

**ODPOVEDE EURÓPSKEJ KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA
AUDÍTOROV**
**„FINANCOVANIE ZALOŽENÉ NA VÝKONNOSTI V RÁMCI POLITIKY SÚDRŽNOSTI:
CENNÉ AMBÍCIE, ALE V OBDOBÍ 2014 – 2020 PRETRVÁVALI PREKÁŽKY“**

ZHRNUTIE

Spoločná odpoveď Komisie na body I až V:

Orientácia na výkonnosť bola v priebehu rôznych období čoraz častejšie jednou z osobitných charakteristík politiky súdržnosti. Zameranie na výkonnosť sa plne zachová v programovom období 2021 – 2027 prostredníctvom rôznych prvkov politiky. Základné podmienky, nový výkonnostný rámec s preskúmaním v polovici obdobia a modely financovania založeného na výkonnosti budú naďalej prispievať k zachovaniu postavenia politiky súdržnosti ako jednej z najrozvinutejších politík EÚ z hľadiska orientácie na výkonnosť. Komisia vo svojom návrhu nového nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027 vychádzala z pozitívnych skúseností s predchádzajúcimi výkonnostnými nástrojmi získaných v minulosti a zároveň zaviedla potrebné úpravy.

VI. Pokiaľ ide konkrétne o *ex ante* kondicionality, Komisia zdôrazňuje, že ich hlavným cieľom bolo zabezpečiť, aby bolo strategické, legislatívne a administratívne prostredie plánovaných investícií financovaných EÚ priaznivé, pričom by podporovalo efektívnosť a účinnosť.

VII. Výkonnosť v období 2014 – 2020 nezávisí len od skutočného vykonávania projektov, ale aj od výstupov, ktoré prispievajú ku konkrétnym výsledkom. Výsledky, ktoré zachytili ukazovatele výsledkov podľa vymedzenia v nariadení o spoločných ustanoveniach, sa v praxi prejavia až po dlhšom čase, a preto sa nezahrnuli do výkonnostného rámca ani nemohli byť súčasťou preskúmania výkonnosti. Okrem toho výstupy, ktoré zachytili ukazovatele výstupov a kľúčové kroky vykonávania, poskytujú správne údaje o tom, či je investícia na dobrej ceste k splneniu svojich cieľov a dosiahnutiu očakávaných výsledkov.

Na základe skúseností bude preskúmanie v polovici obdobia týkajúce sa programov na obdobie 2021 – 2027 naozaj zásadne odlišné od preskúmania výkonnosti v predchádzajúcom období a bude zahŕňať kvalitatívne, viacrozmerne posúdenie založené na širokej škále faktorov, ktorým sa určí výkonnosť programu na konci roku 2024 a ktoré bude zamerané na výsledky. V nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027 sa poskytujú podrobné údaje o všetkých prvkoch, ktoré členské štáty (ČŠ) budú musieť zohľadniť počas preskúmania v polovici obdobia (článok 18 nariadenia o spoločných ustanoveniach).

VIII. „Financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi“ sa zaviedlo ku koncu programového obdobia 2014 – 2020, čo spôsobilo, že členské štáty ho v tomto období využívali v obmedzenej miere. Komisia sa domnieva, že medzi nástrojmi politiky súdržnosti a Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti (RRF), ktorý je súčasťou finančnej podpory z nástroja NextGenerationEU zavedenej na obnovu z účinkov pandémie a oživenie hospodárstva EÚ, existuje silná komplementárnosť.

IX. Komisia zastáva názor, že vo výkonnostnom rámci pre politiku súdržnosti na roky 2014 – 2020, v jednom z najrozvinutejších systémov výdavkov rozpočtu EÚ orientovaných na výkonnosť, sa zaviedla skutočná zmena kultúry v oblasti výkonnosti pri vykonávaní politiky súdržnosti. Komisia sa takisto domnieva, že zahrnutie preskúmania výkonnosti spolu s *ex ante* kondicionalitami a novými modelmi financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, vrátane zjednodušeného vykazovania nákladov prispelo k novému prístupu k vykonávaniu, a to aj v prípade, že sú potrebné ďalšie zlepšenia, ktoré sa zavedú v programovom období 2021 – 2027.

Prepojiť pridelovanie rozpočtových prostriedkov s výkonnosťou nie je jednoduché. Komisia preto vychádzala zo skúseností získaných v predchádzajúcom období a na obdobie 2021 – 2027 sa rozhodla

navrhnuť prechod od automatického, mechanického systému programového obdobia 2014 – 2020, ktorý ukázal svoje obmedzenia, smerom ku komplexnejšiemu systému, v ktorom sa spojí súbor kvalitatívnych a kvantitatívnych prvkov. Tieto spoločne určia výkonnosť fondov v praxi: v preskúmaní v polovici obdobia sa prepojí pridelovanie rozpočtových prostriedkov a spôsob, akým sa fondy čerpajú pri dosahovaní cieľov EÚ v súlade s nariadením o spoločných ustanoveniach.

X. Komisia môže prijať odporúčania EDA a vykonať ich, ako sa bližšie vysvetľuje v odpovediach na príslušné pripomienky a odporúčania.

