

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
„FINANSOWANIE OPARTE NA WYNIKACH W OBSZARZE POLITYKI SPÓJNOŚCI –
POMIMO AMBITNYCH ZAMIERZEŃ W OKRESIE 2014–2020 NADAL WYSTĘPOWAŁY
PRZESZKODY”**

STRESZCZENIE

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt I–V:

Ukierunkowanie na wyniki stawało się w coraz większym stopniu jedną z cech wyróżniających polityki spójności w poszczególnych okresach. Zostanie ono w pełni utrzymane w okresie programowania 2021–2027 za pośrednictwem różnych elementów polityki. Warunki podstawowe, nowe ramy wykonania z przeglądem śródkresowym oraz modele finansowania oparte na wynikach mają nadal przyczyniać się do utrzymania pozycji polityki spójności jako jednej z najbardziej zaawansowanych polityk Unii pod względem ukierunkowania na wyniki. We wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 Komisja wykorzystuje pozytywne doświadczenia zgromadzone w związku z poprzednimi instrumentami opartymi na wynikach, wprowadzając jednocześnie niezbędne dostosowania.

VI. W odniesieniu w szczególności do warunków wstępnych Komisja podkreśla, że ich głównym celem było zapewnienie, aby otoczenie strategiczne, prawne i administracyjne wokół planowanych inwestycji finansowanych przez UE sprzyjało wzrostowi wydajności i skuteczności.

VII. Wyniki w okresie 2014–2020 zależą nie tylko od faktycznej realizacji projektów, ale również od produktów, które sprzyjają konkretnym osiągnięciom. W przypadku rezultatów – ujętych we wskaźnikach rezultatu zdefiniowanych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów – urzeczywistnienie się zajmuje więcej czasu, w związku z czym nie zostały one uwzględnione w ramach wykonania ani nie mogły być częścią przeglądu wyników. Ponadto produkty, ujęte we wskaźnikach produktu i kluczowych etapach wdrażania, stanowią dobrą wskazówkę, czy inwestycja jest na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonych celów i oczekiwanych rezultatów.

Z doświadczenia wynika, że przegląd śródkresowy programów na lata 2021–2027 będzie istotnie radykalnie różnił się od przeglądu wyników w poprzednim okresie i będzie wiązał się z jakościową, wielowymiarową oceną opartą na wielu różnych czynnikach, która określi wyniki programów na koniec 2024 r. i będzie ukierunkowana na osiągnięcie rezultatów. W przepisach rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 szczegółowo wskazano wszystkie elementy, które państwa członkowskie będą musiały uwzględnić podczas przeglądu śródkresowego (art. 18 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

VIII. „Finansowanie niepowiązane z kosztami” wprowadzono na późnym etapie okresu programowania 2014–2020, co spowodowało ograniczone zainteresowanie państw członkowskich w tym okresie. Komisja uważa, że występuje duża komplementarność między instrumentami polityki spójności a Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który stanowi część wsparcia finansowego NextGenerationEU wprowadzonego w celu przewyciężenia skutków pandemii i ożywienia gospodarki UE.

IX. Komisja jest zdania, że ramy wykonania polityki spójności na lata 2014–2020 – będące jednym z najbardziej zaawansowanych, zorientowanych na wyniki systemów wydatkowania budżetu UE – przyniosły faktyczną zmianę podejścia do wyników we wdrażaniu polityki spójności. Uważa również, że uwzględnienie przeglądu wyników wraz z warunkami wstępnymi i nowymi modelami finansowania niepowiązanego z kosztami, w tym uproszczonych metod rozliczania kosztów,

przyczyniło się do opracowania nowego podejścia do wdrażania, nawet jeśli konieczne są dalsze usprawnienia w okresie programowania 2021–2027.

Powiązanie przydziału zasobów z wynikami nie jest łatwym zadaniem. Dlatego też Komisja oparła się na doświadczeniu zdobytym w poprzednim okresie i postanowiła w odniesieniu do okresu 2021–2027 zaproponować odejście od automatycznego, mechanicznego systemu stosowanego w okresie programowania 2014–2020, który – jak się okazało – ma pewne ograniczenia, w kierunku bardziej kompleksowego systemu łączącego elementy jakościowe z ilościowymi. Będą one wspólnie określać wyniki zastosowania środków w praktyce: w ramach przeglądu śródkresowego przydział zasobów zostanie powiązany ze sposobem wydatkowania środków na osiągnięcie celów UE zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

X. Komisja przyjmuje zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i wdroży je, jak wyjaśniono poniżej w odpowiedziach dotyczących odpowiednich uwag i zaleceń.

XI. Na etapach przygotowywania i wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności przez państwa członkowskie Komisja zwróci szczególną uwagę na wnioski wyciągnięte z wdrażania Funduszu Spójności. Aby otrzymać wypłaty w ramach RRF, państwa członkowskie muszą osiągnąć cele pośrednie i wartości docelowe; będzie to centralny element wdrażania RRF w nadchodzących latach.

UWAGI

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 21 i 22:

Komisja podkreśla, że warunki wstępne i ich kryteria zostały określone przez współprawodawców w wyniku negocjacji międzyinstytucjonalnych z Radą i Parlamentem Europejskim.

W latach 2014–2020 Komisja opracowała obszerne wytyczne, które dostarczyły bardziej szczegółowych informacji na temat kryteriów.

Komisja zauważa, że na mocy art. 19 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest prawnie zobowiązana do indywidualnego rozpatrywania każdego przypadku, a jednocześnie do zapewnienia, by podobne przypadki były traktowane w podobny sposób.

Komisja oceniła i uzasadniła, dlaczego sytuacje te były różne i wymagały odmiennego podejścia. Traktowanie tych spraw w taki sam sposób nie byłoby zgodne z prawem Unii, w szczególności z ogólną zasadą proporcjonalności.

27. Ilościowe określenie wpływu strategicznych ram polityki na skuteczność wydatkowania stanowi wyzwanie. Wprowadzenie warunków wstępnych doprowadziło jednak do opracowania wielu strategicznych ram polityki, które w przeciwnym razie by nie istniały, i w związku z tym jasno ukierunkowało wydatki, zwiększając ich adekwatność i skuteczność. Takie zmiany w ramach polityki zostały potwierdzone na przykład w ocenie tematycznej EFS za lata 2014–2018.

Ramka 4. Komisja podkreśla, że warunek wstępny dotyczący pomocy państwa ograniczał się do kontekstu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 29 i 30:

Komisja potwierdza, że sam fakt niespełnienia warunków wstępnych nie stanowił wystarczającej podstawy do zawieszenia płatności. Zgodnie z art. 19 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja miała możliwość zawieszenia płatności wyłącznie w przypadku, gdy było to konieczne w celu uniknięcia istotnego naruszenia skuteczności i efektywności w osiąganiu celów szczegółowych odnośnego priorytetu. Należy również zauważyć, że państwa członkowskie zgodziły

się na różne formy samodzielnego zawieszenia własnego, np. w niektórych przypadkach zgodziły się nie wybierać żadnych operacji w obszarach dotkniętych naruszeniem.

32. Chociaż w przepisach UE nałożono na państwa członkowskie obowiązek składania sprawozdań na temat warunków wstępnych jedynie w rocznym sprawozdaniu z wdrażania lub sprawozdaniu strategicznym w 2017 r., Komisja nie czekała na przedłożenie rocznych sprawozdań z wdrażania w 2017 r., lecz regularnie monitorowała wdrażanie planów działania od czasu zatwierdzenia programów. W praktyce większość państw członkowskich i regionów regularnie informowała Komisję o postępach we wdrażaniu planów działania za pośrednictwem wymiany elektronicznej oraz w kontekście komitetów monitorujących i corocznych spotkań.

Ponadto Komisja zdecydowanie zachęcała państwa członkowskie do składania sprawozdań wcześniej niż w 2017 r., aby zapobiec wąskim gardłom w ocenie spełnienia warunków wstępnych w 2017 r. Dlatego też Komisja utworzyła specjalny moduł SFC, za pomocą którego państwa członkowskie i regiony przekazywały oficjalne informacje dotyczące realizacji planów działania. Moduł ten zawiera 1 485 formalnych wymian informacji między Komisją a organami państw członkowskich na temat realizacji planów działania w latach 2014–2019.

37. Komisja zauważa, że współprawodawcy nie wprowadzili ogólnego obowiązku informowania Parlamentu Europejskiego i Rady o spełnieniu przez państwa członkowskie warunków podstawowych ani w odniesieniu do okresu 2014–2020, ani w odniesieniu do okresu 2021–2027.

38. Ogólny system warunkowości i warunki podstawowe to dwa odrębne mechanizmy, które służą odmiennym celom osiąganym przy użyciu różnych narzędzi. Zgodnie z art. 1 rozporządzenie 2020/2092 „ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”. Warunki podstawowe ustanowione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, zgodnie z ich definicją, stanowią warunki konieczne do „skutecznej i efektywnej realizacji celów szczegółowych”. W tekście rozporządzenia 2020/2092 wyjaśniono, że „środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”.

Komisja może zaproponować środki na podstawie rozporządzenia w sprawie państwa prawnego, chyba że inne procedury przewidziane w przepisach UE pozwalają jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Ten nowy ogólny system warunkowości uzupełnia instrumenty sektorowe, takie jak warunki podstawowe przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, które określają niezbędne warunki konieczne do skutecznego i efektywnego wykorzystania funduszy objętych zakresem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów horyzontalnie w odniesieniu do wszystkich programów i tematycznie w zależności od wybranych celów szczegółowych. Warunki dotyczące zaproponowania – przez Komisję – oraz przyjęcia – przez Radę – środków w ramach ogólnego systemu warunkowości są określone w jego podstawie prawnej. Ponadto Komisja przygotowała projekt wytycznych w sprawie stosowania rozporządzenia.

41. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dopuszcza się zmiany programów, w tym celów pośrednich; w praktyce istotnie większość programów jest zmieniana kilkakrotnie w okresie programowania. Tym samym współprawodawcy uznali złożoność siedmioletniego cyklu programowania polityki spójności, trudności z ustaleniem celów pośrednich i wartości docelowych na początku cyklu oraz przewidzieli możliwość zmiany takich celów pośrednich i wartości docelowych w określonych warunkach.

50. Zmiany wprowadzone w rozporządzeniu dały państwom członkowskim możliwość dostosowania i doprecyzowania wskaźników w celu przedstawiania dokładniejszych sprawozdań na temat osiągniętych wartości.

W przypadku wskaźników produktu przepis prawny w pierwotnym brzmieniu nie pozwalał na zgłaszanie faktycznie osiągniętych produktów, jeżeli były one częścią większej operacji.

W odniesieniu do wskaźnika finansowego początkowe zasady wymagały poświadczania kwot Komisji, aby mogły one zostać uwzględnione w przeglądzie wyników. Ponieważ proces poświadczania może trwać kilka miesięcy, oznaczałoby to przesunięcie faktycznej daty granicznej przedstawiania sprawozdań na kilka miesięcy przed końcem 2018 r.

Tiret pierwsze: Komisja podkreśla, że zmianę rozporządzenia nr 215/2014 wprowadzono w celu usunięcia niespójności w pierwotnym kształcie ram wykonania, które w niektórych przypadkach nie pozwalały na zgłaszanie produktów faktycznie zrealizowanych i w pełni osiągniętych w rozumieniu ram wykonania do czasu zakończenia całej operacji.

Pierwotny przepis zawierał niespójność, która nie uwzględniała faktu, że niektóre rodzaje operacji mogą składać się z kilku projektów mogących stopniowo dostarczać produkty przed zakończeniem całej operacji, której były częścią. Na przykład w przypadku programu wsparcia działalności gospodarczej do objęcia wsparciem w ramach jednej operacji może zostać wybranych kilka przedsiębiorstw. W praktyce jednak pomoc może nie zostać przyznana w tym samym czasie wszystkim przedsiębiorstwom w ramach tej samej operacji. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 5 ust. 3 produkty osiągnięte już w ramach poszczególnych ukończonych projektów nie mogły zostać zgłoszone do czasu faktycznego zakończenia całej operacji.

Chociaż było to możliwe w przypadku niezakończonych operacji, zmiana uniemożliwiła państwom członkowskim zgłaszanie produktów w przypadku projektów niekompletnych.

Tiret drugie: Podobnie jak w przypadku sprawozdawczości dotyczącej niezakończonych operacji, zmiana polegająca na uwzględnieniu wydatków poniesionych w 2018 r., ale poświadczonych Komisji do dnia 30 czerwca 2019 r. do celów przeprowadzenia przeglądu wyników, skorygowała niedociągnięcie w pierwotnym brzmieniu rozporządzenia wykonawczego.

51. Wskaźnik finansowy na potrzeby przeglądu wyników odnosi się do wydatków poniesionych i zapłaconych przez beneficjentów do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz poświadczonych Komisji.

Komisja uznała, że cele pośrednie dotyczące wskaźników finansowych błędnie ustalone na podstawie zasady umorzenia n+3 powinny zostać skorygowane przed przeglądem wyników.

Państwom członkowskim, które ustaliły swoje finansowe cele pośrednie na podstawie zasady umorzenia n+3, zezwolono zgodnie z rozporządzeniem na dostosowanie ich proporcjonalnie do pierwotnego błędu, aby zapewnić uczciwość procesu i równe traktowanie wszystkich osi priorytetowych i we wszystkich państwach członkowskich.

52. Komisja zwraca uwagę na fakt, że – jak stwierdzono powyżej – zmiany rozporządzenia doprowadziły do usunięcia niespójności w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do nieuzasadnionego nakładania sankcji w przypadku niektórych osi priorytetowych. Dzięki takim zmianom prawnym państwa członkowskie mogły dokładniej informować o poziomie wyników, usuwając istniejące niespójności i brak elastyczności. Komisja przypomina również, że przegląd wyników przeprowadzono w pełnej zgodności ze wszystkimi obowiązującymi przepisami.

Nawet przed zmianą rozporządzenia wykonawczego nr 215/2014 możliwe było zgłaszanie wartości osiągniętych w ramach operacji, w odniesieniu do których niekoniecznie zrealizowano wszystkie powiązane płatności.

53. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie określono należycie uzasadnionych przypadków zmiany w sposób wyczerpujący (załącznik II pkt 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Bez wyjaśnienia wprowadzonego rozporządzeniem wykonawczym nr 215/2014 Komisja narażałaby się na ryzyko zaakceptowania błędnie obliczonych celów pośrednich i wartości

docelowych jako podstawy uruchomienia rezerwy wykonania, co zaszkodziłoby temu procesowi i pozbawiło go wiarygodności.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów rezerwy wykonania należało obliczyć z uwzględnieniem wskaźników określonych w wersji programu obowiązującej w chwili przeprowadzenia przeglądu wyników.

62. Funkcjonowanie systemu monitorowania danych na temat wyników i jego oceny za pośrednictwem audytów systemów nie jest ograniczone żadną datą graniczną, lecz opiera się raczej na łącznej ocenie systemów na przestrzeni lat, przy czym kontrole i badania merytoryczne są przeprowadzane na poziomie próby operacji. Ponadto roczne sprawozdania z kontroli obejmują wszystkie audyty systemowe przeprowadzone do czasu przedłożenia pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym po zakończeniu roku obrachunkowego.

W ten sposób roczne sprawozdania z kontroli i opinie z lat 2017–2018, przedłożone w lutym/marcu 2019 r., dały pewność co do wiarygodności danych na temat wyników na potrzeby przeglądu wyników.

65. Zdecydowana większość instytucji audytowych uwzględniła już aspekty wiarygodności danych na temat wyników w audytach operacji, zanim formalnie stało się to obowiązkiem prawnym na mocy rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/886 z dnia 12 lutego 2019 r., na podstawie wytycznych Komisji. Ponieważ próba do audytu operacji jest jednak wybierana losowo z poświadczonych wydatków, nie zawsze umożliwia ona weryfikację wszystkich aspektów wiarygodności danych (na przykład próba może nie obejmować operacji przyczyniających się do osiągnięcia wskaźników zawartych w ramach wykonania lub operacji, dla których osiągnięte wartości zostały już zgłoszone Komisji). W związku z tym w praktyce najważniejszym źródłem pewności co do wiarygodności danych na temat wyników są audyty systemowe systemu monitorowania (audyty tematyczne), a nie audyty operacji. Zmiana regulacyjna miała zatem na celu zwiększenie podstawy do uzyskania pewności, ale stanowiła jedynie część procesu uzyskiwania pewności.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 68–70:

Komisja ściśle monitorowała wszystkie przypadki poważnych uchybień w zakresie wiarygodności danych na temat wyników zidentyfikowanych za pośrednictwem instytucji audytowych lub własnych działań kontrolnych Komisji. We wszystkich przypadkach instytucje odpowiedzialne za realizację programu poproszono o zastosowanie odpowiednich środków naprawczych. Na przykład przeglądu wyników nie można było przeprowadzić w odniesieniu do czterech programów (jednego programu odpowiednio w Belgii, na Litwie, w Rumunii i Słowenii) ze względu na pisma w sprawie możliwości zawieszenia płatności wystosowane przez Komisję w związku z niedociągnięciami stwierdzonymi w ramach kluczowego wymogu 6 (wiarygodność systemu monitorowania i danych).

Przegląd wyników przeprowadzono dopiero po zakończeniu procedury zawieszenia płatności. Świadczy to o powadze działań następczych podjętych przez Komisję w przypadku stwierdzenia niedociągnięć.

74. Przegląd wyników został przeprowadzony zgodnie z wymogami podstawy regulacyjnej poprzez ocenę wskaźników zawartych w ramach wykonania. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów przewidziano, że na każdy priorytet musi przypadać jeden wskaźnik finansowy, zob. pkt 42 tiret pierwsze sprawozdania.

76. W ramach prawnych wyraźnie przewidziano dwa warunki, zgodnie z którymi zawieszenie płatności okresowych jest możliwe, w przypadku gdy osiągnięcie celu pośredniego zakończyło się poważnym niepowodzeniem.

Aby Komisja mogła skorzystać ze swoich prerogatyw w zakresie zawieszenia płatności, oba te warunki musiałyby być spełnione. Ponadto sam art. 22 ust. 6 umożliwia państwom członkowskim

przeniesienie środków finansowych na inne programy lub priorytety jako ostateczne działanie naprawcze.

Biorąc pod uwagę istniejące ramy prawne, zawieszenie płatności nie miało uzasadnienia prawnego.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 79 i 80:

Komisja zauważa, że normalna ewolucja programów często prowadzi do zwiększania i zmniejszania finansowania z powodów wskazanych również przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Porównując kwotę przydzieloną na priorytety bezpośrednio przed przeglądem wyników i po nim, w przypadku wszystkich niezrealizowanych priorytetów zbadanych w kontekście niniejszej kontroli utracono rezerwę wykonania i przydzielone na nie kwoty zostały zmniejszone w ramach zmiany programu dokonanej w kontekście przeglądu wykonania.

81. W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 przegląd wyników zastąpiono przeglądem śródkresowym, a rezerwę wykonania zastąpiono kwotami elastyczności (art. 18 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027).

Kwoty elastyczności będą obowiązkowe i zostaną ostatecznie przydzielone dopiero po podjęciu przez Komisję decyzji po zakończeniu przeglądu śródkresowego. Ponadto kwota elastyczności średnio pokryje znacznie większą część środków programu niż pokrywała rezerwa wykonania.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono wszystkie elementy niezbędne do przeprowadzenia przeglądu śródkresowego w przepisach dotyczących przeglądu śródkresowego (art. 18) oraz do wprowadzenia zmian w programie (art. 24 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Obecnie Komisja nie widzi podstaw do przedstawienia dalszych szczegółowych informacji dotyczących przeglądu śródkresowego.

83. Oprócz polityki spójności, aby pomóc państwom członkowskim w przezwyciężeniu skutków pandemii i ożywieniu gospodarki UE w ramach transformacji ekologicznej i cyfrowej, UE uruchomiła bezprecedensowe wsparcie finansowe za pośrednictwem instrumentu NextGenerationEU, który obejmuje RRF. Występuje duża komplementarność między RRF a instrumentami polityki spójności. Zdaniem Komisji nie występuje znaczące ryzyko konkurencji i nakładania się tych dwóch instrumentów, zwłaszcza biorąc pod uwagę ramy czasowe obu instrumentów oraz wyjątkową potrzebę wsparcia w kontekście ożywienia gospodarczego.

Komisja uważa, że państwa członkowskie podejmą wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia szybkiego wdrożenia obu instrumentów, i będzie ściśle monitorować sytuację, wspierając państwa członkowskie w razie potrzeby.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 99 i ramki 9:

Ustalenia dotyczące audytu modelu finansowania niepowiązanego z kosztami są jasno określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020. Art. 67 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi, że w przypadku finansowania niepowiązanego z kosztami „w przypadku formy finansowania, o której mowa w akapicie pierwszym lit. e), audyt ma na celu wyłącznie sprawdzenie, czy warunki zwrotu zostały spełnione”.

W odniesieniu do kontroli zarządczych wprowadzono jednak wyjaśnienia w motywie 6 i pkt 4 załącznika do rozporządzenia delegowanego (UE) nr 694/2019, w których stwierdza się, że kontrole zarządcze i audyty nie powinny mieć miejsca na poziomie poszczególnych inwestycji oraz że dokumenty potwierdzające wydatki leżące u podstaw rozliczeń nie powinny być przedmiotem audytu ani kontroli zarządczych.

W odniesieniu do okresu 2021–2027 finansowanie niepowiązane z kosztami będzie częścią programów zatwierdzonych lub zmienionych przez Komisję.

102. W celu wsparcia szybkiej i trwałej odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19 prawodawcy Unii uzgodnili niedawno ustanowienie nowego rodzaju instrumentu finansowania opartego na wynikach, aby zapewnić skuteczne wdrożenie przez państwa członkowskie w nadchodzących latach reform i inwestycji potrzebnych w kontekście ożywienia gospodarczego. Istnieją znaczne różnice między RRF a polityką spójności w odniesieniu do stosowania modelu finansowania niepowiązanego z kosztami, które podlegają różnym sektorowym przepisom regulacyjnym.

104. Komisja wraz z państwami członkowskimi zbada, w których obszarach inwestycji i w odniesieniu do których rodzajów działań można by najlepiej rozwinąć gotowe do wykorzystania wzorce modeli finansowania niepowiązanego z kosztami.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 105 i 106:

Komisja zgadza się, że państwa członkowskie muszą przedstawić zapewnienie, że przestrzegają przepisów dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa. Kontrole zarządcze i audyty nie mogą jednak wykraczać poza zakres określony w art. 95 ust. 3 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów, który ogranicza się do zapewnienia spełnienia warunków dotyczących finansowania niepowiązanego z kosztami. W związku z tym państwom członkowskim gwarantuje się pewność prawa w tym zakresie.

W tym kontekście Komisja będzie zatem nadal monitorować, czy państwa członkowskie przestrzegają przepisów dotyczących skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, oraz będzie ściagać domniemane naruszenia tych przepisów w ramach swojej roli strażnika Traktatów.

Komisja jest również gotowa wyjaśnić z państwami członkowskimi, w jaki sposób osiąga się pewność w przypadku stosowania systemów finansowania opartych na wynikach oraz że ograniczony zakres kontroli i audytów na podstawie art. 95 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów pozostaje bez uszczerbku dla potrzeby ciągłego monitorowania odpowiednich warunków podstawowych dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 107 i 108:

Komisja zgadza się, że ramy wykonania polityki spójności na lata 2014–2020 stanowiły istotny krok naprzód, który przyniósł faktyczną zmianę podejścia do wyników we wdrażaniu tej polityki. Ponadto był to krok precedensowy na skalę globalną, zmierzający do zwiększenia ukierunkowania finansowania z budżetu UE na wyniki.

Wprowadzenie warunków wstępnych doprowadziło do opracowania wielu strategicznych ram polityki, które w przeciwnym razie by nie istniały, i w związku z tym jasno ukierunkowało wydatki, zwiększając ich adekwatność i skuteczność.

Przydział rezerwy wykonania był pierwszym krokiem służącym wynagradzaniu priorytetów programów będących na dobrej drodze do osiągnięcia celów pośrednich wartości docelowych określonych w ramach wykonania, które mają zostać osiągnięte w chwili zamknięcia programów (2023 r.). Modele finansowania oparte na wynikach wprowadzono po raz pierwszy w okresie 2014–2020 i będą nadal promowane, w miarę możliwości, podczas negocjacji programów na lata 2021–2027 jako skuteczny model wdrażania.

Komisja zgadza się, że powiązanie przydziału zasobów z wynikami nie jest łatwym zadaniem. Dlatego też Komisja oparła się na doświadczeniu zdobytym w poprzednim okresie i postanowiła w odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 zaproponować odejście od automatycznego, mechanicznego systemu stosowanego w okresie programowania 2014–2020 w kierunku bardziej kompleksowego systemu łączącego elementy jakościowe z ilościowymi. Będą one wspólnie określać wyniki zastosowania środków w praktyce: w ramach przeglądu śródkresowego przydział zasobów

zostanie powiązany ze sposobem wydatkowania środków na osiągnięcie celów UE zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

111. Komisja uważa również, że ramy wykonania, w tym rezerwa wykonania, w kształcie opracowanym w okresie 2014–2020 umożliwiły po raz pierwszy ocenę wykonania w uzgodnionych ramach, na które składa się zestaw celów pośrednich ustanowionych dla każdej osi priorytetowej programu. W porównaniu z poprzednimi okresami programowania stanowiły one same w sobie znaczący postęp w kierunku wypracowania podejścia do wyników we wdrażaniu polityki spójności.

Komisja zauważa, że wielkość rezerwy wykonania określona przez współprawodawców w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (6 % całkowitego przydziału) miała na celu znalezienie równowagi między zachęcaniem do osiągania celów pośrednich programów, przy jednoczesnym uwzględnieniu trudności nieodłącznie związanych z wdrażaniem złożonych instrumentów. Miała ona również na celu uniknięcie dużych przesunięć w przydzielonych środkach, które to przesunięcia mogłyby stanowić zagrożenie zarówno dla mniej, jak i dla bardziej pomyślnie zrealizowanych priorytetów – zagrożeniem dla tych pierwszych był znaczny wzrost finansowania, któremu niekoniecznie muszą towarzyszyć możliwości jego wykorzystania.

114. Warunki wstępne ustanowiono „w celu stworzenia odpowiedniego otoczenia pozwalającego na skuteczne wydatkowanie od początku realizacji programu”.

Obszerne wytyczne, które Komisja opracowała w 2014 r. dla państw członkowskich i swoich służb, pomogły w znacznym ograniczeniu ryzyka rozbieżnych interpretacji.

Oceniając spełnienie warunków wstępnych we wszystkich państwach członkowskich, Komisja była prawnie zobowiązana na mocy art. 19 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów do indywidualnego rozpatrywania każdego przypadku, a jednocześnie do zapewnienia, by podobne przypadki były traktowane w podobny sposób.

Służby Komisji ściśle monitorowały, wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi i instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programu, te warunki wstępne, w odniesieniu do których nie zrealizowano jeszcze planów działania. W wyniku tego ścisłego monitorowania, jak wskazał Europejski Trybunał Obrachunkowy, państwa członkowskie efektywnie zrealizowały 98 % planów działania przed upływem terminu składania sprawozdań (sierpień 2017 r.). Komisja zastosowała przepisy regulacyjne (zawieszenie płatności na rzecz przedmiotowych programów), gdy spełnione zostały warunki określone przez współprawodawców.

117. Ogólny system warunkowości i warunki podstawowe to dwa odrębne mechanizmy, które służą odmiennym celom osiąganym przy użyciu różnych narzędzi. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia 2020/2092 „ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich”. Warunki podstawowe ustanowione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, zgodnie z ich definicją, stanowią warunki konieczne do „skutecznej i efektywnej realizacji celów szczegółowych”. W tekście rozporządzenia 2020/2092 wyjaśniono, że „środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są konieczne w szczególności w przypadkach, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii”.

Komisja może zaproponować środki na podstawie rozporządzenia w sprawie państwa prawnego, chyba że inne procedury przewidziane w przepisach UE pozwalają jej na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii. Ten nowy ogólny system warunkowości uzupełnia instrumenty sektorowe, takie jak warunki podstawowe przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, które określają niezbędne warunki konieczne do skutecznego i efektywnego wykorzystania funduszy objętych zakresem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów horyzontalnie w odniesieniu do wszystkich programów i tematycznie w zależności od wybranych celów

szczegółowych. Warunki dotyczące zaproponowania – przez Komisję – oraz przyjęcia – przez Radę – środków w ramach ogólnego systemu warunkowości są określone w jego podstawie prawnej. Ponadto Komisja przygotowała projekt wytycznych w sprawie stosowania rozporządzenia.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 119 i 120:

Zmiany przepisów wykonawczych i wyjaśnienia kryteriów były spowodowane koniecznością dostosowania pierwotnych wartości docelowych i celów pośrednich programu opartych na początkowych założeniach, które z biegiem czasu mogły okazać się błędne. Dostosowanie takich założeń, wartości docelowych i celów pośrednich, w tym poprzez wyjaśnienia zawarte w rozporządzeniu wykonawczym nr 215/2014, było zatem konieczne, aby zapewnić rzetelny i solidny przegląd wyników (zob. bardziej szczegółowe informacje w odpowiedziach Komisji do pkt 51–53).

Wszystkie wnioski o zmianę celów pośrednich zostały ocenione przez Komisję na podstawie mających zastosowanie przepisów. Doprowadziło to do zgodnego z prawem uruchomienia 82 % rezerwy.

121. Komisja uważa, że dane na temat wyników wykorzystane na potrzeby przeglądu wyników były wystarczająco solidne, aby można było przeprowadzić rzetelny przegląd wyników. Na podstawie wszystkich dostępnych wyników audytu i dodatkowych weryfikacji przeprowadzonych przez zarządzających programami wszystkie programy dotknięte poważnymi niedociągnięciami w zakresie wiarygodności systemu monitorowania, które nie zostały jeszcze usunięte w czasie przeglądu wyników, zostały wyłączone z przydziału rezerwy wykonania do czasu usunięcia niedociągnięć (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 64–70).

W ramach prawnych wyraźnie przewidziano dwa warunki, zgodnie z którymi zawieszenie płatności okresowych jest możliwe, w przypadku gdy osiągnięcie celu pośredniego zakończyło się poważnym niepowodzeniem. Aby Komisja mogła skorzystać ze swoich prerogatyw w zakresie zawieszenia płatności, oba te warunki musiałyby być spełnione.

122. Przegląd wyników został przeprowadzony zgodnie z wymogami podstawy regulacyjnej poprzez ocenę wskaźników zawartych w ramach wykonania.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 istotnie zawiera wymóg przeprowadzenia przeglądu wyników poprzez ocenę etapów wdrażania i wskaźników zawartych w ramach wykonania. Uzasadnienie interwencji w ramach polityki spójności zapewnia zależność sekwencyjną między wskaźnikami finansowymi i wskaźnikami produktu a rezultatami w miarę upływu czasu. Na etapie przeglądu wyników byłoby zbyt wcześnie na uzyskanie (i ocenę postępów w osiągnięciu) rezultatów wieloletnich inwestycji finansowanych w ramach polityki spójności.

123. Komisja zauważa, że normalna ewolucja programów często prowadzi do zwiększania i zmniejszania finansowania w całym okresie programowania.

Porównując kwotę przydzieloną na priorytety przed przeglądem wyników i po nim, w przypadku wszystkich niezrealizowanych priorytetów zbadanych w kontekście niniejszej kontroli utracono rezerwę wykonania i przydzielone na nie kwoty zostały zmniejszone w ramach zmiany programu dokonanej w kontekście przeglądu wyników.

124. W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 przegląd wyników zastąpiono przeglądem śródkresowym, a rezerwę wykonania zastąpiono kwotami elastyczności. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono wszystkie elementy niezbędne do przeprowadzenia przeglądu śródkresowego w przepisach dotyczących przeglądu śródkresowego (art. 18) oraz do wprowadzenia zmian w programie (art. 24 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Obecnie Komisja nie widzi podstaw do przedstawienia dalszych szczegółowych informacji dotyczących przeglądu śródkresowego.

Oprócz polityki spójności, aby pomóc państwom członkowskim w przewycięzeniu skutków pandemii i ożywieniu gospodarki UE w ramach transformacji ekologicznej i cyfrowej, UE uruchomiła bezprecedensowe wsparcie finansowe za pośrednictwem instrumentu NextGenerationEU, który obejmuje RRF. Występuje duża komplementarność między RRF a instrumentami polityki spójności. Zdaniem Komisji nie występuje znaczące ryzyko konkurencji i nakładania się tych dwóch instrumentów, zwłaszcza biorąc pod uwagę ramy czasowe obu instrumentów oraz wyjątkową potrzebę wsparcia w kontekście ożywienia gospodarczego.

Komisja uważa, że państwa członkowskie podejmą wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia szybkiego wdrożenia obu instrumentów, i będzie ściśle monitorować sytuację, wspierając państwa członkowskie w razie potrzeby.

128. Instytucje zarządzające i audytowe muszą przedstawić zapewnienie zgodnie z art. 69 ust. 2. Jeżeli chodzi o wkłady Unii oparte na finansowaniu niepowiązanym z kosztami, kontrole zarządcze i audyty nie mogą jednak wykraczać poza zakres określony w art. 95 ust. 3.

W odniesieniu do okresu 2021–2027 finansowanie niepowiązane z kosztami będzie częścią programów zatwierdzonych lub zmienionych przez Komisję.

Ponadto Komisja jest gotowa wyjaśnić, że ograniczony zakres kontroli i audytów na podstawie mającego zastosowanie art. 95 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów pozostaje bez uszczerbku dla potrzeby ciągłego monitorowania odpowiednich warunków podstawowych dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa na poziomie programu przez organy państwa członkowskiego i Komisję.

Komisja wraz z państwami członkowskimi zbada również, w których obszarach inwestycji i w odniesieniu do których rodzajów działań można by najlepiej rozwinąć gotowe do wykorzystania wzorce modeli finansowania niepowiązanego z kosztami.

Zalecenie 1 – Optymalne wykorzystanie warunków podstawowych w okresie 2021–2027

Komisja przyjmuje to zalecenie.

- a) Komisja podejmie odpowiednie działania w ramach komitetów monitorujących programy funduszy objętych zakresem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów;
- b) Komisja zauważa, że takiego obowiązku nie wprowadzono w rozporządzeniu 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów. Na wniosek tych dwóch instytucji Komisja przedstawi jednak wymagane informacje i tym samym przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 2 – Przygotowanie na wczesnym etapie gruntu pod skuteczny przegląd śródkresowy w okresie 2021–2027

Komisja przyjmuje to zalecenie.

- a) Komisja poinformuje państwa członkowskie z odpowiednim wyprzedzeniem przed przeglądem śródkresowym o podejściu, które będzie stosowane, z uwzględnieniem przepisów art. 18 nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Obejmie to m.in. wytyczne inwestycyjne dla państw członkowskich w kontekście europejskiego semestru 2024.
- b) Komisja podkreśla, że fundusze objęte zarządzaniem dzielonym i RRF podlegają odrębnym przepisom i są wdrażane zgodnie z odmiennymi metodami wykonania budżetu. Art. 18 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zawiera wykaz elementów, które zostaną uwzględnione przy przeprowadzaniu przeglądu śródkresowego, i wśród nich nie znajduje się ocena RRF. W szczególności, jeżeli niektóre ustalenia z oceny RRF zostaną odzwierciedlone w zaleceniach dla poszczególnych krajów, które mają zostać przyjęte w 2024 r. (art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia

2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów), zostaną one uwzględnione w przeglądzie śródkresowym.

Zalecenie 3 – Doprecyzowanie zasad leżących u podstaw modelu finansowania niepowiązanego z kosztami

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja zauważa, że zgodnie z art. 95 nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (2021/1060) państwa członkowskie powinny zaproponować własne dostosowane programy finansowania niepowiązanego z kosztami w odniesieniu do rodzajów operacji, które uznają za odpowiednie i w odniesieniu do których wystąpią o zatwierdzenie przez Komisję.

b) Komisja zauważa, że zmiany programów muszą być zgodne z procedurą określoną w art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie powinny przedłożyć uzasadniony wniosek o zmianę, a Komisja oceni zmianę i jej zgodność z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych Funduszy, w tym z wymogami na poziomie krajowym.

Zalecenie 4 – Doprecyzowanie podejścia do przedstawiania zapewnienia w odniesieniu do finansowania unijnego za pośrednictwem modelu finansowania niepowiązanego z kosztami

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja zamierza określić w swojej własnej strategii audytu i uzgodnić z instytucjami audytowymi, aby określały one w swoich strategiach audytu sposób audytu systemów zapewniających wiarygodność danych na temat wyników do celów sprawozdawczości dotyczącej warunków, które należy spełnić, lub produktów/rezultatów, które należy osiągnąć.

b) Biorąc pod uwagę, że kontrole zarządcze i audyty nie mogą wykraczać poza zakres określony w art. 95 ust. 3, w odniesieniu do wydatków w ramach programów finansowania niepowiązanego z kosztami Komisja wyjaśni, w jaki sposób państwa członkowskie powinny upewnić Komisję, w szczególności potwierdzając, że odpowiednie horyzontalne warunki podstawowe w odniesieniu do zamówień publicznych i zasad pomocy państwa są spełnione w odniesieniu do danego programu w całym okresie.

Art. 15 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi, że wydatki nie są zwracane przez Komisję, jeżeli nie są spełnione warunki podstawowe. Umożliwia to Komisji podjęcie odpowiednich działań w przypadku niespełnienia kryteriów warunku podstawowego, w szczególności w odniesieniu do przepisów dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa.