EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 10. 10. 2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

PRÍLOHA

k

SPRÁVE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Príloha IV: Koncepcia dvojitého financovania v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Komplementarita medzi fondmi Únie maximalizuje pridanú hodnotu rozpočtu Únie, vďaka čomu možno dosiahnuť dodatočné synergie v porovnaní s izolovaným prístupom k jednotlivým programom alebo nástrojom Únie. Európsky parlament a Rada zaviedli požiadavky v mnohých programoch a nástrojoch Únie s cieľom zaistiť ich vzájomnú komplementaritu, a to aj umožnením toho, aby jednotlivé projekty mohli získať podporu z viac ako jedného programu alebo nástroja Únie. Ustanovenia v tomto zmysle možno nájsť vo viacerých základných aktoch, ako je nariadenie o spoločných ustanoveniach[1], Digitálna Európa[2], Horizont[3] alebo NPE[4].

Kombinovanie podpory v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „mechanizmus") s finančnou podporou z iných fondov EÚ je stanovené v nariadení o mechanizme. V záujme efektívneho a komplementárneho využívania fondov Únie sa v článku 9 nariadenia o mechanizme konkrétne stanovuje, že „*reformy a investičné projekty môžu získať podporu z iných programov a nástrojov Únie za predpokladu, že takáto podpora nepokrýva rovnaké náklady*".

Hoci je mechanizmus nástroj založený na výkonnosti, v článku 9 nariadenia o mechanizme sa na účely posudzovania dvojitého financovania zavádza prístup založený na nákladoch. Mechanizmus je nástroj založený na výkonnosti, v rámci ktorého sa financovanie odvíja od dosiahnutých výsledkov, a nie vzniknutých nákladov. K vyplateniu prostriedkov dochádza po uspokojivom dosiahnutí súboru míľnikov a cieľov. Platby členským štátom preto nepodliehajú kontrolám na úrovni EÚ, pokiaľ ide o náklady, ktoré vznikli na dosiahnutie týchto míľnikov a cieľov. Odhadované náklady na všetky opatrenia v rámci každého plánu obnovy a odolnosti sa posudzujú *ex ante* výlučne na účely stanovenia finančného príspevku, ktorý sa má viazať pre jednotlivé členské štáty. V tomto odhade členský štát uvádza, pri ktorých nákladoch ráta s krytím z mechanizmu a pri ktorých s krytím z iných programov alebo nástrojov Únie. V rámci mechanizmu sa neuplatňuje koncepcia vzniknutých oprávnených nákladov, ktorá sa uplatňuje v rámci väčšiny programov financovania z prostriedkov EÚ

[1] Článok 63 ods. 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku.

[2] Článok 23 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/694 z 29. apríla 2021, ktorým sa zriaďuje program Digitálna Európa.

[3] Článok 15 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/695 z 28. apríla 2021, ktorým sa zriaďuje Horizont Európa.

[4] Článok 19 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1153 zo 7. júla 2021, ktorým sa zriaďuje Nástroj na prepájanie Európy.

založených na nákladoch. V nariadení o rozpočtových pravidlách[5], ako aj v nariadení o mechanizme je však koncepcia dvojitého financovania spojená s nákladmi. Komisia poskytla usmernenie[6], v ktorom vysvetľuje, ako uplatňovať koncepciu dvojitého financovania založenú na nákladoch z hľadiska logiky vykonávania mechanizmu na základe výkonnosti.

V rámci mechanizmu môže dôjsť k dvojitému financovaniu na dvoch úrovniach:

- Na úrovni členských štátov: Od členských štátov sa vyžaduje, aby vo svojich plánoch obnovy a odolnosti uviedli „*informácie o existujúcom alebo plánovanom financovaní z prostriedkov Únie*“ [článok 18 ods. 4 písm. l) nariadenia o mechanizme], ktoré sa zohľadnia v *ex ante* odhade nákladov. Po schválení plánu obnovy a odolnosti a prijatí príslušného vykonávacieho rozhodnutia Rady by akákoľvek dodatočná podpora z iných fondov Únie na pokrytie nákladov, ktoré boli súčasťou odhadu nákladov vykonaného v prípade daného plánu obnovy a odolnosti, viedla k tomu, že členský štát by dostal podporu z dvoch rôznych zdrojov financovania z prostriedkov Únie na pokrytie rovnakých nákladov.
- Na úrovni konečného prijímateľa: Konečný prijímateľ by nemal dostať podporu na pokrytie rovnakých nákladov z mechanizmu – prostredníctvom členského štátu – a zároveň z iných fondov Únie.

