EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.10.2024.
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

PRILOG

IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost

Prilog IV.: Koncept dvostrukog financiranja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost

Komplementarnošću sredstava Unije maksimalno se povećava dodana vrijednost proračuna Unije te se omogućuje postizanje dodatnih sinergija u odnosu na izolirani pristup svakom programu ili instrumentu Unije. Kako bi omogućili da se brojni programi i instrumenti Unije međusobno dopunjuju, Europski parlament i Vijeće uveli su odgovarajuće zahtjeve, među ostalim odredbu da pojedinačni projekti mogu primati potporu iz više programa ili instrumenata Unije. Odredbe u tu svrhu dostupne su u nekoliko temeljnih akata kao što su Uredba o zajedničkim odredbama[1], Uredba o programu Digitalna Europa[2], Uredba o programu Obzor[3] ili Uredba o Instrumentu za povezivanje Europe[4].

Kombiniranje potpore u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost s financijskom potporom iz drugih fondova EU-a predviđeno je Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Kako bi se omogućilo učinkovito i komplementarno izvršenje sredstava Unije, u članku 9. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito se predviđa da „[r]eforme i projekti ulaganja mogu dobiti potporu iz drugih programa i instrumenata Unije pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove".

Iako je Mehanizam za oporavak i otpornost instrument koji se temelji na uspješnosti, člankom 9. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost uvodi se pristup procjeni dvostrukog financiranja koji se temelji na troškovima. Mehanizam za oporavak i otpornost instrument je koji se temelji na uspješnosti i u okviru kojeg je financiranje povezano s ostvarenim rezultatima, a ne nastalim troškovima. Isplate se izvršavaju na temelju zadovoljavajućeg ostvarenja skupa ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Zato plaćanja državama članicama ne podliježu kontrolama na razini EU-a za troškove nastale pri ostvarenju tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Procijenjeni troškovi svih mjera u okviru svakog plana za oporavak i otpornost ocjenjuju se *ex ante* isključivo radi određivanja financijskog doprinosa za koji će se preuzeti obveze za svaku državu članicu. U toj procjeni država članica navodi za koje troškove očekuje da će se pokriti iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a za koje da će se pokriti iz drugih programa ili instrumenata Unije. Koncept nastalih prihvatljivih troškova, koji se primjenjuje u većini programa financiranja EU-a koji se temelje na troškovima, nije primjenjiv u okviru

[1] Članak 63. stavak 9. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

[2] Članak 23. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi programa Digitalna Europa.

[3] Članak 15. stavak 4. Uredbe (EU) 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi programa Obzor Europa.

[4] Članak 19. stavak 1. Uredbe (EU) 2021/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.

Mehanizma za oporavak i otpornost. Međutim, i u Financijskoj uredbi[5] i u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost koncept dvostrukog financiranja povezan je s troškovima. Komisija je dala smjernice[6] u kojima se objašnjava kako primijeniti koncept dvostrukog financiranja koji se temelji na troškovima u logici provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost koja se temelji na uspješnosti.

U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost dvostruko financiranje moguće je na dvije razine:

- na razini pojedinih država članica: države članice dužne su u svojim planovima za oporavak i otpornost navesti „informacije o postojećem ili planiranom financiranju od strane Unije" (članak 18. stavak 4. točka (l) Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost) koje treba uzeti u obzir u *ex ante* procjeni troškova. Nakon odobrenja plana za oporavak i otpornost i donošenja relevantne provedbene odluke Vijeća svaka dodatna potpora u okviru drugih fondova Unije za pokrivanje troškova koji su bili dio procjene troškova provedene za taj plan za oporavak i otpornost dovela bi do toga da država članica prima potporu iz dva izvora financiranja Unije za pokrivanje istih troškova,
- na razini krajnjeg primatelja: krajnji primatelj ne bi smio primati potporu za pokrivanje istih troškova i iz Mehanizma za oporavak i otpornost – preko države članice – i iz drugih fondova Unije.

