



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE IN EVROPSKE SLUŽBE ZA ZUNANJE DELOVANJE (ESZD)

NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Podpora EU čezmejnemu sodelovanju
s sosednjimi državami

Koristna podpora, vendar se je izvajanje začelo zelo pozno,
obravnavati pa bo treba tudi težave pri usklajevanju

Kazalo

I. ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA KRATKO	2
II ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA.....	3
1. Dopolnjevanje čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva z drugimi programi, ki jih financira EU	3
2. Izbiranje, spremljanje in poročanje	4
3. Programi NEXT in obeti za prihodnost	4
III. ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA.....	5
Priporočilo 1 – Izboljšanje usklajevanja med programi	5
Priporočilo 2 – Okrepiti vključenost delegacij EU	6
Priporočilo 3 – Prilagoditev informacijskega orodja za prijavo goljufij	6
Priporočilo 4 – Zagotavljanje smernic za spremljanje trajnostnosti po zaključku projektov	6
Priporočilo 5 – Posvetovanja z vsemi ustreznimi službami v zvezi z velikimi infrastrukturnimi projekti	7
Priporočilo 6 – Krepitev uporabe skupnih kazalnikov	7

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije in Evropske službe za zunanje delovanje na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 finančne uredbe in se objavi skupaj s posebnim poročilom.

I. ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA KRATKO

Čezmejni programi ob zunanjih kopenskih in morskih mejah EU so edinstvena oblika sodelovanja med državami članicami in sosednjimi partnerskimi državami. To sodelovanje omogoča okrepljene medosebne stike in izmenjave na regionalni in lokalni ravni ter vključuje širok nabor akterjev (občine, nevladne organizacije, univerze itd.). Vsi deležniki zelo cenijo programe čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva za obdobje 2014–2020 in jih na splošno dojemajo kot uspešne načine povezovanja EU in njenih sosednjih držav v zvezi s skupnimi izzivi in prednostnimi nalogami, pri čemer sta v središču tega sodelovanja prevzemanje odgovornosti in partnerstvo.

Sodelovanje ima edinstveno vlogo kot del nabora orodij zunanje politike EU. V številnih primerih so programi čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva omogočili sodelovanje, ki ga sicer ne bi bilo ali pa bi se zaradi političnih razlogov soočalo s težavami; na primer sodelovanje med Izraelom in njegovimi arabskimi sosedami. Čezmejno sodelovanje kot tako predstavlja pomembno nepolitično orodje za krepitev zaupanja. To je pomembna prednost in dodana vrednost, ki jo priznavajo vsi udeleženi partnerji.

Programi čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva so ključnega pomena tudi pri odpravljanju vrzeli v razvoju obmejnih območij in reševanju izzivov, ki presegajo nacionalne meje, kot so podnebne spremembe ali prometne povezave. Pri obravnavanju teh vprašanj s posebnim modelom upravljanja sodelovanja se je izkazalo, da je čezmejno sodelovanje evropskega instrumenta sosedstva učinkovit instrument za skupne rešitve.

Komisija pozdravlja skupni zaključek iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča, ki potrjuje, da se je s programi čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva zagotavljala **ustrezna in koristna podpora regijam na obeh straneh zunanje meje EU**. Glede na časovno umestitev je lahko revizija le delno zajela rezultate čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva, ki se je v celoti začelo izvajati leta 2019. Popolni rezultati bodo znani šele ob zaključku leta 2025.

Komisija priznava, da je vedno mogoče izboljšati dopolnjevanje instrumentov EU, ki se izvajajo na istem ozemlju. Pozdravljamo interes delegacij EU, da postanejo bolj angažirane in bolj obveščene o sodelovanju. Pozdravljamo tudi zaključek Računskega sodišča o potrebi po tesnejšem sodelovanju delegacij EU in menimo, da je treba pri takem sodelovanju spoštovati pravila o upravljanju za te programe v okviru pristopa deljenega upravljanja.

Komisija priznava nekatere težave, ki so se v preteklosti pojavljale pri izvajanju čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva, kot so pozen začetek programov, določene slabosti pri spremljanju rezultatov ali nezadosten dostop do orodij za poročanje o boju proti goljufijam. Komisija je ta vprašanja obravnavala z vključitvijo čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva v splošni okvir Interreg v okviru kohezijske politike. „Programi Interreg NEXT“, kot se zdaj imenujejo, bodo imeli kljub izzivom brez primere, ki jih je povzročila ruska vojaška agresija proti Ukrajini, v obdobju 2021–2027 koristi od poenostavljenega pravnega okvira, novih postopkov in stalne visoke ravni zavezanosti Programi Interreg NEXT bodo v središču podpore EU Ukrajini in njenim prebivalcem na njihovi evropski poti, saj bodo krepili zmogljivosti in spodbujali sodelovanje z EU v njenih obmejnih regijah.

II ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

1. Dopolnjevanje čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva z drugimi programi, ki jih financira EU

Komisija pozdravlja glavno opažanje Evropskega računskega sodišča, da so bili programi čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva oblikovani na participativen način in da so bile opredeljene prioritete, usklajene s skupnimi izzivi obmejnih regij. Ugotavlja tudi, da je Evropsko računsko sodišče priznalo, da so bili tematski cilji, izbrani v programih, skladni z njihovo analizo izzivov in slabosti regij¹ ter da je imela civilna družba pomembno vlogo pri opredeljevanju potreb in prioritete sodelujočih regij².

Komisija spodbuja in promovira usklajevanje med programi in orodji EU za krepitev sinergij med njimi in preprečevanje dvojnega financiranja. Pozdravljamo opažanje Evropskega računskega sodišča, da si je Komisija prizadevala preprečiti dvojno financiranje projektov in opredeliti možne sinergije³. Komisija je v zvezi s tem izdala tudi priporočilo za programe. Poleg tega sta program Interact in projekt TESIM (projekt Komisije za tehnično pomoč, ki podpira programe čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva) ob podpori Komisije julija 2020 vzpostavila platformo za dialog „Izboljšanje sinergij v Sredozemlju“. Ta platforma je odprta za vse programe Interreg za obdobje 2021–2027, ki se izvajajo v Sredozemlju, in omogoča boljše usklajevanje med načrtovanjem in izvajanjem programov. Komisija je seznanjena tudi s priznanjem Evropskega računskega sodišča, da si projekt TESIM prizadeva za usklajevanje programa Interact in samih programov čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva⁴.

Za zagotavljanje sinergij in preprečevanje podvajanja ali dvojnega financiranja so odgovorni organi upravljanja. V zvezi s tem se Komisija ne strinja, da je usklajevanje, ki se izvaja, „nezadostno“ in da „ni strukturiranega usklajevanja“⁵.

Komisija in ESZD menita, da je pomembno, da so delegacije EU bolj vključene v programe čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva in programe Interreg NEXT⁶. Vendar pravni okvir za kohezijsko politiko jasno opredeljuje vlogo Komisije pri izvajanju programov. V okviru deljenega upravljanja so za izbiro projektov in spremljanje na ravni projektov odgovorne sodelujoče države in organi, pristojni za programe, in ne Komisija.

Za programe za obdobje 2021–2027 je Komisija znatno poenostavila postopke za vzpostavitev programov v okviru ukrepov kohezijske politike. Zlasti je odpravila imenovanje organov, pristojnih za programe, kar naj bi pripomoglo k preprečevanju zamud, ugotovljenih v obdobju 2014–2020⁷, in pospešilo začetek prihodnjih programov.

¹ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 15.

² Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 22.

³ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 23.

⁴ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 28.

⁵ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 29.

⁶ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 31.

⁷ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 33.

2. Izbiranje, spremljanje in poročanje

Komisija pozdravlja zaključke Evropskega računskega sodišča o izbirnem postopku, za katerega je ugotovilo, da je „večinoma transparenten in zasnovan tako, da je omogočal izbor najprimernejših projektov čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva“, ter o vlogi Komisije in organov upravljanja pri zagotavljanju koristnih smernic o izvajanju projektov in zmanjševanju tveganja goljufij. Seznanjeni smo z ugotovitvami Evropskega računskega sodišča v zvezi z napovedano (visoko) smotrnostjo projektov in nekaterimi šibkejšimi čezmejnimi učinki pri manjšem delu revidiranih projektov. Komisija je v začetku oktobra 2022 od organov, pristojnih za programe, pridobila informacije, da se pomanjkljivosti, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, medtem vsaj delno odpravljajo⁸. Gradnja cestnega mejnega prehoda v Malhowicah na Poljskem, ki bo okrepila čezmejno razsežnost projekta regionalne ceste 885, na primer, poteka in bi morala biti končana leta 2025. Glede na informacije, prejete od organov, pristojnih za programe, so bili vsi zapoznani pregledi na kraju samem iz letnega načrta za obdobje 2020–2021 izvedeni do konca junija 2022.

Kar zadeva okvir spremljanja in poročanja za programe, so vsi programi izbrali vsaj en skupni kazalnik izločkov na prednostno nalogo, kar omogoča verjetno raven združevanja na ravni čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva⁹. Načrtuje se nadaljnje delo v podporo programom, vključno s tehnično pomočjo, da se jim pomaga pravilno vzpostaviti sistem kazalnikov na ravni projektov.

3. Programi NEXT in obeti za prihodnost

Komisija pozdravlja priznanje Evropskega računskega sodišča, da spremembe novega pravnega okvira in postopkov za obdobje 2021–2027 odražajo izkušnje, pridobljene v preteklosti. Komisija je prepričana, da bodo uvedeni ukrepi za poenostavitev zagotovili oprijemljive koristi za programe in njihovo izvajanje ter za upravičence projektov. Komisija meni, da nove uredbe zagotavljajo več kot dovolj trden sistem za ugotavljanje morebitnih pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in kontrole programov, brez negativnih posledic in dolgotrajnih zamud, ki jih je povzročal prejšnji postopek imenovanja¹⁰. Komisija prav tako vidi le prednosti in nobenih večjih tveganj pri uporabi poenostavljenega postopka za velike infrastrukturne projekte. Zakonodaja Komisiji še vedno omogoča, da poda svoje mnenje pred izborom projekta, vendar to posredovanje ne bi smelo odložiti izvajanja takih projektov.

Komisija meni, da so bile pomanjkljivosti sistemov spremljanja in poročanja za čezmejno sodelovanje evropskega instrumenta sosedstva, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, ustrezno obravnavane v novih uredbah. Programi morajo uporabljati okvir smotrnosti, ki se uporablja v kohezijski politiki, in vzpostaviti jasen sistem skupnih kazalnikov izločkov in rezultatov. Komisija je programe dosledno spodbujala k uporabi teh skupnih kazalnikov, vsi programi Interreg NEXT pa so se odločili za uporabo novih skupnih kazalnikov izločkov in rezultatov, zaradi česar bo raven združevanja za programe za obdobje 2021–2027 precej višja kot v obdobju 2014–2020¹¹.

Sprejetje večletnega strateškega dokumenta je bilo dejansko odloženo zaradi ruske vojaške agresije proti Ukrajini. Vendar je bil sprejet 12. avgusta.

⁸ Glej opažanji ERS št. 59 in št. 66.

⁹ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 61.

¹⁰ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 77.

¹¹ Glej opažanje Evropskega računskega sodišča št. 81.

Zaradi ruske vojaške agresije proti Ukrajini so vse dejavnosti sodelovanja EU z Rusijo in Belorusijo začasno ustavljene, programi sodelovanja z obema državama za obdobje 2021–2027 pa se v bližnji prihodnosti verjetno ne bodo začeli. Kljub zelo zahtevnim političnim razmeram še vedno ostajata navdušenje in visoka stopnja zavezanosti sodelovanju v južnem sosedstvu na območju Sredozemlja.

Poleg tega sodelovanje z Ukrajino in Republiko Moldavijo pridobiva dodaten zagon in pomen, saj je obema državama podeljen status kandidatke za članstvo v EU. Interreg je edinstvena priložnost za Ukrajino in Republiko Moldavijo, da sta neposredno del programov deljenega upravljanja. Z naložbami v izobraževanje, zdravje, zeleno infrastrukturo ali upravljanje mejnih prehodov bodo programi Interreg NEXT pomagali pri spopadanju z različnimi izzivi in nujnimi potrebami obmejnih regij v partnerskih državah ter regionalnim in lokalnim deležnikom ponudili neprecenljive priložnosti za povečanje njihovih zmogljivosti prek skupnih projektov s partnerji iz držav članic. Komisija si po najboljših močeh prizadeva za okrepitev tega sodelovanja, in sicer tako finančno kot tudi s prilagoditvijo pravnega okvira. Prizadeva si tudi za sprejetje novih programov do konca leta 2022, da bi lahko čim prej začela novo sodelovanje in naložbe v obmejnih regijah.

III. ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Priporočilo 1 – Izboljšanje usklajevanja med programi

Komisija naj:

- (a) pri pregledu osnutkov programov Interreg NEXT oceni, ali so bili pri programih z delnim geografskim prekrivanjem sprejete zaveze za zagotavljanje usklajevanja, dopolnjevanja in sinergij med programi;**
- (b) v svoji nadzorni vlogi preverja učinkovito izvajanje vzpostavljenega usklajevanja med programi.**

Ciljni rok za izvedbo za točko (a): 31. december 2022

Ciljni rok za izvedbo za točko (b): 30. junij 2023

Komisija sprejema to priporočilo.

Kar zadeva točko (a), morajo imeti vsi programi Interreg za obdobje 2021–2027, vključno z Interreg NEXT, v svojem programskem dokumentu opis, kako se upoštevajo dopolnjevanje in sinergije z drugimi programi in instrumenti financiranja. (Člen 17(3)(b)(ii) uredbe Interreg). Komisija zato med ocenjevanjem kakovosti programov in pred odobritvijo oceni, ali je ta zahteva izpolnjena. To vključuje opis, kako se nameravajo organi, pristojni za programe, usklajevati z drugimi tokovi financiranja EU, tudi za dvostransko sodelovanje EU s partnerskimi državami. Usklajevanje se lahko razlikuje glede na kompleksnost, okoliščine in geografske posebnosti programa.

V zvezi s točko (b) bo Komisija preverjala, ali organi, pristojni za programe, izvajajo usklajevanje med programi Interreg NEXT.

Priporočilo 2 – Okrepiti vključenost delegacij EU

Komisija naj v svoji svetovalni vlogi ESZD in ustrezne delegacije EU sistematično vključuje kot opazovalke pri delu skupnih odborov za načrtovanje programov in skupnih nadzornih odborov.

Ciljni rok za izvedbo: 31. marec 2023

Komisija sprejema to priporočilo.

GD za regionalno in mestno politiko je vodilni generalni direktorat za upravljanje programov čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva in Interreg NEXT, zato zastopa Evropsko komisijo v nadzornih odborih. Tako kot pri vseh programih kohezijske politike bo vodilni generalni direktorat upošteval agendo vsakega nadzornega odbora in zagotovil ustrezno zastopanost Komisije ter sodelavcev Evropske službe za zunanje delovanje in delegacij EU.

Komisija bo zagotovila sistematično izmenjavo dokumentacije nadzornih odborov z ustreznimi kolegi, vključno s tistimi v Evropski službi za zunanje delovanje in delegacijah EU. Ta praksa se že uporablja za nekatere programe čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva, npr. za program čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva za Sredozemlje.

Komisija poudarja, da skupni odbori za načrtovanje programov niso formalni programski organi. Sodelujoče države jih ustanovijo priložnostno, da napišejo nove programske dokumente. Ko bodo programi sprejeti, bodo leta 2022 ukinjeni.

Priporočilo 3 – Prilagoditev informacijskega orodja za prijavo goljufij

Komisija naj organom za boj proti goljufijam v državah, ki niso članice EU (ki so opredeljeni v sporazumih o financiranju), omogoči, da o morebitnih nepravilnostih poročajo neposredno prek sistema za upravljanje nepravilnosti.

Ciljni rok za izvedbo: 31. december 2023

Komisija sprejema priporočilo.

Dostop do novih poročevalskih organov in uporabnikov je tehnično mogoč. Dostop se lahko odobri in se tudi bo. Vendar želi Komisija poudariti, da je glede na trenutno raven razpoložljivih človeških virov morda težko zagotoviti usposabljanje, usmerjanje in pomoč novim uporabnikom. Komisija ugotavlja tudi, da lahko v državah, ki niso članice EU in prejemajo pomoč EU, obstajajo vprašanja glede pristojnosti za poročanje o nepravilnostih prek sistema za upravljanje nepravilnosti na nacionalni ravni.

Priporočilo 4 – Zagotavljanje smernic za spremljanje trajnostnosti po zaključku projektov

Komisija naj v obliki svetovanja in podpore zagotovi smernice za spremljanje trajnostnosti projektov (ki se financirajo iz programov čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva in programov Interreg NEXT), in sicer naj priporoči, da je treba za projekte, ki so nad določeno vrednostjo in/ali imajo infrastrukturno komponento, organom upravljanja poročati o trajnostnosti njihovih rezultatov po zaključku.

Ciljni rok za izvedbo: 31. december 2023

Komisija sprejema to priporočilo.

Trajnostnost projektov je pomembno načelo pri izvajanju vseh politik EU. Komisija bo vprašanje trajnostnosti projektov čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva proaktivno obravnavala na dogodkih za izmenjavo izkušenj za organe, pristojne za programe, kot je skupina za posvetovanje in usklajevanje čezmejnega sodelovanja evropskega instrumenta sosedstva, in/ali na sestankih nadzornih odborov.

Komisija poudarja, da je za programe Interreg NEXT trajnost operacij regulativna zahteva v skladu s členom 65 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027. V skladu s to zahtevo bodo trajnost spremljali organi, pristojni za programe.

Priporočilo 5 – Posvetovanja z vsemi ustreznimi službami v zvezi z velikimi infrastrukturnimi projekti

Glede na strateški pomen velikih infrastrukturnih projektov pri dvostranskih odnosih s partnerskimi državami naj Komisija zagotovi, da se Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) o seznamu načrtovanih projektov in z njimi povezanih obvestilih o konceptu posvetuje z vsemi ustreznimi generalnimi direktorati, Evropsko službo za zunanje delovanje in delegacijami EU.

Ciljni rok za izvedbo: 31. december 2022

Komisija sprejema to priporočilo.

V skladu s členom 57(3) in (4) uredbe o Interreg za obdobje 2021–2027 bo GD za regionalno in mestno politiko prejel sezname načrtovanih velikih infrastrukturnih projektov ter obvestila o konceptih, v katerih bodo navedeni lokacija, proračun, vodilni partner in partnerji ter glavni cilji in rezultati velikih infrastrukturnih projektov, ki naj bi se financirali v okviru programov Interreg NEXT. GD za regionalno in mestno politiko se bo o seznamih in obvestilih o konceptih posvetoval z ustreznimi službami, vključno z ESZD in delegacijami EU.

Priporočilo 6 – Krepitev uporabe skupnih kazalnikov

Komisija naj pri pregledu osnutkov programov Interreg NEXT oceni skladnost kazalnikov in spodbuja kar se da pogosto uporabo skupnih kazalnikov izločkov in rezultatov.

Ciljni rok za izvedbo: takoj

Komisija sprejema to priporočilo.

Okrepljena uporaba skupnih kazalnikov je določena v uredbah za obdobje 2021–2027. Uredbe določajo sistematičen pristop k smotrnosti, spremljanju in vrednotenju ter skupne kazalnike izločkov in rezultatov, ki jih je treba uporabljati v čim večjem obsegu. To velja tudi za programe Interreg NEXT, Komisija pa preverja skladnost kazalnikov med ocenjevanjem kakovosti vseh osnutkov programov. Metodološki opisi skupnih kazalnikov izločkov in rezultatov so opisani v delovnem dokumentu služb Komisije SWD(2021) 198.