

Posebno poročilo

Prilagajanje pravil kohezijske politike za odzivanje na COVID-19

Uporaba sredstev je prožnejša, vendar
je potreben razmislek o kohezijski politiki
kot orodju za odzivanje na krize



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–08
Odziv EU na posledice pandemije COVID-19	01–03
Spremembe pravil kohezijske politike za obdobje 2014–2020 s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU	04–07
Vloge in pristojnosti	08
Obseg revizije in revizijski pristop	09–13
Opažanja	14–85
Komisija je pravila prilagodila hitro, vendar se lahko zaradi ukrepov obstoječi izzivi še zaostrijo	14–42
Hiter trifazni odziv EU za spremembo pravnega okvira kohezijske politike v manj kot letu dni	15–21
Komisija je prilagodila kohezijsko politiko, da bi državam članicam pomagala pri spopadanju s posledicami pandemije COVID-19	22–27
Zakonodajne spremembe lahko zaostrijo nekatere izzive kohezijske politike, ki so obstajali pred krizo, in ustvarijo nove	28–42
Pravočasna pomoč Komisije državam članicam je pripomogla k hitrejši odobritvi sprememb programov	43–56
Pomoč Komisije je bila pravočasna in je ustrezala potrebam držav članic	44–49
Komisija je spremembe programov v okviru pobud CRII, CRII+ in REACT-EU odobrila veliko hitreje od povprečja pred pandemijo	50–54
Komisija je izvajala potrebne preglede, vendar ti niso bili vedno dobro dokumentirani	55–56
Države članice so s pomočjo ukrepov dodelile precejšnja dodatna sredstva zdravstvu, zaposlovanju in podpori podjetjem	57–69
Države članice so s pomočjo pobud CRII/CRII+ prerazporedile 10 % finančnih sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020	58–63
Sredstva iz pobude REACT-EU so programirana predvsem za programe zaposlovanja, zdravstva in podpore podjetjem, na splošno podobno kot prerazporeditve na podlagi pobud CRII/CRII+	64–66

Prožnost, zagotovljena s pobudo CRII+, je pomenila skoraj 13 milijard EUR prihranka za nacionalne proračune, vendar manj sredstev na splošno za naložbe kohezijske politike 67–69

Komisija namerava oceniti rezultate ukrepov, vendar bo podatke kazalnikov težko smiselno združiti 70–81

Sistem Komisije za spremljanje omogoča ločeno spremljanje ukrepov v okviru pobude REACT-EU, ne pa tudi v okviru pobud CRII/CRII+ 71–72

Komisija je določila kazalnike za COVID-19, čeprav jih ni opredelila, njihova uporaba pa ni obvezna 73–79

Komisija namerava v naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 zajeti tako pobudi CRII/CRII+ kot pobudo REACT-EU 80–81

Kohezijska politika se pogosto uporablja za odziv na krizne razmere, vendar Komisija ni analizirala učinka na njene dolgoročne cilje 82–85

Zaključki in priporočila 86–94

Priloga

Priloga I – Glavne značilnosti in namen ukrepov v okviru pobud CRII/CRII+ in REACT-EU

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I EU je od začetka leta 2020 dalje sprejela vrsto ukrepov za spopadanje z izzivi, ki jih je prinesla pandemija COVID-19. Kohezijska politika je bila pri tem odzivu udeležena s tremi zakonodajnimi akti o spremembi pravil za programsko obdobje 2014–2020. Komisija je marca leta 2020 pripravila pobudo v odziv na koronavirus (CRII). Z njo je uvedla poenostavitve ter likvidnostne ukrepe in ukrepe za prožnost. Aprila leta 2020 je bila z naložbeno pobudo v odziv na koronavirus plus (CRII+) okrepljena prožnost, ki je bila uvedena marca, zagotovljena pa je bila tudi možnost 100-odstotnega sofinanciranja EU za eno leto. Decembra 2020 so bila državam članicam s pomočjo pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU) zagotovljena sredstva v višini 50,4 milijarde EUR kot povečanje financiranja iz kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

II Sodišče je v tej reviziji preučilo, ali je Komisija s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU dobro prilagodila pravila kohezijske politike za obdobje 2014–2020 in tako državam članicam zagotovila prožnejšo uporabo skladov kohezijske politike pri odzivanju na pandemijo COVID-19. To revizijo je izvedlo, ker so bile spremembe zakonodajnega okvira kohezijske politike, ki je eno najpomembnejših področij politike EU, bistvene in ker je javnost zanimalo, ali so ukrepi državam članicam pomagali pri spopadanju s pandemijo. Poročilo Sodišča je bilo pripravljeno ob takem času, da bo Komisija njegove ugotovitve lahko pravočasno upoštevala tako pri naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 kot pri pripravi okvira kohezijske politike za obdobje po letu 2027.

III Sodišče je ugotovilo, da je Komisija na splošno dobro prilagodila pravila kohezijske politike za obdobje 2014–2020, tako da so države članice lahko prožneje izkoristile sklade kohezijske politike. EU se je po velikem izbruhu pandemije v Evropi marca leta 2020 odzvala hitro, saj je v manj kot dveh mesecih uvedla zakonodajne ukrepe za mobilizacijo neporabljenih sredstev s pobudama CRII/CRII+ in v manj kot letu dni zagotovila dodatna sredstva s pobudo REACT-EU. S temi ukrepi so bile spremenjene nekatere ključne značilnosti kohezijske politike, kot je njena osredotočenost na manj razvite regije. Države članice, ki so imele leta 2020 na voljo več sredstev, so bile v ugodnejšem položaju za uporabo ukrepov CRII/CRII+. S pobudo REACT-EU pa so bila vsem državam članicam razdeljena dodatna sredstva, ki jih je treba uporabiti do leta 2023 in dejansko zagotavljajo „premostitveno financiranje“ med obdobjema 2014–2020 in 2021–2027.

IV S pobudama CRII/CRII+, ki sta omogočali prerazporeditev sredstev in 100-odstotno sofinanciranje EU, je poraba sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020 ostala na pravi poti v času, ko je pandemija resno posegla v redno gospodarsko dejavnost. Precejšnja nova sredstva, zagotovljena s pobudo REACT-EU, so državam članicam omogočila financiranje dodatnih naložb, vendar pa se je povečal pritisk za njihovo porabo. Navedene spremembe zakonodajnega okvira so pomenile tudi dodatno delo v zvezi z načrtovanjem programov. To je povečalo upravno obremenitev organov upravljanja in dodatno zakasnilo začetek obdobja 2021–2027.

V Komisija je zagotovila pravočasno pomoč državam članicam za izvajanje pobud CRII/CRII+ in REACT-EU. Skrajšala je čas, potreben za obravnavo in odobritev sprememb programov, kar zadeva pobudi CRII/CRII+, čeprav je – vendar le za malo – zgrešila cilj, ki je v uredbi določen za pobudo REACT-EU.

VI Sodišče je ugotovilo, da je prožnost pri prenosih iz pobud CRII/CRII+ povzročila precejšnje prerazporejanje sredstev. Države članice so med naložbenimi področji in znotraj njih prenesle približno 10 % finančnih sredstev kohezijske politike, to je 35 milijard EUR, kar je precejšen znesek ob upoštevanju, da je pandemija izbruhnila proti koncu programskega obdobja. Ta dodatna sredstva so namenile zdravstvu in podpori podjetjem, pri čemer so sredstva večinoma prerazporejale s področij, povezanih z energijo in okoljem ter raziskavami in inovacijami. Kar zadeva pobudo REACT-EU, je bilo do junija 2022 programiranih 86 % njenih sredstev, ki so večinoma usmerjena v zaposlovanje, zdravstvo in podporo podjetjem.

VII Sistem Komisije za spremljanje omogoča ločeno spremljanje ukrepov v okviru pobude REACT-EU, ne pa tudi v okviru pobud CRII/CRII+. Komisija se lahko pri oceni dosežkov svojih ukrepov odzivanja na krizo opre tudi na neobvezne kazalnike za COVID-19. Ker pa ni skupnih opredelitev, obstaja tveganje, da bo imela težave pri tolmačenju združenih podatkov, ki jih sporočajo države članice.

VIII Dosežki operativnih programov za obdobje 2014–2020 bodo zbrani v okviru naknadnega vrednotenja, ki ga mora Komisija opraviti do 31. decembra 2024. Komisija namerava v naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 zajeti tako pobudi CRII/CRII+ kot pobudo REACT-EU, čeprav ji v zvezi s prvonavedenima pobudama ni naložena posebna zahteva po vrednotenju.

IX Kohezijska politika je bila v preteklosti pogosto uporabljena kot orodje za odzivanje na krizne razmere, vendar pa dolgoročni učinek take uporabe še ni bil formalno ocenjen. Zaradi pravil za obdobje 2021–2027, ki temeljijo na prožnosti, ki je bila uvedena s pobudama CRII/CRII+, bo sklade kohezijske politike lažje uporabiti za odzivanje na nepričakovane dogodke. To lahko povzroči tveganje, da bo ponavljajoča se uporaba kohezijske politike v odziv na krize vplivala na njen prvenstveni cilj krepitve ekonomske in socialne kohezije med regijami.

X Sodišče Komisiji priporoča, naj:

- opravi analizo, kako uporaba sredstev kohezijske politike za odzivanje na krize vpliva na dolgoročne cilje te politike,
- pozorno spremlja črpanje sredstev REACT-EU in po potrebi zagotovi ciljno usmerjeno podporo s poudarkom na rezultatih.

Uvod

Odziv EU na posledice pandemije COVID-19

01 Virus SARS-CoV-2 je bil v Evropi prvič zaznan na začetku leta 2020, in sicer 24. januarja, ko so bili v Franciji potrjeni prvi primeri okužbe¹. Nato se je hitro razširil po celi celini. Do sredine marca leta 2020 so bili primeri okužbe zabeleženi v vseh državah članicah EU², Svetovna zdravstvena organizacija pa je Evropo razglasila za epicenter svetovne pandemije³.

02 Izbruh virusa in ukrepi za varovanje javnega zdravja, ki so bili sprejeti za omejitev njegovega širjenja, so sprožili največje družbene in gospodarske pretese doslej. Številna podjetja so se spopadala z pomanjkanjem likvidnosti in solventnostnimi tveganji. Gospodarstvo EU se je leta 2020 skrčilo za 6 %⁴. Na svetovni ravni je kriza povzročila najglobljo recesijo po drugi svetovni vojni⁵.

03 Države članice so že v začetku leta 2020 začele sprejemati številne gospodarske in fiskalne ukrepe, da bi omilile posledice tega velikega pretresa za državljane, delavce in podjetja. EU pa je olajšala uporabo ekspanzivnih nacionalnih fiskalnih politik z omilitvijo pravil o državni pomoči in proračunskih pravil⁶ ter z zagotavljanjem neposredne finančne podpore državam članicam, na primer prek Solidarnostnega sklada Evropske unije in instrumenta za nujno pomoč v Uniji. Sprejela je tudi vrsto sprememb zakonodajnega okvira kohezijske politike in ustvarila nove proračunske instrumente (glej [okvir 1](#)).

¹ Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC), [Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus – third update](#), 31. januar 2020.

² ECDC, [Novel coronavirus disease 2019 pandemic – sixth update](#), 12. marec 2020.

³ Svetovna zdravstvena organizacija (SZO), [Uvodni nagovor generalnega direktorja SZO na informativnem sestanku za medije o COVID-19](#), zabeležen 13. marca 2020.

⁴ [European Economic Forecast, Spring 2021](#), dokument institucije št. 149, maj 2021, str. 20.

⁵ Svetovna banka, [EU regular economic report 7](#), 2021.

⁶ COM(2021) 105 final, [Eno leto po izbruhu COVID-19: odziv fiskalne politike](#), 3. marec 2021, str. 4.

Okvir 1

Novi proračunski instrumenti za spopadanje s krizo zaradi pandemije COVID-19

Proračun EU se določi v večletnem finančnem okviru za obdobje sedmih let, pri čemer je večina njegovih sredstev predhodno dodeljena državam članicam. Ta proračunski okvir ni zagotavljal zadostne prožnosti za namenitev dodatnih sredstev spopadanju s krizo, zlasti ne v zadnjem letu obdobja večletnega finančnega okvira, ko so bile za večino sredstev že prevzete obveznosti.

Zato se je EU v letu 2020 na pandemijo COVID-19 finančno odzivala predvsem z vzpostavitvijo novih instrumentov, kot sta [podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah](#) (SURE) in pobuda [Next Generation EU](#) (NGEU) s proračunoma 100 oziroma 807 milijard EUR.

Pobuda NGEU je bila uradno sprejeta 14. decembra 2020. Sestavljajo jo novi [mehanizem za okrevanje in odpornost](#) (RRF), ki predstavlja večji del svežnja, [pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope](#) (REACT-EU) v obliki povečanja sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020 in dodatna sredstva za druge obstoječe instrumente EU.

Za razliko od rednega proračuna EU, ki se financira pretežno s prispevki držav članic, se ti novi instrumenti izjemoma financirajo s sredstvi, ki si jih Komisija v imenu držav članic izposodi na kapitalskih trgih.

Spremembe pravil kohezijske politike za obdobje 2014–2020 s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU

04 Kohezijska politika je eno največjih področij politike v proračunu EU, saj ji je za obdobje 2014–2020 dodeljenih 355 milijard EUR (vsi zneski v poročilu so v tekočih cenah). Njen glavni cilj je zmanjšati razvojna neravnovesja med različnimi regijami. Financira se iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada (ESS) in Kohezijskega sklada, pravila, ki urejajo uporabo vseh teh skladov, pa so določena v uredbi o skupnih določbah.

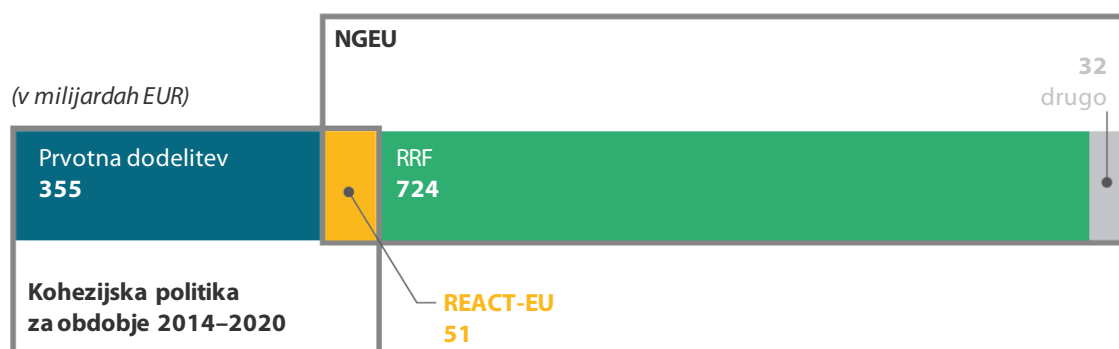
05 Financiranje iz kohezijske politike je s programi, ki so že v teku in jih izvajajo neposredno države članice, zagotovilo okvir za preusmerjanje še razpoložljivih sredstev za kritje potreb po financiranju, nastalih zaradi krize, ki jo je povzročila pandemija COVID-19. Da bi bila uporaba skladov kohezijske politike pri spopadanju s krizo lažja in prožnejša, je Komisija uvedla spremembe uredbe o skupnih določbah in uredbe o ESRR. Te veljajo za programsko obdobje 2014–2020, v okviru katerega se lahko

financirajo naložbe do konca leta 2023. Glavni cilj Komisije je bil državam članicam zagotoviti dodatno prožnost in likvidnost v času krize.