Budući da se Mehanizam za oporavak i otpornost temelji na uspješnosti, pri kombiniranju potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost s potporom iz drugih fondova EU-a jasno *ex ante* razgraničenje troškova zadani je pristup kojim se izbjegava dvostruko financiranje. Za mjere koje se samo djelomično financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost države članice trebale bi jasno razgraničiti dijelove projekata koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost od onih koji se financiraju iz drugih fondova EU-a. Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost, države članice moraju navesti to razgraničenje pri dostavljanju svoje *ex ante* procjene troškova. *Ex ante* razgraničenje troškova može se odrediti, na primjer, utvrđivanjem zasebnih faza provedbe sufinanciranog projekta ili odvajanjem troškovnih stavki i njihovim pripisivanjem odgovarajućim instrumentima financiranja EU-a.

Međutim, pod određenim uvjetima dopuštena je razmjerna podjela troškova. U iznimnim okolnostima, ako jasno razgraničenje troškova nije izvedivo ili je pretjerano

[5] Članak 191. Uredbe (EU) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

[6] To uključuje smjernice službi Komisije državama članicama o njihovim planovima za oporavak i otpornost, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618 Obavijest Komisije – Smjernice za planove za oporavak i otpornost (https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

opterećujuće[7], mjere se mogu podupirati razmjerno. U okviru tog pristupa iz svakog fonda EU-a financira se unaprijed utvrđeni udio ukupnih troškova. Posebni uvjeti utvrđeni u smjernicama Komisije za države članice jamče da su ostvarenja i rezultati mjereni i financirani u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost usklađeni s *ex ante* procjenom troškova, da se nijedan trošak ne pokriva dvaput i da ukupna potpora EU-a ne premašuje 100 % stvarno nastalih prihvatljivih troškova. Tih pet uvjeta podrazumijeva sljedeće:

(i) opis mjere u relevantnoj provedbenoj odluci Vijeća jasno upućuje na to da se sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost financira samo dio projekta u kombinaciji s drugim programima ili instrumentima Unije;

(ii) u *ex ante* procjenama troškova koje je dostavila država članica za cijeli projekt navodi se koji se iznos financira iz Mehanizma za oporavak i otpornost i uzima u obzir za izračun troškova plana za oporavak i otpornost, uz napomenu da bi se drugi troškovi mogli financirati iz drugih programa ili instrumenata Unije (po mogućnosti uz navođenje okvirnog iznosa za te programe ili instrumente Unije);

(iii) relevantne ključne etape / ciljne vrijednosti izrađene su tako da se njima mjeri samo doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost, po mogućnosti na temelju ciljne vrijednosti za izvršenje proračuna;

(iv) država članica izvješćuje krajnjeg primatelja o iznosu doprinosa iz Mehanizma za oporavak i otpornost, koji krajnji primatelj mora prijaviti subjektu koji provodi program ili instrument Unije kojim se dopunjuje potpora iz tog mehanizma;

(v) subjekt koji provodi bilo koji drugi program ili instrument Unije kojim se dopunjuje potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost može na razini projekta provjeriti da krajnji primatelji sredstava u okviru tog mehanizma ne primaju potporu Unije za više od 100 % ukupnih prihvatljivih troškova[8].

Osim prethodno navedenih uvjeta, taj pristup mora biti u skladu s odredbama drugog predmetnog instrumenta financiranja EU-a i s pravilima o državnim potporama, uključujući odredbe o kumulaciji. Taj se pristup ne primjenjuje na fondove uređene Uredbom o zajedničkim odredbama jer je uvjet iz točke v. teško primijeniti u njihovu kontekstu.

Budući da se dvostruko financiranje definira kao pokrivanje istog troška iz Mehanizma za oporavak i otpornost i nekog drugog programa ili instrumenta Unije, dvostruko financiranje nije moguće ako država članica nije navela procijenjeni trošak za određenu mjeru jer se iz Mehanizma za oporavak i otpornost ne pokrivaju nikakvi troškovi. Brojni planovi za oporavak i otpornost sadržavaju mjere za koje država članica nije navela procijenjene troškove, takozvane mjere s nultom stopom troškova. Iako se uključivanjem

[7] Vidjeti dio II., odjeljak V.: „Komplementarnost financiranja i izbjegavanje dvostrukog financiranja" u dokumentu C/2024/4990.

[8] Ako se troškovi ne nadoknađuju drugim financijskim sredstvima EU-a (Inovacijski fond), već se i ona isplaćuju na temelju *ex ante* procjene troškova, ta se provjera zamjenjuje usporedbom dviju *ex ante* procjena troškova Mehanizma za oporavak i otpornost i drugog fonda EU-a kako bi se zajamčilo da nije dodijeljeno više od 100 % ukupne *ex ante* procjene troškova.

mjera s nultom stopom troškova ne povećavaju financijska sredstva dodijeljena državi članici, isplata potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost ovisi o ostvarivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s provedbom tih mjera. Budući da se iz Mehanizma za oporavak i otpornost ne pokrivaju troškovi za takve mjere, dvostruko financiranje nije moguće, čak i ako se provedba tih mjera djelomično ili u potpunosti financira iz nekog drugog fonda EU-a.

Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost propisano je da bi države članice trebale uspostaviti sustav kontrole kako bi se izbjeglo dvostruko financiranje, pri čemu Komisija ocjenjuje aranžmane opisane u planu za oporavak i otpornost. To u praksi znači da pri provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost države članice moraju izbjegavati dvostruko financiranje na sljedeće načine:

- u svoj plan za oporavak i otpornost moraju uključiti dovoljno informacija i dokaza koji jasno pokazuju da iznos procijenjenih ukupnih troškova svake reforme i svakog ulaganja nije obuhvaćen postojećim ili planiranim financiranjem sredstvima Unije, ako se u okviru potpore za određenu mjeru financiranje sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost kombinira s drugim fondovima EU-a, to treba jasno utvrditi u procijenjenim troškovima, pri čemu treba navesti dio procijenjenih troškova koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost i dio koji se financira iz drugih fondova EU-a,
- moraju navesti detaljan opis nacionalnih i regionalnih postupaka, struktura i mehanizama uspostavljenih radi izbjegavanja dvostrukog financiranja, i
- u svojem planu za oporavak i otpornost moraju navesti aranžmane za praćenje provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost.

Primjerenost kontrola za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje dvostrukog financiranja prati se u okviru ocjenjivanja i provedbe planova za oporavak i otpornost. Komisija pri ocjenjivanju planova provjerava nepostojanje dvostrukog financiranja za sve mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost te kontrolne mehanizme koje su opisale države članice. Prema potrebi utvrđuju se posebne ključne etape revizije i kontrole za otklanjanje nedostataka u nacionalnim sustavima, koje se moraju ostvariti kao preduvjet za izvršenje daljnjih isplata. U slučaju izmjene plana za oporavak i otpornost kontrolni sustav države članice ponovno se ocjenjuje. Ako izvorni aranžmani tog sustava sadržavaju nedostatke, u odgovarajućoj provedbenoj odluci Vijeća uspostavljaju se ključne etape revizije i kontrole, među ostalim za pitanja dvostrukog financiranja. Komisija za vrijeme provedbe planova provjerava izjave o upravljanju i sažetke revizija koje države članice dostavljaju zajedno sa zahtjevima za plaćanje, a to obuhvaća i provjere koje provode nacionalna tijela kako bi se izbjeglo dvostruko financiranje. Ta se ocjena dopunjuje revizijama sustava i *ex post* revizijama koje provodi Komisija, među ostalim za dvostruko financiranje. Naposljetku, ako država članica otkrije da postoji dvostruko financiranje, ali ga ne ispravi, Komisija može osigurati povrat sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost izravno od države članice. Budući da je sprečavanje dvostrukog financiranja

glavni element strategija kontrole i revizije Komisije i država članica, Komisija i njezine službe dale su relevantne smjernice i materijale od samog početka provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost[9] kako bi pomogle nacionalnim tijelima u izvršavanju dužnosti sprečavanja i otkrivanja dvostrukog financiranja.

[9] Vidjeti, na primjer, smjernice Komisije državama članicama o njihovim planovima za oporavak i otpornost, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).