Vzhľadom na povahu mechanizmu založenú na výkonnosti je pri kombinovaní podpory z mechanizmu s podporou z iných fondov EÚ štandardným prístupom na zabránenie dvojitému financovaniu jasné *ex ante* vymedzenie nákladov. V prípade opatrení, ktoré sú financované z mechanizmu len čiastočne, by členské štáty mali vymedzením jasne odlíšiť jednotlivé časti projektu, ktoré sú financované z mechanizmu, od častí, ktoré sú financované z iných fondov EÚ. V prípade mechanizmu musia členské štáty toto vymedzenie uviesť pri predkladaní svojich *ex ante* odhadov nákladov. *Ex ante* vymedzenie nákladov možno stanoviť napríklad identifikovaním rozličných fáz vykonávania spolufinancovaného projektu alebo oddelením jednotlivých nákladových položiek a ich priradením k príslušným nástrojom financovania z prostriedkov EÚ.

Za určitých podmienok je však povolené rozdelenie nákladov na pomernom základe. Vo výnimočných prípadoch, keď jasné vymedzenie nákladov nie je možné alebo je príliš zaťažujúce[7], možno opatrenia podporiť na pomernom základe. V rámci tohto prístupu sa

[5] Článok 191 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012.

[6] Zahŕňa usmernenie útvarov Komisie pre členské štáty k ich plánom obnovy a odolnosti, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=sk), C(2024) 4618 oznámenie Komisie – Usmernenie k plánom obnovy a odolnosti (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Pozri časť II. oddiel V Komplementarita financovania a zamedzenie dvojitému financovaniu v dokumente C(2024) 4990.

z každého fondu EÚ financuje vopred stanovený podiel celkových nákladov. Konkrétnymi podmienkami stanovenými v usmernení Komisie pre členské štáty sa zabezpečuje, aby výstup/výsledok meraný v rámci mechanizmu a financovaný z neho bol v súlade s *ex ante* odhadovanými nákladmi, aby neboli žiadne náklady pokryté dvakrát a aby celková podpora EÚ nepresiahla 100 % skutočne vzniknutých oprávnených nákladov. V rámci týchto piatich podmienok sa vyžaduje, aby:

i) v opise opatrenia v príslušnom vykonávacom rozhodnutí Rady bolo jasne uvedené, že z mechanizmu sa financuje len časť projektu v kombinácii s inými programami alebo nástrojmi Únie;

ii) v *ex ante* odhadoch nákladov poskytnutých členským štátom na celý projekt bolo uvedené, aká suma je financovaná z mechanizmu a zohľadnená pri vyčíslení nákladov plánu obnovy a odolnosti, pričom je uvedené, že ostatné náklady by mohli byť podporené z iných programov alebo nástrojov Únie (ak je to možné, s uvedením orientačnej sumy pre tieto programy alebo nástroje Únie);

iii) príslušné míľniky/ciele boli navrhnuté tak, aby sa meral len príspevok mechanizmu, prípadne aj prostredníctvom cieľa plnenia rozpočtu;

iv) členský štát oznámil konečnému prijímateľovi výšku príspevku z mechanizmu, ktorú musí konečný prijímateľ deklarovať subjektu, ktorý vykonáva program alebo nástroj Únie dopĺňajúci podporu z mechanizmu;

v) subjekt vykonávajúci akýkoľvek iný program alebo nástroj Únie, ktorý dopĺňa podporu z mechanizmu, bol schopný na úrovni projektu overiť, že koneční prijímatelia finančných prostriedkov v rámci mechanizmu nedostávajú podporu Únie vo výške viac ako 100 % celkových oprávnených nákladov[8].

Okrem uvedených podmienok musí byť tento prístup v súlade s ustanoveniami iného príslušného nástroja financovania z prostriedkov EÚ a musí byť v súlade s pravidlami štátnej pomoci vrátane ustanovení týkajúcich sa kumulácie. Tento prístup sa nevzťahuje na fondy, ktoré sa riadia nariadením o spoločných ustanoveniach, vzhľadom na to, že podmienku uvedenú v bode v) je v ich kontexte ťažké uplatniť.

Vzhľadom na to, že dvojité financovanie je vymedzené ako financovanie, ktorým sa pokrývajú tie isté náklady prostredníctvom mechanizmu a iného programu alebo nástroja Únie, k dvojitému financovaniu nemôže dôjsť, ak členský štát v prípade konkrétneho opatrenia nepredložil odhadované náklady, keďže sa z mechanizmu žiadne náklady nepokrývajú. Mnohé plány obnovy a odolnosti zahŕňajú opatrenia, pri ktorých členský štát nepredložil žiadne odhadované náklady, tzv. opatrenia s nulovými nákladmi.

[8] V prípadoch, keď iné financovanie z prostriedkov EÚ nepreplácа náklady (Inovačný fond), ale takisto funguje na základe *ex ante* odhadu nákladov, sa táto kontrola nahrádza porovnaním dvoch *ex ante* odhadov nákladov zo strany mechanizmu a iného fondu EÚ s cieľom zabezpečiť, aby nebolo pridelených viac ako 100 % celkového *ex ante* odhadu nákladov.

Zahrnutím opatrení s nulovými nákladmi sa síce nezvyšujú finančné prostriedky pridelené členskému štátu, vyplácanie podpory z mechanizmu sa však na základe toho viaže na dosiahnutie míľnikov a cieľov spojených s vykonávaním týchto opatrení. Keďže sa z mechanizmu nepokrývajú žiadne náklady na takéto opatrenia, nemôže dôjsť k dvojitému financovaniu, a to ani keď je ich vykonávanie čiastočne alebo úplne financované z iného fondu EÚ.

V nariadení o mechanizme sa stanovuje, že členské štáty by mali zaviesť systém kontroly na zamedzenie dvojitému financovaniu, pričom Komisia posudzuje opatrenia opísané v pláne obnovy a odolnosti. V praxi to znamená, že od členských štátov sa vyžaduje, aby predišli dvojitému financovaniu pri vykonávaní mechanizmu:

- zahrnutím dostatočných informácií a dôkazov do svojho plánu obnovy a odolnosti, ktorými sa jasne preukazuje, že suma odhadovaných celkových nákladov každej reformy a každej investície nie je krytá existujúcim ani plánovaným financovaním z prostriedkov Únie. V prípadoch, keď sa financovanie z mechanizmu kombinuje s inými fondmi EÚ na podporu opatrenia, treba to jasne uviesť v odhadovaných nákladoch, pričom sa označí časť odhadovaných nákladov financovaná z mechanizmu a časť financovaná z iných fondov EÚ,
- uvedením podrobností o postupoch, štruktúrach a opatreniach zavedených na celoštátnej a regionálnej úrovni s cieľom zabezpečiť zamedzenie dvojitému financovaniu a
- uvedením odkazu na opatrenia týkajúce sa monitorovania vykonávania mechanizmu vo svojom pláne obnovy a odolnosti.

Primeranosť kontrol určených na predchádzanie dvojitému financovaniu, jeho odhaľovanie a nápravu sa monitoruje v priebehu celého posudzovania a vykonávania plánov obnovy a odolnosti. Počas posudzovania plánov Komisia posudzuje, či nedochádza k dvojitému financovaniu pri všetkých opatreniach mechanizmu, ako aj kontrolné opatrenia opísané členskými štátmi. V relevantných prípadoch sú stanovené špecifické míľniky auditu a kontroly na riešenie nedostatkov vo vnútroštátnych systémoch, ktoré sa musia plniť ako základná podmienka na to, aby mohlo dôjsť k následnému vyplateniu prostriedkov. Systém kontroly členského štátu sa opätovne posudzuje v prípade zmeny plánu obnovy a odolnosti. Ak pôvodné opatrenia daného systému obsahujú nedostatky, v príslušnom vykonávacom rozhodnutí Rady sa stanovujú míľniky auditu a kontroly, a to aj na účely otázok súvisiacich s dvojitým financovaním. Počas vykonávania plánov Komisia overuje vyhlásenia riadiaceho subjektu a súhrny auditov predložené členskými štátmi spolu so žiadosťami o platbu, pričom sa zaoberá aj kontrolami uskutočnenými vnútroštátnymi orgánmi na zamedzenie dvojitému financovaniu. Toto posúdenie dopĺňajú systémové a *ex post* audity vykonávané Komisiou, a to aj v súvislosti s dvojitým financovaním. V konečnom dôsledku, ak sa zistí existencia dvojitého financovania, ktoré však členský štát nenapraví, Komisia môže vymáhať finančné prostriedky

z mechanizmu priamo od daného členského štátu. Keďže predchádzanie dvojitému financovaniu je kľúčovým prvkom stratégií Komisie a členských štátov v oblasti kontroly a auditu, Komisia a jej útvary už v skorých fázach mechanizmu poskytli relevantné usmernenia a nástroje[9] na podporu vnútroštátnych orgánov pri plnení ich povinnosti predchádzať dvojitému financovaniu a odhaľovať ho.

[9] Pozri napríklad usmernenie Komisie pre členské štáty k ich plánom obnovy a odolnosti, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=sk).