06 Komisija se je na pandemijo odzvala z zakonodajnimi spremembami pravil kohezijske politike, naštetimi spodaj.

- Marca 2020 je bila z **naložbeno pobudo v odziv na koronavirus (CRII)** uvedena vrsta poenostavitve, likvidnostnih ukrepov in rešitev za prožnost, katerih namen je bil pomagati državam članicam pri odzivanju na nujne potrebe, med drugim potrebe v zdravstvu, malih in srednjih podjetjih (MSP) in na trgih dela.
- Aprila 2020 je bila z **naložbeno pobudo v odziv na koronavirus plus (CRII+)** občutno okrepljena prožnost, uvedena s CRII. S to pobudo je bila zlasti zagotovljena možnost enoletnega 100-odstotnega sofinanciranja operacij s strani EU in olajšana prerazporeditev razpoložljivih sredstev iz dodelitve za leto 2020.
- Decembra 2020 je bilo s **pomočjo pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU)** državam članicam zagotovljenih 50,4 milijarde EUR dodatnih sredstev za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 in 0,2 milijarde EUR za tehnično podporo Komisije in upravne odhodke (glej [slika 1](#))⁷. Sredstva iz pobude REACT-EU je treba porabiti do konca leta 2023.

Slika 1 – REACT-EU kot del NGEU in kohezijske politike za obdobje 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

07 Na [sliki 2](#) so povzeti ukrepi, ki so bili uvedeni v kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 zaradi pandemije COVID-19, v [Prilogi I](#) pa so podrobneje navedene njihove glavne značilnosti in namen.

⁷ Pobudi CRII/CRII+ se uporabljata za Združeno kraljestvo, pobuda REACT-EU pa ne.

Slika 2 – Glavni ukrepi pobud CRII/CRII+ in REACT-EU

	CRII/CRII+	REACT-EU
 Likvidnostni in finančni ukrepi	• nobenih dodatnih sredstev • neizterjava predhodnega financiranja v višini 7,6 milijarde EUR • 100-odstotno sofinanciranje EU eno leto	• 50,6 milijarde EUR dodatnih sredstev • večje predhodno financiranje • 100-odstotno sofinanciranje EU v obdobju veljavnosti instrumenta
 Prožnost glede prerazporeditve ali programiranja sredstev	• povečane možnosti prenosa med ESRR, ESS in Kohezijskim skladom ter med kategorijami regij za leto 2020 • izvetje od zahtev glede tematske osredotočenosti za leto 2020 • nekaj dodatne prožnosti za predodelitev sredstev ob zaključku	• popolna diskrecijska pravica pri programiranju sredstev REACT-EU med ESRR in ESS (vključno s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim in pobudo za zaposlovanje mladih) ter med kategorijami regij • izvetje sredstev REACT-EU od zahtev glede tematske osredotočenosti
 Razširjena upravičenost	• retroaktivna upravičenost do 1. februarja 2020 za operacije spopadanja s krizo, tudi zaključene • upravičenost obratnih sredstev MSP, pridobljenih prek nepovratnih sredstev • razširjena upravičenost naložb v zdravstvene storitve v okviru ESRR	• retroaktivna upravičenost do 1. februarja 2020 za vse operacije, tudi zaključene • upravičenost vseh operacij ESRR in ESS
 Upravne poenostavitve	• finančni prenosi med prednostnimi osmi znotraj programa brez odobritve Komisije do določenega praga • spreminjanje partnerskih sporazumov zaradi upoštevanja sprememb programov se ne zahteva • spreminjanje predhodnih ocen ali poslovnih načrtov pri spremembi finančnih instrumentov se ne zahteva • odlog roka za predložitev poročil o izvajanju za leto 2019 • možnost uporabe nestatističnega vzorčenja za revizijske organe	• predhodno vrednotenje za morebitne nove programe se ne zahteva • izvetje od obveznosti izpolnjevanja predhodnih pogojenosti • izvetje od zahtev glede rezerve za smotrnost in uporabe okvira smotrnosti • izvetje od zahtev za pripravo komunikacijske strategije

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredb (EU) 2020/460, (EU) 2020/558 in (EU) 2020/2221

Vloge in pristojnosti

08 Kohezijsko politiko skupaj upravljajo države članice in Komisija. Službi Komisije, pristojni za kohezijsko politiko, sta generalna direktorata za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) ter za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL). Za izvrševanje finančnih sredstev kohezijske politike v operativnih programih so pristojni organi upravljanja na nacionalni in regionalni ravni.

Obseg revizije in revizijski pristop

09 Cilj te revizije je bil preučiti, ali je Komisija s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU dobro prilagodila okvir kohezijske politike za obdobje 2014–2020 in tako državam članicam zagotovila prožnejšo uporabo sredstev kohezijske politike pri odzivanju na pandemijo COVID-19. Sodišče je zlasti preučilo, ali:

- je Komisija hitro prilagodila okvir kohezijske politike za obdobje 2014–2020,
- je Komisija državam članicam zagotovila pravočasno pomoč pri izvrševanju,
- so ukrepi privedli do dodelitve sredstev sektorjem, v katerih so bila potrebna,
- se bo s sistemom Komisije za spremljanje olajšalo vrednotenje rezultatov,
- je Komisija analizirala učinek uporabe kohezijske politike za odzivanje na krizo.

Sodišče ni ocenjevalo, kako so ukrepe uporabljale države članice in koliko so jim ti pomagali pri spopadanju z izzivi, povezanimi s pandemijo.

10 Sodišče je dokaze pridobilo na podlagi:

- o podrobne analize podatkov iz sistemov Komisije za spremljanje in poročanje,
- o pregleda zadevne dokumentacije,
- o vprašalnikov in poglobljenih sestankov s Komisijo,
- o preučitve vzorca, v katerega je bilo po presoji (zaradi zajema tako CRII/CRII+ kot REACT-EU in dosege uravnotežene geografske zastopanosti) vključenih 25 sprememb operativnih programov, ki jih je obravnavala Komisija, in
- o ankete, ki je bila poslana vsem organom upravljanja operativnih programov ESRR, ESS in Kohezijskega sklada za obdobje 2014–2020, da bi pridobili povratno informacijo o njihovi izkušnji s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU; Sodišče je prejelo 74 odgovorov, ki predstavljajo 39 % od 313 programov (čezmejni in nadnacionalni programi so bili izključeni).

11 Revizija Sodišča zajema ESRR, ESS in Kohezijski sklad v okviru kohezijske politike. Elementi zunaj kohezijske politike, ribištva in razvoja podeželja, vključeni v pobudo CRII/CRII+, niso bili vključeni v obseg revizije. Z revizijo je zajeto obdobje od začetka ukrepov za spopadanje s krizo v začetku leta 2020 do konca leta 2021. Sodišče je upoštevalo tudi razpoložljive poznejše podatke.

12 Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi znatnih sprememb zakonodajnega okvira za financiranje iz kohezijske politike in ker je Evropski parlament izrazil zanimanje za to tematiko. Poročilo Sodišča je bilo pripravljeno ob takem času, da bo Komisija njegove ugotovitve lahko pravočasno upoštevala tako pri naknadnem vrednotenju v zvezi z obdobjem 2014–2020 kot pri pripravi okvira kohezijske politike za obdobje po letu 2027.

13 Ta revizija temelji na dveh mnenjih Sodišča o pobudah [CRII+](#) in [REACT-EU](#) iz leta 2020⁸ ter dopolnjuje [Pregled 06/2020](#), naslovljen „Tveganja, izzivi in priložnosti v odzivu gospodarske politike EU na krizo zaradi COVID-19“, v katerem je Sodišče podalo celovito sliko glavnih odzivov gospodarske politike EU na pandemijo. Prav tako se opira na nedavno objavljena posebna poročila in preglede⁹.

⁸ [Mnenje 03/2020](#) o spremembi ureditve EU za uporabo evropskih strukturnih in investicijskih skladov v odziv na izbruh COVID-19 ter [Mnenje 04/2020](#) o predlagani uredbi REACT-EU in uredbi o skupnih določbah, ki ureja evropske strukturne in investicijske sklade.

⁹ [Posebno poročilo 24/2021](#) – Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire, [Posebno poročilo 08/2022](#) – Podpora ESRR za konkurenčnost MSP, Zaradi slabosti v zasnovi je uspešnost financiranja manjša, in [pregled 01/2023](#) – Financiranje EU v okviru kohezijske politike ter mehanizma za okrevanje in odpornost: primerjalna analiza.

Opažanja

Komisija je pravila prilagodila hitro, vendar se lahko zaradi ukrepov obstoječi izzivi še zaostrijo

14 Sodišče je preučilo, kako je Komisija zasnovala pobude CRII/CRII+ in REACT-EU, da bi ugotovilo pravočasnost odziva, smiselnost ukrepov in morebitne posledične izzive pri izvrševanju finančnih sredstev kohezijske politike. Ocenilo je, ali je bil način odziva ustrezen ob upoštevanju izrednih razmer, do katerih je prišlo zaradi pandemije.

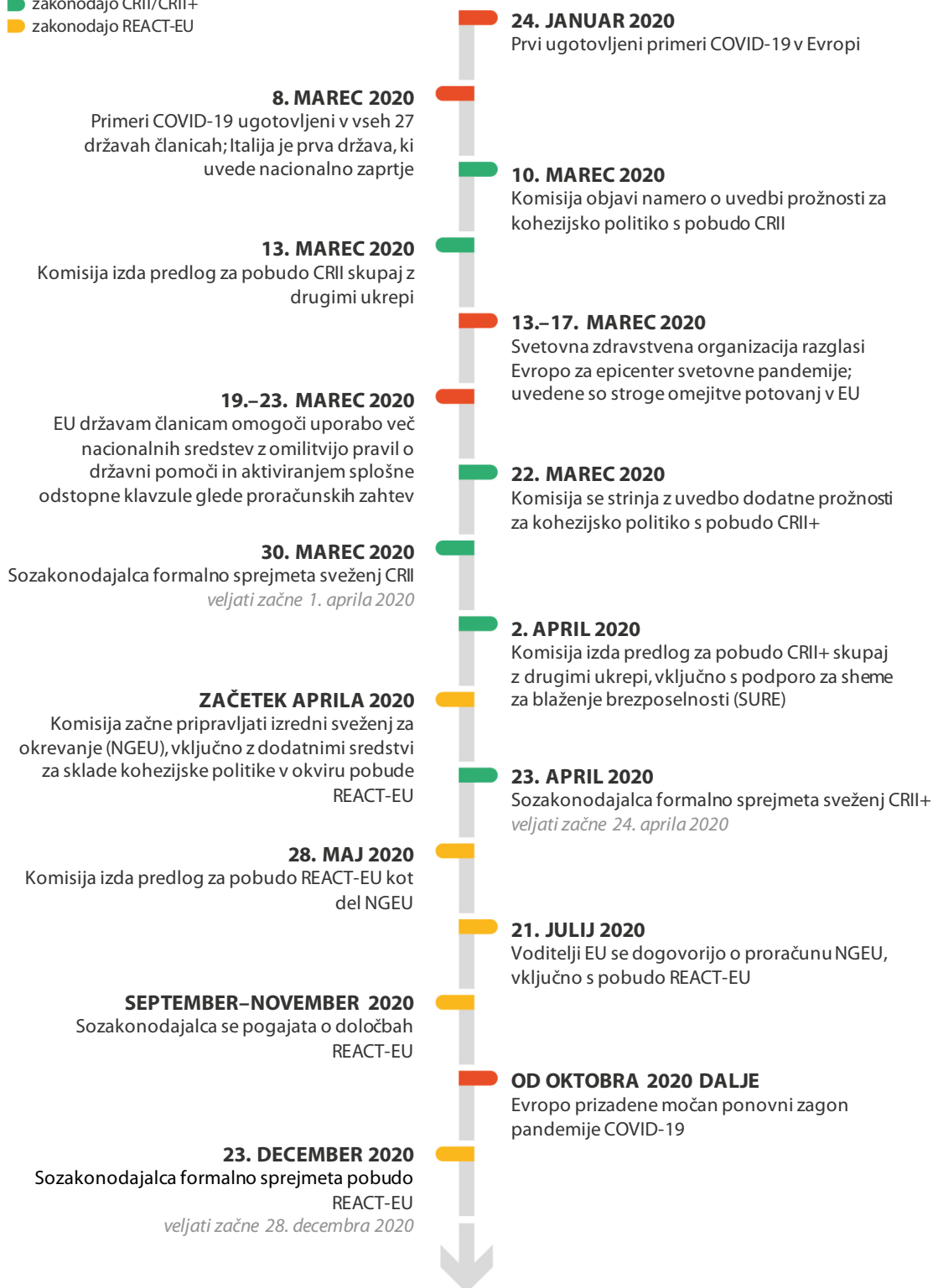
Hiter trifazni odziv EU za spremembo pravnega okvira kohezijske politike v manj kot letu dni

15 Na [sliki 3](#) je prikazana časovnica dogodkov od začetka pandemije do sprejetja zakonodajnih odzivov na področju kohezijske politike. Komisija je za vsako spremembo uredb o skladih kohezijske politike izdala predlog, ki sta ga morala skupaj sprejeti Evropski parlament in Svet kot sozakonodajalca.

Slika 3 – Časovnica ukrepov EU za prilagoditev kohezijske politike zaradi pandemije COVID-19

DOGODKI, POVEZANI Z:

- izbruhom pandemije COVID-19
- zakonodajo CRII/CRII+
- zakonodajo REACT-EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

16 Komisija je 13. marca 2020, kmalu po velikem izbruhu virusa v Evropi, izdala zakonodajno pobudo CRII, to je prvi sveženj ukrepov kohezijske politike za spopadanje s krizo. Ker so države članice zahtevale dodatne ukrepe, se je Komisija 22. marca 2020 odločila zagotoviti dodatno prožnost z drugim svežnjem, pobudo CRII+, ki ga je izdala 2. aprila 2020. Komisija je predloga pobud CRII in CRII+ pripravila v zelo kratkem času, kljub temu da je njeno celotno osebje sredi marca 2020 prešlo na delo na daljavo. V skladu z anketo Sodišča je 92 % anketirancev menilo, da je Komisija pri prilagajanju kohezijske politike s pobudama CRII in CRII+ ukrepala hitro.

17 Sozakonodajalca sta predloga Komisije sprejela 30. marca (17 koledarskih dni po tem, ko ga je Komisija izdala) oziroma 23. aprila 2020 (21 koledarskih dni po izdaji). To je dvanajstkrat prej, kot je povprečje za ostale spremembe uredb o skupnih določbah na področju kohezijske politike za obdobji 2007–2013 in 2014–2020 (glej [slika 4](#)).

18 Svet in Parlament sta se dogovorila, da bosta z namenom, da bi olajšala hitro sprejetje pravnih aktov, predloga Komisije sprejela, ne da bi ju spreminjala, uporabila pa sta tudi nekatere pospešene postopke, kot je glasovanje na daljavo. Za preprečitev upočasnitve procesa zaradi zakonodajnih spremembam sta zahtevala, da se dodatni ukrepi sprejmejo v obliki svežnja CRII+ in ne s spreminjanjem prvotnega predloga pobude CRII.

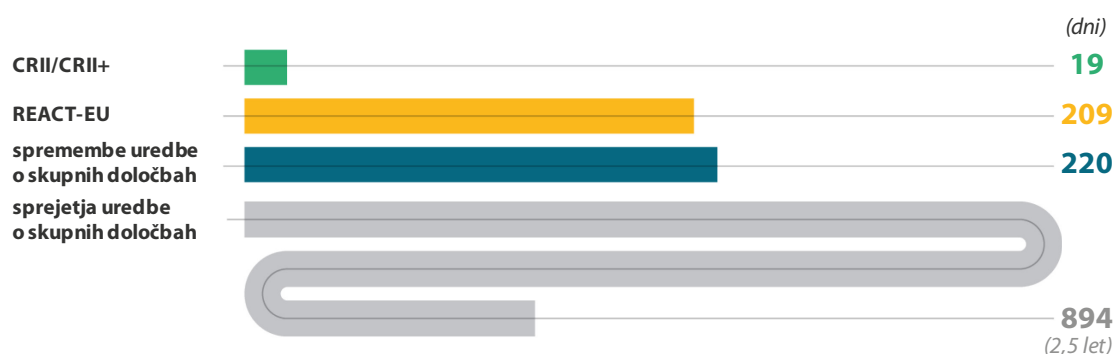
19 Komisija je v začetku aprila 2020, ko je že postalo jasno, da bo imela kriza zaradi pandemije COVID-19 dolgoročne gospodarske posledice, začela pripravljati to, kar je kasneje postalo NGEU, to je sveženj za okrevanje na ravni EU v vrednosti 807 milijard EUR. Odločila se je, da bo v ta sveženj vključila dodatna sredstva kohezijske politike za obdobje 2014–2020, da bi državam članicam hitro zagotovila sredstva prek obstoječih programov. V začetku aprila 2020 je v tednu dni pripravila osnutek predloga za povečanje sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020, ki je bil pozneje poimenovan REACT-EU. Izdan je bil 28. maja 2020, ko je bil dokončan celoten sveženj NGEU.

