EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

PRILOGA

k

POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost

Priloga IV: Pojem dvojnega financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost

Z dopolnjevanjem med skladi Unije se povečuje dodana vrednost proračuna Unije, kar v primerjavi z ločenim pristopom k vsakemu programu ali instrumentu Unije omogoča, da se dosežejo dodatne sinergije. Evropski parlament in Svet sta v številne programe in instrumente Unije uvedla zahteve, da bi se dopolnjevali, tudi tako, da posamezni projekti prejmejo podporo iz več kot enega programa ali instrumenta Unije. Določbe v zvezi s tem je mogoče najti v več temeljnih aktih, kot so uredba o skupnih določbah[1], uredba o digitalni Evropi[2], uredba o programu Obzorje Evropa[3] ali uredba o IPE[4].

V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost je določeno, da se podpora v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost združuje s finančno podporo iz drugih skladov EU. Za zagotovitev učinkovitega in dopolnilnega izvajanja skladov Unije je v členu 9 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost izrecno določeno, da lahko „[r]eforme in naložbeni projekti […] prejmejo podporo v okviru programov in instrumentov Unije, pod pogojem, da taka podpora ne krije istih stroškov“.

Čeprav je mehanizem za okrevanje in odpornost instrument, ki temelji na smotrnosti, se v členu 9 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost za ocenjevanje dvojnega financiranja uvaja pristop, ki temelji na stroških. Mehanizem za okrevanje in odpornost je instrument, ki temelji na smotrnosti in v okviru katerega je financiranje povezano z doseženimi rezultati, ne pa z nastalimi stroški. Izplačila se izvedejo na podlagi zadovoljivega izpolnjevanja sklopa mejnikov in ciljev. Za plačila državam članicam se zato glede stroškov, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja teh mejnikov in ciljev, ne izvajajo kontrole na ravni EU. Ocenjeni stroški vseh ukrepov v okviru vsakega načrta za okrevanje in odpornost so predhodno ocenjeni izključno za to, da se določi finančni prispevek, dodeljen vsaki državi članici. Država članica v tej oceni pojasni pričakovanja glede tega, kateri stroški naj bi se krili iz mehanizma za okrevanje in odpornost in kateri stroški iz drugih programov ali instrumentov Unije. Pojem nastalih upravičenih stroškov, ki se uporablja v okviru večine programov financiranja EU, ki temeljijo na stroških, se v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ne uporablja. Vendar je v finančni uredbi[5] in uredbi o

[1] Člen 63(9) Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko.

[2] Člen 23(1) Uredbe (EU) 2021/694 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2021 o vzpostavitvi programa Digitalna Evropa.

[3] Člen 15(4) Uredbe (EU) 2021/695 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. aprila 2021 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje Evropa.

[4] Člen 19(1) Uredbe (EU) 2021/1153 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope.

[5] Člen 191 Uredbe (EU) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012.

mehanizmu za okrevanje in odpornost pojem dvojnega financiranja povezan s stroški. Komisija je pripravila smernice[6], v katerih je pojasnjeno, kako za logiko izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti, uporabiti pojem dvojnega financiranja, ki temelji na stroških.

V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost se lahko dvojno financiranje pojavi na dveh ravneh:

- na ravni držav članic: države članice morajo v načrtih za okrevanje in odpornost opredeliti „informacije o obstoječem ali načrtovanem financiranju Unije“ (člen 18(4), točka (l), uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost), ki jih je treba upoštevati pri predhodni oceni stroškov. Vsaka dodatna podpora iz drugih skladov Unije za kritje stroškov, vključenih v oceno stroškov, izvedeno za načrt za okrevanje in odpornost, po odobritvi načrta za okrevanje in odpornost in sprejetju ustreznega izvedbenega sklepa Sveta bi pomenila, da bi država članica za kritje istih stroškov prejela podporo iz dveh različnih virov financiranja Unije;
- na ravni končnega prejemnika: končni prejemnik za kritje istih stroškov ne bi smel prejeti podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost – prek države članice – in iz drugih skladov Unije.

Ker mehanizem za okrevanje in odpornost temelji na smotrnosti, je pri združevanju podpore iz mehanizma s podporo iz drugih skladov EU privzeti pristop za preprečevanje dvojnega financiranja jasna predhodna razmejitev stroškov. Države članice bi morale pri ukrepih, ki se iz mehanizma za okrevanje in odpornost financirajo le delno, jasno razmejiti dele projektov, ki se financirajo iz mehanizma, in dele, ki se financirajo iz drugih skladov EU. Države članice morajo za mehanizem za okrevanje in odpornost to razmejitev navesti ob predložitvi predhodnih ocen stroškov. Predhodna razmejitev stroškov se lahko vzpostavi na primer tako, da se opredelijo ločene faze izvajanja sofinanciranega projekta ali ločijo različne postavke stroškov in dodelijo ustreznim instrumentom financiranja EU.

Pod določenimi pogoji pa je dovoljena sorazmerna razdelitev stroškov. V izjemnih okoliščinah, kadar jasna razmejitev stroškov ni izvedljiva ali je preveč obremenjujoča[7], se lahko ukrepi podprejo sorazmerno. Po tem pristopu se iz vsakega sklada EU financira vnaprej določen delež skupnih stroškov. S posebnimi pogoji, določenimi v smernicah Komisije za države članice, se zagotavlja, da je izložek/izid, ki je izmerjen v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter se iz njega financira, usklajen s predhodno ocenjenimi stroški, da se noben strošek ne krije

[6] To vključuje smernice služb Komisije za države članice o njihovih načrtih za okrevanje in odpornost, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618, Obvestilo Komisije – Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost (https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj?eliuri=eli%3AC%3A2024%3A4618%3Aoj&locale=sl).

[7] Glej del II, oddelek V Komplementarnost financiranja in preprečevanje dvojnega financiranja, v dokumentu C/2024/4990.

dvakrat in da skupna podpora EU ne presega 100 % dejansko nastalih upravičenih stroškov. V skladu s temi petimi pogoji velja naslednje:

(i) iz opisa ukrepa v ustreznem izvedbenem sklepu Sveta je jasno razvidno, da se iz mehanizma za okrevanje in odpornost financira le del projekta v kombinaciji z drugimi programi ali instrumenti Unije;

(ii) v predhodnih ocenah stroškov, ki jih je predložila država članica za celoten projekt, je določeno, kateri znesek se financira iz mehanizma za okrevanje in odpornost in upošteva pri izračunu stroškov načrta za okrevanje in odpornost, pri čemer je navedeno, da bi se lahko drugi stroški krili iz drugih programov ali instrumentov Unije (po možnosti z okvirnim zneskom za te druge programe ali instrumente Unije);

(iii) zadevni mejniki/cilji so oblikovani tako, da se meri le prispevek iz mehanizma za okrevanje in odpornost, po možnosti s ciljem izvrševanja proračuna;

(iv) država članica obvesti končnega prejemnika o znesku prispevka iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki ga mora končni prejemnik prijaviti subjektu, ki izvršuje program ali instrument Unije, s katerim je dopolnjena podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost;

(v) subjekt, ki izvršuje kateri koli drug program ali instrument Unije, s katerim je dopolnjena podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost, lahko na ravni projekta preveri, da končni prejemniki sredstev v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ne prejemajo podpore Unije za več kot 100 % skupnih upravičenih stroškov[8].

Poleg opisanih pogojev mora biti ta pristop v skladu z določbami drugega zadevnega instrumenta financiranja EU in pravili o državni pomoči, vključno z določbami o kumulaciji. Ta pristop se ne uporablja za sklade, ki jih ureja uredba o skupnih določbah, saj je pogoj (v) v zvezi z njimi težko uporabiti.

Dvojno financiranje je opredeljeno kot kritje istih stroškov z mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugim programom ali instrumentom Unije, zato ni mogoče, če država članica ni predložila ocenjenih stroškov za določen ukrep, saj mehanizem za okrevanje in odpornost ne krije nobenih stroškov. Številni načrti za okrevanje in odpornost vsebujejo ukrepe, za katere država članica ni predložila nobenih ocenjenih stroškov, tj. tako imenovane „ukrepe brez stroškov“. Čeprav se z vključitvijo ukrepov brez stroškov dodeljena finančna sredstva države članice ne povečajo, se izplačilo podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost navezuje na doseganje mejnikov in ciljev, povezanih z izvajanjem teh ukrepov. Ker mehanizem za okrevanje in odpornost ne krije nobenih stroškov za take ukrepe,

[8] Kadar se pri drugem skladu EU stroški ne povrnejo (sklad za inovacije), temveč se izplačajo na podlagi predhodne ocene stroškov, se ta pregled nadomesti s primerjavo dveh predhodnih ocen stroškov (iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugega sklada EU), s čimer se zagotovi, da dodeljena sredstva ne presegajo 100 % skupne predhodne ocene stroškov.

dvojno financiranje ni mogoče, tudi če se njihovo izvajanje delno ali v celoti financira iz drugega sklada EU.

Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost določa, da bi morale države članice vzpostaviti kontrolni sistem za preprečevanje dvojnega financiranja, kadar Komisija oceni ureditve, opisane v načrtu za okrevanje in odpornost. To v praksi pomeni, da morajo države članice pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost dvojno financiranje preprečiti tako, da:

- v načrt za okrevanje in odpornost vključijo dovolj informacij in dokazov, ki jasno kažejo, da znesek ocenjenih skupnih stroškov vsake reforme in vsake naložbe ni zajet v obstoječe ali načrtovano financiranje Unije. Kadar se za podporo ukrepu financiranje iz mehanizma za okrevanje in odpornost kombinira s financiranjem iz drugih skladov EU, je treba to jasno opredeliti v ocenjenih stroških, pri čemer je treba določiti del ocenjenih stroškov, ki se financira iz mehanizma za okrevanje in odpornost, in del, ki se financira iz drugih skladov EU;
- podrobno opišejo postopke, strukture in ureditve, vzpostavljene na nacionalni in regionalni ravni za preprečevanje dvojnega financiranja, ter
- v načrtu za okrevanje in odpornost navedejo ureditve za spremljanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

Ustreznost kontrol, namenjenih preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju dvojnega financiranja, se spremlja ves čas ocenjevanja in izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost. Komisija med ocenjevanjem načrtov za vse ukrepe v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost oceni neobstoj dvojnega financiranja ter nadzorne ureditve, ki so jih opisale države članice. Da bi se odpravile pomanjkljivosti v nacionalnih sistemih, se po potrebi določijo posebni mejniki v zvezi z revizijami in nadzorom, ki morajo biti izpolnjeni kot predpogoj za sprostitev nadaljnjih izplačil. Če se načrt za okrevanje in odpornost spremeni, se kontrolni sistem države članice oceni še enkrat. Če prvotne ureditve sistema vsebujejo pomanjkljivosti, se mejniki v zvezi z revizijami in nadzorom določijo v zadevnem izvedbenem sklepu Sveta, tudi za vprašanja v zvezi z dvojnim financiranjem. Komisija med izvajanjem načrtov preverja izjave o upravljanju in povzetke revizij, ki jih predložijo države članice, skupaj z zahtevki za plačilo, kar zajema tudi preglede, ki jih izvajajo nacionalni organi za preprečitev dvojnega financiranja. Ta ocena je dopolnjena z revizijami sistema in naknadnimi revizijami, ki jih izvaja Komisija in se nanašajo tudi na dvojno financiranje. Če država članica ugotovi dvojno financiranje, vendar ga ne odpravi, lahko Komisija sredstva mehanizma za okrevanje in odpornost izterja neposredno od nje. Ker je preprečevanje dvojnega financiranja ključni element strategij nadzora in revizije Komisije in držav članic, Komisija in njene službe že od zgodnjih faz mehanizma za okrevanje in

odpornost zagotavljajo ustrezne smernice in orodja[9], da bi nacionalnim organom pomagale izvajati njihovo odgovornost za preprečevanje in odkrivanje dvojnega financiranja.

[9] Glej na primer smernice Komisije za države članice o njihovih načrtih za okrevanje in odpornost, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).