi elementi potrebni za provedbu preispitivanja sredinom programskog razdoblja u njezinim odredbama koje se odnose na preispitivanje sredinom programskog razdoblja (članak 18.) i izmjene programa (članak 24. Uredbe o zajedničkim odredbama). Komisija trenutačno smatra da nema razloga za iznošenje dodatnih pojedinosti o preispitivanju sredinom programskog razdoblja.

Uz kohezijsku politiku, kojom se državama članicama pomaže u oporavku od posljedica pandemije i ponovnom pokretanju gospodarstva EU-a u okviru zelene i digitalne tranzicije, EU je osigurao dosad nezabilježenu financijsku potporu u okviru instrumenta NextGenerationEU, koji uključuje Mehanizam za oporavak i otpornost. Postoji visok stupanj komplementarnosti između Mehanizma za oporavak i otpornost te instrumenata kohezijske politike. Komisija ne smatra da postoji znatan rizik od natjecanja i preklapanja između tih dvaju instrumenata, posebno s obzirom na vremenski okvir dvaju instrumenata i veliku potrebu za potporom u kontekstu oporavka.

Komisija smatra da će države članice poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale brzu primjenu obaju instrumenata te će pomno pratiti situaciju i, prema potrebi, pomagati državama članicama.

128. Upravljačka i revizijska tijela moraju pružiti jamstvo u skladu s člankom 69. stavkom 2. Međutim, kad je riječ o doprinosima Unije koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima, provjere upravljanja i revizije ne mogu prelaziti područje primjene utvrđeno člankom 95. stavkom 3.

Za razdoblje 2021.–2027. financiranje koje nije povezano s troškovima bit će dio programa koje je odobrila ili izmijenila Komisija.

Nadalje, Komisija je spremna pojasniti da se ograničenim opsegom provjera i revizija u skladu s primjenjivim člankom 95. Uredbe (EU) 2021/1060 o zajedničkim odredbama ne dovodi u pitanje potreba da tijela država članica i Komisija stalno prate relevantne uvjete koji omogućuju provedbu koji se odnose na javnu nabavu i pravila o državnim potporama na razini programa.

Naposljetku, Komisija će u suradnji s državama članicama ispitati i u kojim bi područjima ulaganja i za koje bi vrste aktivnosti bilo najkorisnije izraditi nestandardne modele financiranja koje nije povezano s troškovima.

### **Preporuka 1. – što bolje iskoristiti uvjete koji omogućuju provedbu u razdoblju 2021.–2027.**

Komisija prihvaća preporuku.

a) Komisija će djelovati u skladu s tim u odborima za praćenje programa koji se financiraju u okviru fondova iz Uredbe o zajedničkim odredbama.

b) Komisija napominje da takva obveza nije utvrđena Uredbom (EU) 2021/1060 o zajedničkim odredbama. Međutim, ako to zatraže te dvije institucije, Komisija će dostaviti tražene informacije i stoga prihvaća preporuku.

### **Preporuka 2. – rano pripremiti teren za djelotvorno preispitivanje sredinom programskog razdoblja za razdoblje 2021.–2027.**

Komisija prihvaća preporuku.

a) Komisija će prije preispitivanja sredinom programskog razdoblja pravodobno obavijestiti države članice o pristupu koji će se primjenjivati, uzimajući u obzir odredbe članka 18. nove Uredbe o zajedničkim odredbama. To će, među ostalim, uključivati smjernice za ulaganja za države članice u kontekstu europskog semestra 2024.

b) Komisija naglašava da su fondovi s podijeljenim upravljanjem i Mehanizam za oporavak i otpornost uređeni različitim pravilima te da se provode u skladu s različitim metodama izvršenja proračuna. U članku 18. Uredbe o zajedničkim odredbama navodi se popis elemenata koji će se uzeti u obzir pri provedbi preispitivanja sredinom programskog razdoblja, a evaluacija Mehanizma za oporavak i otpornost nije jedan od tih elementa. Konkretno, ako se određeni rezultati evaluacije Mehanizma za oporavak i otpornost uključe u preporuke za pojedine zemlje koje se donose 2024. (članak 18. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU) 2021/1060 o zajedničkim odredbama), oni će se uzeti u obzir u preispitivanju sredinom programskog razdoblja.

**Preporuka 3. – pojasniti pravila na kojima se temelji model „financiranja koje nije povezano s troškovima”**

Komisija prihvaća preporuku.

a) Komisija napominje da bi u skladu s člankom 95. nove Uredbe (EU) 2021/1060 (CPR) države članice trebale predložiti vlastite prilagođene programe financiranja koje nije povezano s troškovima za vrste operacija koje smatraju prikladnima i za koje će zatražiti odobrenje Komisije.

b) Komisija napominje da izmjene programa moraju biti u skladu s postupkom iz članka 18. Uredbe (EU) 2021/1060 te ga se pridržavati. Na temelju te odredbe države članice trebale bi podnijeti utemeljeni zahtjev za izmjenu, a Komisija će ocijeniti izmjenu i njezinu usklađenost s Uredbom o zajedničkim odredbama i uredbama za pojedine fondove, uključujući zahtjeve na nacionalnoj razini.

**Preporuka 4. – pojasniti pristup pružanju jamstva za financiranje sredstvima EU-a u okviru modela „financiranja koje nije povezano s troškovima”**

Komisija prihvaća preporuku.

a) Komisija u svojoj revizijskoj strategiji namjerava utvrditi način revizije sustava kojima se osigurava pouzdanost podataka o uspješnosti za potrebe izvješćivanja o uvjetima koje treba ispuniti ili ostvarenjima/rezultatima koje treba postići te raspraviti s tijelima za reviziju da to utvrde u svojim revizijskim strategijama.

b) S obzirom na to da provjere upravljanja i revizije ne mogu prelaziti područje primjene utvrđeno člankom 95. stavkom 3. za rashode u okviru programa financiranja koje nije povezano s troškovima, Komisija će pojasniti kako bi države članice trebale Komisiji pružiti jamstvo, osobito tako da potvrde da predmetni program tijekom cijelog razdoblja provedbe ispunjava odgovarajuće horizontalne uvjete koji omogućuju provedbu, a koji su povezani s javnom nabavom i pravilima o državnim potporama.

Člankom 15. stavkom 5. Uredbe o zajedničkim odredbama određeno je da Komisija ne nadoknađuje rashode ako nisu ispunjeni uvjeti koji omogućuju provedbu. Time se Komisiji omogućuje da poduzme odgovarajuće mjere ako nisu ispunjeni kriteriji uvjeta koji omogućuju provedbu, osobito za javnu nabavu i pravila o državnim potporama.