20 Sozakonodajalca sta uredbo REACT-EU uradno sprejela sedem mesecev kasneje, 23. decembra 2020, potem ko sta v prvotni predlog Komisije vnesla številne spremembe. Sprejetje pobude REACT-EU je trajalo občutno dlje kot sprejetje pobud CRII in CRII+, ker je bila del novega instrumenta NGEU s proračunom več kot 800 milijard EUR ([okvir 1](#)).

21 Vseeno je bil čas, ki je bil potreben za sprejetje pobude REACT-EU, skladen s povprečnim časom, potrebnim za sprejetje drugih sprememb uredbe o skupnih

določbah v zadnjih dveh programskih obdobjih, čeprav je bil obseg slednjih manjši. Za primerjavo, sprejetje zadnjih treh uredb o skupnih določbah je v povprečju trajalo dve leti in pol (glej [slika 4](#)).

Slika 4 – Čas, potreben za sprejetje zakonodaje o kohezijski politiki v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020



Opomba: Število dni je čas med dnevom, ko Komisija predloži predlog, in dnevom, ko ga zakonodajalca sprejmeta, in sicer izraženo kot povprečje za vsako kategorijo, razen za REACT-EU, za katerega je bil predložen le en zakonodajni akt. Povprečje sprejetja uredb o skupnih določbah vključuje tudi uredbo o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurlexa

Komisija je prilagodila kohezijsko politiko, da bi državam članicam pomagala pri spopadanju s posledicami pandemije COVID-19

22 S pobudama CRII in CRII+ so bile uvedene ciljno usmerjene prilagoditve nekaterih pravil kohezijske politike za takojšen odziv na krizo (glej [Prilogo I](#)). Z ukrepi so bile zagotovljene likvidnost, prožnost in poenostavitev za lažjo uporabo neporabljenih sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020, hkrati pa so bile z njimi za leto 2020 odpravljene nekatere ključne značilnosti financiranja iz kohezijske politike, vključno z osredotočenostjo na manj razvite regije in sofinanciranje EU. Komisija je menila, da je to sprejemljivo, saj so bila sredstva v sedmem letu obdobja v veliki meri že izvršena. Večina ukrepov pobud CRII/CRII+ ni omejena na odziv na pandemijo COVID-19, temveč jih je mogoče uporabiti za vse operacije, s čimer je nacionalnim organom zagotovljena visoka raven diskrecije.

23 Ker s pobudama CRII/CRII+ niso bila dodana nova sredstva, nekateri organi upravljanja niso mogli izvesti občutnih sprememb v svojih programih, saj so upravičenci že prevzeli obveznosti za skoraj vsa dodeljena sredstva za obdobje 2014–2020. Četrtnina udeležencev v anketi Sodišča je navedla, da niso izkoristili prožnosti programiranja iz pobud CRII/CRII+ za programe, ki so jih upravljali, pri čemer jih 78 % tega ni storilo zato, ker so bile obveznosti za sredstva že prevzete; skoraj polovica

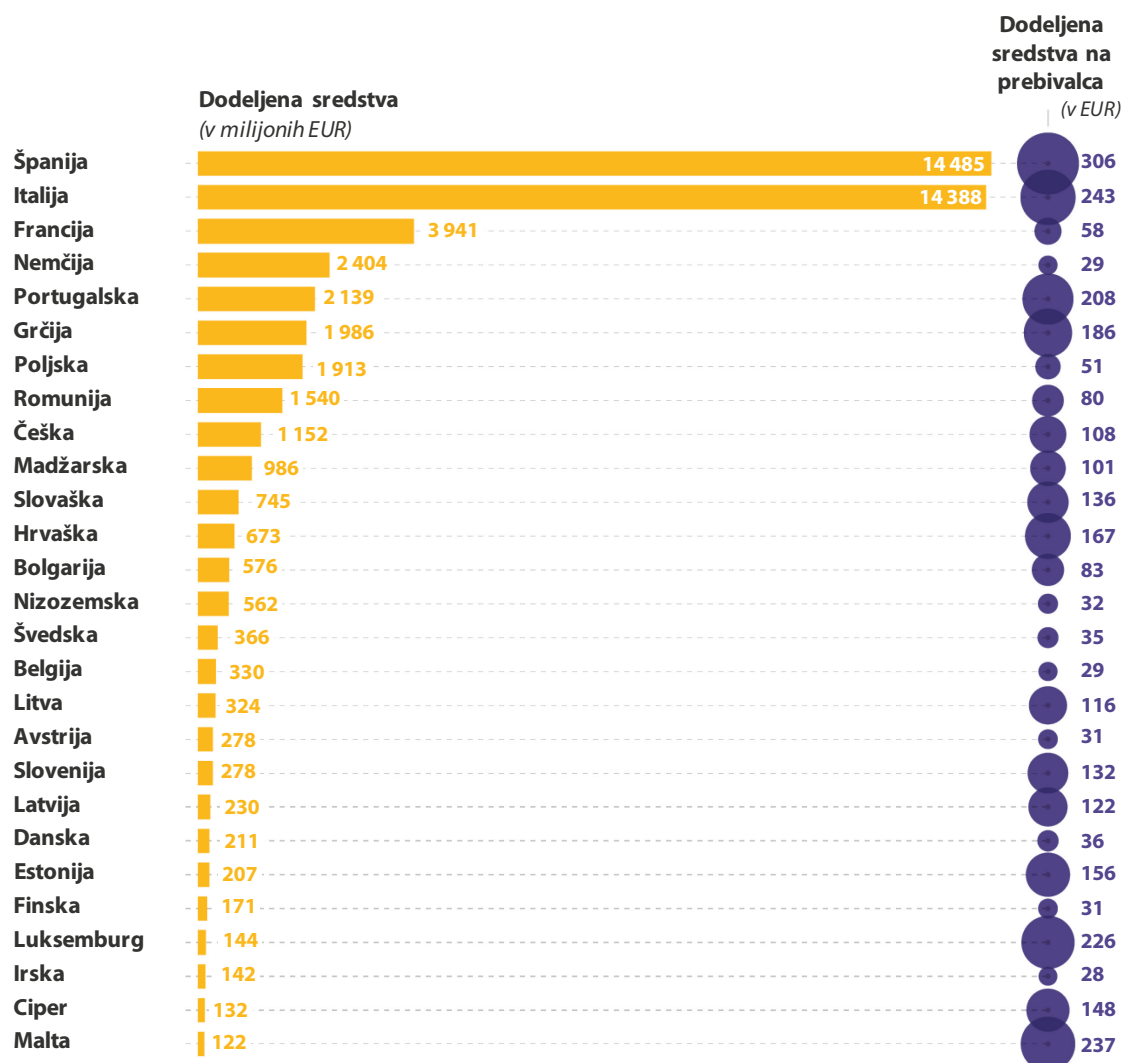
anketirancev, ki so prožnost iz pobud CRII/CRII+ izkoristili, pa je navedla, da so se še vedno srečevali z omejitvami, saj je bil velik del obveznosti za sredstva že prevzet.

24 Vzporedna pogajanja o zakonodajnem svežnju kohezijske politike za obdobje 2021–2027 so vplivala na izbiro nekaterih ukrepov pobud CRII/CRII+, saj se je Komisija želela izogniti ustvarjanju precedensov na nekaterih področjih. Tako se je odločila, da ne bo zagotovila dodatnega predhodnega financiranja, odpravila zadržanja vmesnih plačil in omilila pravil o prenehanju obveznosti.

25 Pobuda REACT-EU je zasnovana kot kratkoročni in srednjeročni instrument za ukrepe za odpravo posledic krize in okrevanje (glej *Prilogo I*). V nasprotju z rednimi sredstvi kohezijske politike imajo države članice v okviru te pobude visoko stopnjo diskrecije pri razporejanju dodatnih sredstev med ESRR in ESS, med regijami ter med vrstami upravičenih naložb. Sredstva iz te pobude lahko uporabijo tudi za podporo Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim in pobudi za zaposlovanje mladih. Pobuda REACT-EU tako pomeni občutno odstopanje od rednih pravil za sklade kohezijske politike in od običajne osredotočenosti kohezijske politike na zmanjševanje razlik med regijami.

26 Sredstva pobude REACT-EU so bila državam članicam razdeljena po metodologiji, ki se razlikuje od tiste, ki se uporablja za redne sklade kohezijske politike. Medtem ko se pri slednjih upoštevajo predvsem regionalne razlike, se pri pobudi REACT-EU upoštevajo samo podatki na nacionalni ravni o položaju pred pandemijo in gospodarskih posledicah krize za države članice. Španija in Italija, katerima je bilo dodeljenih po več kot 14 milijard EUR, sta prejeli daleč največ sredstev in skupaj pomenita 57 % celotnega proračuna. *Slika 5* prikazuje dodeljena sredstva po državah članicah in na prebivalca v posamezni državi članici.

Slika 5 – Dodeljena sredstva v okviru pobude REACT-EU po državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

27 Pobuda REACT-EU zaradi svojega časovnega okvira v večini držav članic učinkuje kot „premostitveno financiranje“ za vrzel v financiranju med letoma 2021 in 2023, ki je bila posledica precej zakasnelega začetka programov kohezijske politike za obdobje 2021–2027 (glej [okvir 2](#)).

Zakonodajne spremembe lahko zaostrijo nekatere izzive kohezijske politike, ki so obstajali pred krizo, in ustvarijo nove

28 S pobudama CRII/CRII+ so bile v pravem trenutku uvedene spremembe pravnega okvira, s katerimi se je omogočila prožna uporaba finančnih sredstev kohezijske politike, vendar so bila s pobudo REACT-EU zagotovljena tudi precejšnja dodatna

sredstva, kar je povečalo izzive, s katerimi se države članice srečujejo pri uporabi skladov kohezijske politike.

Z ukrepi se lajša uporaba sredstev EU, vendar pa lahko dodatna sredstva povečajo težave pri črpanju in pritisk za njihovo porabo

29 Pandemija COVID-19 in javnozdravstveni ukrepi, ki so bili sprejeti, da bi se omejilo njeno širjenje, kot so nacionalna zaprtja, so vplivali na redni potek programov za obdobje 2014–2020. Skoraj vsi anketiranci iz ankete Sodišča so navedli, da je pandemija vplivala na izvajanje njihovih programov, pri čemer se jih je 81 % srečevalo z zamudami projektov, 29 % pa z odpovedmi projektov, pogosto zaradi ekonomskih težav upravičencev.

30 Pobudi CRII in CRII+, zlasti določbe, s katerimi je omogočeno 100-odstotno sofinanciranje EU, državam članicam pa dana možnost, da prerazporedijo sredstva, sta bili zasnovani za razbremenitev nacionalnih proračunov. S pomočjo teh ukrepov so države članice v letu 2020 porabile več kot 10 % več svojih finančnih sredstev kohezijske politike, kot so načrtovale pred pandemijo¹⁰. Države članice so do konca leta 2021 povprečno porabile 69 % dodeljenih sredstev za obdobje 2014–2020 (brez sredstev REACT-EU) v primerjavi s samo 37 % do konca leta 2019 (glej [sliko 7](#)). S pobudama CRII/CRII+ se je izvrševanje pospešilo bolj kot se je pred tem upočasnilo zaradi pandemije.

31 Po drugi strani je bila s pobudo REACT-EU dodana velika količina sredstev, ki jih je treba porabiti v zelo kratkem času, in sicer do konca leta 2023. Za številne države članice bo to verjetno izziv, saj kohezijska politika običajno zahteva dolgoročno načrtovanje, črpanje pa je počasno. Leto in pol po začetku pobude REACT-EU, to je 30. junija 2022, so imele nekatere države članice še veliko sredstev, ki jih še niso programirale, na primer Irska in Portugalska, ki sta imeli po 38 % oziroma 25 % neprogramiranih sredstev. Do navedenega datuma je bilo državam članicam izplačanih samo 24 % sredstev, dodeljenih pobudi REACT-EU. Približno dve tretjini teh sredstev sta bili izplačani kot predhodno financiranje, preostanek pa kot povračilo za že nastale in obračunane odhodke. Kot je Sodišče že navedlo, obstaja tveganje, da bo ob koncu

¹⁰ Sprememba proračuna št. 6, 2020/1672 (UL 380/1) je bila sprejeta za kritje dodatnih potreb, z njo pa so se odobritve plačil za kohezijsko politiko za leto 2020 povečale za 5 milijard EUR.

obdobja prišlo do hitenja pri porabi razpoložljivih sredstev, zaradi česar bi se lahko premalo upoštevali smotrnost in stroškovna učinkovitost¹¹.

32 Med dejavniki, zaradi katerih bo poraba sredstev iz pobude REACT-EU do konca leta 2023 še večji izziv, so:

- o obseg dodeljenih sredstev iz pobude REACT-EU za nekatere države članice. S pobudo REACT-EU se na ravni EU zagotavljajo dodatna sredstva v obsegu, ki ustreza dodatnemu letu prilivov iz skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Vendar se položaj od ene države članice do druge zelo razlikuje zaradi različnih metod dodelitve proračunskih sredstev. Tako pri petih državah članicah sredstva, dodeljena iz pobude REACT-EU, ustrezajo več kot trem dodatnim letom prilivov iz skladov kohezijske politike (glej [sliko 6](#));
- o težave, s katerimi se srečujejo nekatere države članice pri porabi razpoložljivih sredstev EU. Ob začetku pobude REACT-EU januarja 2021 so dodatna sredstva povprečno pomenila 32-odstotno povečanje zneskov, ki jih je bilo državam članicam še treba izplačati. Nekatere od držav članic, ki jih je pandemija COVID-19 najbolj prizadela, so bile pred epidemijo tudi med državami z najnižjo stopnjo črpanja za programsko obdobje 2014–2020. Na primer Italija in Španija, največji prejemniki sredstev iz pobude REACT-EU, sta do konca leta 2019 porabili samo 29 % svojih dodeljenih sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020 v primerjavi s povprečnimi 37 % v EU (glej [sliko 7](#));
- o precejšnja količina sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost (RRF), ki jih morajo države članice porabiti vzporedno do leta 2026 (glej [sliko 8](#)). Na primer, Španija in Italija sta glavni prejemniki tudi teh sredstev. Sodišče je izpostavilo izzive, ki jih prinaša velika količina sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, za porabo sredstev kohezijske politike za obdobje 2021–2027¹². Podobne težave se lahko v nekaterih državah članicah pojavijo v povezavi s sredstvi iz pobude REACT-EU, saj se obdobje upravičenosti za to pobudo prekriva z začetkom obdobja upravičenosti za mehanizem RRF.

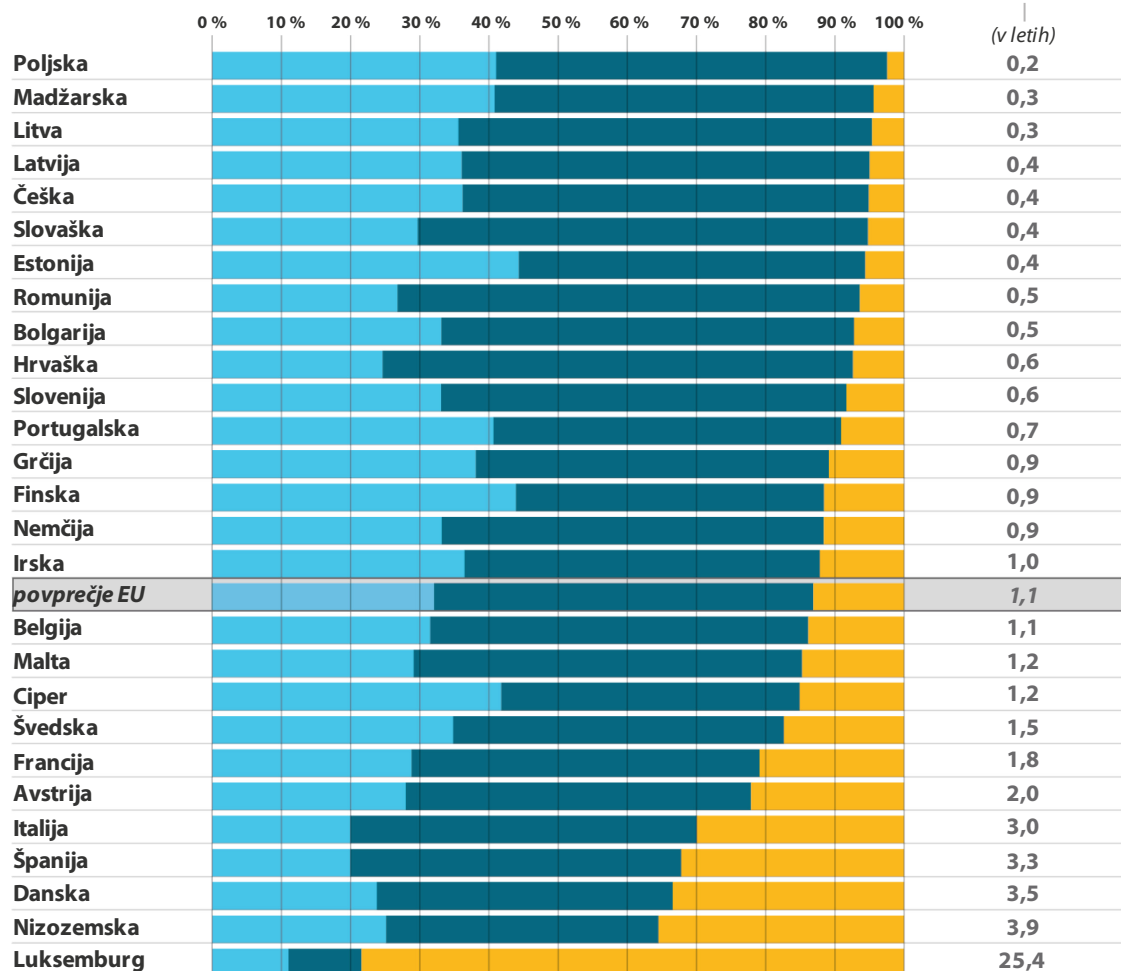
¹¹ Posebno poročilo 17/2018 – Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate, odstavek 87 in [Mnenje 03/2020](#), okvir 1.

¹² Pregled 01/2023, odstavek 53 in 54.

Slika 6 – REACT-EU in prvotno dodeljena sredstva kohezijske politike za obdobje 2014–2020

Prvotno dodeljena sredstva za obdobje 2014 – 2020, že porabljeni oziroma ki jih je treba porabiti, pred pandemijo ter dodatna sredstva REACT-EU

REACT-EU v primerjavi s povprečnimi letnimi dodeljenimi sredstvi kohezijske politike za obdobje 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

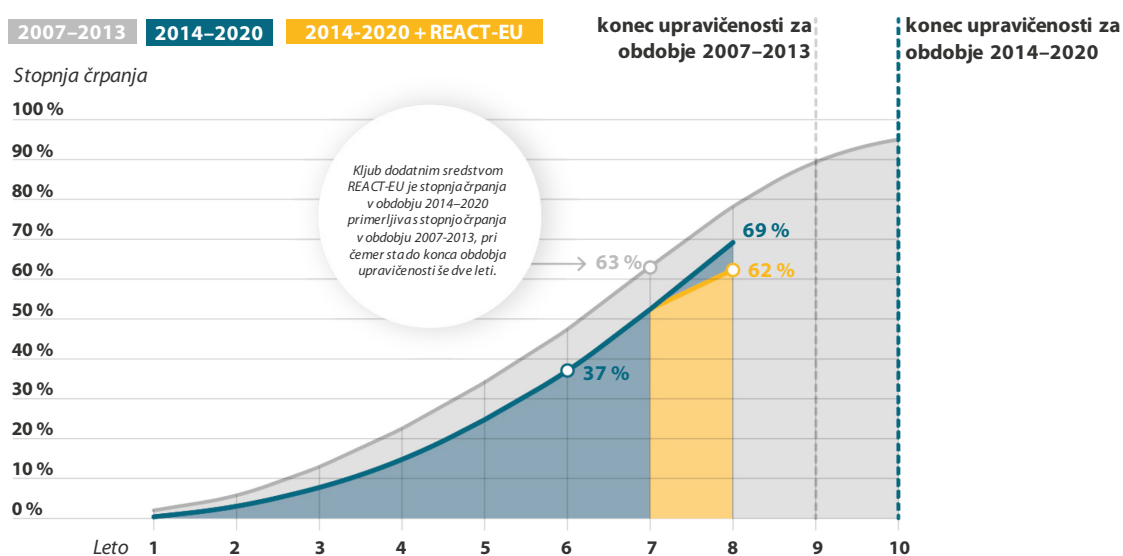
33 Hkrati obstaja tudi več dejavnikov, zaradi katerih bi morala biti uporaba sredstev iz pobude REACT-EU lažja:

- o določbe uredbe o pobudi REACT-EU vključujejo precejšnjo prožnost pri načrtovanju programov, hkrati pa ni potrebno obvezno nacionalno sofinanciranje;
- o pred dodelitvijo dodatnih sredstev iz pobude REACT-EU je večina držav članic Komisiji poročala, da imajo velik nabor projektov za financiranje v programih za obdobje 2014–2020, pri čemer sta dve tretjini teh držav opredelili potencialne projekte, ki bodo potrebovali več sredstev, kot jih je bilo dodeljenih;

- o izziv porabe sredstev EU je lahko manj pereč v državah članicah, v katerih sredstva kohezijske politike predstavljajo majhen delež vseh javnih naložb¹³.

34 Ob koncu leta 2021 je bila stopnja črpanja za obdobje 2014–2020 kljub dodatnim sredstvom iz pobude REACT-EU 62 %, kar je podobno stopnji črpanja za obdobje 2007–2013 ob enakem času, pri čemer sta do konca obdobja upravičenosti še dve leti (glej [sliko 7](#)).

Slika 7 – Stopnje črpanja za kohezijsko politiko po programskih letih: obdobje 2014–2020 v primerjavi z obdobjem 2007–2013



Opomba: v programskem obdobju 2014–2020 so države članice sredstva za določeno leto lahko uporabile v treh letih (n+3), v programskem obdobju 2007–2013 pa v dveh letih (n+2). Sredstva, ki se ne uporabijo v tem času, so izgubljena.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Zaradi ukrepov se je povečalo upravno breme organov upravljanja in dodatno se je zakasnil začetek programov za obdobje 2021–2027

35 Za uporabo financiranja iz kohezijske politike pogosto velja, da je zapletena, da ni zadostne pravne varnosti in da pomeni veliko upravno breme za upravičence in organe upravljanja¹⁴. S pobudama CRII/CRII+ so bili uvedeni številni ukrepi, s katerimi se je omogočilo znatno reprogramiranje sredstev, zaradi dodatnih sredstev iz pobude REACT-EU pa je bilo kasneje potrebno še hitro programiranje precejšnje

¹³ Letno poročilo za leto 2016, poglavje 2 – Upravljanje proračuna in finančno poslovanje, odstavek 2.24 in 2.25 in Pregled 01/2023, odstavek 53.

¹⁴ Informativni dokument iz leta 2018 – Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, odstavek 18 in 61.

količine novih sredstev. To je seveda pomenilo dodatno upravno breme za organe upravljanja.

36 Po mnenju Komisije so tako Komisija kot organi upravljanja po uvedbi pobud CRII/CRII+ in REACT-EU svojo pozornost usmerili na programe za obdobje 2014–2020, zato so imeli manj čas za pripravo partnerskih sporazumov in programov za obdobje 2021–2027. Poleg tega so organi upravljanja pripravi in porabi sredstev iz pobude REACT-EU dali prednost pred pripravo in porabo sredstev za obdobje 2021–2027, tako zaradi zelo kratkega obdobja izvrševanja kot zaradi privlačnejših pogojev. To je bil eden od vzrokov za precejšnje zamude na začetku obdobja 2021–2027 (glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

Pozen začetek programov za obdobje 2021–2027

Čeprav zamude ob začetku programskih obdobj niso nov pojav¹⁵, pa so bile te pri programih kohezijske politike za obdobje 2021–2027 občutno daljše kot v predhodnih obdobjih. Do konca prvega leta obdobja 2021–2027 ni bil sprejet še noben program v primerjavi s 56 % in 95 % sprejetih programov v enaki fazi obdobja 2014–2020 oziroma 2007–2013. Do konca junija 2022 je bilo sprejetih le 12 % načrtovanih programov za obdobje 2021–2027, in sicer v petih državah članicah in za medregionalne programe.

Poleg pobud CRII/CRII+ in REACT-EU je k zamudi prispeval še en dejavnik, in sicer zelo pozno sprejetje zakonodajnega svežnja¹⁶.

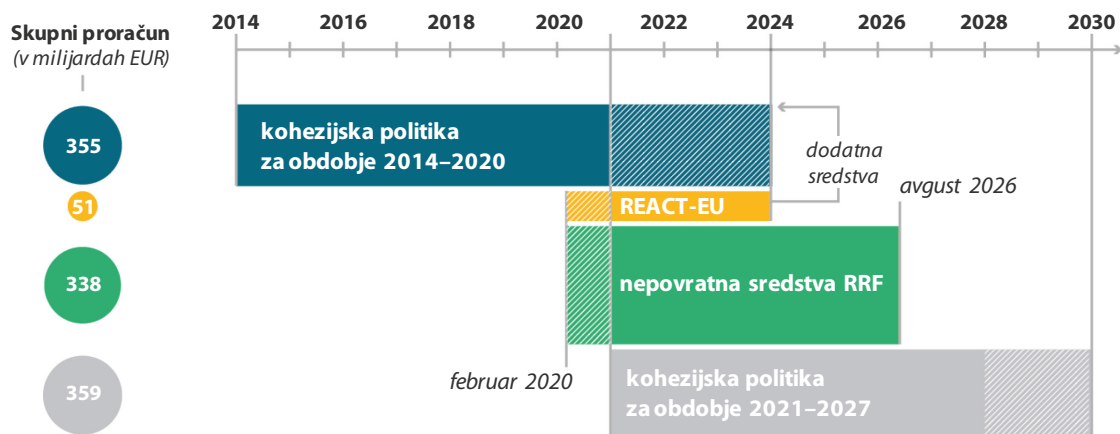
Vzporedno izvrševanje različnih tokov financiranja zahteva dodatna prizadevanja pri usklajevanju

37 Obdobje upravičenosti za obdobje 2014–2020, vključno s sredstvi, reprogramiranimi s pobudama CRII/CRII+, in dodatnimi sredstvi iz pobude REACT-EU, se ne prekriva le z obdobjem 2021–2027, temveč tudi z obdobjem za mehanizem RRF, kot je prikazano na [sliki 8](#).

¹⁵ Posebno poročilo 17/2018, okvir 2.

¹⁶ Posebno poročilo 17/2018, odstavek 16 in 18.

Slika 8 – Obdobje upravičenosti za programe kohezijske politike in RRF

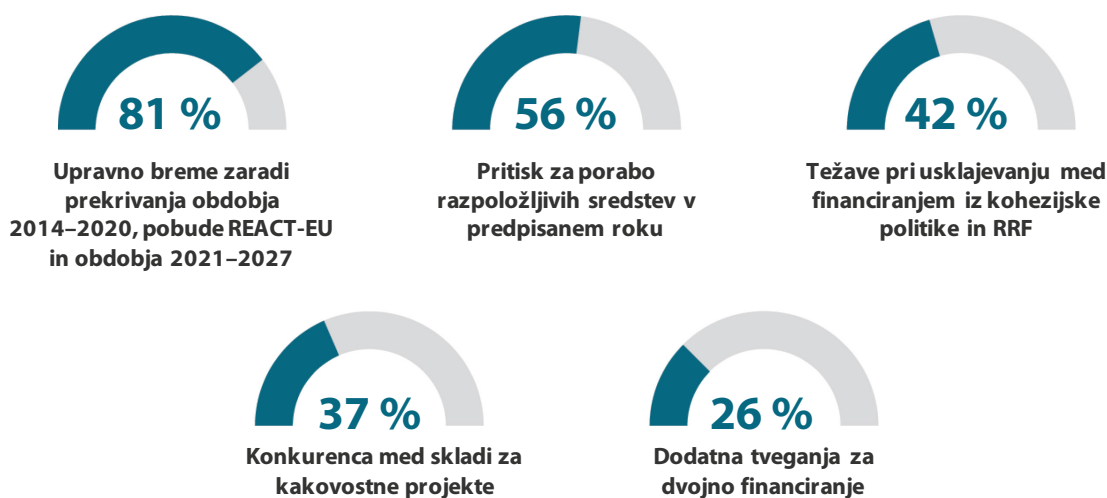


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredb o skupnih določbah za obdobji 2014–2020 in 2021–2027 ter uredb o RRF in REACT-EU

38 Vzporedno izvrševanje različnih tokov financiranja in potreba po njihovem usklajevanju je še en dejavnik, ki povečuje upravno breme za države članice.

39 To je povzročilo tudi več dodatnih težav in izzivov za organe upravljanja. Na [sliki 9](#) so predstavljena mnenja organov upravljanja, ki jih je Sodišče anketiralo o obsegu upravnega bremena in o tem, kakšne bi bile po njihovem mnenju možne posledice. Večina anketirancev je izrazila zaskrbljenost glede svoje upravne zmogljivosti za upravljanje več tokov financiranja.

Slika 9 – Težave pri usklajevanju različnih tokov financiranja, kot so bile izražene v odgovorih na anketo Sodišča



Vir: anketa Evropskega računskega sodišča

40 Sodišče je poročalo, da so si mehanizem za okrevanje in odpornost in skladi kohezijske politike podobni ter da so za njihovo vzporedno izvrševanje potrebna dodatna upravna prizadevanja držav članic, zagotoviti pa je treba tudi njihovo medsebojno dopolnjevanje in preprečiti tveganje dvojnega financiranja¹⁷. Pri izvajanju pobude REACT-EU in mehanizma RFF je potreba po usklajevanju in medsebojnem dopolnjevanju še večja, saj sta oba naložbena instrumenta, namenjena spodbujanju okrevanja in odpornosti držav članic. Oba imata zelo široko področje delovanja, ne zahtevata nacionalnega sofinanciranja, njuna sredstva pa je treba porabiti v kratkem obdobju (do konca leta 2023 oziroma do sredine leta 2026). Oba tudi omogočata financiranje retroaktivnih projektov, pri čemer se obdobje upravičenosti začne februarja 2020. Nekaterne države članice, kot sta Italija in Slovenija, so zato svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost predložile skupaj s programi pobude REACT-EU.

Komisija je sprejela ukrepe za obravnavo povečanega tveganja nepravilnosti in goljufij

41 Za dosego ravnovesja med zagotovljeno prožnostjo pri uporabi sredstev in potrebo po zaščiti proračuna EU Komisija kljub pritisku, ki so ga izvajale nekatere države članice, ni omilila pravil, povezanih s sistemi upravljanja in nadzora. Izjema v zvezi z vzorčenjem, ki ga opravijo revizijski organi, je pomenila tehnično rešitev za praktično težavo glede nadaljevanja revizijskega dela med pandemijo. Sodišče ugotavlja, da je v Združenem kraljestvu nek parlamentarni pododbor v svojem poročilu opozoril na to, da je vlada sicer hitro ukrepala, da bi zagotovila nujno podporo, in se je odločila omiliti ali spremeniti nekatere kontrole, vendar se je s tem močno povečala njena izpostavljenost goljufijam in napakam¹⁸.

42 Sodišče je že poudarilo, da lahko prožnost, zagotovljena z nujnimi ukrepi v okviru pobud CRII/CRII+ in REACT-EU, pomeni povečano tveganje za nepravilnosti in goljufije¹⁹. Ta vprašanja bodo obravnavana v okviru rednega letnega dela Sodišča v zvezi z izjavo o zanesljivosti. Komisija je posodobila svoje registre tveganj in vključila tveganja, povezana z ukrepi v okviru pobud CRII in REACT-EU, vključno z goljufijami. Organe upravljanja je opozorila na potrebo po tem, da posodobijo svoje ocene tveganja goljufij in prilagodijo svoje ukrepe proti goljufijam v okviru pobud CRII/CRII+ in

¹⁷ Pregled 01/2023, odstavek 11 in odstavki 52–54.

¹⁸ **Fraud and error**, spodnji dom parlamenta Združenega kraljestva, odbor za javne finance (House of Commons, The Committee of Public Accounts), deveto poročilo zasedanja 2021–22, 24. junij 2021.

¹⁹ **Mnenje 03/2020** in **Mnenje 04/2020**.

REACT-EU; predlagala je tudi morebitne blažitvene ukrepe za zmanjšanje tveganj, med drugim tudi tveganja goljufij.

Pravočasna pomoč Komisije državam članicam je pripomogla k hitrejši odobritvi sprememb programov

43 Sodišče je preučilo, ali je pomoč, ki jo je Komisija zagotovila državam članicam, pripomogla k pravočasni uporabi pobud CRII/CRII+ in REACT-EU ter ali je Komisija odobrila spremembe programov v skladu z zakonodajnimi zahtevami.

Pomoč Komisije je bila pravočasna in je ustrezala potrebam držav članic

44 V okviru deljenega upravljanja ima Komisija nadzorno vlogo, pri čemer ima posebno odgovornost za spremljanje in izvrševanje. Dejavnosti nadzora Komisije vključujejo zagotavljanje pomoči državam članicam pri zagotavljanju pravne varnosti, pravilni uporabi prava EU in olajševanju izvrševanja sredstev EU.

45 Komisija je začela pomagati državam članicam vzporedno s postopkom sprejetja zakonodaje o pobudi CRII. Sočasno z objavo predloga pobude CRII je ustanovila projektno skupino, pri čemer je imenovala uradnike EU kot kontaktne točke za vprašanja držav članic. Nato je pozvala države članice, naj določijo kontaktno točko za vprašanja organov upravljanja v zvezi s pobudo CRII.

46 Ta vprašanja so bila vnesena v podatkovno zbirko vprašanj in odgovorov v zvezi s pobudo CRII, to je na spletno mesto, ki vsebuje odgovore Komisije na vprašanja, povezana z izvajanjem pobude CRII in kasneje pobude CRII+, do katerih lahko dostopajo vsi organi upravljanja za obdobje 2014–2020. Ta odprti dostop je bil nov pristop, saj je bila pred epidemijo podobna podatkovna zbirka na voljo samo interno za deljenje znanja med geografskimi enotami Komisije in enotami Komisije za relevantne politike. Komisija je izkušnje, pridobljene s podatkovno zbirko vprašanj in odgovorov v zvezi s pobudo CRII, uporabila za prilagoditev svojega pristopa k obravnavi vprašanj v obdobju 2021–2027.

47 Države članice so v prvih dveh dneh po odprtju podatkovne zbirke poslale 140 vprašanj. Do konca aprila je bilo postavljenih več kot 400 vprašanj, od katerih jih je bilo 90 % odgovorjenih do začetka maja in 98 % do konca julija. Za primerjavo, pred epidemijo je Komisija od organov upravljanja prejela približno 100 vprašanj na leto. Za obvladovanje velikega števila vprašanj je Komisija v prvih dveh mesecih na podatkovno zbirko prerazporedila osebje iz drugih služb. Vprašanja v podatkovno zbirko so

prispevale vse države članice in več kot 50 % se jih je nanašalo na težave v zvezi z upravičenostjo in spremembe programov (glej [slika 10](#)).

Slika 10 – Vsebina podatkovne zbirke z vprašanji in odgovori glede pobude CRII



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkovne zbirke Evropske komisije z vprašanji in odgovori glede pobude CRII

48 Komisija je poleg odgovorov, ki jih je zagotavljala v podatkovni zbirki vprašanj in odgovorov glede pobude CRII, še naprej dvostransko zagotavljala pomoč državam članicam prek svojih geografskih enot. Ta pristop je bil uporabljen za pobudo REACT-EU: ker se ni tako mudilo kot pri pobudah CRII/CRII+, se Komisija ni odločila razširiti pristopa s podatkovno zbirko z vprašanji in odgovori.

49 Sodišče je že ugotovilo, da je mogoče upravičenost nekaterih operacij razlagati različno²⁰. V anketi Sodišča je 42 % udeležencev navedlo, da so se srečali s pravno negotovostjo v zvezi z uporabo ukrepov v okviru pobud CRII/CRII+. Vendar pa je iz ankete Sodišča razvidno tudi, da je bila Komisija pri zagotavljanju pomoči organom upravljanja učinkovita: več kot 90 % anketirancev je bilo zadovoljnih ali zelo

²⁰ Mnenje Sodišča 03/2020, odstavek 11.

zadovoljnih s pravočasnostjo in vsebino prejete podpore v zvezi s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU.

Komisija je spremembe programov v okviru pobud CRII, CRII+ in REACT-EU odobrila veliko hitreje od povprečja pred pandemijo

50 Za izvajanje večine ukrepov v okviru pobud CRII/CRII+ in programiranje dodatnih sredstev iz pobude REACT-EU so bile potrebne spremembe programov za obdobje 2014–2020. Z izjemo „nebistvenih prenosov“²¹ so bili za te spremembe potrebni zahtevki za spremembo, ki so jih vložile države članice, in odobritev Komisije, da se je zagotovilo, da so bile predlagane spremembe v skladu z zakonodajo, cilji programa in splošno strategijo kohezijske politike²².

51 Komisija je do konca leta 2021 odobrila 351 sprememb operativnih programov v okviru pobud CRII/CRII+ v 271 od skupno 388 programov, ki se financirajo s sredstvi kohezijske politike za obdobje 2014–2020, saj je bilo v nekaterih programih opravljenih več sprememb. Spremembe programov v okviru pobud CRII/CRII+ so uvedle vse države članice, razen Finske in Avstrije. Kar zadeva pobudo REACT-EU, je bilo do konca leta 2021 odobrenih 188 sprememb programov in en nov operativni program v Nemčiji.

52 V uredbah o pobudah CRII/CRII+ ni bila uvedena zahteva, da bi morala Komisija spremembe programov odobriti prej kot v obdobju treh mesecev, ki je določeno v uredbi o skupnih določbah²³. Vendar se je Komisija zavezala, da bo sodelovala z državami članicami pri pripravi sprememb v okviru pobud CRII/CRII+ in jih odobrila prednostno. V skladu z uredbo REACT-EU mora Komisija storiti vse, kar je v njeni moči, da nove namenske operativne programe ali spremembe obstoječih programov odobri v 15 delovnih dneh od dneva, ko katera od držav članic tak program ali spremembo predloži²⁴.

²¹ V členu 30(5) Uredbe (EU) št. 1303/2013 za nebistvene prenose štejejo prenosi na drugo prednostno nalogo istega sklada, s katerim se podpira isti program, v višini do 8 % dodelitve od 1. februarja 2020 za prednostno nalogo in največ 4 % proračuna programa.

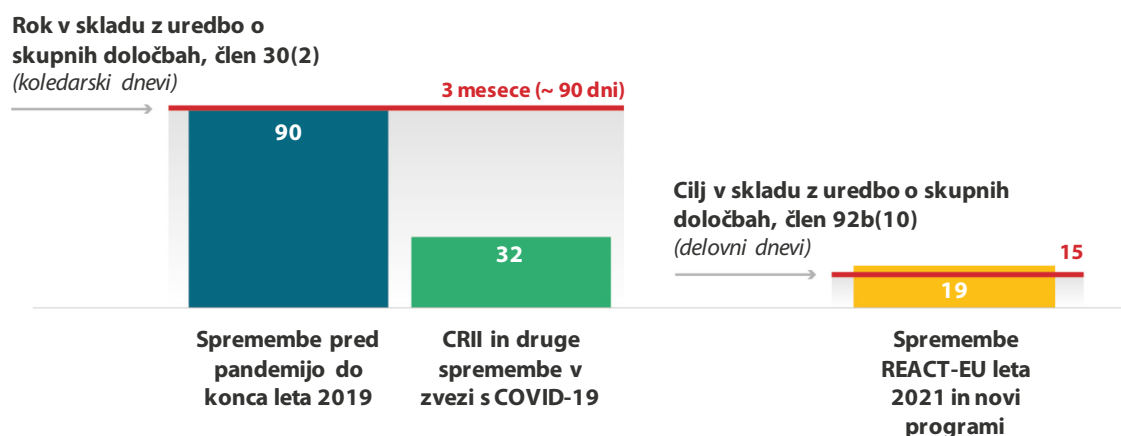
²² Člen 30 Uredbe (EU) 1303/2013.

²³ Člen 30(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

²⁴ Člen 92b(10) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

53 Komisija je v začetku leta 2020, to je pred epidemijo, ravno začela izpolnjevati trimesečni rok, ki je v uredbi o skupnih določbah določen za odobritev zahtevkov za spremembo. Zahtevke za spremembe v okviru pobud CRII/CRII+ in REACT-EU je obravnavala hitreje, tako da je uporabila hitri postopek. Nekateri od ključnih elementov tega postopka so bili večji poudarek na sodelovanju z državami članicami, da bi razjasnili predlagane spremembe in neformalno razpravljali o težavah, povečanje osebja, dodeljenega enotam, v katerih so se običajno pojavljala ozka grla, in notranji dogovori za skrajšanje trajanja postopka odobritve. Ti koraki so pripomogli k občutnemu skrajšanju časa, ki ga je Komisija porabila za odobritev sprememb programov (glej [sliko 11](#)).

Slika 11 – Čas, potreben za odobritev sprememb programa CRII/CRII+ in REACT-EU (v številu dni)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

54 Povprečni čas enega meseca, ki ga je Komisija dosegla pri odobritvi sprememb v okviru pobud CRII/CRII+, je krajši od trimesečnega roka iz uredbe in doseženega povprečnega časa odobritve pred epidemijo. Je tudi v skladu z zavezo Komisije k prednostni obravnavi sprememb v okviru pobude CRII. Za spremembe programa v okviru pobude REACT-EU je bil povprečni čas odobritve 19 delovnih dni, kar je nekoliko več od ciljnih 15 delovnih dni.

Komisija je izvajala potrebne preglede, vendar ti niso bili vedno dobro dokumentirani

55 Komisija je pripravila notranje smernice za osebje, ki sodeluje pri ocenjevanju zahtevkov za spremembe programov. Sodišče je pregledalo postopek odobritve za vzorec sprememb programov v okviru pobud CRII in REACT-EU in ugotovilo, da je osebje Komisije te smernice upoštevalo pri preverjanju, ali so bile spremembe v skladu

z zakonodajo in ustrezno utemeljene ter ali so se z njimi upoštevali vidiki smotrnosti, kot je ustrezna prilagoditev ali določitev ciljnih vrednosti za kazalnike.

56 Komisija je v večini primerov za dokumentiranje svojih odobritev uporabila tudi standardizirane kontrolne sezname za kakovost. Ti so bili uporabljeni v 19 od 25 sprememb, ki jih je pregledalo Sodišče. V šestih primerih, pri katerih kontrolni sezname niso bili (v celoti) uporabljeni, je Komisija opravljeno delo dokumentirala v drugih dokumentih na ravni geografskih enot. Čeprav uporaba kontrolnih seznamov za kakovost ni zakonsko predpisana, pa brez standardnega pristopa k dokumentiranju ni mogoče zagotoviti popolnega pregleda in usklajevanja.

Države članice so s pomočjo ukrepov dodelile precejšnja dodatna sredstva zdravstvu, zaposlovanju in podpori podjetjem

57 Sodišče je preučilo uporabo prožnosti iz pobud CRII/CRII+ in sredstev iz pobude REACT-EU na ravni EU, da bi ugotovilo, koliko so ti državam članicam omogočili, da sredstva namenijo spopadanju s krizo zaradi pandemije COVID-19.

Države članice so s pomočjo pobud CRII/CRII+ prerazporedile 10 % finančnih sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020

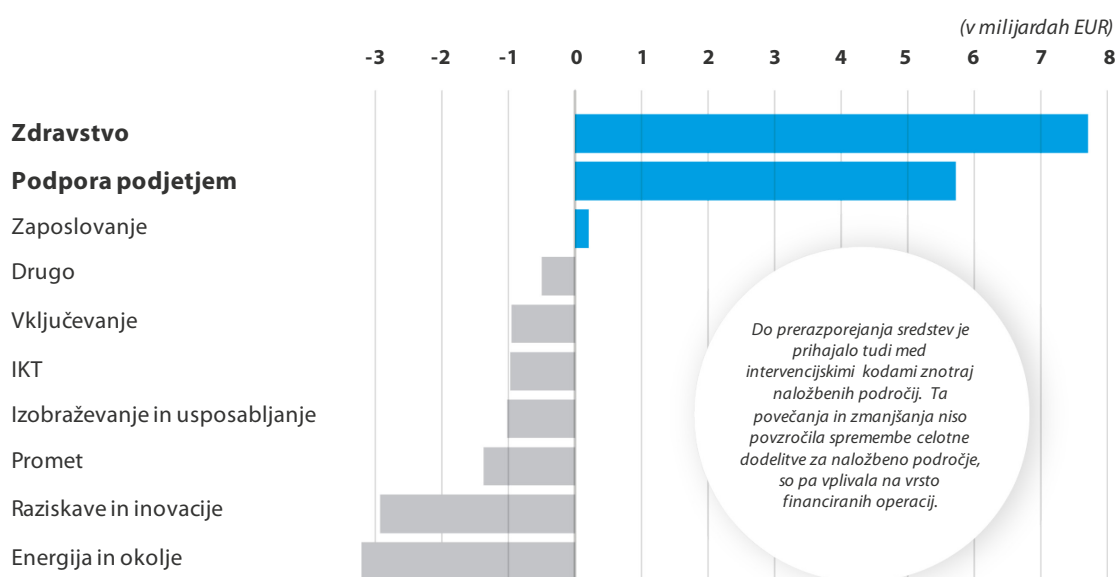
58 Države članice so do 31. decembra 2021 med naložbenimi področji in znotraj njih prenesle 35 milijard EUR²⁵. To pomeni 10 % vseh dodeljenih sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020, kar je velik delež glede na to, da je epidemija izbruhnila v sedmem letu obdobja upravičenosti.

59 Obseg prenosov se med državami članicami močno razlikuje. To je posledica več dejavnikov, med drugim nacionalnih politik in naložbenih strategij držav članic, skupnega zneska finančnih sredstev kohezijske politike, ki jim je bil dodeljen, in preostalega razpoložljivega zneska. Prenosi na podlagi pobud CRII/CRII+ so bili izvedeni v skupno 74 % programov za obdobje 2014–2020. Enajst držav članic je med naložbenimi področji ali znotraj njih preneslo več kot 10 % dodeljenih sredstev za obdobje 2014–2020, medtem ko je bilo na Irskem prenesenih 30 % sredstev.

²⁵ Sodišče je združilo 123 intervencijskih kod iz [Uredbe \(EU\) št. 215/2014](#) v 10 naložbenih področjih (12 v primeru pobude REACT-EU). Znesek 35 milijard EUR je skupni znesek povečanja v intervencijskih kodah in se ujema z ustreznim zmanjšanjem v drugih intervencijskih kodah.