XI. Pri vypracúvaní a vykonávaní plánov obnovy a odolnosti členskými štátmi bude Komisia venovať osobitnú pozornosť získaným poznatkom z implementácie kohéznych fondov. V rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti budú musieť členské štáty splniť čiastkové ciele a zámery, aby im boli vyplatené finančné prostriedky. To bude základom vykonávania Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti v nadchádzajúcich rokoch.

PRIPOMIENKY

Spoločná odpoveď Komisie na body 21 a 22:

Komisia zdôrazňuje, že *ex ante* kondicionality a ich kritériá vymedzili spoluzákondarcovia ako výsledok medziinštitucionálnych rokovaní s Radou a Európskym parlamentom.

Komisia v období 2014 – 2020 vypracovala rozsiahle usmernenie, v ktorom poskytla podrobnejšie informácie o kritériách.

Komisia konštatuje, že na základe článku 19 nariadenia o spoločných ustanoveniach mala zákonnú povinnosť pristupovať ku každému prípadu individuálne a zároveň zabezpečiť, aby sa podobné prípady riešili rovnako.

Komisia posúdila a odôvodnila, prečo boli tieto prípady odlišné a vyžadovali si odlišný prístup. Riešenie týchto prípadov rovnakým spôsobom by nebolo v súlade s právom EÚ, najmä so všeobecnou zásadou proporcionality.

27. Kvantifikovať vplyv strategických politických rámcov na účinnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov je zložité. Zavedenie *ex ante* kondicionalít však viedlo k vypracovaniu mnohých strategických politických rámcov, ktoré by inak neexistovali, a preto poskytlo jasné smerovanie vynakladania rozpočtových prostriedkov, čím sa zlepšila jeho relevantnosť a účinnosť. Tento vývoj politického rámca sa potvrdil napríklad v tematickom hodnotení ESF na roky 2014 – 2018.

Rámček 4: Komisia zdôrazňuje, že *ex ante* kondicionality týkajúce sa štátnej pomoci boli obmedzené na kontext EŠIF.

Spoločná odpoveď Komisie na body 29 a 30:

Komisia potvrdzuje, že samotná skutočnosť nesplnenia *ex ante* kondicionalít nebola dostatočným dôvodom na pozastavenie platieb. Podľa článku 19 ods. 5 nariadenia o spoločných ustanoveniach mohla Komisia pozastaviť platby len v prípade potreby, aby nedošlo k vážnemu negatívnemu vplyvu na účinnosť a efektívnosť v dosahovaní konkrétnych cieľov dotknutej priority. Okrem toho treba poznamenať, že členské štáty súhlasili s rôznymi formami automatického pozastavenia platieb, napr. v niektorých prípadoch súhlasili, že nevyberú žiadne operácie v ovplyvnených oblastiach.

32. Zatiaľ čo na základe ustanovení EÚ sa od členských štátov v roku 2017 vyžadovalo podávať správy o *ex ante* kondicionalitách len vo výročnej správe o implementácii alebo v strategickej správe, Komisia v roku 2017 nečakala na predloženie výročných správ o implementácii, ale od schválenia programov pravidelne monitorovala plnenie akčných plánov. V praxi väčšina členských štátov

a regiónov pravidelne informovala Komisiu o pokroku v dokončovaní akčných plánov prostredníctvom elektronických výmen a v kontexte monitorovacích výborov a výročných zasadnutí.

Komisia navyše dôrazne vyzvala členské štáty, aby podali správy skôr než v roku 2017, s cieľom predísť problémom pri posudzovaní splnenia *ex ante* kondicionalít v roku 2017. Preto Komisia zaviedla špecializovaný modul SFC, prostredníctvom ktorého členské štáty a regióny predložili oficiálne informácie týkajúce sa dokončenia akčných plánov. Tento modul obsahuje 1 485 formálnych výmen medzi Komisiou a orgánmi členských štátov o dokončení akčných plánov v rokoch 2014 až 2019.

37. Komisia konštatuje, že spoluzákonnodarcovia nezaviedli žiadnu všeobecnú podmienku informovať Európsky parlament a Radu o tom, ako členské štáty plnia základné podmienky, ani v období 2014 – 2020, ani v období 2021 – 2027.

38. Všeobecný režim podmienenosti a základné podmienky sú dva rôzne mechanizmy, ktoré sledujú rôzne ciele pri použití rôznych nástrojov. Nariadením 2020/2092 sa podľa článku 1 „stanovujú pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch“. Základné podmienky stanovené nariadením o spoločných ustanoveniach na roky 2021–2027 sú podľa ich vymedzenia podmienky „pre účinné a efektívne plnenie špecifických cieľov“. V znení nariadenia 2020/2092 sa objasňuje, že „[o]patrenia podľa tohto nariadenia sú potrebné najmä v prípadoch, keď by iné postupy stanovené v právnych predpisoch Únie neumožnili účinnejšiu ochranu rozpočtu Únie“.

