

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”Prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken: en ambition snarare än verklighet”

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna I–V:

Prestationsinriktningen har i allt högre grad varit ett av sammanhållningspolitikens särdrag under de olika perioderna. Prestationsinriktningen ska bibehållas helt under programperioden 2021–2027 genom olika delar av de politiska åtgärderna. Nödvändiga villkor, den nya prestationsramen med halvtidsöversynen och prestationsbaserade finansieringsmodeller ska fortsatt bidra till att sammanhållningspolitiken behåller sin ställning som ett av EU:s mest avancerade politikområden när det gäller prestationsinriktning. I sitt förslag till den nya förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027 har kommissionen utgått från de positiva erfarenheterna av tidigare prestationsinstrument och samtidigt gjort nödvändiga Anpassningar.

VI. Särskilt när det gäller förhandsvillkoren betonar kommissionen att huvudmålet med dem var att se till att den strategiska, rättsliga och administrativa miljön kring de planerade EU-finansierade investeringarna främjar effektivitet och ändamålsenlighet.

VII. Prestationen under perioden 2014–2020 är inte bara beroende av det faktiska genomförandet av projekt utan även av output som främjar konkreta prestationer. För att resultaten enligt resultatindikatorerna i förordningen om gemensamma bestämmelser ska visa sig krävs längre tid. Därför har de inte tagits med i prestationsramen och kunde inte ha ingått i prestationsöversynen. Dessutom ger output enligt outputindikatorer och viktiga genomförandesteg en god indikation på huruvida en investering är på väg att uppnå sina mål och ge de förväntade resultaten.

På grundval av erfarenheterna kommer halvtidsöversynen för programmen 2021–2027 verkligen att vara helt annorlunda än prestationsöversynen under föregående period. Den kommer att omfatta en kvalitativ, flerdimensionell bedömning baserad på många olika faktorer för att fastställa programmets prestation i slutet av 2024 och kommer att vara inriktad på resultat. I förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027 finns en detaljerad beskrivning av alla faktorer som medlemsstaterna måste ta hänsyn till vid halvtidsöversynen (artikel 18 i förordningen om gemensamma bestämmelser).

VIII. ”Finansiering som inte är kopplad till kostnaderna” infördes sent under programperioden 2014–2020, vilket ledde till att medlemsstaterna använde den i begränsad utsträckning under perioden. Kommissionen anser att de sammanhållningspolitiska instrumenten och faciliteten för återhämtning och resiliens, som är en del av det ekonomiska stödet från NextGenerationEU för att främja en återhämtning från pandemins effekter och sätta fart på EU:s ekonomi igen, i hög grad kompletterar varandra.

IX. Kommissionen anser att prestationsramen för sammanhållningspolitiken 2014–2020, ett av de mest avancerade prestationsinriktade systemen för användning av EU-budgeten, har inneburit en verklig prestationskulturförändring i genomförandet av sammanhållningspolitiken. Den anser också att prestationsöversynen tillsammans med förhandsvillkoren och nya modeller för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, däribland förenklade kostnadsalternativ, har bidragit till ett nytt förhållningssätt till genomförandet, även om ytterligare förbättringar krävs och har införts för programperioden 2021–2027.

Det är inte lätt att koppla resursfördelning till prestation. Det är skälet till att kommissionen har utgått från erfarenheterna under föregående period och för perioden 2021–2027 har beslutat att föreslå en övergång från det automatiska, mekaniska systemet under programperioden 2014–2020 – som har

sina begränsningar – till ett mer övergripande system med en rad kvalitativa och kvantitativa inslag. Tillsammans kommer dessa att fastställa medlemsstaternas faktiska prestation: halvtidsöversynen kommer att länka samman resursfördelningen och det sätt på vilket medlemsstaterna används för att uppnå EU:s mål i linje med förordningen om gemensamma bestämmelser.

X. Kommissionen kan godta revisionsrättens rekommendationer och kommer att genomföra dem såsom förklaras närmare nedan i svaren på relevanta iakttagelser och rekommendationer.

XI. När medlemsstaterna utarbetar och genomför planerna för återhämtning och resiliens kommer kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt lärdomarna från genomförandet av sammanhållningsfonderna. Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens måste medlemsstaterna uppnå delmål och mål för att få utbetalningarna. Detta kommer att vara kärnan i genomförandet av faciliteten under de kommande åren.