60 Države članice so ukrepe v okviru pobud CRII/CRII+ uporabile za prerazporeditev sredstev v naložbe za odpravo posledic epidemije. Sredstva za naložbe v zdravstvo so se v primerjavi s sredstvi, dodeljenimi pred pandemijo, povečala za 80 % (7,7 milijarde EUR), za podporo podjetjem pa za 16 % (5,7 milijarde EUR). Nasprotno pa so se sredstva za naložbe v IKT, energijo in okolje, vključevanje ter raziskave in inovacije zmanjšala za 5 do 8 % (skupaj približno za 8,1 milijarde EUR). Na [sliki 12](#) so prikazana neto povečanja in zmanjšanja sredstev za naložbena področja od februarja 2020.

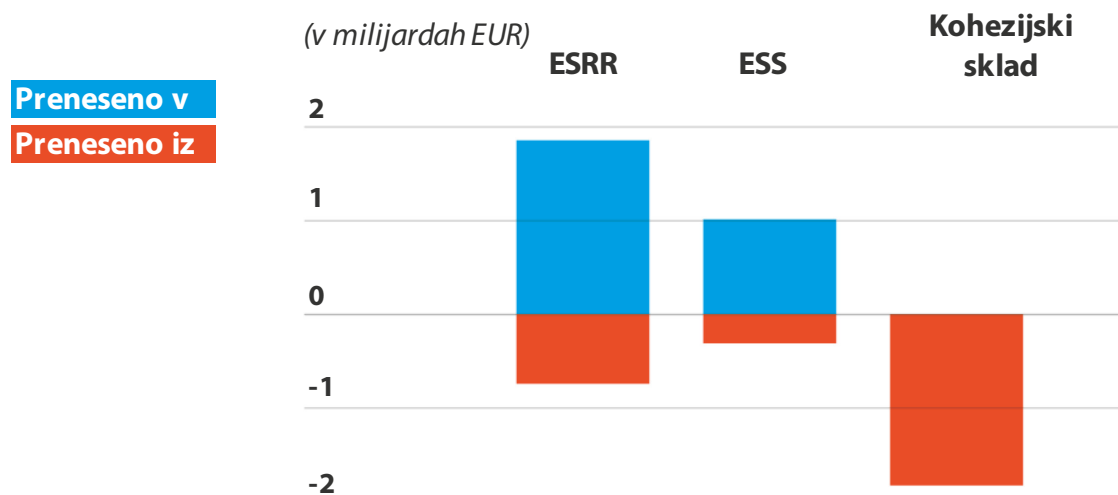
Slika 12 – CRII/CRII+: prerazporeditev sredstev med naložbenimi področji



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

61 Sredstva so bila prerazporejena iz Kohezijskega sklada v ESRR in ESS, pa tudi bolj razvitim regijam in regijam v prehodu. V letu 2020 sta dve tretjini držav članic (18 od 28) prenesli dodeljena sredstva med ESRR, ESS in Kohezijskim skladom. Nekatere države članice, kot so Ciper, Grčija in Hrvaška, so prenesle vsa ali skoraj vsa sredstva, dodeljena v okviru Kohezijskega sklada za leto 2020. Zaradi teh prenosov so se sredstva, dodeljena ESRR in ESS za leto 2020, v neto zneskih povečala za približno 1,1 milijarde EUR (3 %) oziroma 0,7 milijarde EUR (5 %), Kohezijski sklad pa se je ustrezno zmanjšal za približno 1,8 milijarde EUR (18 %) (glej [sliko 13](#)).

Slika 13 – Prenosi med ESRR, ESS in Kohezijskim skladom



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

62 V obdobju 2014–2020 je imelo 16 držav članic več kot eno kategorijo regij. Približno 80 % teh držav (13 od 16) je opravilo prenose med kategorijami regij²⁶. Nekatere države članice, kot so Grčija, Madžarska in Italija, so prenesle precejšnje zneske iz manj razvitih regij v bolj razvite regije ali regije v prehodu. Na splošno so se dodelitve sredstev bolj razvitim regijam povečale za 1,7 milijarde EUR, regijam v prehodu pa za 82 milijonov EUR, medtem ko so se dodelitve sredstev manj razvitim regijam neznatno zmanjšale za 5,6 milijona EUR, preostala sredstva pa so prišla iz Kohezijskega sklada, s katerim se podpirajo manj bogate države članice.

63 Sodišče je ugotovilo, da so države članice zaradi prožnosti pri preusmeritvi sredstev izvedle velike prilagoditve pri razporeditvi svojih sredstev v okviru kohezijske politike med naložbenimi področji, skladi in kategorijami regij. Državam članicam je prerazporejanje sredstev med operacijami olajšala predvsem opustitev zahteve glede tematske osredotočenosti. Poleg tega so države članice lahko izkoristile razširjeno upravičenost operacij, s katerimi se spodbujajo zmogljivost za odzivanje na krizne razmere, med drugim tudi za že zaključene projekte. Vsi anketiranci so navedli, da se jim zdi prožnost pri programiranju iz pobud CRII/CRII+ koristna (37 %) ali zelo koristna (63 %).

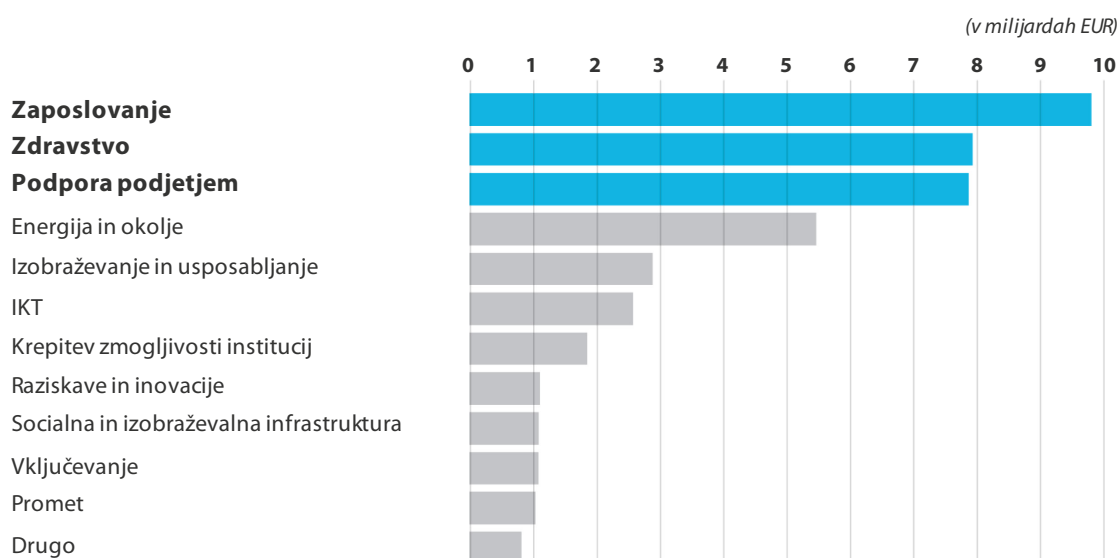
²⁶ Kakor so opredeljene v členu 90 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

Sredstva iz pobude REACT-EU so programirana predvsem za programe zaposlovanja, zdravstva in podpore podjetjem, na splošno podobno kot prerasporeditve na podlagi pobud CRII/CRII+

64 Obdobje upravičenosti za pobudo REACT-EU se konča 31. decembra 2023, tako kot financiranje iz kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Zaradi tega imajo države članice manj možnosti, da bi ta sredstva uporabile za dolgoročne naložbe, za pripravo in izvajanje katerih je potrebnega več časa. Države članice so do 30. junija 2022 programirale 43,5 milijarde EUR (86 %) sredstev iz pobude REACT-EU v okviru operativnih programov ESRR in ESS, pri čemer je bilo prvemu skladu dodeljenih 64 % teh sredstev, drugemu pa 36 %. To je bilo na splošno skladno z delitvijo v obdobju 2014–2020 v razmerju 70% : 30%.

65 Precejšnja količina sredstev REACT-EU je bila predvidena za zaposlovanje (23 %), zdravstvo (18 %) in podporo podjetjem (18 %) (glej [slika 14](#)). Velik del (tri četrtine) sredstev za podporo podjetjem je bil namenjen generičnim produktivnim naložbam, kot so obratna sredstva, medtem ko so te pred pandemijo pomenile le polovico tega naložbenega področja. Sodišče je na splošno ugotovilo, da so države članice sredstva programirale zelo različno. Nekatere so sredstva iz pobude REACT-EU uporabila pretežno na enem naložbenem področju, medtem ko so jih druge države članice razporedile po več naložbenih področjih.

Slika 14 – REACT-EU: dodatna sredstva po naložbenih področjih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

66 V skladu z Uredbo REACT-EU²⁷ se je pričakovalo, da bo 25 % vseh finančnih sredstev iz pobude REACT-EU namenjenih za podnebne cilje, čeprav to ni bila zakonska zahteva. Vendar pa je bilo do konca junija leta 2022 naložbam, ki naj bi prispevale k podnebnim ciljem, dodeljenih samo približno 15 % (6,6 milijarde EUR) programiranih sredstev v okviru pobude REACT-EU. Prispevek k podnebnim ciljem iz sredstev REACT-EU, za katera so bili načrtovani programi v okviru ESRR in ESS, znaša 21,6 % oziroma 3,5 %. Sodišče meni, da pričakovani 25-odstotni delež verjetno ne bo dosežen, saj je bilo do junija leta 2022 programiranih že 86 % sredstev v okviru pobude REACT-EU.

Prožnost, zagotovljena s pobudo CRII+, je pomenila skoraj 13 milijard EUR prihranka za nacionalne proračune, vendar manj sredstev na splošno za naložbe kohezijske politike

67 V obračunskem letu, ki se je končalo 30. junija 2021, je 18 držav članic izkoristilo prožnost iz pobud CRII/CRII+ za povečanje stopnje sofinanciranja na 100 % za skoraj polovico programov za obdobje 2014–2020. Na podlagi izračunov Komisije je to pomenilo, da so te države članice lahko poleg rednega sofinanciranja zahtevale še dodatna sredstva EU v višini 12,9 milijarde EUR. To predstavlja 11 % izplačil, zahtevanih v letih 2020 in 2021, ali 3,6 % vseh dodeljenih sredstev kohezijske politike. Učinek je bil za nekatere države precejšen (glej [okvir 3](#)).

Okvir 3

Prihranki v nacionalnih proračunih zaradi 100-odstotnega sofinanciranja EU, zagotovljenega s pobudo CRII+

Irska je zahtevala dodatnih 230 milijonov EUR, kar je enako več kot petini (22,5 %) vseh njenih dodeljenih sredstev za obdobje 2014–2020 in skoraj 40 % neporabljenih sredstev ob koncu leta 2019.

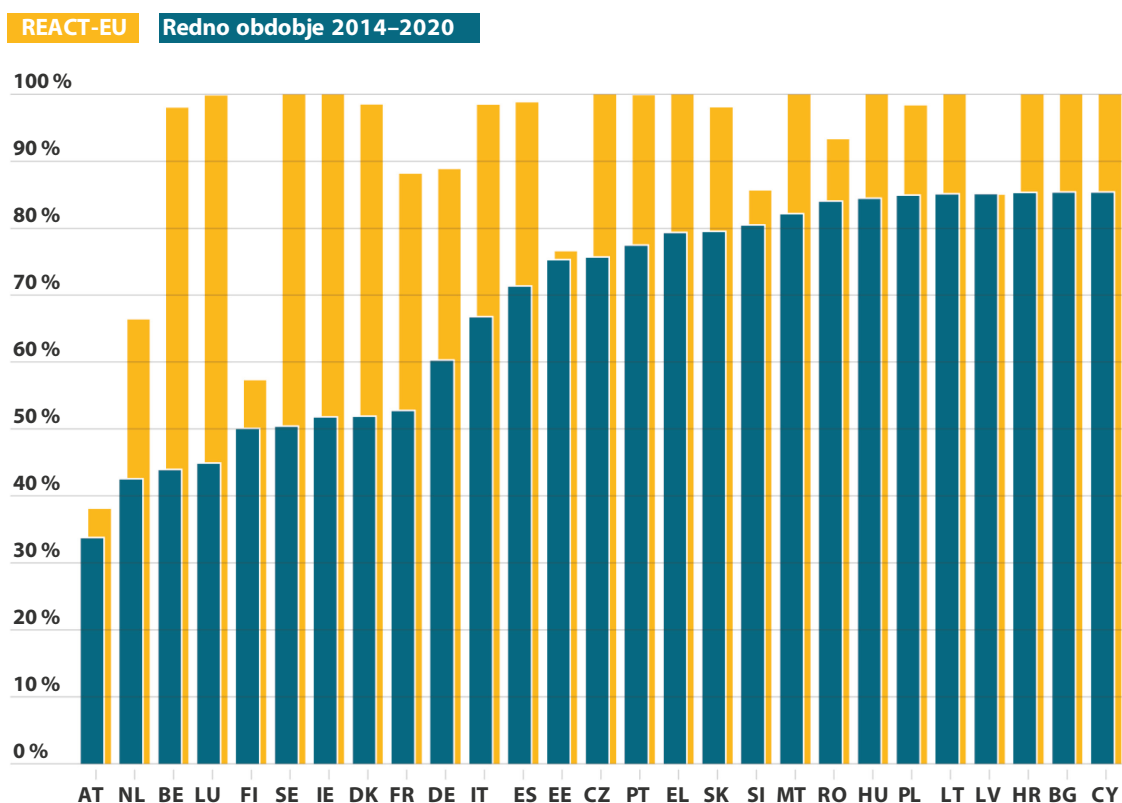
Italija in Španija sta zahtevali dodatnih 3,4 oziroma 2,7 milijarde EUR, kar je približno 10 oziroma 9 % sredstev, ki so jima bila dodeljena za obdobje 2014–2020, in 14 oziroma 13 % neporabljenih sredstev ob koncu leta 2019.

68 Pri sredstvih REACT-EU so se države članice lahko odločile za do 100-odstotno stopnjo sofinanciranja. Vse države članice razen Litve so za sredstva REACT-EU uporabile višjo stopnjo sofinanciranja v primerjavi z njihovo povprečno stopnjo

²⁷ Uredba (EU) št. 2020/2221, uvodna izjava 6.

sofinanciranja v obdobju 2014–2020. Stopnja sofinanciranja se je na splošno s 74 % povečala na 95 %²⁸. Dve tretjini držav članic (18 od 27) sta se odločili za stopnjo sofinanciranja v razponu od 98 do 100 % (glej [sliko 15](#)).

Slika 15 – Povprečna stopnja sofinanciranja: pobuda REACT-EU v primerjavi z rednim obdobjem 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

69 Povečana stopnja sofinanciranja EU je pripomogla k razbremenitvi nacionalnih proračunov. Po drugi strani pa to pomeni manj sredstev na splošno za naložbe kohezijske politike, saj enaka dodelitev sredstev EU pritegne skupno manj nacionalnega in zasebnega sofinanciranja. Nižje stopnje nacionalnega sofinanciranja pomenijo tudi tveganje, da bodo organi držav članic manj motivirani za osredotočenje na smotrnost.

²⁸ Zaradi primerljivosti s pobudo REACT-EU v tej povprečni stopnji sofinanciranja EU za obdobje 2014–2020 niso vključeni programi Združenega kraljestva in teritorialnega sodelovanja.

Komisija namerava oceniti rezultate ukrepov, vendar bo podatke kazalnikov težko smiselno združiti

70 Sodišče je preučilo sistem Komisije za spremljanje pobud CRII/CRII+ in REACT-EU ter njene načrte za oceno odziva na pandemijo s temi ukrepi. Ocenilo je, ali bo Komisija deležnike lahko obvestila o učinku teh ukrepov.

Sistem Komisije za spremljanje omogoča ločeno spremljanje ukrepov v okviru pobude REACT-EU, ne pa tudi v okviru pobud CRII/CRII+

71 Sistem Komisije za spremljanje ne razlikuje odhodkov, povezanih z ukrepi CRII/CRII+, od drugih odhodkov. Sodišče je že opozorilo na to, da bi morala Komisija zagotoviti celovito poročanje o odhodkih, povezanih s pandemijo COVID-19²⁹. Komisija je menila, da so verjetno skoraj vsi prenosi med naložbenimi področji in znotraj njih (glej odstavka **58** in **60**) ter med skladi in kategorijami regij (glej odstavka **61** in **62**) od februarja 2020 povezani s pandemijo in jih je zato mogoče pripisati ukrepom CRII/CRII+.

