

**ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA
RAČUNSKEGA SODIŠČA
„FINANCIRANJE NA PODLAGI SMOTRNOSTI NA PODROČJU KOHEZIJSKE
POLITIKE: PLEMENITE AMBICIJE, ZA KATERE SO V OBDOBJU 2014–2020 ŠE VEDNO
OBSTAJALE OVIRE“**

POVZETEK

Skupni odgovor Komisije na odstavke I–VI:

Usmerjenost v smotrnost je bila v različnih obdobjih vse bolj ena od jasnih značilnosti kohezijske politike. Poudarek na smotrnosti se bo z različnimi elementi politike v celoti ohranil tudi v programskem obdobju 2021–2027. Omogočitveni pogoji, novi okvir smotrnosti z vmesnim pregledom in modeli financiranja na podlagi smotrnosti naj bi še naprej prispevali k ohranitvi položaja kohezijske politike kot ene najnaprednejših politik EU, kar zadeva usmerjenost v smotrnost. Komisija je v svojem predlogu nove uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 izhajala iz preteklih pozitivnih izkušenj s prejšnjimi instrumenti na področju smotrnosti, obenem pa je uvedla potrebne prilagoditve.

VI. Zlasti kar zadeva predhodne pogojenosti, Komisija poudarja, da je bil njihov glavni cilj zagotoviti, da je strateško, pravno in upravno okolje za načrtovane naložbe, ki jih financira EU, ugodno ter spodbuja učinkovitost in uspešnost.

VII. Smotrnost v obdobju 2014–2020 je odvisna ne le od dejanskega izvajanja projektov, ampak tudi od izločkov, ki spodbujajo konkretne dosežke. Ker traja dlje, da se pokažejo rezultati – zajeti s kazalniki rezultatov, kot so opredeljeni v uredbi o skupnih določbah –, ti niso bili vključeni v okvir smotrnosti, prav tako pa ne bi mogli biti del pregleda smotrnosti. Poleg tega so izločki, zajeti s kazalniki izločkov in ključnimi izvedbenimi koraki, dober znak, ali je naložba na dobri poti, da doseže cilje in pričakovane rezultate.

Na podlagi izkušenj se bo vmesni pregled programov za obdobje 2021–2027 dejansko bistveno razlikoval od pregleda smotrnosti v prejšnjem obdobju in bo vključeval kvalitativno, večdimenzionalno oceno na podlagi širokega nabora dejavnikov, ki bo ugotovila smotrnost programov konec leta 2024 in bo usmerjena v rezultate. V določbah uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 so podrobno navedeni vsi elementi, ki jih bodo morale države članice upoštevati pri vmesnem pregledu (člen 18 uredbe o skupnih določbah).

VIII. Financiranje, ki ni povezano s stroški, je bilo uvedeno pozno v programskem obdobju 2014–2020, zato so ga države članice v tem obdobju uporabljale le v omejenem obsegu. Komisija meni, da se instrumenti kohezijske politike močno dopolnjujejo z mehanizmom za odpornost in okrevanje, ki je del finančne podpore v okviru programa NextGenerationEU, vzpostavljene za okrevanje po posledicah pandemije in ponovni zagon gospodarstva EU.

IX. Komisija meni, da je okvir smotrnosti za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020, ki je eden najnaprednejših sistemov porabe proračuna EU, usmerjen v smotrnost, uvedel resnično spremembo kulture smotrnosti pri izvajanju kohezijske politike. Prepričana je tudi, da je vključitev pregleda smotrnosti skupaj s predhodnimi pogojenostmi in novimi modeli financiranja, ki niso povezani s stroški, vključno z možnostmi poenostavljenega obračunavanja stroškov, prispevala k novemu pristopu k izvajanju, čeprav so potrebne in že vzpostavljene nadaljnje izboljšave za programsko obdobje 2021–2027.

Povezovanje dodeljevanja sredstev s smotrnostjo ni lahka naloga. Zato se je Komisija oprla na izkušnje, pridobljene v prejšnjem obdobju, in se za obdobje 2021–2027 odločila predlagati prehod od samodejnega in mehanskega sistema programskega obdobja 2014–2020, ki je pokazal svoje omejitve,

k celovitejšemu sistemu, ki bo združeval sklop kvalitativnih in kvantitativnih elementov. Ti bodo skupaj določali smotrnost skladov na terenu: z vmesnim pregledom se bosta medsebojno povezala dodeljevanje sredstev in način porabe sredstev za doseganje ciljev EU v skladu z uredbo o skupnih določbah.

X. Komisija lahko sprejme priporočila Evropskega računskega sodišča in jih bo izvedla, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju v odgovorih na ustrezne ugotovitve in priporočila.

XI. Komisija bo pri pripravi in izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost v državah članicah posebno pozornost namenila spoznanjem, pridobljenim pri izvajanju kohezijskih skladov. V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost morajo države članice doseči mejnike in cilje, da bi prejele izplačila; to bo v prihodnjih letih temelj izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

OPAŽANJA

Skupni odgovor Komisije na odstavka 21 in 22:

Komisija poudarja, da sta predhodne pogojenosti in njihova merila določila sozakonodajalca na podlagi medinstitucionalnih pogajanj s Svetom in Evropskim parlamentom.

Komisija je v obdobju 2014–2020 pripravila obsežne smernice, ki so zagotovile podrobnejše informacije o merilih.

Komisija opozarja, da je bila v skladu s členom 19 uredbe o skupnih določbah pravno zavezana, da obravnava vsak primer posebej in hkrati zagotovi, da se podobni primeri obravnavajo podobno.

Komisija je ocenila in utemeljila, zakaj so bili ti primeri drugačni in so zahtevali drugačen pristop. Enaka obravnava teh primerov ne bi bila v skladu s pravom EU, zlasti s splošnim načelom sorazmernosti.

27. Količinska opredelitev učinka strateških okvirov politike na uspešnost porabe je zahtevna. Vendar je uvedba predhodnih pogojenosti privedla do oblikovanja številnih strateških okvirov politike, ki sicer ne bi obstajali, in je zato jasno usmerila porabo, s tem pa izboljšala njeno ustreznost in učinkovitost. Ta razvoj na področju okvira politike potrjuje na primer tematska ocena ESS za obdobje 2014–2018.

Okvir 4 Komisija poudarja, da je bila predhodna pogojenost glede državne pomoči omejena na okvir skladov ESI.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 29 in 30:

Komisija potrjuje, da zgolj neizpolnitev predhodnih pogojenosti ni bila zadosten razlog za začasno ustavitev plačil. V skladu s členom 19(5) uredbe o skupnih določbah lahko Komisija začasno ustavi plačila le, kadar je to potrebno, da se prepreči znatno poseganje v uspešnost in učinkovitost doseganja specifičnih ciljev zadevne prioritete. Opozoriti je treba tudi, da so se države članice strinjale z različnimi oblikami začasnih ustavitev, ki so jih uvedle same, npr. v nekaterih primerih so se strinjale, da na prizadetih območjih ne bodo izbrale nobenih operacij.

32. Medtem ko so morale države članice v skladu z določbami EU o predhodnih pogojenostih poročati šele v letnem poročilu o izvajanju ali strateškem poročilu za leto 2017, Komisija leta 2017 ni čakala na predložitev letnih poročil o izvajanju, ampak je od odobritve programov redno spremljala izpolnjevanje akcijskih načrtov. V praksi je večina držav članic in regij Komisijo redno obveščala o napredku pri izpolnjevanju akcijskih načrtov prek elektronskih izmenjav ter v okviru odborov za spremljanje in letnih srečanj.

Poleg tega je Komisija države članice močno spodbujala, naj poročajo prej kot leta 2017, da bi preprečili ozka grla pri oceni izpolnjevanja predhodne pogojenosti v letu 2017. Zato je Komisija

vzpostavila namenski modul SFC, prek katerega so države članice in regije predložile uradne informacije v zvezi z izpolnitvijo akcijskih načrtov. V tem modulu je bilo 1 485 uradnih izmenjav med Komisijo in organi držav članic o izpolnjevanju akcijskih načrtov med letoma 2014 in 2019.

37. Komisija opozarja, da so zakonodajalca nista uvedla splošne obveznosti obveščanja Evropskega parlamenta in Sveta o tem, ali države članice izpolnjujejo omogočitvene pogoje, niti za obdobje 2014–2020 niti za obdobje 2021–2027.

38. Splošna ureditev pogojenosti in omogočitveni pogoji sta dva ločena mehanizma, ki imata različne cilje z uporabo različnih orodij. Uredba 2020/2092 v skladu s svojim členom 1 določa „pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah“. Omogočitveni pogoji, določeni v uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, so v skladu s svojimi opredelitvami predpogoji „za uspešno in učinkovito izvajanje specifičnih ciljev“. Besedilo Uredbe 2020/2092 pojasnjuje: „Ukrepi iz te uredbe so potrebni zlasti v primerih, ko drugi postopki, določeni v zakonodaji Unije, ne bi omogočali učinkovitejše zaščite proračuna Unije.“.

Komisija lahko predlaga ukrepe v skladu z uredbo o pravni državi, razen če ji drugi postopki v skladu z zakonodajo Unije omogočajo učinkovitejšo zaščito proračuna Unije. Ta nova splošna ureditev pogojenosti dopolnjuje sektorske instrumente, kot so omogočitveni pogoji iz uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, ki določajo potrebne predpogoje za uspešno in učinkovito uporabo skladov iz uredbe o skupnih določbah horizontalno za vse programe in tematsko odvisno od izbranih specifičnih ciljev. Pogoji za predlog Komisije o ukrepih v okviru splošne ureditve pogojenosti in sprejetje teh ukrepov s strani Sveta so opredeljeni v njegovi pravni podlagi. Poleg tega je Komisija pripravila osnutek smernic o uporabi Uredbe.

41. Uredba o skupnih določbah omogoča spremembe programov, vključno z mejniki, in v praksi se večina programov spremeni večkrat v programskem obdobju. S tem sta zakonodajalca priznala zapletenost sedemletnega cikla načrtovanja kohezijske politike, težave pri določanju mejnikov in ciljev na začetku cikla ter možnost, da se takšni cilji in mejniki spremenijo pod posebnimi pogoji.

50. Spremembe uredbe so državam članicam omogočile, da prilagodijo in pojasnijo kazalnike, da bi lahko natančneje poročale o doseženih vrednostih.

Pri kazalnikih izlozkov prvotna pravna določba ni omogočala poročanja o dejansko doseženih izlozkih, če so bili del večje operacije.

Za finančni kazalnik so prvotna pravila zahtevala potrditev zneskov Komisiji, da bi se lahko upoštevali pri pregledu smotrnosti. Ker lahko postopek potrjevanja traja več mesecev, bi se s tem dejanski presečni datum za poročanje premaknil na nekaj mesecev pred koncem leta 2018.

Prva alineja: Komisija poudarja, da je bila sprememba Uredbe 215/2014 uvedena za odpravo nedoslednosti v prvotni vzpostavitvi okvira smotrnosti, ki v nekaterih primerih ni omogočala poročanja o dejansko doseženih in v celoti izvedenih izlozkih v smislu okvira smotrnosti od poročanja do dokončanja celotne operacije.

Prvotna določba je vsebovala nedoslednost, zaradi katere se ni priznavalo, da so lahko nekatere vrste operacij sestavljene iz več projektov, ki bi lahko postopno zagotovili izloške pred zaključkom celotne operacije, katere del so bili. V primeru sheme pomoči za podporo podjetjem je na primer lahko za podporo izbranih več podjetij v okviru ene same operacije. Vendar se v praksi pomoč ne sme dodeliti istočasno za vsa podjetja v isti operaciji. V skladu s prvotnim besedilom člena 5(3) o izlozkih, ki so bili že doseženi v posameznih zaključenih projektih, ni bilo mogoče poročati, dokler ni bila dejansko zaključena celotna operacija.

Medtem ko je bilo to mogoče za nedokončane operacije, pa sprememba državam članicam ni omogočala poročanja o izlozkih v primeru nedokončanih projektov.

Druga alineja: Tako kot pri poročanju o nedokončanih operacijah je bila s spremembo, da se vključijo odhodki, ki so nastali v letu 2018, vendar so bili Komisiji potrjeni do 30. junija 2019 za namene pregleda smotrnosti, odpravljena pomanjkljivost prvotnega besedila izvedbene uredbe.

51. Finančni kazalnik za pregled smotrnosti se nanaša na odhodke, ki so jih upravičenci imeli in plačali do 31. decembra 2018 ter so bili potrjeni Komisiji.

Komisija je menila, da bi bilo treba mejnike finančnega kazalnika, ki so bili napačno določeni na podlagi pravila o prenehanju obveznosti n+3, popraviti pred pregledom smotrnosti.

Države članice, ki so svoje finančne mejnike določile na podlagi pravila o prenehanju obveznosti n+3, so lahko v skladu z uredbo te mejnike sorazmerno prilagodile prvotni napaki, da bi se zagotovila poštenost postopka in enako obravnavanje vseh prednostnih osi v vseh državah članicah.

52. Komisija opozarja na dejstvo, da so se, kot je navedeno zgoraj, s spremembami uredbe odpravile nedoslednosti v obstoječi zakonodaji, zaradi katerih bi bile neupravičeno oškodovane nekatere prednostne osi. Take pravne spremembe so državam članicam omogočile natančnejše poročanje o ravni smotrnosti z odpravo obstoječih nedoslednosti in togosti. Komisija prav tako opozarja, da je bil pregled smotrnosti opravljen popolnoma v skladu z vsemi upoštevnimi določbami.

Že pred spremembo Izvedbene uredbe št. 215/2014 je bilo mogoče poročati o vrednostih, doseženih z operacijami, za katere niso bila nujno izvedena vsa povezana plačila.

53. V uredbi o skupnih določbah niso bili izčrpno opredeljeni ustrezno utemeljeni primeri za popravo (točka 5 Priloge II k uredbi o skupnih določbah). Brez pojasnila, uvedenega z Izvedbeno uredbo št. 215/2014, bi Komisija tvegala sprejetje napačno izračunanih mejnikov in ciljev kot podlage za sprostitev rezerve za smotrnost. To bi izkrivilo sprostitev in ji odvzelo verodostojnost.

V skladu z uredbo o skupnih določbah je bilo treba rezervo za smotrnost izračunati ob upoštevanju kazalnikov, določenih v različici programa, ki je veljala v času pregleda smotrnosti.

62. Delovanje sistema spremljanja podatkov o smotrnosti in njegova ocena na podlagi revizij sistemov nista omejena z nobenim presečnim datumom, temveč temeljita na kumulativni oceni sistemov za več let, pri čemer se nadzor in preizkušanje podatkov izvajata na ravni vzorcev operacij. Poleg tega letna poročila o nadzoru vključujejo vse revizije sistema, izvedene do predložitve svežnja zagotovil, tudi po koncu obračunskega leta.

Tako so letna poročila o nadzoru za obdobje 2017–2018 in mnenja, predložena februarja/marca 2019, zagotavljala zanesljivost podatkov o smotrnosti za pregled smotrnosti.

65. Velika večina revizijskih organov je v skladu s smernicami Komisije v revizije operacij že zajela vidike zanesljivosti podatkov o smotrnosti, še preden je to formalno postalo pravna obveznost z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2019/886 z dne 12. februarja 2019. Ker pa se vzorec za revizije operacij izbere naključno iz potrjenih odhodkov, ne omogoča vedno preverjanja vseh vidikov zanesljivosti podatkov (vzorec na primer morda ne vključuje operacij, ki prispevajo h kazalnikom iz okvira smotrnosti, ali pa dejavnosti, za katere so bile dosežene vrednosti že sporočene Komisiji). Zato so v praksi najpomembnejši vir zagotovila o zanesljivosti podatkov o smotrnosti revizije sistema spremljanja (tematske revizije) in ne revizije operacij. Cilj regulativne spremembe je bil torej povečati podlago za zagotovilo, vendar je bila le del postopka oblikovanja zagotovil.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 68 do 70:

Komisija je pozorno spremljala vse primere resnih pomanjkljivosti v zanesljivosti podatkov o smotrnosti, ki so jih opredelili revizijski organi ali Komisija pri svojem revizijskem delu. Organi, pristojni za programe, so bili v vseh primerih pozvani k sprejetju ustreznih korektivnih ukrepov. Pregleda smotrnosti na primer ni bilo mogoče izvesti za štiri programe (po en program v Belgiji,

Litvi, Romuniji in Sloveniji), in sicer zaradi obstoječih dopisov Komisije o začasni ustavitvi, ki so bili izdani v zvezi s pomanjkljivostmi, ugotovljenimi v okviru ključne zahteve 6 (zanesljivost sistema spremljanja in podatkov).

Pregled smotrnosti je bil opravljen šele, ko je bil postopek začasne ustavitve prekinjen. To kaže na resnost nadaljnjega ukrepanja Komisije, ko so bile ugotovljene pomanjkljivosti.

74. Pregled smotrnosti je bil izveden, kot se je zahtevalo z regulativno podlago, in sicer z oceno kazalnikov, vključenih v okvir smotrnosti. V uredbi o skupnih določbah je bilo predvideno, da mora imeti vsaka prioriteta en finančni kazalnik, glej odstavek 42, prva alineja, poročila.

76. Pravni okvir izrecno določa dva pogoja, pod katerima je mogoče v primeru resnega neizpolnjevanja mejnika začasno ustaviti vmesna plačila.

Oba pogoja bi morala biti izpolnjena, da bi Komisija lahko uporabila svojo pristojnost za začasno ustavitev plačil. Poleg tega sam člen 22(6) državam članicam omogoča prenos dodeljenih finančnih sredstev na druge programe ali prioritete kot možen korektivni ukrep.

Glede na obstoječi pravni okvir ni bilo pravne utemeljitve za začasno ustavitev plačil.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 79 in 80:

Komisija opozarja, da običajni razvoj programov pogosto vodi v povečanje in zmanjšanje financiranja iz razlogov, ki jih je poudarilo tudi Evropsko računsko sodišče.

Če se primerja znesek prioritete neposredno pred pregledom smotrnosti in po njem so vse neuspešne prioritete, preučene v okviru te revizije, izgubile rezervo za smotrnost, njihovi zneski pa so bili ob spremembi programa, opravljeni v okviru pregleda smotrnosti, zmanjšani.

81. Za programsko obdobje 2021–2027 je bil pregled smotrnosti nadomeščen z vmesnim pregledom, rezerva za smotrnost pa je bila nadomeščena z zneski prilagodljivosti (člen 18 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027).

Zneski prilagodljivosti bodo obvezni in bodo dokončno dodeljeni šele po sklepu Komisije na podlagi vmesnega pregleda. Poleg tega bo znesek prilagodljivosti v povprečju kril precej večji delež sredstev programa, kot ga je krila rezerva za smotrnost.

V uredbi o skupnih določbah so vsi elementi, potrebni za izvedbo vmesnega pregleda, opredeljeni v določbah v zvezi z vmesnim pregledom (člen 18) in spremembami programa (člen 24). Komisija trenutno ne vidi razloga za predstavitev nadaljnjih podrobnosti o vmesnem pregledu.

83. Poleg kohezijske politike je EU za pomoč državam članicam, da si opomorejo od posledic pandemije, ter za ponovni zagon gospodarstva EU v okviru zelenega in digitalnega prehoda vzpostavila doslej največjo finančno podporo prek instrumenta NextGenerationEU, ki vključuje mehanizem za okrevanje in odpornost. Instrument za okrevanje in odpornost ter instrument kohezijske politike se močno dopolnjujeta. Komisija meni, da ni velikega tveganja konkurence in prekrivanja med instrumentoma, zlasti glede na njun časovni okvir in izjemno potrebo po podpori v okviru okrevanja.

Komisija meni, da bodo države članice sprejele vse potrebne ukrepe, da bi zagotovile hitro uporabo obeh instrumentov, ter bo pozorno spremljala razmere in po potrebi pomagala državam članicam.

Skupni odgovor Komisije na odstavek 99 in okvir 9:

Ureditve za revizijo modela financiranja, ki ni povezano s stroški, so v uredbi o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 jasne. V pododstavku člena 67(1) uredbe o skupnih določbah je navedeno, da je v

primeru financiranja, ki ni povezano s stroški, „pri obliki financiranja, kot je navedena v točki (e) prvega pododstavka, [...] izključni namen revizije preveriti, ali so pogoji za povračilo izpolnjeni“.

Vendar so bila v zvezi s preverjanjem upravljanja uvedena pojasnila v uvodni izjavi 6 in točki 4 Priloge k Delegirani uredbi (EU) št. 694/2019, v katerih je navedeno, da se preverjanja upravljanja in revizije ne bi smele izvajati na ravni posameznih naložb ter da dokazila v zvezi z zadevnimi odhodki ne bi smela biti predmet revizije ali preverjanja upravljanja.

Za obdobje 2021–2027 bo financiranje, ki ni povezano s stroški, del programov, ki jih je odobrila ali spremenila Komisija.

102. Da bi podprli hitro in trajnostno okrevanje po krizi zaradi COVID-19, sta se zakonodajalca EU nedavno dogovorila o vzpostavitvi nove vrste instrumenta financiranja na podlagi smotrnosti za zagotovitev, da bodo države članice v prihodnjih letih učinkovito izvajale reforme in naložbe, potrebne v okviru okrevanja. Pri uporabi modela financiranja, ki ni povezano s stroški, obstajajo velike razlike med politiko mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijsko politiko, za kateri veljajo različne sektorske regulativne določbe.

104. Komisija bo skupaj z državami članicami preučila, na katerih naložbenih področjih in za katere vrste dejavnosti bi bilo mogoče najkoristneje razviti standardne modele financiranja, ki ni povezano s stroški.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 105 in 106:

Komisija se strinja, da morajo države članice predložiti zagotovilo, da spoštujejo pravila o javnem naročanju in državni pomoči. Vendar upravljalna preverjanja in revizije ne smejo presežati področja uporabe iz člena 95(3) uredbe o skupnih določbah 2021/1060, ki je omejeno na zagotavljanje, da so izpolnjeni pogoji za financiranje, ki ni povezano s stroški. Zato je državam članicam v zvezi s tem zagotovljena pravna varnost.

V okviru tega bo Komisija zato še naprej spremljala, ali države članice spoštujejo pravila za učinkovito delovanje notranjega trga EU, in v svoji vlogi varuhinje Pogodbe preganjala domnevne kršitve teh pravil.

Komisija je tudi pripravljena z državami članicami razjasniti, kako se pri uporabi shem financiranja na podlagi smotrnosti oblikuje zagotovilo ter da omejeno področje uporabe preverjanj in revizij v skladu s členom 95 uredbe o skupnih določbah 2021/1060 ne posega v potrebo po stalnem spremljanju ustreznih omogočitvenih pogojev glede pravil o javnem naročanju in državni pomoči.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Skupni odgovor Komisije na odstavka 107 in 108:

Komisija se strinja, da je bil okvir smotrnosti za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 pomemben korak naprej pri uvajanju resnične spremembe kulture smotrnosti pri izvajanju politike. Poleg tega je bil to pionirski korak, ki mu na svetovni ravni ni para, k večji usmerjenosti financiranja iz proračuna EU v smotrnost.

Uvedba predhodnih pogojenosti je privedla do razvoja številnih strateških okvirov politike, ki sicer ne bi obstajali, in je zato jasno usmerila porabo, s tem pa izboljšala njeno ustreznost in učinkovitost.

Dodelitev rezerve za smotrnost je bila prvi korak k nagrajevanju prioritet programa, ki so bile na dobri poti, da dosežejo mejnike ciljev, določenih v okviru smotrnosti, ki jih je treba doseči ob zaključku programov (2023). Modeli financiranja na podlagi smotrnosti so bili prvič uvedeni v obdobju 2014–2020 in se bodo še naprej spodbujali med pogajanjem o programih za obdobje 2021–2027, po možnosti kot učinkovit model izvajanja.

Komisija se strinja, da povezovanje dodeljevanja sredstev s smotrnostjo ni lahka naloga. Zato se je oprla na izkušnje, pridobljene v prejšnjem obdobju, in se za programsko obdobje 2021–2027 odločila predlagati prehod od samodejnega in mehanskega sistema programskega obdobja 2014–2020 k celovitejšemu sistemu, ki bo združeval sklop kvalitativnih in kvantitativnih elementov. Ti bodo skupaj določali smotrnost skladov na terenu: z vmesnim pregledom se bosta medsebojno povezala dodeljevanje sredstev in način porabe sredstev za doseganje ciljev EU v skladu z uredbo o skupnih določbah.

111. Komisija prav tako meni, da je okvir smotrnosti, vključno z rezervo za smotrnost, kot je bil zasnovan v obdobju 2014–2020, prvič omogočil oceno smotrnosti v dogovorjenem okviru, ki vsebuje sklop mejnikov za vsako prednostno os programa. To je v primerjavi s prejšnjimi programskimi obdobji samo po sebi pomenilo znaten napredek v smeri kulture smotrnosti pri izvajanju kohezijske politike.

Komisija pripominja, da je bil obseg rezerve za smotrnost, ki jo je sozakonodajalec določil v uredbi o skupnih določbah (6 % vseh dodeljenih sredstev), namenjen vzpostavitvi ravnovesja med spodbujanjem programov k doseganju mejnikov ob upoštevanju težav, povezanih z izvajanjem zapletenih instrumentov. Prav tako je bil njegov namen preprečiti velike spremembe pri dodeljevanju sredstev, ki bi ogrozile tako manj kot bolj uspešne prioritete, pri čemer bi bile prve izpostavljene tveganju, da se bodo soočile z velikim povečanjem sredstev, ne da bi jih nujno lahko absorbirale.

114. Predhodne pogojenosti so bile zasnovane tako, da „so bili določeni pravi pogoji za uspešno porabo od začetka programov“.

Obsežne smernice, ki jih je Komisija leta 2014 pripravila za države članice in svoje službe, so pomagale znatno zmanjšati tveganje različnih razlag.

Komisija je bila v oceni predhodnih pogojenosti v državah članicah v skladu s členom 19 uredbe o skupnih določbah pravno zavezana, da obravnava vsak primer posebej, hkrati pa zagotovi, da se podobni primeri obravnavajo podobno.

Službe Komisije so skupaj z zadevnimi državami članicami in organi, pristojnimi za programe, pozorno spremljale te predhodne pogojenosti, za katere akcijski načrti še niso bili dokončani. Kot je navedlo Evropsko računsko sodišče, so države članice zaradi tega strogega spremljanja do roka za poročanje (avgusta 2017) uspešno izvedle 98 % akcijskih načrtov. Komisija je regulativne določbe (začasna ustavitve plačil za zadevne programe) uporabila, ko so bili izpolnjeni pogoji, ki sta jih določila sozakonodajalca.

117. Splošna ureditev pogojenosti in omogočitveni pogoji sta dva ločena mehanizma, ki imata različne cilje z uporabo različnih orodij. Uredba 2020/2092 v skladu s svojim členom 1 določa „pravila, potrebna za zaščito proračuna Unije v primeru kršitev načel pravne države v državah članicah“. Omogočitveni pogoji, določeni v uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, so v skladu s svojimi opredelitvami predpogoji „za uspešno in učinkovito izvajanje specifičnih ciljev“. Besedilo Uredbe 2020/2092 pojasnjuje: „Ukrepi iz te uredbe so potrebni zlasti v primerih, ko drugi postopki, določeni v zakonodaji Unije, ne bi omogočali učinkovitejše zaščite proračuna Unije.“

Komisija lahko predlaga ukrepe v skladu z uredbo o pravni državi, razen če ji drugi postopki v skladu z zakonodajo Unije omogočajo učinkovitejšo zaščito proračuna Unije. Ta nova splošna ureditev pogojenosti dopolnjuje sektorske instrumente, kot so omogočitveni pogoji iz uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, ki določajo potrebne predpogoje za uspešno in učinkovito uporabo skladov iz uredbe o skupnih določbah horizontalno za vse programe in tematsko odvisno od izbranih specifičnih ciljev. Pogoji za predlog Komisije o ukrepih v okviru splošne ureditve pogojenosti in sprejetje teh ukrepov s strani Sveta so opredeljeni v njegovi pravni podlagi. Poleg tega je Komisija pripravila osnutek smernic o uporabi Uredbe.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 119 in 120:

Spremembe izvedbene zakonodaje in pojasnila o merilih so bile posledica potrebe po prilagoditvi prvotnih programskih ciljev in mejnikov na podlagi prvotnih predpostavk, ki so se sčasoma morda izkazale za napačne. Prilagoditev takšnih predpostavk, ciljev in mejnikov, vključno s pojasnili iz Izvedbene uredbe št. 215/2014, je bila zato nujna za pravičen in zanesljiv pregled smotrnosti (za več podrobnosti glej odgovore Komisije na odstavke 51 do 53).

Komisija je vse zahteve za spremembe mejnikov ocenila na podlagi upoštevanih določb. To je privedlo do upravičene sprostitev 82 % rezerve.

121. Komisija meni, da so bili podatki o smotrnosti, uporabljeni za pregled smotrnosti, dovolj zanesljivi za izvedbo smiselnega pregleda smotrnosti. Na podlagi vseh razpoložljivih rezultatov revizij in dodatnih preverjanj, ki so jih izvedli upravljavci programov, so bili vsi programi, na katere so vplivale resne pomanjkljivosti v zanesljivosti sistema spremljanja, ki v času pregleda smotrnosti še niso bile obravnavane, izključeni iz dodelitve rezerve za smotrnost, dokler niso bile pomanjkljivosti odpravljene (glej odgovore Komisije na odstavke 64 do 70).

Pravni okvir izrecno določa dva pogoja, pod katerima je mogoče v primeru resnega neizpolnjevanja mejnika začasno ustaviti vmesna plačila. Oba pogoja bi morala biti izpolnjena, da bi Komisija lahko uporabila svojo pristojnost za začasno ustavitev plačil.

122. Pregled smotrnosti je bil izveden, kot se je zahtevalo z regulativno podlago, in sicer z oceno kazalnikov, vključenih v okvir smotrnosti.

Z uredbo o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 se dejansko zahteva izvedba pregleda smotrnosti z oceno korakov in kazalnikov izvajanja, vključenih v okvir smotrnosti. Razlogi, na katerih temeljijo ukrepi v okviru kohezijske politike, zagotavljajo posledično razmerje med finančnimi kazalniki in kazalniki izločkov ter rezultati v določenem času. V času pregleda smotrnosti bi bilo še prezgodaj za pridobitev (in oceno napredka z vidika) rezultatov večletnih naložb, financiranih v okviru kohezijske politike.

123. Komisija ugotavlja, da običajni razvoj programov pogosto vodi v povečanje in zmanjšanje financiranja v celotnem programskem obdobju.

Če se primerja znesek prioritete pred pregledom smotrnosti in po njem so vse neuspešne prioritete, preučene v okviru te revizije, izgubile rezervo za smotrnost, njihovi zneski pa so bili ob spremembi programa, opravljeni v okviru pregleda smotrnosti, zmanjšani.

124. Za programsko obdobje 2021–2027 je bil pregled smotrnosti nadomeščen z vmesnim pregledom, rezerva za smotrnost pa je bila nadomeščena z zneski prilagodljivosti. V uredbi o skupnih določbah so vsi elementi, potrebni za izvedbo vmesnega pregleda, opredeljeni v določbah v zvezi z vmesnim pregledom (člen 18) in spremembami programa (člen 24). Komisija trenutno ne vidi razloga za predstavitev nadaljnjih podrobnosti o vmesnem pregledu.

Poleg kohezijske politike je EU za pomoč državam članicam, da si opomorejo od posledic pandemije, ter za ponovni zagon gospodarstva EU v okviru zelenega in digitalnega prehoda vzpostavila doslej največjo finančno podporo prek instrumenta NextGenerationEU, ki vključuje mehanizem za okrevanje in odpornost. Instrument za okrevanje in odpornost ter instrument kohezijske politike se močno dopolnjujeta. Komisija meni, da ni velikega tveganja konkurence in prekrivanja med instrumentoma, zlasti glede na njun časovni okvir in izjemno potrebo po podpori v okviru okrevanja.

Komisija meni, da bodo države članice sprejele vse potrebne ukrepe, da bi zagotovile hitro uporabo obeh instrumentov, ter bo pozorno spremljala razmere in po potrebi pomagala državam članicam.

128. Organi upravljanja in revizijski organi morajo predložiti zagotovilo v skladu s členom 69(2). Vendar v zvezi s prispevki Unije, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, preverjanja upravljanja in revizije ne morejo preseči področja uporabe iz člena 95(3).

Za obdobje 2021–2027 bo financiranje, ki ni povezano s stroški, del programov, ki jih je odobrila ali spremenila Komisija.

Poleg tega je Komisija pripravljena pojasniti, da omejeno področje uporabe preverjanj in revizij v skladu z upoštevanim členom 95 uredbe o skupnih določbah 2021/1060 ne posega v potrebo po stalnem spremljanju ustreznih omogočitvenih pogojev glede pravil o javnem naročanju in državni pomoči na ravni programov s strani organov držav članic in Komisije.

Nazadnje bo Komisija skupaj z državami članicami preučila, na katerih naložbenih področjih in za katere vrste dejavnosti bi bilo mogoče najkoristneje razviti standardne modele financiranja, ki ni povezano s stroški.

Priporočilo 1 – V obdobju 2021–2027 čim boljše izkoristiti omogočitvene pogoje

Komisija sprejema priporočilo.

- a) Komisija bo ustrezno ukrepala v odborih za spremljanje programov skladov iz uredbe o skupnih določbah.
- b) Komisija opozarja, da v uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021/1060 ni uvedena nobena taka obveznost. Kljub temu bo na zahtevo teh dveh institucij predložila zahtevane informacije, tako da sprejema priporočilo.

Priporočilo 2 – Podlago za uspešen vmesni pregled za obdobje 2021–2027 pripraviti v zgodnji fazi

Komisija sprejema priporočilo.

- a) Komisija bo pred vmesnim pregledom države članice pravočasno obvestila o pristopu, ki ga je treba uporabiti, ob upoštevanju določb člena 18 nove uredbe o skupnih določbah. To bo med drugim vključevalo naložbene smernice za države članice v okviru evropskega semestra 2024.
- b) Komisija poudarja, da sklade z deljenim upravljanjem ter mehanizem za okrevanje in odpornost urejajo ločena pravila in se izvajajo v skladu z različnimi metodami izvrševanja proračuna. Uredba o skupnih določbah v členu 18 določa seznam elementov, ki se bodo upoštevali pri vmesnem pregledu, ocene mehanizma za okrevanje in odpornost pa ni med njimi. Zlasti če bodo nekatere ugotovitve ocene mehanizma za okrevanje in odpornost odražene v priporočilih za posamezne države, ki bodo sprejeta leta 2024 (člen 18(1), točka (a), uredbe o skupnih določbah 2021/1060), bodo upoštevane pri vmesnem pregledu.

Priporočilo 3 – Pojasniti pravila, na katerih temelji model financiranja, ki ni povezano s stroški

Komisija sprejema priporočilo.

- a) Komisija opozarja, da bi morale države članice v skladu s členom 95 nove uredbe o skupnih določbah 2021/1060 predlagati lastne prilagojene sheme financiranja, ki ni povezano s stroški, za vrste operacij, ki se jim zdijo primerne in za katere bodo zaprosile Komisijo za odobritev.
- b) Komisija opozarja, da morajo biti spremembe programa v skladu s postopkom iz člena 18 Uredbe (EU) 2021/1060 in ga upoštevati. Na podlagi te določbe bi morale države članice predložiti utemeljen zahtevek za spremembo, Komisija pa bo ocenila spremembo ter njeno skladnost z uredbo o skupnih določbah in uredbami za posamezne sklade, vključno z zahtevami na nacionalni ravni.

Priporočilo 4 – Pojasniti pristop za predložitev zagotovila o financiranju EU z modelom financiranja, ki ni povezano s stroški

Komisija sprejema priporočilo.

a) Komisija namerava v svoji revizijski strategiji opredeliti – in z revizijskimi organi razpravljati o tem, da to opredelijo tudi v svojih revizijskih strategijah –, kako revidirati sisteme, ki zagotavljajo zanesljivost podatkov o smotnosti, za namene poročanja o pogojih, ki jih je treba izpolniti, ali izloških/rezultatih, ki jih je treba doseči.

b) Glede na to, da preverjanja upravljanja in revizije ne morejo preseči področja uporabe iz člena 95(3) za odhodke v okviru shem financiranja, ki ni povezano s stroški, bo Komisija pojasnila, kako naj države članice Komisiji predložijo zagotovilo, zlasti s potrditvijo, da so ustrezni horizontalni omogočitveni pogoji v zvezi s pravili o javnem naročanju in državni pomoči za zadevni program izpolnjeni v celotnem obdobju.

Člen 15(5) uredbe o skupnih določbah določa, da Komisija ne povrne izdatkov, če omogočitveni pogoji niso izpolnjeni. To Komisiji omogoča, da sprejme ustrezne ukrepe zaradi neizpolnjevanja omogočitvenih pogojev, zlasti za pravila o javnem naročanju in državni pomoči.