IAKTTAGELSER

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 21 och 22:

Kommissionen understryker att förhandsvillkoren och deras kriterier fastställdes av medlagstiftarna efter interinstitutionella förhandlingar med rådet och Europaparlamentet.

Under perioden 2014–2020 utarbetade kommissionen en utförlig vägledning med närmare information om kriterierna.

Kommissionen noterar att den enligt artikel 19 i förordningen om gemensamma bestämmelser var rättsligt skyldig att ta ställning till varje fall individuellt och samtidigt se till att liknande fall behandlas på liknande sätt.

Kommissionen bedömde och motiverade varför dessa situationer var olika och krävde ett annat tillvägagångssätt. Att behandla dessa fall på samma sätt skulle inte ha varit i linje med EU-rätten, särskilt inte den allmänna proportionalitetsprincipen.

27. Det är svårt att kvantifiera de strategiska politiska ramarnas effekt på hur ändamålsenligt medlen används. Införandet av förhandsvillkor ledde dock till upprättandet av många strategiska politiska ramar som annars inte skulle ha funnits. Det har därmed gett en tydlig riktning åt användningen och förbättrat dess relevans och ändamålsenlighet. Denna utveckling i den politiska ramen har bekräftats av exempelvis den tematiska utvärderingen av ESF 2014–2018.

Ruta 4. Kommissionen betonar att förhandsvillkoret om statligt stöd var begränsat till ESI-fonderna.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 29 och 30:

Kommissionen bekräftar att endast det faktum att förhandsvillkor inte har uppfyllts i sig inte är tillräckligt för att hålla inne betalningar. Enligt artikel 19.5 i förordningen om gemensamma bestämmelser kan kommissionen endast hålla inne betalningar om det är nödvändigt för att undvika allvarliga hinder för det faktiska och effektiva uppfyllandet av den berörda prioriteringens specifika mål. Det bör också noteras att medlemsstaterna själva höll inne utbetalningar på olika sätt och i vissa fall inte valde några insatser på de berörda områdena.

32. Även om det i EU:s bestämmelser endast krävdes att medlemsstaterna skulle rapportera om förhandsvillkoren i den årliga genomföranderapporten eller strategiska rapporten 2017 väntade inte kommissionen på att den årliga genomföranderapporten skulle lämnas in 2017, utan övervakade regelbundet fullgörandet av handlingsplanerna sedan programmen godkändes. I praktiken informerade de flesta medlemsstater och regioner kommissionen om framstegen med att fullgöra handlingsplanerna via elektronisk kommunikation samt inom ramen för övervakningskommittéer och årliga möten.

Dessutom uppmanade kommissionen medlemsstaterna med kraft att rapportera tidigare än 2017 för att undvika flaskhalsar i bedömningen av hur förhandsvillkoren hade uppfyllts 2017. Det är skälet till att kommissionen införde en särskild SFC-modul genom vilken medlemsstaterna och regionerna lämnade in den officiella informationen om fullgörandet av handlingsplanerna. I denna modul finns det 1 485 formella utbyten mellan kommissionen och medlemsstaternas myndigheter om fullgörandet av handlingsplanerna mellan 2014 och 2019.

37. Kommissionen noterar att medlagstiftarna inte hade infört någon allmän skyldighet att informera Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas efterlevnad av de nödvändiga villkoren, varken för perioden 2014–2020 eller för perioden 2021–2027.

38. Den generella villkorlighetsordningen och de nödvändiga villkoren är två olika mekanismer med olika mål som uppnås med olika verktyg. I artikel 1 i förordning (EG) nr 2020/2092 fastställs ”de regler som är nödvändiga för att skydda unionens budget vid överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna”. De nödvändiga villkor som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 är, enligt definitionerna av dem, förutsättningar som måste föreligga för ”att de specifika målen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt”. I förordning (EU, Euratom) 2020/2092 klargörs det att ”[å]tgärderna inom ramen för denna förordning är nödvändiga särskilt i de fall då andra förfaranden som fastställs i unionens lagstiftning inte gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt”.

Kommissionen får föreslå åtgärder enligt rättsstatsförordningen om inte andra förfaranden enligt unionens lagstiftning gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt. Den nya generella villkorlighetsordningen kompletterar de sektorsspecifika instrumenten, exempelvis de nödvändiga villkor som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, som är en nödvändig förutsättning för en ändamålsenlig och effektiv användning av alla fonder som omfattas av de gemensamma bestämmelserna övergripande i samtliga program samt tematiskt beroende på vilka specifika mål som valts. Villkoren för kommissionens förslag och rådets antagande av åtgärder inom ramen för den generella villkorlighetsordningen fastställs i den rättsliga grunden. Kommissionen har dessutom utarbetat ett utkast till riktlinjer för tillämpningen av förordningen.

41. Förordningen om gemensamma bestämmelser gör det möjligt att ändra programmen, däribland delmålen, och i praktiken ändras de flesta program flera gånger under programperioden. Därigenom har medlagstiftarna erkänt att sammanhållningspolitikens sjuåriga programplaneringscykel är komplex, att det är svårt att fastställa delmål och mål i början av varje cykel och att det är möjligt att sådana mål och delmål kan förändras på vissa villkor.

50. Ändringarna av reglerna gjorde det möjligt för medlemsstaterna att justera och förtydliga indikatorerna för att kunna rapportera de uppnådda värdena på ett noggrannare sätt.

När det gäller outputindikatorer möjliggjorde inte den ursprungliga rättsliga bestämmelsen rapportering av faktiskt uppnådd output om den ingick i en större insats.

För de ekonomiska indikatorerna krävde de ursprungliga reglerna att beloppen skulle ha attesterats för kommissionen för att kunna beaktas i prestationsöversynen. Eftersom attesteringen kan ta flera månader skulle det faktiska brytdatumet för rapporteringen ha flyttats tillbaka några månader före slutet av 2018.

Första strecksatsen: Kommissionen betonar att ändringen av förordning (EU) nr 215/2014 infördes för att avhjälpa en inkonsekvens i den ursprungliga prestationsramen som i vissa fall inte gjorde det möjligt att rapportera output som faktiskt hade uppnåtts till fullo förrän hela insatsen hade slutförts.

Den ursprungliga bestämmelsen innehöll en inkonsekvens som bortsåg från att vissa typer av insatser kan bestå av flera projekt som fortlöpande kan ge output innan hela insatsen som de var en del av slutförs. I en stödordning för företag kan exempelvis flera företag få stöd som en del av en och samma

insats. I praktiken kanske dock inte stödet beviljas på samma gång för alla företag i samma insats. Enligt den ursprungliga lydelsen i artikel 5.3 kunde man inte rapportera den output som redan har uppnåtts genom enskilda slutförda projekt förrän hela insatsen faktiskt har slutförts.

Ändringen gjorde det möjligt för medlemsstaterna att rapportera output för insatser som ännu inte har slutförts, men möjliggjorde inte rapportering för oavslutade projekt.

Andra strecksatsen: Ändringen för att i prestationsöversynen kunna inkludera utgifter som uppkommit under 2018 men attesterats för kommissionen senast den 30 juni 2019 syftade till att korrigera en brist i genomförandeförordningens ursprungliga text, på liknande sätt som med rapporteringen om insatser som ännu inte har slutförts.

51. Den ekonomiska indikatorn för prestationsöversynen avser utgifter som uppstått och betalats av stödmottagarna senast den 31 december 2018 och attesterats för kommissionen.

Kommissionen ansåg att de delmål för den ekonomiska indikatorn som var felaktigt grundade på n+3-regeln skulle korrigeras före prestationsöversynen.

I linje med reglerna fick medlemsstater som hade fastställt sina ekonomiska delmål baserat på n+3-regeln justera dem i proportion till det ursprungliga felet. Syftet var att säkerställa att förfarandet är rättvist och att alla insatsområden behandlas lika i alla medlemsstater.

52. Kommissionen påpekar att ändringarna av reglerna som sagt korrigerade inkonsekvenser i den befintliga lagstiftningen som på ett omotiverat sätt skulle ha drabbat vissa insatsområden. Sådana rättsliga ändringar gjorde att medlemsstaterna kunde rapportera prestationsnivåer på ett noggrannare sätt genom att ta itu med befintliga inkonsekvenser och bristande flexibilitet. Kommissionen påminner också om att prestationsöversynen utfördes helt i enlighet med alla tillämpliga bestämmelser.

Redan före ändringen av genomförandeförordning (EU) nr 215/2014 var det möjligt att rapportera värden som hade uppnåtts i insatser för vilka alla tillhörande betalningar inte hade gjorts.

53. I förordningen om gemensamma bestämmelser definierades inte vederbörligen motiverade fall för en översyn på ett uttömmande sätt (bilaga II.5 i förordningen om gemensamma bestämmelser). Utan klagorandet i genomförandeförordning (EU) nr 215/2014 skulle kommissionen ha löpt risken att godta felaktigt beräknade delmål och mål som grund för frigörandet av resultatreserven. Detta skulle ha gjort förfarandet bristfälligt och minskat dess trovärdighet.

I enlighet med förordningen om gemensamma bestämmelser var det nödvändigt att beräkna resultatreserven med beaktande av indikatorerna i gällande programversion vid tidpunkten för prestationsöversynen.

62. Systemet för övervakning av prestationsuppgifter och bedömningen av det genom systemrevisioner begränsas inte av något brytdatum utan bygger snarare på en sammantagen bedömning av systemen under årens lopp, varvid ett urval av insatser kontrolleras och substansgranskas. De årliga kontrollrapporterna omfattar dessutom samtliga systemrevisioner fram till dess att garantipaketet lämnas in, även efter räkenskapsårets slut.

På detta sätt garanterade därför de årliga kontrollrapporterna och revisionsuttalandena för 2017–2018, som lämnades in i februari/mars 2019, prestationsuppgifternas tillförlitlighet för prestationsöversynen.

65. De allra flesta revisionsmyndigheter tog upp prestationsuppgifternas tillförlitlighet i sina revisioner av insatser redan innan detta formellt blev en rättslig skyldighet genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/886 av den 12 februari 2019, baserat på vägledning från kommissionen. Eftersom revisionerna av insatser bygger på ett slumpmässigt urval av attesterade utgifter är det dock inte alltid möjligt att kontrollera alla aspekter av uppgifternas tillförlitlighet (urvalet kanske inte omfattar insatser som bidrar till prestationsramens indikatorer eller insatser för

vilka de uppnådda värdena redan har rapporterats till kommissionen). I praktiken är därför det viktigaste sättet att försäkra sig om prestationsuppgifternas tillförlitlighet systemrevisioner av övervakningssystemet (tematiska revisioner), inte revisioner av insatserna. Regeländringen syftade därför till att öka garantins grund men var endast en del av garantiprocessen.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 68–70:

Kommissionen övervakade noga alla allvarliga brister i prestationsuppgifternas tillförlitlighet som hade identifierats genom revisionsmyndigheternas eller kommissionens eget revisionsarbete. I samtliga fall uppmanades programmyndigheterna att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. Prestationsöversynen kunde exempelvis inte genomföras för fyra program (program i Belgien, Litauen, Rumänien respektive Slovenien), eftersom kommissionen hade skickat förhandsunderrättelser om innehållen betalning på grund av brister som hade upptäckts rörande det sjätte nyckelkravet (övervakningssystemets och uppgifternas tillförlitlighet).

Prestationsöversynen genomfördes först när förfarandet om innehållande av betalning avbröts. Detta visar att kommissionen tog uppföljningen på allvar när brister upptäcktes.

74. Prestationsöversynen genomfördes i enlighet med den rättsliga grunden genom att bedöma prestationsramens indikatorer. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser skulle varje prioritering ha en ekonomisk indikator (se punkt 42 första strecksatsen i rapporten).

76. I den rättsliga ramen anges uttryckligen två villkor enligt vilka mellanliggande betalningar kan hållas inne vid ett allvarligt misslyckande att uppnå ett delmål.

Båda villkoren måste vara uppfyllda för att kommissionen ska kunna utnyttja sin rätt att hålla inne betalningar. Enligt artikel 22.6 kan dessutom medlemsstaterna överföra finansiella anslag till andra program eller prioriteringar som en eventuell korrigerande åtgärd.

Med tanke på den befintliga rättsliga ramen fanns det ingen rättslig grund för att hålla inne betalningar.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 79 och 80:

Kommissionen noterar att programmens normala utveckling ofta leder till att finansieringen ökar och minskar av skäl som även revisionsrätten har påpekat.

Vid en jämförelse av prioriteringarna omedelbart före och efter prestationsöversynen förlorade alla underpresterande prioriteringar som granskades i samband med denna revision sin resultatreserv och deras belopp minskades i den programändring som gjordes i samband med prestationsöversynen.

81. För programperioden 2021–2027 ersattes prestationsöversynen av halvtidsöversynen och resultatreserven ersattes av flexibilitetsbeloppen (artikel 18 i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027).

Flexibilitetsbeloppen kommer att vara obligatoriska och slutgiltigt fördelas först efter kommissionens beslut på grundval av halvtidsöversynen. Dessutom kommer flexibilitetsbeloppet i genomsnitt att täcka en mycket större andel av programresurserna än vad resultatreserven gjorde.

Allt som krävs för att genomföra halvtidsöversynen anges i bestämmelserna om halvtidsöversynen (artikel 18) och om programändringar (artikel 24) i förordningen om gemensamma bestämmelser. För närvarande ser kommissionen inga skäl att lägga fram ytterligare detaljer om halvtidsöversynen.

83. Utöver sammanhållningspolitiken lämnar EU ett aldrig tidigare skådat ekonomiskt stöd via NextGenerationEU, som omfattar faciliteten för återhämtning och resiliens, för att hjälpa medlemsstaterna att återhämta sig från pandemins effekter och sätta fart på EU:s ekonomi igen inom ramen för de gröna och digitala omställningarna. Faciliteten för återhämtning och resiliens och de

sammanhållningspolitiska instrumenten kompletterar i hög grad varandra. Kommissionen anser inte att det finns någon större risk för konkurrens och överlappningar mellan de två instrumenten, särskilt med tanke på de två instrumentens tidsram och det exceptionella behovet av stöd i samband med återhämtningen.

Enligt kommissionen kommer medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa ett snabbt utnyttjande av båda instrumenten. Kommissionen ska noggrant övervaka situationen och vid behov bistå medlemsstaterna.

Kommissionens gemensamma svar på punkt 99 och ruta 9:

Hur revisionen av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna ska ske framgår tydligt av förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020. I artikel 67.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges följande när det gäller finansiering som inte är kopplad till kostnaderna: ”Vad gäller den finansieringsform som avses i första stycket ska revisionen enbart syfta till att kontrollera att villkoren för ersättning har uppfyllts”.

När det gäller förvaltningskontroller infördes dock förtydliganden genom skäl 6 och punkt 4 i bilagan till den delegerade förordningen (EU) nr 694/2019, där det anges att förvaltningskontroller och revisioner inte bör ske för individuella investeringar, och att verifikat för underliggande utgifter varken bör omfattas av revision eller förvaltningskontroller.

För 2021–2027 kommer finansiering som inte är kopplad till kostnaderna att ingå i program som godkänns eller ändras av kommissionen.

102. För att främja en snabb och hållbar återhämtning efter covid-19-krisen enades EU:s lagstiftare nyligen om att införa en ny typ av prestationsbaserat finansieringsinstrument för att medlemsstaterna på ett ändamålsenligt sätt ska genomföra de reformer och investeringar som krävs för återhämtningen under de kommande åren. Det finns stora skillnader mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken när det gäller användningen av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, som omfattas av olika sektorsspecifika bestämmelser.

104. Kommissionen ska tillsammans med medlemsstaterna undersöka på vilka investeringsområden och för vilka typer av verksamheter man med störst fördel skulle kunna utveckla standardmodeller för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 105 och 106:

Kommissionen håller med om att medlemsstaterna måste garantera att de följer reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd. Förvaltningskontroller och revisioner får dock inte gå utöver vad som anges i artikel 95.3 i förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060, dvs. kontroll av att villkoren är uppfyllda för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Medlemsstaterna ges därför rättslig säkerhet i detta avseende.

I detta sammanhang kommer därför kommissionen även fortsättningsvis att övervaka att reglerna för EU:s inre marknad följs av medlemsstaterna och beivra påstådda överträdelser av sådana regler i sin roll som fördragets väktare.

Kommissionen är också villig att klargöra för medlemsstaterna hur garantier fungerar när prestationsbaserade finansieringssystem används och att kontrollernas och revisionernas begränsade omfattning enligt artikel 95 i förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060 inte påverkar behovet av kontinuerlig övervakning av tillämpliga nödvändiga villkor med avseende på reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 107 och 108:

Kommissionen håller med om att prestationsramen för sammanhållningspolitiken 2014–2020 utgjorde ett viktigt steg framåt för att åstadkomma en verklig förändring av prestationskulturen vid genomförandet av politiken. Dessutom var det ett banbrytande steg utan motstycke på global nivå för att öka prestationsinriktningen i finansieringen från EU:s budget.

Införandet av förhandsvillkor ledde till upprättandet av många strategiska politiska ramar som annars inte skulle ha funnits. Det har därmed gett en tydlig riktning åt användningen och förbättrat dess relevans och ändamålsenlighet.

Fördelningen av resultatreserven var ett första steg för att belöna programprioriteringar som var på god väg att uppnå delmålen för de mål i prestationsramen som ska uppnås vid avslutandet av programmen (2023). Prestationsbaserade finansieringsmodeller infördes för första gången under perioden 2014–2020 och kommer att främjas ytterligare under förhandlingarna om programmen för 2021–2027, om möjligt som en ändamålsenlig genomförandemodell.

Kommissionen håller med om att det inte är lätt att koppla resursfördelning till prestation. Det är skälet till att kommissionen har utgått från erfarenheterna under föregående period och för programperioden 2021–2027 har beslutat att föreslå en övergång från det automatiska, mekaniska systemet under programperioden 2014–2020 till ett mer övergripande system med en rad kvalitativa och kvantitativa inslag. Tillsammans kommer dessa att fastställa medlems faktiska prestation: halvtidsöversynen kommer att länka samman resursfördelningen och det sätt på vilket medlen används för att uppnå EU:s mål i linje med förordningen om gemensamma bestämmelser.

111. Kommissionen anser också att prestationsramen, inklusive resultatreserven som den utformades under perioden 2014–2020, för första gången gjorde det möjligt att bedöma prestationen inom en överenskommen ram med en uppsättning delmål för varje insatsområde. Jämfört med tidigare programperioder utgjorde detta i sig ett stort steg i riktning mot en prestationskultur för genomförandet av sammanhållningspolitiken.

Kommissionen noterar att den storlek på resultatreserven som medlagstiftaren fastställde i förordningen om gemensamma bestämmelser (6 % av det totala anslaget) syftade till att hitta en balans mellan att ge incitament åt programmen att uppnå sina delmål och att ta hänsyn till de inneboende svårigheterna med att genomföra komplexa instrument. Den syftade också till att undvika stora förändringar i anslagen, vilket skulle ha riskerat att undergräva både de mindre och de mer framgångsrika prioriteringarna. De förra riskerade att få en stor ökning av finansieringen utan att nödvändigtvis kunna absorbera den.

114. Förhandsvillkoren utformades för att ”fastställa de rätta förutsättningarna för en ändamålsenlig användning av medlen från början av programmen”.

Den omfattande vägledning som kommissionen utarbetade för medlemsstaterna och sina avdelningar 2014 minskade avsevärt risken för olika tolkningar.

I sin bedömning av förhandsvillkoren i medlemsstaterna var kommissionen enligt artikel 19 i förordningen om gemensamma bestämmelser rättsligt skyldig att ta ställning till varje fall individuellt men samtidigt se till att liknande fall behandlas på liknande sätt.

Tillsammans med de berörda medlemsstaterna och programmyndigheterna övervakade kommissionens avdelningar noggrant de förhandsvillkor vars handlingsplaner ännu inte hade färdigställts. Till följd av denna strikta övervakning slutförde medlemsstaterna faktiskt 98 % av handlingsplanerna inom tidsfristen för rapportering (augusti 2017), vilket revisionsrätten påpekar. Kommissionen tillämpade bestämmelserna (innehållande av betalningar till de berörda programmen) när de villkor som fastställts av medlagstiftarna var uppfyllda.

117. Den generella villkorlighetsordningen och de nödvändiga villkoren är två olika mekanismer med olika mål som uppnås med olika verktyg. I artikel 1 i förordning (EG) nr 2020/2092 fastställs ”de regler som är nödvändiga för att skydda unionens budget vid överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna”. De nödvändiga villkor som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 är, enligt definitionerna av dem, förutsättningar som måste föreligga för ”att de specifika målen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt”. I förordning (EU, Euratom) 2020/2092 klargörs det att ”[å]tgärderna inom ramen för denna förordning är nödvändiga särskilt i de fall då andra förfaranden som fastställs i unionens lagstiftning inte gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt”.

Kommissionen får föreslå åtgärder enligt rättsstatsförordningen om inte andra förfaranden enligt unionens lagstiftning gör det möjligt att skydda unionsbudgeten på ett effektivare sätt. Den nya generella villkorlighetsordningen kompletterar de sektorsspecifika instrumenten, exempelvis de nödvändiga villkor som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, som är en nödvändig förutsättning för en ändamålsenlig och effektiv användning av alla fonder som omfattas av de gemensamma bestämmelserna övergripande i samtliga program samt tematiskt beroende på vilka specifika mål som valts. Villkoren för kommissionens förslag och rådets antagande av åtgärder inom ramen för den generella villkorlighetsordningen fastställs i den rättsliga grunden. Kommissionen har dessutom utarbetat ett utkast till riktlinjer för tillämpningen av förordningen.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 119 och 120:

Ändringarna av genomförandelagstiftningen och förtydligandena av kriterierna utlöstes av behovet av att anpassa de ursprungliga målen och delmålen, vilka byggde på ursprungliga antaganden som med tiden kan ha visat sig vara felaktiga. För att prestationsöversynen skulle bli rättvis och tillförlitlig var det därför nödvändigt att anpassa sådana antaganden, mål och delmål, bl.a. genom förtydligandena i genomförandeförordning (EU) nr 215/2014 (ytterligare information finns i kommissionens svar på punkterna 51–53).

Kommissionen bedömde alla ansökningar om ändring av delmål på grundval av tillämpliga bestämmelser. Detta ledde till 82 % av reserven lagligen kunde frigöras.

121. Kommissionen anser att de prestationsuppgifter som användes för prestationsöversynen var tillräckligt tillförlitliga för att prestationsöversynen skulle vara meningsfull. På grundval av alla tillgängliga revisionsresultat och programchefernas kontroller uteslöts alla program med allvarliga brister i övervakningssystemets tillförlitlighet, vilka ännu inte hade åtgärdats vid tidpunkten för prestationsöversynen, från tilldelningen av resultatreserven tills bristerna hade åtgärdats (se kommissionens svar på punkterna 64–70).

I den rättsliga ramen anges uttryckligen två villkor enligt vilka mellanliggande betalningar kan hållas inne vid ett allvarligt misslyckande att uppnå ett delmål. Båda villkoren måste vara uppfyllda för att kommissionen ska kunna utnyttja sin rätt att hålla inne betalningar.

122. Prestationsöversynen genomfördes i enlighet med den rättsliga grunden genom att bedöma prestationsramens indikatorer.

Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 ska prestationsöversynen genomföras genom en bedömning av de genomförandesteg och indikatorer som ingår i prestationsramen. Logiken bakom sammanhållningspolitikens insatser gör att det finns ett följdförhållande mellan ekonomiska indikatorer/outputindikatorer och resultat över tid. Vid tidpunkten för prestationsöversynen skulle resultaten av fleråriga investeringar som finansieras inom ramen för sammanhållningspolitiken ännu inte ha visat sig (varför det också skulle ha varit för tidigt att bedöma framstegen).

123. Kommissionen noterar att programmens normala utveckling ofta leder till att finansieringen ökar och minskar under hela programperioden.

Vid en jämförelse av prioriteringarna före och efter prestationsöversynen förlorade alla underpresterande prioriteringar som granskades i samband med denna revision sin resultatreserv och deras belopp minskades i den programändring som gjordes i samband med prestationsöversynen.

124. För programperioden 2021–2027 ersattes prestationsöversynen av halvtidsöversynen och resultatreserven ersattes av flexibilitetsbeloppen. Allt som krävs för att genomföra halvtidsöversynen anges i bestämmelserna om halvtidsöversynen (artikel 18) och om programändringar (artikel 24) i förordningen om gemensamma bestämmelser. För närvarande ser kommissionen inga skäl att lägga fram ytterligare detaljer om halvtidsöversynen.

Utöver sammanhållningspolitiken lämnar EU ett aldrig tidigare skådat ekonomiskt stöd via NextGenerationEU, som omfattar faciliteten för återhämtning och resiliens, för att hjälpa medlemsstaterna att återhämta sig från pandemins effekter och sätta fart på EU:s ekonomi igen inom ramen för de gröna och digitala omställningarna. Faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska instrumenten kompletterar i hög grad varandra. Kommissionen anser inte att det finns någon större risk för konkurrens och överlappningar mellan de två instrumenten, särskilt med tanke på de två instrumentens tidsram och det exceptionella behovet av stöd i samband med återhämtningen.

Enligt kommissionen kommer medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa ett snabbt utnyttjande av båda instrumenten. Kommissionen ska noggrant övervaka situationen och vid behov bistå medlemsstaterna.

128. Förvaltnings- och revisionsmyndigheterna måste lämna garantier enligt artikel 69.2. När det gäller bidrag från unionen på grundval av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna får dock förvaltningskontroller och revisioner inte gå utöver den omfattning som anges i artikel 95.3.

För 2021–2027 kommer finansiering som inte är kopplad till kostnaderna att ingå i program som godkänns eller ändras av kommissionen.

Kommissionen är dessutom villig att klargöra att kontrollernas och revisionernas begränsade omfattning enligt artikel 95 i förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060 inte påverkar behovet av att medlemsstaternas myndigheter och kommissionen på programnivå kontinuerligt övervakar tillämpliga nödvändiga villkor med avseende på reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd.

Slutligen ska kommissionen tillsammans med medlemsstaterna undersöka på vilka investeringsområden och för vilka typer av verksamheter man med störst fördel skulle kunna utveckla standardmodeller för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna.

Rekommendation 1 – Utnyttja de nödvändiga villkoren på bästa sätt under perioden 2021–2027

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a) Kommissionen kommer att agera i enlighet med detta i övervakningskommittéerna för program i fonder som omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser.

b) Kommissionen noterar att det inte finns någon sådan skyldighet i förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060. På begäran av dessa två institutioner kommer kommissionen dock att lägga fram den begärda informationen och godtar därmed rekommendationen.

Rekommendation 2 – Lagg grunden tidigt för en ändamålsenlig halvtidsöversyn för perioden 2021–2027

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a) Kommissionen kommer i god tid före halvtidsöversynen att informera medlemsstaterna om vilken strategi som ska tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 18 i den nya förordningen om gemensamma bestämmelser. Detta kommer bland annat att omfatta investeringsvägledning till medlemsstaterna inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2024.

b) Kommissionen understryker att fonderna med delad förvaltning och faciliteten för återhämtning och resiliens omfattas av särskilda regler och genomförs enligt olika metoder för budgetens genomförande. I artikel 18 i förordningen om gemensamma bestämmelser finns en förteckning över faktorer som kommer att beaktas vid halvtidsöversynen, men utvärderingen av faciliteten för återhämtning och resiliens hör inte till dem. Om vissa resultat från utvärderingen av faciliteten för återhämtning och resiliens återspeglas i de landsspecifika rekommendationer som ska antas 2024 (artikel 18.1 a i förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060) kommer de att beaktas vid halvtidsöversynen.

Rekommendation 3 – Klargör de regler som ligger till grund för finansieringsmodellen ”finansiering som inte är kopplad till kostnaderna”

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a) Kommissionen noterar att medlemsstaterna enligt artikel 95 i den nya förordningen om gemensamma bestämmelser (EU) 2021/1060 bör föreslå sina egna skräddarsydda system för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna för de typer av insatser som de anser lämpliga och för vilka de kommer att begära kommissionens godkännande.

b) Kommissionen noterar att programändringarna måste ligga i linje med och följa förfarandet i artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060. På grundval av denna bestämmelse bör medlemsstaterna lämna in en motiverad begäran om ändring. Kommissionen bedömer därefter ändringen och dess överensstämmelse med förordningen om gemensamma bestämmelser och de fondspecifika förordningarna, inbegripet krav på nationell nivå.

Rekommendation 4 – Klargör hur garantier ska lämnas för EU-finansiering genom modellen ”finansiering som inte är kopplad till kostnaderna”

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a) Kommissionen har för avsikt att i sin egen revisionsstrategi fastställa hur man granskar system för att säkerställa prestationsuppgifternas tillförlitlighet för rapportering av de villkor som ska uppfyllas eller den output/de resultat som ska uppnås, och även uppmana revisionsmyndigheterna att fastställa detta i sina revisionsstrategier.

b) Med tanke på att förvaltningskontroller och revisioner inte kan gå utöver den omfattning som anges i artikel 95.3 ska kommissionen, för utgifter i system för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, klargöra hur medlemsstaterna ska lämna garantier till kommissionen, särskilt genom att bekräfta att respektive övergripande nödvändiga villkor med avseende på reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd är uppfyllda för det berörda programmet under hela perioden.

Enligt artikel 15.5 i förordningen om gemensamma bestämmelser ska kommissionen inte ersätta utgifter om de nödvändiga villkoren inte är uppfyllda. Detta gör det möjligt för kommissionen att vidta lämpliga åtgärder om det nödvändiga villkorets kriterier inte är uppfyllda, särskilt med avseende på reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd.