ODPOVEDE EURÓPSKEJ KOMISIE A EURÓPSKEJ SLUŽBY PRE VONKAJŠIU ČINNOSŤ (ESVČ)

NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

Podpora EÚ na cezhraničnú spoluprácu so susednými krajinami

Cenná podpora, ale vykonávanie sa začalo veľmi neskoro a treba vyriešiť problémy s koordináciou

Obsah

I. STRUČNÉ ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ 2

II. ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA HLAVNÉ PRIPOMIENKY EDA 3

1. Komplementárnosť programov ENI CBC s inými programami financovanými z prostriedkov EÚ 3

2. Výber, monitorovanie a podávanie správ 4

3. Programy NEXT a výhľad do budúcnosti 4

III. ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA ZÁVERY A ODPORÚČANIA EDA 5

Odporúčanie 1 – Zlepšiť koordináciu medzi programami 5

Odporúčanie 2 – Zvýšiť zapájanie delegácií EÚ 6

Odporúčanie 3 – Prispôsobiť nástroj IT na oznamovanie podvodov 6

Odporúčanie 4 – Poskytnúť usmernenia k monitorovaniu udržateľnosti po ukončení projektu 6

Odporúčanie 5 – Konzultovať o veľkých projektoch v oblasti infraštruktúry so všetkými relevantnými útvarmi 7

Odporúčanie 6 – Zlepšiť používanie spoločných ukazovateľov 7

Tento dokument obsahuje odpovede Európskej komisie a Európskej služby pre vonkajšiu činnosť na pripomienky uvedené v osobitnej správe Európskeho dvora audítorov v súlade s článkom 259 nariadenia o rozpočtových pravidlách. Tento dokument sa uverejní spolu s osobitnou správou.

I. STRUČNÉ ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ

Cezhraničné programy pozdĺž vonkajších pozemných a námorných hraníc EÚ predstavujú jedinečnú formu spolupráce medzi členskými štátmi a susednými partnerskými krajinami. Táto spolupráca umožňuje intenzívnejšie medziľudské kontakty a výmeny na regionálnej a miestnej úrovni a zahŕňa širokú škálu aktérov (obce, mimovládne organizácie, univerzity atď.). Programy cezhraničnej spolupráce (ďalej len „CBC“) podporované z nástroja európskeho susedstva (ďalej len „ENI“) na roky 2014 – 2020 sú vysoko cenené zo strany všetkých zainteresovaných strán a vo všeobecnosti sa považujú za úspešné spôsoby spájania EÚ s jej susednými krajinami v rámci spoločných výziev a priorít, pričom jadrom spolupráce je zodpovednosť a partnerstvo.

Spolupráca zohráva jedinečnú úlohu ako jeden z nástrojov zahraničnej politiky EÚ. Programy ENI CBC v mnohých prípadoch umožnili spoluprácu, ktorá by sa v opačnom prípade neuskutočnila alebo by bola z politických dôvodov zložitá, ako napríklad spolupráca medzi Izraelom a jeho susednými arabskými krajinami. Cezhraničná spolupráca teda predstavuje dôležitý apolitický nástroj budovania dôvery. Je to jej hlavná výhoda a pridaná hodnota, ktorú uznávajú všetci zapojení partneri.

Programy ENI CBC majú kľúčový význam aj pri odstraňovaní rozdielov v rozvoji pohraničných oblastí a riešení výziev, ktoré presahujú štátne hranice, napr. zmena klímy alebo dopravné spojenia. Keďže v programoch ENI CBC sa riešia takéto výzvy prostredníctvom osobitného modelu riadenia spolupráce, ukázali sa ako účinný nástroj pre spoločné riešenia.

Komisia víta celkový záver osobitnej správy EDA, v ktorom sa potvrdzuje, že z programov ENI CBC sa poskytla **regiónom na obidvoch stranách vonkajšej hranice EÚ relevantná a cenná podpora**. Vzhľadom na načasovanie mohol audit nevyhnutne zachytiť iba čiastočné výsledky programov ENI CBC, ktorých úplné vykonávanie sa začalo v roku 2019. Kompletné výsledky budú známe až po ich ukončení, teda v roku 2025.

Komisia uznáva, že je vždy možné zlepšiť komplementárnosť medzi nástrojmi EÚ zavedenými na tom istom území. Vítame záujem delegácií EÚ získať viac informácií o spolupráci a viac sa do nej zapojiť. Rovnako vítame záver EDA týkajúci sa potreby užšieho zapojenia delegácií EÚ a domnievame sa, že sa pri ňom musia dodržiavať pravidlá riadenia týchto programov v rámci prístupu zdieľaného riadenia.

Komisia uznáva niektoré výzvy, ktorým v minulosti čelilo vykonávanie programov ENI CBC, napríklad oneskorený začiatok programov, niektoré nedostatky v rámci monitorovania výsledkov alebo nedostatočný prístup k nástrojom podávania správ o boji proti podvodom. Komisia tieto problémy riešila začlenením programov ENI CBC do celkového rámca Interreg v rámci politiky súdržnosti. „Programy Interreg NEXT“, ako sa teraz nazývajú, budú v rokoch 2021 – 2027 využívať výhody zjednodušeného právneho rámca, nových postupov a nepretržitej vysokej úrovne angažovanosti napriek bezprecedentným výzvam, ktoré priniesla ruská vojenská agresia proti Ukrajine. Programy Interreg NEXT budú hlavným pilierom podpory EÚ pre Ukrajinu a jej občanov na ich európskej ceste prostredníctvom budovania kapacít a podpory vzťahov spolupráce s EÚ a jej pohraničnými regiónmi.

II. ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA HLAVNÉ PRIPOMIENKY EDA

1. Komplementárnosť programov ENI CBC s inými programami financovanými z prostriedkov EÚ

Komisia víta hlavnú pripomienku EDA, že programy ENI CBC boli vypracované participatívnym spôsobom a mali určené priority podľa spoločných výziev pohraničných regiónov. Takisto poznamenáva, že EDA uznal, že tematické ciele vybrané v rámci programov boli v súlade s príslušnou analýzou výziev a nedostatkov jednotlivých regiónov[1] a že občianska spoločnosť zohrala dôležitú úlohu pri určovaní potrieb a priorít zúčastnených regiónov[2].

Komisia podporuje a presadzuje koordináciu medzi programami a nástrojmi EÚ s cieľom posilniť synergie medzi nimi a predísť dvojitému financovaniu. Vítame pripomienku EDA, že Komisia vyvinula úsilie, aby sa vyhla dvojitému financovaniu projektov a identifikovala možné synergie[3]. Komisia vydala aj odporúčanie pre programy v tomto zmysle. Okrem toho program INTERACT a projekt TESIM (projekt technickej pomoci Komisie na podporu programov ENI CBC) vytvorili v júli 2020 s podporou Komisie platformu na dialóg Zlepšovanie synergií v oblasti Stredozemia. Táto platforma je otvorená pre všetky programy Interreg na roky 2021 – 2027, ktoré sa realizujú v Stredozemí, a uľahčuje intenzívnejšiu koordináciu počas programovania aj vykonávania. Komisia takisto poznamenáva, že EDA uznal koordinačné úsilie vynaložené v rámci projektu TESIM, programu INTERACT a samotných programov ENI CBC[4].

Riadiace orgány sú zodpovedné za zabezpečenie synergií a predchádzanie duplicite alebo dvojitému financovaniu. V tomto ohľade Komisia nesúhlasí s tým, že prebiehajúca koordinácia je „nedostatočná“ a že „neexistuje dostatočná štruktúrovaná koordinácia“[5].

Komisia a ESVČ považujú za dôležité, aby sa delegácie EÚ viac zapájali do programov ENI CBC a Interreg NEXT[6]. V právnom rámci pre politiku súdržnosti sa však jasne vymedzuje úloha Komisie pri vykonávaní programov. V rámci zdieľaného riadenia sú za výber projektov a monitorovanie na úrovni projektu zodpovedné zúčastnené krajiny a orgány zodpovedné za programy, nie Komisia.

Pokiaľ ide o programy na roky 2021 – 2027, Komisia výrazne zjednodušila postupy vytvárania programov v rámci opatrení politiky súdržnosti. Zrušilo sa najmä určovanie orgánov zodpovedných za programy, čo by malo pomôcť zabrániť oneskoreniam zisteným v období 2014 – 2020[7] a zrýchliť začiatok budúcich programov.

[1] Pozri pripomienku EDA v bode 15.

[2] Pozri pripomienku EDA v bode 22.

[3] Pozri pripomienku EDA v bode 23.

[4] Pozri pripomienku EDA v bode 28.

[5] Pozri pripomienku EDA v bode 29.

[6] Pozri pripomienku EDA v bode 31.

[7] Pozri pripomienku EDA v bode 33.

2. Výber, monitorovanie a podávanie správ

Komisia víta závery EDA týkajúce sa postupu výberu, ktorý sa považuje za „do veľkej miery transparentný a navrhnutý na výber najvhodnejších projektov ENI CBC“, a úlohy Komisie a orgánov zodpovedných za programy pri poskytovaní užitočných usmernení k vykonávaniu projektov a zmierňovaniu rizika podvodu. Berieme na vedomie zistenia EDA týkajúce sa plánovanej (dobrej) výkonnosti projektov, ako aj niektorých slabších cezhraničných vplyvov v menšej časti kontrolovaných projektov. Na začiatku októbra 2022 Komisia získala od orgánov zodpovedných za programy informácie, že nedostatky, ktoré identifikoval EDA, sa medzičasom aspoň čiastočne riešia[8]. Napríklad výstavba cestného hraničného priechodu v poľskej obci Malhowice, ktorý posilní cezhraničný rozmer projektu regionálnej cesty 885, prebieha a mala by byť dokončená v roku 2025. Podľa informácií od orgánov zodpovedných za programy boli všetky oneskorené kontroly na mieste z ročného plánu na obdobie 2020 – 2021 vykonané do konca júna 2022.

Pokiaľ ide o rámec monitorovania programov a podávania správ o nich, všetky programy si vybrali aspoň jeden spoločný ukazovateľ výstupu podľa priority, vďaka čomu má agregácia na úrovni programov ENI CBC hodnovernú úroveň[9]. Na podporu programov je naplánovaná ďalšia práca, a to aj prostredníctvom technickej pomoci, s cieľom pomôcť presne zaviesť systém ukazovateľov na úrovni projektov.

3. Programy NEXT a výhľad do budúcnosti

Komisia víta skutočnosť, že EDA uznal, že zmeny nového právneho rámca a postupov na roky 2021 – 2027 odrážajú poznatky získané z minulosti. Komisia je presvedčená, že zavedené opatrenia na zjednodušenie prinesú hmatateľné výhody pre programy, pre ich vykonávanie, ako aj pre prijímateľov projektov. Komisia sa domnieva, že novými nariadeniami sa stanovuje viac ako dostatočne spoľahlivý systém na identifikáciu akýchkoľvek nedostatkov v systémoch riadenia a kontroly programov bez nepriaznivých dôsledkov a dlhých oneskorení, ktoré vznikali v rámci predchádzajúceho postupu určovania[10]. Podobne Komisia vníma iba výhody a žiadne významné riziká pri uplatňovaní zjednodušeného postupu pre veľké projekty v oblasti infraštruktúry. Právne predpisy stále umožňujú Komisii vyjadriť stanovisko pred výberom projektu, ale tento zásah by nemal oddialiť vykonávanie takýchto projektov.

Komisia sa domnieva, že nedostatky v rámci systémov monitorovania programov ENI CBC a podávania správ o nich, ktoré identifikoval EDA, sú vhodne riešené v nových nariadeniach. Programy musia uplatňovať výkonnostný rámec politiky súdržnosti a stanoviť jasný systém spoločných ukazovateľov výstupu a výsledku. Komisia konzistentne vyzývala na to, aby programy využívali tieto spoločné ukazovatele, a všetky programy Interreg NEXT sa rozhodli využiť nové spoločné ukazovatele výstupu a výsledku, vďaka čomu sa v programoch na roky 2021 – 2027 dosiahne oveľa vyššia úroveň agregácie v porovnaní s rokmi 2014 – 2020[11].

Prijatie viacročného strategického dokumentu bolo naozaj oneskorené z dôvodu ruskej vojenskej agresie voči Ukrajine. Bol však prijatý 12. augusta.

Z dôvodu ruskej vojenskej agresie voči Ukrajine boli pozastavené všetky činnosti EÚ v oblasti spolupráce s Ruskom a Bieloruskom a programy spolupráce s týmito dvomi krajinami na roky

[8] Pozri pripomienky EDA v bodoch 59 a 66.

[9] Pozri pripomienku EDA v bode 61.

[10] Pozri pripomienku EDA v bode 77.

[11] Pozri pripomienku EDA v bode 81.

2021 – 2027 sa pravdepodobne v blízkej budúcnosti nezačnú. Napriek veľmi náročnému politickému kontextu pretrváva nadšenie a vysoká miera odhodlania k spolupráci v rámci južného susedstva v oblasti Stredozemia.

Navyše spolupráca s Ukrajinou a Moldavskou republikou získava ďalší impulz a význam, keď bol obidvom krajinám priznaný štatút kandidátskej krajiny EÚ. Program Interreg poskytuje Ukrajine a Moldavskej republike jedinečnú príležitosť priamo sa zúčastniť na programoch so zdieľaným riadením. Programy Interreg NEXT vďaka investíciám do vzdelávania, zdravia, zelenej infraštruktúry alebo riadenia prekračovania hraníc pomôžu riešiť rôzne výzvy a naliehavé potreby pohraničných regiónov v partnerských krajinách a poskytnú regionálnym a miestnym zainteresovaným stranám neoceniteľné príležitosti na zvýšenie kapacít prostredníctvom spoločných projektov s ich partnermi spomedzi členských štátov. Komisia vyvíja maximálne úsilie, aby posilnila túto spoluprácu, a to tak finančne, ako aj prispôsobením právneho rámca. Takisto robí všetko pre to, aby prijala nové programy do konca roka 2022 s cieľom umožniť čo najskorší začiatok novej spolupráce a investícií v pohraničných regiónoch.

III. ODPOVEDE KOMISIE A ESVČ NA ZÁVERY A ODPORÚČANIA EDA

Odporúčanie 1 – Zlepšiť koordináciu medzi programami

Komisia by mala:

a) pri posudzovaní návrhov programov Interreg NEXT posúdiť, či sa programy s čiastočným geografickým presahom zaviazali zabezpečiť koordináciu medzi programami, komplementárnosť a synergie;

b) v rámci svojej monitorovacej úlohy overovať účinné vykonávanie zavedenej koordinácie medzi programami.

Cieľový dátum vykonania pre a): 31. decembra 2022

Cieľový dátum vykonania pre b): 30. júna 2023

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Pokiaľ ide o bod a), všetky programy Interreg na roky 2021 – 2027 vrátane programov Interreg NEXT musia vo svojom programovom dokumente opísať, ako zohľadňujú komplementárnosť a synergie s ostatnými programami a nástrojmi financovania [článok 17 ods. 3 písm. b) bod (ii) nariadenia o programe Interreg]. Komisia teda počas posudzovania kvality programov a pred ich schválením posudzuje, či je táto podmienka splnená. Súčasťou je aj opis toho, ako orgány zodpovedné za programy zamýšľajú koordinovať činnosť s ostatnými zdrojmi financovania EÚ vrátane financovania určeného na dvojstrannú spoluprácu EÚ s partnerskými krajinami. Koordinácia môže mať rôznu podobu v závislosti od zložitosti, kontextu a geografických osobitostí programu.

Pokiaľ ide o bod b), Komisia overí, či orgány zodpovedné za programy zavádzajú do svojich programov Interreg NEXT koordináciu medzi programami.

Odporúčanie 2 – Zvýšiť zapájanie delegácií EÚ

Komisia by vo svojej poradnej funkcii mala systematicky zapájať ako pozorovateľov ESVČ a príslušné delegácie EÚ do práce výborov pre spoločné programovanie a spoločných monitorovacích výborov.

Cieľový dátum vykonania: 31. marca 2023

Komisia toto odporúčanie prijíma.

GR pre regionálnu a mestskú politiku je zodpovedným GR za riadenie programov ENI CBC a Interreg NEXT, a preto zastupuje Európsku komisiu v monitorovacích výboroch. Tak ako pri všetkých programoch politiky súdržnosti, vedúce GR zváži program každého monitorovacieho výboru a zabezpečí vhodné zastúpenie Komisie, ako aj kolegov z Európskej služby pre vonkajšiu činnosť a delegácií EÚ.

Komisia zabezpečí systematickú výmenu dokumentácie monitorovacieho výboru s príslušnými kolegami vrátane kolegov z Európskej služby pre vonkajšiu činnosť a delegácií EÚ. Táto prax je už zavedená pre niektoré programy ENI CBC, napr. program ENI CBC pre oblasť Stredozemia.

Komisia zdôrazňuje, že výbory pre spoločné programovanie nie sú formálne subjekty zapojené do programov. Vytvárajú ich zúčastnené krajiny na *ad hoc* základe s cieľom vypracovať nové programové dokumenty. Po prijatí programov v roku 2022 tieto výbory zaniknú.

Odporúčanie 3 – Prispôsobiť nástroj IT na oznamovanie podvodov

Komisia by mala orgánom pre boj proti podvodom v krajinách mimo EÚ (uvedených v dohodách o financovaní) umožniť oznamovať potenciálne nezrovnalosti priamo prostredníctvom systému riadenia nezrovnalostí.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2023

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Prístup pre nové oznamujúce orgány a používateľov je technicky možný. Môže byť a bude udelený. Komisia by však rada zdôraznila, že vzhľadom na súčasnú dostupnú úroveň ľudských zdrojov môže poskytovanie odbornej prípravy, usmernení a pomoci novým používateľom predstavovať výzvu. Komisia takisto poznamenáva, že v krajinách mimo EÚ využívajúcich pomoc EÚ môžu existovať na vnútroštátnej úrovni problémy pri oznamovaní nezrovnalostí prostredníctvom systému riadenia nezrovnalostí.

Odporúčanie 4 – Poskytnúť usmernenia k monitorovaniu udržateľnosti po ukončení projektu

Komisia by mala poskytnúť usmernenia vo forme poradenstva a podpory týkajúce sa monitorovania udržateľnosti projektov (financovaných z programov ENI CBC a Interreg NEXT), pričom odporúča, aby projekty presahujúce určitú hodnotu a/alebo s infraštruktúrnou zložkou podávali správu riadiacim orgánom o udržateľnosti ich výsledkov po ukončení projektu.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2023

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Udržateľnosť projektov je dôležitá zásada pre uskutočňovanie všetkých politík EÚ. Komisia bude proaktívne riešiť otázku udržateľnosti projektov ENI CBC počas podujatí na výmenu skúseností pre orgány zodpovedné za programy, ako je konzultačná a koordinačná skupina pre programy ENI CBC, a/alebo na stretnutiach monitorovacieho výboru.

Komisia zdôrazňuje, že pre programy Interreg NEXT je dĺžka trvania operácií regulačnou požiadavkou podľa článku 65 nariadenia o spoločných ustanoveniach na roky 2021 – 2027. Orgány zodpovedné za programy budú sledovať dĺžku trvania v súlade s touto požiadavkou.

Odporúčanie 5 – Konzultovať o veľkých projektoch v oblasti infraštruktúry so všetkými relevantnými útvarmi

Vzhľadom na strategický význam veľkých projektov v oblasti infraštruktúry v bilaterálnych vzťahoch s partnerskými krajinami by Komisia mala zabezpečiť, aby Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku (GR REGIO) konzultovalo so všetkými príslušnými generálnymi riaditeľstvami, Európskou službou pre vonkajšiu činnosť a s delegáciami EÚ o zozname plánovaných projektov a súvisiacich koncepčných dokumentoch.

Cieľový dátum vykonania: 31. decembra 2022

Komisia toto odporúčanie prijíma.

GR pre regionálnu a mestskú politiku v súlade s článkom 57 ods. 3 a 4 nariadenia o programe Interreg na roky 2021 – 2027 dostane zoznam plánovaných veľkých projektov v oblasti infraštruktúry, ako aj koncepčné dokumenty obsahujúce informácie o mieste, rozpočte, hlavnom partnerovi a partneroch, ako aj o hlavných cieľoch a výsledkoch veľkých projektov v oblasti infraštruktúry, ktoré sa majú financovať v rámci programov Interreg NEXT. GR pre regionálnu a mestskú politiku bude konzultovať so všetkými relevantnými útvarmi vrátane ESVČ a delegácií EÚ o zoznamoch aj koncepčných dokumentoch.

Odporúčanie 6 – Zlepšiť používanie spoločných ukazovateľov

Pri preskúmaní návrhu programov Interreg NEXT by Komisia mala posúdiť konzistentnosť ukazovateľov a podporovať čo najširšie využitie spoločných ukazovateľov výstupu a výsledku.

Cieľový dátum vykonania: okamžite

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Intenzívnejšie využívanie spoločných ukazovateľov bolo zakotvené v nariadeniach na obdobie 2021 – 2027. V nariadeniach sa stanovuje systematický prístup k výkonnosti, monitorovaniu a hodnoteniu a uvádzajú sa spoločné ukazovatele výstupu a výsledku, ktoré sa majú používať v čo možno najväčšom rozsahu. To sa týka aj programov Interreg NEXT a Komisia kontroluje konzistentnosť ukazovateľov počas posudzovania kvality všetkých návrhov programov. Metodické opisy spoločných ukazovateľov výstupu a výsledku sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie SWD(2021) 198.