Komisia môže podľa nariadenia o právnom štáte navrhnúť opatrenia, pokiaľ jej iné postupy v rámci právnych predpisov Únie neumožňujú chrániť rozpočet Únie účinnejšie. Nový všeobecný režim podmienenosti dopĺňa sektorové nástroje, ako sú základné podmienky stanovené v nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027, ktorým sa stanovujú nevyhnutné predpoklady účinného a efektívneho využívania fondov, na ktoré sa vzťahuje nariadenie o spoločných ustanoveniach, horizontálne pre všetky programy, pričom tematicky závisia od vybraných špecifických cieľov. Podmienky návrhu opatrení v rámci všeobecného režimu podmienenosti zo strany Komisie a ich prijatia Radou sú vymedzené v jeho právnom základe. Komisia okrem toho pripravila návrh usmernení k uplatňovaniu nariadenia.

41. Nariadením o spoločných ustanoveniach sa umožňujú zmeny programov vrátane čiastkových cieľov a v praxi sa väčšina programov počas programového obdobia mení niekoľkokrát. Spoluzákonnodarcovia pritom uznali zložitú štruktúru sedemročného programového cyklu politiky súdržnosti, náročnosť stanovenia čiastkových cieľov a zámerov na začiatku cyklu a možnosť, že by sa takéto zámery a čiastkové ciele mohli za osobitných podmienok zmeniť.

50. Zmeny v nariadení umožnili členským štátom upraviť a objasniť ukazovatele, aby mohli podávať presnejšie správy o dosiahnutých hodnotách.

V prípade ukazovateľov výstupov sa v pôvodnom právnom ustanovení neumožňovalo podávať správy o skutočne dosiahnutých výstupoch, ak boli súčasťou väčšej operácie.

Pokiaľ ide o finančný ukazovateľ, v pôvodných pravidlách sa vyžadovalo osvedčenie súm Komisii, aby sa mohli zohľadniť v preskúmaní výkonnosti. Keďže postup osvedčenia môže trvať niekoľko mesiacov, skutočný koncový dátum podávania správ by sa posunul o pár mesiacov pred koncom roka 2018.

Prvá zarážka: Komisia zdôrazňuje, že zmena nariadenia č. 215/2014 sa zaviedla s cieľom napraviť nezrovnalosti v pôvodnej štruktúre výkonnostného rámca, podľa ktorého sa v určitých prípadoch umožňovalo podávať správy o výstupoch, ktoré sa splnili a plne dosiahli v zmysle výkonnostného rámca, až po skončení celkovej operácie.

Pôvodné ustanovenie obsahovalo nezrovnalosť, ktorou sa neuznávala skutočnosť, že určité druhy operácií môžu pozostávať z viacerých projektov schopných plniť výstupy priebežne pred skončením celej operácie, ktorej boli súčasťou. Napríklad v prípade schémy pomoci na podporu podnikov môžu byť viaceré podniky vybrané na podporu ako súčasť jedinej operácie. V praxi však nemusí byť podpora udelená všetkým podnikom v rovnakom čase v rámci rovnakej operácie. Podľa pôvodného znenia článku 5 ods. 3 sa správy o výstupoch dosiahnutých jednotlivými skončenými projektmi mohli podávať až po skutočnom skončení celej operácie.

Zatiaľ čo sa to umožňovalo v prípade neskončených operácií, zmenou sa členským štátom neumožňovalo podávať správy o výstupoch v prípade neskončených projektov.

Druhá zarážka: Podobne ako v prípade podávania správ o neskončených operáciách sa zmenou, ktorou sa zahrnuli výdavky vynaložené v roku 2018, ktoré však boli osvedčené Komisiou do 30. júna 2019 na účely preskúmania výkonnosti, napravil nedostatok pôvodného znenia vykonávacieho nariadenia.

51. Finančný ukazovateľ na preskúmanie výkonnosti odkazuje na výdavky, ktoré prijímatelia vynaložili a uhradili do 31. decembra 2018 a osvedčili Komisii.

Komisia zastávala názor, že čiastkové ciele finančného ukazovateľa, ktoré boli nesprávne stanovené na základe pravidla zrušenia viazanosti N + 3, by sa mali opraviť pred preskúmaním výkonnosti.

Členským štátom, ktoré stanovili svoje finančné čiastkové ciele na základe pravidla zrušenia viazanosti N + 3, sa v súlade s nariadením umožnilo upraviť ich úmerne k pôvodnej chybe, aby sa zabezpečil spravodlivý postup a rovnaké riešenie všetkých prioritných osí a v rámci členských štátov.

52. Komisia poukazuje na skutočnosť, že, ako už bolo uvedené, zmenami v nariadení sa napravili nezrovnalosti v existujúcich právnych predpisoch, ktorými by sa bezdôvodne znevýhodňovali určité prioritné osi. Na základe takýchto zmien právnych predpisov sa členským štátom umožnilo podávať presnejšie správy o úrovni výkonnosti riešením existujúcich nezrovnalostí a nepružností. Komisia takisto pripomína, že preskúmanie výkonnosti sa uskutočnilo v plnom súlade s platnými ustanoveniami.

Dokonca aj pred zmenou vykonávacieho nariadenia č. 215/2014 bolo možné podávať správy o hodnotách dosiahnutých operáciami, v prípade ktorých nemuseli byť nevyhnutne uskutočnené všetky súvisiace platby.

53. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa vyčerpávajúcim spôsobom nevymedzili riadne odôvodnené prípady na revíziu (príloha II ods. 5 nariadenia o spoločných ustanoveniach). Bez objasnenia zavedeného vykonávacím nariadením č. 215/2014 by Komisia riskovala prijatie čiastkových cieľov a zámerov, ktoré boli nesprávne vypočítané ako základ pre uvoľnenie výkonnostnej rezervy. Revízia by tak bola chybná a nedôveryhodná.

V súlade s nariadením o spoločných ustanoveniach sa mala výkonnostná rezerva vypočítať pri zohľadnení ukazovateľov stanovených vo verzii programu platnej v čase preskúmania výkonnosti.

62. Fungovanie systému monitorovania údajov o výkonnosti a jeho posúdenie prostredníctvom systémových auditov nie je obmedzené žiadnym koncovým dátumom, je však založené na kumulatívnom posúdení systémov v priebehu rokov, pričom kontrolné testovanie a testovanie vecnej správnosti sa vykonávajú na úrovni vzoriek operácií. Výročné kontrolné správy navyše zahŕňajú všetky systémové audity vykonané do predloženia balíka uisťujúcich dokumentov, a to aj po skončení účtovného roka.

Z tohto dôvodu teda výročné kontrolné správy a stanoviská za obdobie 2017 – 2018 predložené vo februári/marci 2019 poskytli uistenie o spoľahlivosti údajov o výkonnosti na účely preskúmania výkonnosti.

65. Veľká väčšina orgánov auditu už na základe usmernenia Komisie pokryla aspekty týkajúce sa spoľahlivosti údajov o výkonnosti vo svojich auditoch operácií predtým, než sa to formálne stalo právnou povinnosťou vyplývajúcou z delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2019/886 z 12. februára 2019. Keďže vzorka na účely auditov operácií sa však vyberá náhodne z osvedčených výdavkov, nie je vždy možné overiť všetky aspekty spoľahlivosti údajov (napríklad vzorka nemusí zahŕňať operácie prispievajúce k ukazovateľom výkonnostného rámca alebo operácie, v prípade ktorých sa už dosiahnuté hodnoty oznámili Komisii). V praxi sú preto najdôležitejším zdrojom uistenia o spoľahlivosti údajov o výkonnosti systémové audity systému monitorovania (tematické audity), a nie audity operácií. Cieľom regulačnej zmeny teda bolo zvýšenie základu pre uistenie, bola však len časťou postupu uistenia.

Spoločná odpoveď Komisie na body 68 až 70:

Komisia úzko monitorovala všetky prípady vážnych nedostatkov týkajúcich sa spoľahlivosti údajov o vykonávaní identifikovaných prostredníctvom auditorskej práce orgánov auditu alebo vlastnej auditorskej práce Komisie. Vo všetkých prípadoch sa od orgánov zodpovedných za program vyžadovalo prijať primerané nápravné opatrenia. Napríklad preskúmanie výkonnosti nebolo možné uskutočniť v prípade štyroch programov (jeden program v Belgicku, Litve, Rumunsku a Slovinsku) z dôvodu existujúcich oznámení pred pozastavením platieb, ktoré Komisia zaslala v súvislosti s nedostatkami identifikovanými podľa kľúčovej požiadavky 6 (spoľahlivosť systému monitorovania a údajov).

Preskúmanie výkonnosti sa uskutočnilo až po ukončení konania o pozastavení platieb. To preukazuje závažnosť kontrol prijatia opatrení Komisiou, ak sa identifikovali nedostatky.

74. Preskúmanie výkonnosti sa uskutočnilo podľa požiadaviek regulačného základu prostredníctvom posúdenia ukazovateľov zahrnutých do výkonnostného rámca. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa predpokladalo, že ku každej prioritě sa priradí jeden finančný ukazovateľ, pozri prvú zarážku bodu 42 správy.

76. V právnom rámci sa výslovne stanovujú dve podmienky, na základe ktorých možno pozastaviť priebežné platby v prípade závažného zlyhania pri dosahovaní čiastkového cieľa.

Na to, aby bolo možné aktivovať využitie právomoci Komisie pozastaviť platby, by museli byť splnené obe podmienky. Navyše v samotnom článku 22 ods. 6 sa členským štátom ako prípadné nápravné opatrenie poskytuje prevod pridelených finančných prostriedkov na iné programy alebo priority.

Vzhľadom na existujúci právny rámec neexistovalo žiadne právne odôvodnenie pozastavenia platieb.

Spoločná odpoveď Komisie na body 79 a 80:

Komisia konštatuje, že normálny vývoj programov často vedie zvýšeniu a zníženiu financovania z dôvodov, na ktoré upozornil aj EDA.

Pri porovnaní sumy priorit bezprostredne pred preskúmaním výkonnosti a po ňom všetky priority s nedostatočnou výkonnosťou preskúmané v rámci tohto auditu prišli o svoju výkonnostnú rezervu a ich sumy sa znížili v zmene programov vykonanej v kontexte preskúmania výkonnosti.

81. Pokiaľ ide o programové obdobie 2021 – 2027, preskúmanie výkonnosti sa nahradilo preskúmaním v polovici obdobia a výkonnostnú rezervu nahradili sumy flexibility (článok 18 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027).

Sumy flexibility budú záväzné a definitívne sa pridelia až po rozhodnutí Komisie na základe preskúmania v polovici obdobia. Suma flexibility sa navyše v priemere bude vzťahovať na oveľa väčší podiel programových prostriedkov než výkonnostná rezerva.

V nariadení o spoločných ustanoveniach sa vymedzujú všetky prvky potrebné na vykonanie preskúmania v polovici obdobia v ustanoveniach týkajúcich sa preskúmania v polovici obdobia (článok 18) a zmien programov (článok 24). Komisia v súčasnosti nevidí žiadne dôvody na uvedenie ďalších podrobností o preskúmaní v polovici obdobia.

83. EÚ okrem politiky súdržnosti s cieľom pomôcť členským štátom pri obnove z účinkov pandémie a oživení hospodárstva EÚ v rámci zelenej a digitálnej transformácie zaviedla bezprecedentnú finančnú podporu prostredníctvom nástroja NextGenerationEU, ktorý zahŕňa Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a nástrojmi politiky súdržnosti existuje silná komplementárnosť. Komisia nezastáva názor, že existuje významné riziko konkurencie a prekryvania medzi oboma nástrojmi, predovšetkým vzhľadom na časový rámec oboch nástrojov a výnimočnú potrebu podpory v kontexte obnovy.

Komisia sa domnieva, že členské štáty prijímú všetky kroky potrebné na zabezpečenie rýchleho využívania oboch nástrojov a bude úzko monitorovať situáciu a v prípade potreby pomáhať členským štátom.

Spoločná odpoveď Komisie na bod 99 a rámček 9:

Podmienky auditu modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, sú jasne uvedené v nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2014 – 2020. V pododseku článku 67 ods. 1 nariadenia o spoločných ustanoveniach sa uvádza, že v prípade financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, „[v] prípade financovania vo forme uvedenej v prvom odseku písm. e) sú audity zamerané výlučne na overenie, či sa splnili podmienky úhrady“.

V súvislosti s overovaním zo strany riadiaceho orgánu sa však prostredníctvom odôvodnenia 6 a bodu 4 prílohy k delegovanému nariadeniu (EÚ) 694/2019 zaviedli objasnenia, v ktorých sa uvádza, že overovanie zo strany riadiaceho orgánu a audity by sa nemali vykonávať na úrovni jednotlivých investícií a že podporné dokumenty týkajúce sa podkladových výdavkov by nemali podliehať auditu ani overovaniu zo strany riadiaceho orgánu.

V období 2021 – 2027 bude financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, súčasťou programov, ktoré Komisia schválila alebo zmenila.

102. S cieľom podporiť rýchlu a udržateľnú obnovu po kríze spôsobenej pandemiou COVID-19 sa zákonodarcovia EÚ nedávno dohodli na zriadení nového druhu nástroja financovania založeného na výkonnosti, aby sa v nadchádzajúcich rokoch zabezpečilo účinné vykonávanie reforiem a investícií potrebných v kontexte obnovy zo strany členských štátov. Medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a politikou súdržnosti existujú značné rozdiely, pokiaľ ide o používanie modelu financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, keďže sa na ne vzťahujú rôzne sektorové regulačné ustanovenia.

104. Komisia s členskými štátmi preskúma, v ktorých oblastiach investícií a pre ktoré druhy činností by mohlo byť najviac užitočné vyvinúť štandardizované modely pre financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi.

Spoločná odpoveď Komisie na body 105 a 106:

Komisia súhlasí, že členské štáty musia poskytnúť uistenie, že dodržiavajú súlad s pravidlami verejného obstarávania a štátnej pomoci. Overovanie zo strany riadiaceho orgánu a audity však nemôžu prekročiť rámec stanovený v článku 95 ods. 3 nariadenia o spoločných ustanoveniach 2021/1060, ktorý sa obmedzuje na uistenie o tom, že sú splnené podmienky financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi. Členským štátom sa v tomto ohľade preto poskytuje právna istota.

Komisia bude preto v tejto súvislosti naďalej monitorovať, že členské štáty dodržiavajú súlad s pravidlami účinného fungovania vnútorného trhu EÚ, a riešiť údajné porušenia takýchto pravidiel vo svojej úlohe strážkyne zmlúv.

Komisia je takisto pripravená objasniť si s členskými štátmi, akým spôsobom sa buduje uistenie pri použití systémov financovania založeného na výkonnosti a že obmedzený rozsah overovania a auditov podľa článku 95 nariadenia o spoločných ustanoveniach 2021/1060 sa nedotýka potreby priebežného monitorovania príslušných základných podmienok týkajúcich sa pravidiel verejného obstarávania a štátnej pomoci.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Spoločná odpoveď Komisie na body 107 a 108:

Komisia súhlasí, že výkonnostný rámec pre politiku súdržnosti na roky 2014 – 2020 predstavoval dôležitý krok smerom k zavedeniu skutočnej zmeny kultúry v oblasti výkonnosti pri vykonávaní politiky súdržnosti. Okrem toho to bol bezprecedentný priekopnícky krok na globálnej úrovni smerom k zvýšeniu orientácie na výkonnosť v rámci financovania z rozpočtu EÚ.

Zavedenie *ex ante* kondicionalít viedlo k vypracovaniu mnohých strategických politických rámcov, ktoré by inak neexistovali, a preto poskytlo jasné smerovanie vynakladania rozpočtových prostriedkov, čím sa zlepšila jeho relevantnosť a účinnosť.

Pridelenie výkonnostnej rezervy bolo prvým krokom k oceneniu programových priorít, ktoré boli na dobrej ceste k dosiahnutiu čiastkových cieľov zámerov stanovených vo výkonnostnom rámci, ktoré sa mali dosiahnuť do uzávierky programov (2023). Modely financovania založeného na výkonnosti sa prvýkrát zaviedli v období 2014 – 2020 a budú sa ďalej podnecovať počas rokovaní o programoch na obdobie 2021 – 2027 podľa možnosti ako účinný model vykonávania.

Komisia súhlasí, že prepojiť pridelovanie rozpočtových prostriedkov s výkonnosťou nie je jednoduché. Komisia preto vychádzala zo skúseností získaných v predchádzajúcom období a na programové obdobie 2021 – 2027 sa rozhodla navrhnúť prechod od automatického, mechanického systému programového obdobia 2014 – 2020 smerom ku komplexnejšiemu systému, v ktorom sa spojí súbor kvalitatívnych a kvantitatívnych prvkov. Tieto spoločne určia výkonnosť fondov v praxi: v preskúmaní v polovici obdobia sa prepojí pridelovanie rozpočtových prostriedkov a spôsob, akým sa fondy čerpajú pri dosahovaní cieľov EÚ v súlade s nariadením o spoločných ustanoveniach.

111. Komisia sa takisto domnieva, že výkonnostný rámec vrátane výkonnostnej rezervy, ktorý bol navrhnutý v období 2014 – 2020, umožnil po prvýkrát posúdiť výkonnosť v medziach schváleného rámca obsahujúceho súbor čiastkových cieľov pre každú prioritnú os programov. To samo osebe znamenalo významný pokrok smerom ku kultúre v oblasti výkonnosti pri vykonávaní politiky súdržnosti v porovnaní s predchádzajúcimi programovými obdobiami.

Komisia konštatuje, že výška výkonnostnej rezervy, ktorú stanovil v nariadení o spoločných ustanoveniach spoluzákonodarca (6 % celkových pridelených rozpočtových prostriedkov), mala za cieľ vytvoriť rovnováhu medzi stimulovaním programov, aby dosiahli svoje čiastkové ciele, pri súčasnom zohľadnení inherentných ťažkostí vyplývajúcich z vykonávania zložitých nástrojov. Cieľom výkonnostnej rezervy je aj zabrániť veľkým presunom pridelených rozpočtových prostriedkov, čo by mohlo ohroziť menej aj viac úspešné priority, pričom pri menej úspešných prioritách by existovalo riziko významného zvýšenia financovania bez toho, aby ho boli schopné čerpať.

114. Cieľom *ex ante* kondicionalít bolo „nastaviť správne podmienky pre účinné vynakladanie finančných prostriedkov od samotného začiatku programu“.

Rozsiahle usmernenie, ktoré Komisia vypracovala v roku 2014 pre členské štáty a svoje útvary, významne pomohlo znížiť riziko rôzneho výkladu.

Vo svojom posúdení *ex ante* kondicionalít v členských štátoch mala Komisia na základe článku 19 nariadenia o spoločných ustanoveniach zákonnú povinnosť pristupovať ku každému prípadu individuálne a zároveň zabezpečiť, aby sa podobné prípady riešili rovnako.

Útvary Komisie spolu s dotknutými členskými štátmi a orgánmi zodpovednými za program úzko monitorovali tieto *ex ante* kondicionality, v prípade ktorých ešte neboli dokončené akčné plány. Ako uvádza EDA, v dôsledku tohto prísneho monitorovania členské štáty do termínu odovzdania správy účinne dokončili 98 % akčných plánov (august 2017). Komisia uplatnila regulačné ustanovenia (pozastavenie platieb pre príslušné programy), keď sa splnili podmienky stanovené zákonodarcami.

117. Všeobecný režim podmienenosti a základné podmienky sú dva rôzne mechanizmy, ktoré sledujú rôzne ciele pri použití rôznych nástrojov. Nariadením 2020/2092 sa podľa článku 1 „stanovujú pravidlá nevyhnutné na ochranu rozpočtu Únie v prípade porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch“. Základné podmienky stanovené nariadením o spoločných ustanoveniach na roky 2021–2027 sú podľa ich vymedzenia podmienky „pre účinné a efektívne plnenie špecifických cieľov“. V znení nariadenia 2020/2092 sa objasňuje, že „[o]patrenia podľa tohto nariadenia sú potrebné najmä v prípadoch, keď by iné postupy stanovené v právnych predpisoch Únie neumožnili účinnejšiu ochranu rozpočtu Únie“.

Komisia môže podľa nariadenia o právnom štáte navrhnúť opatrenia, pokiaľ jej iné postupy v rámci právnych predpisov Únie neumožňujú chrániť rozpočet Únie účinnejšie. Nový všeobecný režim podmienenosti dopĺňa sektorové nástroje, ako sú základné podmienky stanovené v nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2021–2027, ktorým sa stanovujú nevyhnutné predpoklady účinného a efektívneho využívania fondov, na ktoré sa vzťahuje nariadenie o spoločných ustanoveniach, horizontálne pre všetky programy, pričom tematicky závisia od vybraných špecifických cieľov. Podmienky návrhu opatrení v rámci všeobecného režimu podmienenosti zo strany Komisie a ich prijatia Radou sú vymedzené v jeho právnom základe. Komisia okrem toho pripravila návrh usmernení k uplatňovaniu nariadenia.

Spoločná odpoveď Komisie na body 119 a 120:

Zmeny vykonávacieho nariadenia a objasnenia kritérií boli vyvolané potrebou prispôbiť pôvodné zámery a čiastkové ciele programu založené na pôvodných predpokladoch, ktoré sa v priebehu času mohli ukázať ako nesprávne. Úprava takýchto predpokladov, zámerov a čiastkových cieľov vrátane objasnení zavedená prostredníctvom vykonávacieho nariadenia č. 215/2014 bola preto nevyhnutná pre spravodlivé a spoľahlivé preskúmanie výkonnosti (podrobnejšie informácie pozri v odpovediach Komisie na body 51 – 53).

Komisia posúdila všetky požiadavky na zmenu čiastkových cieľov na základe platných ustanovení. To viedlo k legitímnemu uvoľneniu 82 % rezervy.

121. Komisia sa domnieva, že údaje o výkonnosti použité na preskúmanie výkonnosti boli dostatočne spoľahlivé na uskutočnenie zmysluplného preskúmania výkonnosti. Na základe všetkých dostupných výsledkov auditu a dodatočného overovania vykonaného programovými manažermi sa všetky programy ovplyvnené vážnymi nedostatkami týkajúcimi sa spoľahlivosti systému monitorovania, ktoré v čase preskúmania výkonnosti ešte neboli vyriešené, vylúčili z pridelenia výkonnostnej rezervy, až kým sa tieto nedostatky nenapravili (pozri odpoveď Komisie na body 64 až 70).

V právnom rámci sa výslovne stanovujú dve podmienky, na základe ktorých možno pozastaviť priebežné platby v prípade závažného zlyhania pri dosahovaní čiastkového cieľa. Na to, aby bolo možné aktivovať využitie právomoci Komisie pozastaviť platby, by museli byť splnené obe podmienky.

122. Preskúmanie výkonnosti sa uskutočnilo podľa požiadaviek regulačného základu prostredníctvom posúdenia ukazovateľov zahrnutých do výkonnostného rámca.

V nariadení o spoločných ustanoveniach na roky 2014 – 2020 sa skutočne vyžaduje, aby sa preskúmanie výkonnosti uskutočňovalo posúdením krokov vykonávania a ukazovateľov zahrnutých vo výkonnostnom rámci. Základným princípom intervencií politiky súdržnosti sa zabezpečuje postupný vzťah medzi finančnými ukazovateľmi a ukazovateľmi výstupov v priebehu času. V čase preskúmania výkonnosti by bolo príliš skoro získať (a na základe neho posúdiť) výsledky v súvislosti s viacročnými investíciami financovanými v rámci politiky súdržnosti.

123. Komisia konštatuje, že normálny vývoj programov často vedie k zvýšeniu a zníženiu financovania v priebehu programového obdobia.

Pri porovnaní sumy priorít pred preskúmaním výkonnosti a po ňom všetky priority s nedostatočnou výkonnosťou preskúmané v rámci tohto auditu prišli o svoju výkonnostnú rezervu a ich sumy sa znížili v zmene programov vykonanej v kontexte preskúmania výkonnosti.

124. Pokiaľ ide o programové obdobie 2021 – 2027, preskúmanie výkonnosti sa nahradilo preskúmaním v polovici obdobia a výkonnostnú rezervu nahradili sumy flexibility. V nariadení o spoločných ustanoveniach sa vymedzujú všetky prvky potrebné na vykonanie preskúmania v polovici obdobia v ustanoveniach týkajúcich sa preskúmania v polovici obdobia (článok 18) a zmien programov (článok 24). Komisia v súčasnosti nevidí žiadne dôvody na uvedenie ďalších podrobností o preskúmaní v polovici obdobia.

EÚ okrem politiky súdržnosti s cieľom pomôcť členským štátom pri obnove z účinkov pandémie a oživení hospodárstva EÚ v rámci zelenej a digitálnej transformácie zaviedla bezprecedentnú finančnú podporu prostredníctvom nástroja NextGenerationEU, ktorý zahŕňa Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. Medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a nástrojmi politiky súdržnosti existuje silná komplementárnosť. Komisia nezastáva názor, že existuje významné riziko konkurencie a prekryvania medzi oboma nástrojmi, predovšetkým vzhľadom na časových rámec oboch nástrojov a výnimočnú potrebu podpory v kontexte obnovy.

Komisia sa domnieva, že členské štáty prijímú všetky kroky potrebné na zabezpečenie rýchleho využívania oboch nástrojov a bude úzko monitorovať situáciu a v prípade potreby pomáhať členským štátom.

128. Riadiace orgány a orgány auditu sú v súlade s článkom 69 ods. 2 povinné poskytnúť uistenie. Pokiaľ ide o príspevky Únie založené na financovaní, ktoré nie je spojené s nákladmi, overovanie zo strany riadiaceho orgánu a audity však nemôžu prekročiť rámec stanovený v článku 95 ods. 3.

V období 2021 – 2027 bude financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi, súčasťou programov, ktoré Komisia schválila alebo zmenila.

Komisia je navyše pripravená objasniť, že obmedzený rozsah overovania a auditov podľa článku 95 nariadenia o spoločných ustanoveniach 2021/1060 sa nedotýka potreby priebežného monitorovania príslušných základných podmienok týkajúcich sa pravidiel verejného obstarávania a štátnej pomoci na úrovni programov zo strany orgánov členských štátov a Komisie.

Komisia napokon s členskými štátmi okrem toho preskúma, v ktorých oblastiach investícií a pre ktoré druhy činností by mohlo byť najviac užitočné vyvinúť štandardizované modely pre financovanie, ktoré nie je spojené s nákladmi.

Odporúčanie č. 1 – V období rokov 2021 – 2027 čo najlepšie využiť základné podmienky

Komisia prijíma odporúčanie.

a) Komisia bude podľa toho postupovať v monitorovacích výboroch pre programy podporované z fondov, na ktoré sa vzťahuje nariadenie o spoločných ustanoveniach.

b) Komisia konštatuje, že v nariadení o spoločných ustanoveniach 2021/1060 nie je zavedená žiadna takáto podmienka. Ak ju však o to tieto dve inštitúcie požiadajú, Komisia predloží požadované informácie a odporúčanie teda prijíma.

Odporúčanie č. 2 – Včas pripraviť podklady na účinné preskúmanie v polovici obdobia 2021 – 2027

Komisia prijíma odporúčanie.

a) Komisia včas informuje členské štáty pred preskúmaním v polovici obdobia o prístupe, ktorý uplatní, pričom zohľadní ustanovenia článku 18 nového nariadenia o spoločných ustanoveniach. To bude zahŕňať okrem iného usmernenie k investíciám pre členské štáty v kontexte vykonávania európskeho semestra 2024.

b) Komisia zdôrazňuje, že fondy zdieľaného riadenia a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti sa riadia rozličnými pravidlami a vykonávajú sa podľa rôznych metód plnenia rozpočtu. V článku 18 nariadenia o spoločných ustanoveniach sa uvádza zoznam prvkov, ktoré sa zohľadnia pri vykonávaní preskúmania v polovici obdobia, a hodnotenie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti medzi ne nepatrí. Konkrétne, ak sa určité zistenia z hodnotenia Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti premietnu do odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ktoré sa majú prijať do roku 2024 [článok 18 ods. 1 písm. a) nariadenia o spoločných ustanoveniach 2021/1060], zohľadnia sa v preskúmaní v polovici obdobia.

Odporúčanie č. 3 – Vyjasniť pravidlá upravujúce model financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi

Komisia prijíma odporúčanie.

a) Komisia konštatuje, že podľa článku 95 nového nariadenia o spoločných ustanoveniach 2021/1060 by mali členské štáty navrhnúť svoje vlastné prispôbené systémy financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, pre tie druhy operácií, ktoré považujú za vhodné a v prípade ktorých budú žiadať o schválenie Komisiou.

b) Komisia konštatuje, že zmeny programu musia byť v súlade s postupom stanoveným v článku 18 nariadenia (EÚ) 2021/1060 a musia ho dodržiavať. Na základe tohto ustanovenia by mali členské štáty predložiť odôvodnenú žiadosť o zmenu a Komisia posúdi túto zmenu a jej súlad s nariadením o spoločných ustanoveniach a s nariadeniami týkajúcimi sa jednotlivých fondov vrátane požiadaviek na vnútroštátnej úrovni.

Odporúčanie č. 4 – Vyjasniť prístup k poskytovaniu uistenia týkajúceho sa financovania EÚ prostredníctvom modelu „financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi“

Komisia prijíma odporúčanie.

a) Komisia má v úmysle vymedziť vo svojej vlastnej stratégii auditu, aby orgány auditu vymedzili vo svojich stratégiách auditu, ako vykonať audit systémov pri zaistení spoľahlivosti údajov o výkonnosti na účely podávania správ o podmienkach, ktoré sa majú splniť, alebo o výstupoch/výsledkoch, ktoré sa majú dosiahnuť, a diskutovať o tom s nimi.

b) Vzhľadom na to, že overovanie zo strany riadiaceho orgánu a auditu nemôžu prekročiť rámec stanovený v článku 95 ods. 3, pokiaľ ide o výdavky v rámci systémov financovania, ktoré nie je spojené s nákladmi, Komisia objasní, ako by členské štáty mali poskytovať uistenie Komisii, najmä

potvrdením, že príslušné horizontálne základné podmienky v súvislosti s pravidlami verejného obstarávania a štátnej pomoci sú splnené pre dotknutý program v priebehu obdobia.

V článku 15 ods. 5 nariadenia o spoločných ustanoveniach sa stanovuje, že Komisia nerefunduje výdavky, ak nie sú splnené základné podmienky. To Komisii umožňuje prijať primerané kroky v súvislosti s nesplnením kritérií základnej podmienky, najmä v prípade pravidiel verejného obstarávania a štátnej pomoci.