72 Nasprotno pa je bil z uredbo REACT-EU³⁰ za dodatna sredstva uveden namenski večsektorski tematski cilj.. Zaradi tega lahko Komisija operacije REACT-EU loči od ostalih, to pa pomeni lažje spremljanje in ocenjevanje.

Komisija je določila kazalnike za COVID-19, čeprav jih ni opredelila, njihova uporaba pa ni obvezna

73 Z uredbami o CRII/CRII+ in REACT-EU niso bile uvedene nobene formalne spremembe okvira in sistemov za spremljanje kohezijske politike. Obstoječe intervencijske kode, ki se uporabljajo za opredelitev vsebine ukrepov, so splošne in niso bile zasnovane za opredelitev odhodkov, povezanih s pandemijo.

²⁹ Letno poročilo za leto 2020, poglavje 2 Upravljanje proračuna in finančno poslovanje, odstavka 2.7 in 2.8, priporočilo 2.1.

³⁰ Z Uredbo (EU) 2020/2221 je bil uveden nov tematski cilj „spodbujanje odprave posledic krize v okviru pandemije COVID-19 in njenih socialnih posledic ter priprava zelenega, digitalnega in odpornega okrevanja gospodarstva“ (tematski cilj 13).

74 Komisija je maja leta 2020, šest tednov po sprejetju uredbe o CRII, objavila seznam 27 neobveznih kazalnikov za COVID-19³¹, da bi zagotovila večjo transparentnost in odgovornost pri uporabi finančnih sredstev kohezijske politike za zdravstvo, podporo podjetjem in za operacije ESS. Februarja 2021 je bilo dodanih še pet kazalnikov, povezanih s podporo EU za cepljenje proti COVID-19. S temi 32 kazalniki se spremljajo vložki in izločki, za operacije ESS pa tudi rezultati. Komisija podobno kot v obdobju 2014–2020 ni predlagala kazalnikov rezultatov za operacije ESRR, vendar so imele države članice možnost pripraviti svoje (glej odstavek 77). Sodišče je že opozorilo na pomanjkljivosti kazalnikov rezultatov ESRR v obdobju 2014–2020 in izzive, povezane z ocenjevanjem učinkov intervencij ESRR³².

75 Komisija se je odločila, da kazalniki ne bodo obvezni, saj bi se v tem primeru podaljšal postopek sprejetja, države članice pa bi kazalnike začele uporabljati kasneje. V uredbi REACT-EU je navedeno, da države članice, kjer je primerno, uporabijo kazalnike za posamezne programe, povezane s COVID-19, ki jih je dala na voljo Komisija³³. Države članice so lahko te kazalnike prostovoljno vključile v svoje programe ter jih spremljale in o njih poročale prek obstoječega sistema za spremljanje.

76 Komisija za kazalnike ni določila skupnih opredelitev – znova zato, da bi bile uredbe kar najhitreje sprejete –, ampak je to prepustila posameznim državam članicam. V študiji, v kateri se je omejila na operacije ESS, je ugotovila, da ni celovitega pregleda nad opredelitvami kazalnikov in da se nekateri kazalniki po državah članicah ne uporabljajo dosledno³⁴. Zato bo Komisija podatke na ravni EU težko v celoti in skladno združila.

77 Kazalniki Komisije na zajemajo vseh upravičenih operacij. Države članice so imele tudi možnost, da za posamezne programe, s katerimi se podpirajo operacije, povezane s pandemijo, pripravijo lastne kazalnike. Komisija jih je pozvala, naj te kazalnike kodirajo, da jih bo mogoče zlahka prepoznati na nacionalni ravni in za namen

³¹ EGESIF 20-00007-01, *Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic*, maj 2020.

³² Posebno poročilo Sodišča 02/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020: poraba je bolj osredotočena na prioritete strategije Evropa 2020, vendar je ureditev za merjenje smotrnosti vedno bolj zapletena.

³³ Uredba (EU) 2020/2221, člen 1(1).

³⁴ Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+, april 2022.

ocenjevanja. Ker pa so ti kazalniki namenjeni posameznemu operativnemu programu ali določeni državi članici, jih ni mogoče združiti na ravni EU.

78 Anketiranci so imeli pozitivno stališče glede kazalnikov Komisije, saj jih je tri četrtine poročalo, da so kazalniki relevantni za zadevne vrste financiranih operacij, dve tretjini pa, da so relevantni za splošno oceno. Sodišče je ugotovilo, da je 80 % vseh kazalnikov za COVID-19, ki so jih uporabljale države članice, pripravila Komisija. Kar zadeva pobudi CRII/CRII+, je 25 držav članic od 28 uporabljalo kazalnike Komisije, ti pa so se uporabljali tudi za 65 % operativnih programov, pri katerih so bili izvedeni prenosi v okviru pobud CRII/CRII+. Podobno je v zvezi s pobudo REACT-EU kazalnike Komisije uporabljalo 26 držav članic od 27 in ti kazalniki so se uporabljali za 76 % operativnih programov, v okviru katerih so bila programirana sredstva REACT-EU. Komisija bi zaradi te pogoste uporabe njenih kazalnikov lahko lažje ocenila, kako so bila v okviru pandemije uporabljena finančna sredstva kohezijske politike, vključno s sredstvi REACT-EU.

79 Komisija je o izvajanju ukrepov CRII/CRII+ in programiranju sredstev REACT-EU poročala zlasti prek namenskih javnih spletnih mest: [Coronavirus Dashboard](#), [REACT-EU Dashboard](#) in [Overview of Cohesion Policy Coronavirus Indicators](#). Ta spletna mesta so bila vzpostavljena takoj, ko je bilo dovolj podatkov za poročanje, in se redno posodablja. V času revizije Sodišča so se najnovejši podatki o izvajanju nanašali na konec leta 2020, bilo je pa še prezgodaj, da bi države članice lahko posredovale koristne informacije o izvajanju.

Komisija namerava v naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 zajeti tako pobudi CRII/CRII+ kot pobudo REACT-EU

80 Komisija mora do 31. decembra 2024 opraviti naknadno vrednotenje, v okviru katerega bo preučila uspešnost in učinkovitost skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020³⁵. V uredbah ni nobene izrecne določbe, v skladu s katero bi bilo treba v zvezi s pobudama CRII/CRII+ izvesti vrednotenje, medtem ko je v uredbi REACT-EU določeno, da Komisija izvede oceno do 31. marca 2025³⁶.

³⁵ Člen 57 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

³⁶ Uredba (EU) 2020/2221, člena 1(1) in 2.

81 Komisija namerava oceniti svoj odziv na pandemijo, pri čemer bo zajela tako pobudi CRII/CRII+ kot pobudo REACT-EU, in sicer v okviru naknadnega vrednotenja za obdobje 2014–2020, ki ga bo opravila do konca leta 2024. Sodišče je v enem od svojih prejšnjih poročil priporočilo, da naj se pri oceni kohezijske politike upoštevajo ugotovitve iz vrednotenja mehanizma za okrevanje in odpornost³⁷.

Kohezijska politika se pogosto uporablja za odziv na krizne razmere, vendar Komisija ni analizirala učinka na njene dolgoročne cilje

82 Sodišče je pregledalo, kako sta pobudi CRII/CRII+ vplivali na zakonodajne predloge Komisije za obdobje 2021–2027 in ali je Komisija analizirala učinek, ki ga ima stalna uporaba kohezijske politike za odzivanje na krizne razmere na njene dolgoročne cilje.

83 Komisija je maja 2020 objavila spremembe svojih zakonodajnih predlogov za kohezijsko politiko za obdobje 2021–2027, da bi omogočila dodatno prožnost v kriznih časih. Z eno od takih določb, ki je bila kasneje sprejeta, je Komisija pooblaščenca za to, da uvede nekatere opredeljene začasne ukrepe pri uporabi skladov kohezijske politike v odziv na izjemne ali neobičajne okoliščine, podobno kot je to potekalo v okviru pobud CRII/CRII+ (glej [okvir 4](#)).

³⁷ Posebno poročilo 24/2021 – Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire, priporočilo 2.

Okvir 4

Spremembe zakonodajnega svežnja o kohezijski politiki za obdobje 2021–2027, ki so bile sprejete junija 2021

Spremembe pravil kohezijske politike za obdobje 2021–2027 med drugim zagotavljajo večjo prožnost pri prenosu sredstev med ESRR, ESS+ in Kohezijskim skladom ter več možnosti za večfazno izvajanje operacij v dveh programskih obdobjih, da bi se upoštevale morebitne zamude zaradi krize.

Komisija je pooblaščenca, da se na izredne razmere odzove s sprejetjem izvedbenih aktov za uvedbo ukrepov, kot sta povečanje sofinanciranja za 10 odstotnih točk in omogočanje retroaktivne izbire zaključenih projektov za obdobje največ 18 mesecev³⁸.

Na te ukrepe se je mogoče sklicevati, kadar Svet prizna pojav nepričakovanega škodljivega gospodarskega dogodka z velikimi finančnimi posledicami. Njihov namen je okrepiti sposobnost EU, da se odzove na prihodnje krize s kohezijsko politiko, tako da se Komisiji omogoči, da se odzove hitreje, in sicer s prejetjem enega samega izvedbenega akta, za katerega, za razliko od spremembe uredbe, ni potrebna odobritev sozakonodajalcev.

84 Uporaba pravil kohezijske politike za pomoč državam članicam v kriznih razmerah ni nov pojav (glej [sliko 16](#)). Glede na stanje oktobra 2022 je bila več kot polovica (15) od 26 sprememb uredbe o skupnih določbah za obdobji 2007–2013 in 2014–2020 povezana s krizo. S pobudo REACT-EU so bila finančna sredstva kohezijske politike prvič povečana v odziv na krizo, pri čemer sta se upoštevala razsežnost pretresa v gospodarstvu in to, da se je pandemija COVID-19 začela na koncu obdobja 2014–2020, ko je bila količina preostalih razpoložljivih sredstev omejena. Vendar pa glede uporabe kohezijske politike kot orodja za odziv na krizo niso bila izvedena nikakršna usmerjena naknadna vrednotenja ali formalne ocene.

³⁸ Člen 20 [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#) z dne 24. junija 2021, (uredba o skupnih določbah) (UL L 231, 30.6.2021, str. 159), člen 4(3) [Uredbe \(EU\) 2021/1057](#) z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi ESF+ (UL L 231, 30.6.2021, str. 21) in člen 5(6) [Uredbe \(EU\) 2021/1058](#) z dne 24. junija 2021 o ESRR in Kohezijskem skladu (UL L 231, 30.6.2021, str. 60).

Slika 16 – Odziv kohezijske politike na krizne razmere v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

85 Glavni cilj kohezijske politike je dolgoročni regionalni razvoj ter, kot je določeno v Pogodbi³⁹, krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ter zmanjšanje razlik med evropskimi regijami. Za uporabo kot kratkoročno orodje za odzivanje na krizo je privlačna zato, ker je prilagodljiva in zajema precejšnja finančna sredstva. Komisija lahko omili pravila kohezijske politike, da bi spodbudila kar največjo možno uporabo razpoložljivih sredstev, s čimer se zmanjša pritisk na nacionalna sredstva. Številne spremembe, ki so bile uvedene v odziv na prejšnje krize, so postale redne značilnosti

³⁹ Pogodba o delovanju Evropske unije, člen 174.

kohezijske politike, in sicer v skladu s splošnima ciljema Komisije, ki sta večja prožnost in poenostavitve. Zato se je pojavilo tveganje, da bo ponavljajoča se uporaba kohezijske politike v odziv na krize vplivala na njen prvenstveni cilj krepite ekonomske in socialne kohezije med regijami.

Zaključki in priporočila

86 Sodišče je ugotovilo, da je Komisija na splošno dobro prilagodila pravila kohezijske politike za obdobje 2014–2020, tako da so države članice lahko prožneje uporabljale z njo povezane sklade. Prožnost, zagotovljena s pobudama CRII/CRII+, ter dodatna sredstva iz pobude REACT-EU so privedla do znatne prerazporeditve sredstev v zdravstvo, podporo podjetjem in zaposlovanje kot odziv na pandemijo COVID-19. Vendar pa so imele nekatere države članice zaradi sredstev REACT-EU, vključno z dodatnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, tudi večje težave pri porabi sredstev EU. Poleg tega Komisija ni analizirala učinka stalne uporabe finančnih sredstev kohezijske politike kot proračunskega orodja za odzivanje na krize.

87 EU se je na krizo odzvala hitro, tako da je za pomoč državam članicam uporabila kohezijsko politiko. Manj kot dva meseca po velikem izbruhu pandemije v Evropi je sprejela zakonodajne ukrepe za sprostitev neporabljenih sredstev s pobudama CRII/CRII+. V manj kot letu dni je sprejela uredbo REACT-EU, s katero je državam članicam zagotovila dodatna sredstva (odstavki [15–21](#)).

88 S ciljno usmerjenimi prilagoditvami financiranja iz kohezijske politike, uvedenimi s pobudama CRII in CRII+, so bile zagotovljene likvidnost, prožnost pri prenosu sredstev in upravne poenostavitve, da bi se olajšala uporaba neporabljenih sredstev in tako razbremenili nacionalni javni proračuni. Z ukrepi so bile za leto 2020 odpravljene nekatere ključne obvezne značilnosti financiranja iz kohezijske politike, med drugim obvezno sofinanciranje in osredotočenost na manj razvite regije. Nasprotno pa so bila s pobudo REACT-EU programom za obdobje 2014–2020 zagotovljena dodatna sredstva v višini 50,4 milijarde EUR, ki so jih države članice lahko dodelile z visoko stopnjo diskrecije. Pobuda je delovala kot „premostitveno financiranje“ med obdobjema 2014–2020 in 2021–2027 (odstavki [22–27](#)).

89 S pobudama CRII/CRII+ je poraba sredstev kohezijske politike za obdobje 2014–2020 ostala na pravi poti v času, ko je pandemija COVID-19 resno posegla v redno gospodarsko dejavnost. Vendar pa se bo zaradi precejšnjih novih sredstev, zagotovljenih s pobudo REACT-EU, ki jih je treba izvršiti v kratkem času, verjetno povečal pritisk na zmožnost držav članic, da sredstva porabijo, in da se doseže dobro razmerje med kakovostjo in ceno pri operacijah, ki se financirajo s sredstvi EU. Navedene spremembe zakonodajnega okvira in posledično delo v zvezi z načrtovanjem programov so pomenili tudi dodatno upravno breme za organe upravljanja. Zaradi tega je prišlo do zakasnitve začetka programov za obdobje 2021–2027 (odstavki [28–42](#)).

90 Komisija je v zvezi s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU državam članicam zagotovila pravočasno in ustrezno pomoč. Občutno je skrajšala čas, ki je potreben za obravnavo in odobritev sprememb programov, in sicer s povprečno treh mesecev pred pandemijo na en mesec za pobudi CRII/CRII+ in na 19 delovnih dni za pobudo REACT-EU, pri čemer je pri slednji ta čas še vedno nekoliko daljši od cilja določenega v uredbi (odstavki [44–56](#)).

91 Sodišče je ugotovilo, da je zaradi prožnosti pri prenosih iz pobud CRII/CRII+ prišlo do precejšnjega prerazporejanja sredstev: države članice so med naložbenimi področji in znotraj njih prenesle 10 % finančnih sredstev kohezijske politike, kar je precej ob upoštevanju, da je pandemija izbruhnila proti koncu programskega obdobja. Sredstva so bila prerazporejena predvsem v zdravstvo in podporo podjetjem; poleg zaposlovanja sta to tudi glavni področji, na kateri je usmerjeno financiranje iz pobude REACT-EU. Kar zadeva pobudi CRII/CRII+, so bila sredstva prerazporejena predvsem s področij, povezanih z energijo in okoljem ter raziskavami in inovacijami. Sodišče ugotavlja, da se pričakovanje iz uredbe, da bo 25 % novih sredstev dodeljenih doseganju podnebnih ciljev, verjetno ne bo izpolnilo. Uporaba ukrepa 100-odstotnega sofinanciranja EU je skupaj s prožnostjo pri prenosih omogočila skoraj 13 milijard EUR prihrankov v nacionalnih proračunih, pri čemer pa to pomeni skupno manj sredstev za naložbe kohezijske politike (odstavki [58–69](#)).

92 Sistem Komisije za spremljanje omogoča ločeno spremljanje ukrepov v okviru pobude REACT-EU, saj ta zajemajo dodatna sredstva. Rezultatov ukrepov v okviru pobud CRII/CRII+, kot tudi tistih, povezanih z drugimi spremembami programov, pa ni mogoče spremljati ločeno. Komisija se lahko pri oceni odziva na krizo s pobudami CRII/CRII+ in REACT-EU opre na vrsto kazalnikov zv zvezi s COVID-19. Komisija se je odločila uvesti kazalnike za COVID-19, katerih uporaba ni obvezna in ki nimajo enotnih opredelitev, in sicer zato, da bi bili ti hitro na razpolago. Zato obstaja tveganje, da bo podatke, ki jih bodo države članice posredovale Komisiji, težko smiselno združiti (odstavki [71–79](#)).

93 Dosežki programov za obdobje 2014–2020 bodo zbrani v okviru naknadnega vrednotenja, ki ga mora Komisija opraviti do 31. decembra 2024. Sodišče pozdravlja dejstvo, da namerava Komisija v naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 zajeti tako pobudi CRII/CRII+ kot pobudo REACT-EU, čeprav ji v zvezi s prvima ni naložena posebna zahteva po vrednotenju (odstavka [80](#) in [81](#)).

94 Čeprav se kohezijska politika pogosto uporablja za zagotavljanje kratkoročnega odzivanja na krizne razmere, dolgoročni učinek take uporabe še ni bil formalno

ocenjen. Z novimi pravili kohezijske politike za obdobje 2021–2027 se bo uporaba njenih skladov za odzivanje na nepričakovane dogodke olajšala. Zato se je pojavilo tveganje, da bo ponavljajoča se uporaba kohezijske politike v odziv na krize vplivala na njen prvenstveni cilj krepitve ekonomske in socialne kohezije med regijami (odstavki [83–85](#)).

Priporočilo 1 – Analiza primernosti kohezijske politike kot proračunskega orodja za odzivanje na krize

Komisija naj pri naknadnem vrednotenju za obdobje 2014–2020 opravi analizo, kako uporaba kohezijske politike kot kratkoročnega proračunskega orodja za odzivanje na krize vpliva na njene dolgoročne cilje, da bi lahko prihodnje predloge glede kohezijske politike pripravila na podlagi pridobljenih spoznanj.

Ciljni rok za izvedbo: do konca leta 2024.

Priporočilo 2 – Pozorno spremljanje črpanja sredstev REACT-EU, da se po potrebi zagotovi pomoč, usmerjena na rezultate

S pobudo REACT-EU je bilo zagotavljenih precej dodatnih sredstev, ki jih je treba porabiti v sorazmerno kratkem času, poleg tega pa se prekriva z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost (RFF), zato naj Komisija pozorno spremlja napredovanje črpanja sredstev REACT-EU, da bi ugotovila, pri katerih programih prihaja do težav pri porabi. Zagotovi naj usmerjeno pomoč, da bi se s sofinanciranimi operacijami uspešno prispevalo k doseganju ciljev in ciljnih vrednosti glede smotrnosti.

Ciljni rok za izvedbo: takoj

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourg na zasedanju 7. decembra 2022.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloga

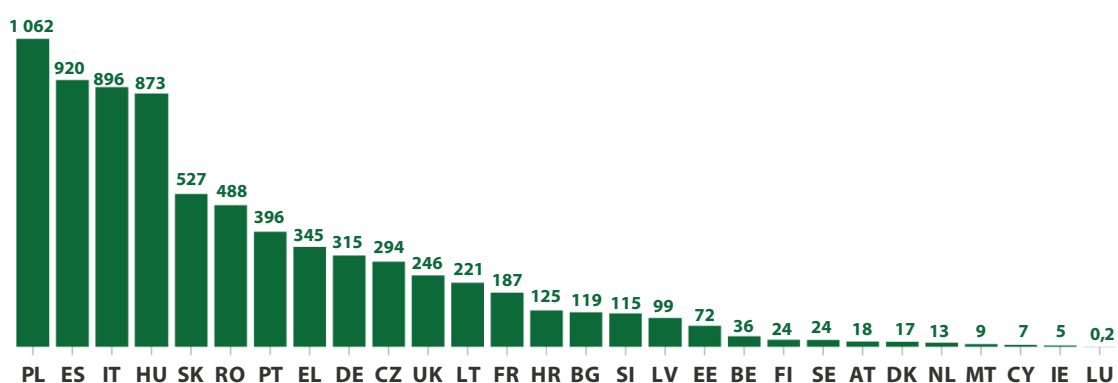
Priloga I – Glavne značilnosti in namen ukrepov v okviru pobud CRII/CRII+ in REACT-EU

Pobudi CRII/CRII+

S pobudama CRII in CRII+ so bile uvedene usmerjene spremembe pravil kohezijske politike za obdobje 2014–2020, da bi se olajšala uporaba neporabljenih sredstev in zmanjšalo breme nacionalnih javnih proračunov. Glavne ukrepe je mogoče povzeti tako, kot je navedeno v nadaljevanju

Likvidnostni ukrepi Pobuda CRII je organom upravljanja omogočila, da so obdržali 7,6 milijarde EUR predhodnega financiranja za leto 2019, in sicer tako, da ta znesek v letu 2020 ni bil izterjan. S pobudo CRII+ je bil pritisk na nacionalne javne proračune še dodatno zmanjšan, in sicer s sprostitvijo obveznega nacionalnega sofinanciranja za eno obračunsko leto, čeprav je to ključno finančno načelo kohezijske politike. Leta 2022 je bil ukrep 100-odstotnega sofinanciranja EU zaradi krize v Ukrajini podaljšán za dodatno obračunsko leto⁴⁰.

Slika 17 – Neizterjani zneski predhodnega financiranja v letu 2020
(v milijonih EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Prožnost pri prenosih S pobudama CRII/CRII+ je bilo organom upravljanja zagotovljeno veliko prožnosti pri prerazporejanju sredstev, ki so bila na voljo za načrtovanje programov v letu 2020. Z njima so bila močno omiljena pravila za prenose med skladi kohezijske politike in med kategorijami regij, določali pa sta tudi izvzetje od zahtev

⁴⁰ Uredba (EU) 2022/562 z dne 6. aprila 2022 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 v zvezi s kohezijskim ukrepom za begunce v Evropi.

glede tematske osredotočenosti. S temi ukrepi so bile torej za leto 2020 odpravljene nekatere ključne obvezne značilnosti financiranja iz kohezijske politike, med drugim njegova osredotočenost na manj razvite regije, ekonomske in socialne razlike ter tematske cilje, kot je nizkoogljično gospodarstvo.

Razširjena upravičenost Za olajšanje uporabe razpoložljivih sredstev EU je bila upravičenost operacij, ki jih je mogoče financirati s skladi kohezijske politike, razširjena tako, da je vključevala zdravstvene operacije v dodatnem tematskem cilju ESRR in obratna sredstva za MSP. Poleg tega je mogoče operacije financirati retroaktivno do 1. februarja 2020, tudi če so bile v celoti zaključene, pod pogojem da so namenjene spodbujanju zmogljivosti odzivanja na krizo zaradi pandemije COVID-19. Vendar pa v uredbi ni podrobno določeno, kakšne vrste operacij so mišljene. To bi lahko povzročilo pravno negotovost za organe upravljanja ali privedlo do različnih razlag tega, katere operacije so upravičene.

Upravna poenostavitve Ukrepi poenostavitve so bili zasnovani z namenom, da bi se pospešilo izvajanje in čimbolj zmanjšalo upravno breme nacionalnih organov, čeprav so bile za uporabo nekaterih ukrepov prožnosti potrebne spremembe programov, zlasti za pobudo CRII+. S temi ukrepi sta bili na primer odpravljeni zahtevi po spremembi partnerskih pogodb zaradi upoštevanja sprememb programov in po pridobitvi odobritve Komisije za prenos sredstev med prednostnimi osmi do določenega praga. Ti dve poenostavitvi sta že bili vključeni v osnutek določb uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, o katerem sta se dogovorila zakonodajalca.

REACT-EU

S pobudo REACT-EU se državam članicam zagotavlja pomoč za odpravo posledic pandemije COVID-19 v obliki dodatnih sredstev. Glavne ukrepe je mogoče povzeti tako, kot je opisano v nadaljevanju.

Dodatna sredstva in likvidnostni ukrepi Pobuda REACT-EU zagotavlja povečanje sredstev skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020 za dodatnih 50,4 milijarde EUR. Ugotovljeno je bilo, da je mogoče z obstoječim instrumentom, ki ima tekoče programe in vzpostavljen zakonodajni okvir, državam članicam hitro zagotoviti dodatna sredstva. Upravičenost, kar zadeva pobudo REACT-EU, se konča 31. decembra 2023, istočasno kot za redno financiranje za obdobje 2014–2020. Države članice imajo torej omejen čas za porabo dodatnih dodeljenih sredstev. Pobuda REACT-EU zagotavlja sorazmerno visoko stopnjo začetnega predhodnega financiranja, in sicer v višini 11 % za leto 2021, in omogoča do 100-odstotno financiranje EU za hitro

zagotovitev likvidnosti in razbremenitev nacionalnih proračunov. V letu 2022 je bila stopnja predhodnega financiranja zaradi krize v Ukrajini povečana⁴¹.

Prožnost pri programiranju in prenosih Države članice imajo pri razporejanju sredstev REACT-EU med ESRR in ESS, med regijami ter med vrstami upravičenih naložb visoko stopnjo diskrecije, kar pri rednih skladih kohezijske politike ni tako. Visoko stopnjo diskrecije imajo, kar zadeva vrsto projektov, ki jih financirajo, saj ni zahtev glede tematske osredotočenosti ali obveznosti, da se osredotočijo na podpiranje manj razvitih regij. Pobuda REACT-EU podobno kot pobudi CRII/CRII+ v primeru, da želijo organi upravljanja prerazporediti sredstva, zagotavlja večjo možnost za finančne prenose brez zahtev glede tematske osredotočenosti.

Razširjena upravičenost S pobudo REACT-EU je bila določena retroaktivna upravičenost za v celoti zaključene operacije do 1. februarja 2020, tudi če niso povezane s krizo.

Upravna poenostavitev Izvajanje pobude REACT-EU je mogoče dodeliti samo organom upravljanja, ki so že imenovani za obdobje 2014–2020. Sredstva je mogoče programirati v okviru obstoječih programov za obdobje 2014–2020 ali v okviru novih namenskih programov, pri čemer partnerskih pogodb ni treba spreminjati. Predhodne zahteve, povezane s predhodnimi ocenami, predhodnimi pogojenostmi in okvirom sotrnosti, se za sredstva REACT-EU ne uporabljajo.

⁴¹ Uredba (EU) 2022/613 z dne 12. aprila 2022 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 v zvezi z večjim predhodnim financiranjem iz virov REACT-EU in uvedbo stroškov na enoto.

Kratice in okrajšave

CRII: pobuda v odziv na koronavirus

CRII+: pobuda v odziv na koronavirus plus

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS: Evropski socialni sklad

GD EMPL: Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

GD REGIO: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

MSP: mala in srednja podjetja

NGEU: Next Generation EU

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

REACT-EU: pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope

RRF: mehanizem za okrevanje in odpornost

Glosar

Črpanje: obseg, pogosto izražen kot odstotek (stopnja črpanja), v katerem so bila sredstva EU, dodeljena državam članicam, porabljena za upravičene projekte.

Deljeno upravljanje: metoda porabe proračuna EU, pri kateri Komisija, za razliko od neposrednega upravljanja, izvrševanje prenese na države članice, vendar ohrani končno odgovornost.

Evropski sklad za regionalni razvoj: sklad EU, s katerim se krepi ekonomska in socialna kohezija v EU s financiranjem naložb, s katerimi se zmanjšujejo neravnovesja med regijami.

Evropski socialni sklad: sklad EU za ustvarjanje izobraževalnih in zaposlitvenih možnosti ter izboljšanje položaja ljudi, ki jih ogroža revščina.

Intervencijska koda: kategorija dejavnosti, financirane iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada ali Evropskega socialnega sklada.

Kohezijska politika: politika EU, katere cilj je zmanjšati ekonomske in socialne razlike med regijami in državami članicami s spodbujanjem ustvarjanja delovnih mest, konkurenčnosti podjetij, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja ter čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.

Kohezijski sklad: sklad EU za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v EU s financiranjem naložb v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

Mehanizem za okrevanje in odpornost: mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in srednjeročno spodbujanje okrevanja s hkratnim spodbujanjem zelene in digitalne preobrazbe.

Operativni program: osnovni okvir za izvajanje kohezijskih projektov, ki jih financira EU v določenem obdobju. Odraža prioritete in cilje, določene v partnerskih sporazumih med Komisijo in posameznimi državami članicami.

Organ upravljanja: nacionalni, regionalni ali lokalni javni (ali zasebni) organ, ki ga država članica pooblasti za upravljanje programa, ki ga financira EU.

Partnerski sporazum: sporazum med Komisijo in državo članico v okviru programa porabe EU, v katerem so na primer določeni strateški načrti, prednostne naložbe, pogoji trgovanja ali pogoji za razvojno pomoč.

Programsko obdobje: obdobje, v katerem se načrtuje in izvaja program porabe EU.

Skladi kohezijske politike: trije skladi EU, namenjeni podpiranju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije po vsej EU v obdobju 2014–2020: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad.

Tematski cilj: predvideni skupni rezultat prednostne naložbe, razdeljen na specifične cilje za namene izvajanja.

Uredba o skupnih določbah: uredba, v kateri so določena pravila, ki se uporabljajo za več skladov EU, ki se izvajajo v okviru deljenega upravljanja, vključno s tistimi, ki podpirajo kohezijsko politiko EU.

Večletni finančni okvir: načrt porabe EU, v katerem so določene prioritete (na podlagi ciljev politik) in zgornje meje ter ki se običajno nanaša na obdobje sedmih let. Z njim se zagotavlja struktura za določanje letnih proračunov EU. Sedanji večletni finančni okvir zajema obdobje 2021–2027, prejšnji pa obdobje 2014–2020.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=63210>.

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=63210>.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Annemie Turtelboom. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta James Verity, ataše v njenem kabinetu Ivan Genchev, vodilni upravni uslužbenec Friedemann Zippel, vodja naloge Viorel Cirje ter revizorji Anna Fiteni, Marion Boulard in Christophe Grosnickel.



Od leve proti desni: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slika 2 – ikone: slike so bile oblikovane z uporabo virov [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-9304-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/149814	QJ-AB-23-002-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9269-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/19014	QJ-AB-23-002-SL-Q

Sodišče je preučilo, kako je Komisija prilagodila pravila, da bi državam članicam omogočila prožnejšo uporabo skladov kohezijske politike za obdobje 2014–2020 pri odzivanju na pandemijo COVID-19. Ugotovilo je, da se je Komisija odzvala hitro in večinoma dobro prilagodila pravila, s čimer je olajšala preusmeritev obstoječih virov v času resnih gospodarskih težav. S precejšnjimi novimi sredstvi, ki so bila zagotovljena, se je državam članicam omogočilo financiranje dodatnih naložb, vendar pa se je tako povečal pritisk, da je ta sredstva treba porabiti. Sodišče priporoča, naj Komisija opravi analizo, kakšen učinek ima uporaba kohezijskih sredstev za reševanje kriz na dolgoročne cilje te politike, hkrati pa spremlja porabo držav članic, da bi jim pomagala pri doseganju ciljev v zvezi s smotrnostjo poslovanja.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors