ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.10.2024 г.
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ПРИЛОЖЕНИЕ

към

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост

Приложение IV: Концепция за двойно финансиране в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост

Взаимното допълване между фондовете на Съюза увеличава максимално добавената стойност на бюджета на Съюза, като позволява постигането на допълнителни полезни взаимодействия в сравнение с индивидуалния подход към всяка програма или инструмент на Съюза. Европейският парламент и Съветът въведоха изисквания в много програми и инструменти на Съюза, за да гарантират, че те се допълват взаимно, включително като позволиха на отделни проекти да получават подкрепа от повече от една програма или инструмент на Съюза. Разпоредби в този смисъл могат да бъдат намерени в няколко основни акта, като например Регламента за общоприложимите разпоредби[1], „Цифрова Европа“[2], „Хоризонт“[3] или МСЕ[4].

Съчетаването на подкрепата по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) с финансова подкрепа от други фондове на ЕС е предвидено в Регламента за МВУ. За да се осигури ефективно и взаимно допълващо се усвояване на средства от фондовете на Съюза, в член 9 от Регламента за МВУ изрично е предвидено, че *реформите и инвестиционните проекти могат да получат подкрепа от други програми и инструменти на Съюза, при условие че тази подкрепа не покрива същите разходи*.

Въпреки че МВУ е инструмент, основан на резултатите, с член 9 от Регламента за МВУ се въвежда подход, основан на разходите, за оценка на двойното финансиране. МВУ е инструмент, основан на резултатите, при който финансирането е обвързано с постигнатите резултати, а не с направените разходи. Изплащанията се извършват въз основа на задоволителното изпълнение на набор от ключови етапи и цели. Поради това плащанията към държавите членки не подлежат на контрол на равнището на ЕС върху разходите, направени за изпълнението на тези ключови етапи и цели. Прогнозните разходи за всички мерки в рамките на всеки план за възстановяване и устойчивост (ПВУ) се оценяват предварително с единствената цел да се определи за всяка държава членка финансовото участие, което следва да се поеме. В тази прогноза държавата членка посочва кои разходи очаква да бъдат покрити от МВУ и кои — от други програми или

[1] Член 63, параграф 9 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

[2] Член 23, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/694 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на програма „Цифрова Европа“.

[3] Член 15, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/695 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 г. за създаване на програма „Хоризонт Европа“.

[4] Член 19, параграф 1 Регламент (ЕС) 2021/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

инструменти на Съюза. Концепцията за направени допустими разходи, която се прилага в повечето програми на ЕС за финансиране, основани на разходите, не е приложима в рамките на МВУ. Въпреки това, както във Финансовия регламент[5], така и в Регламента за МВУ, концепцията за двойно финансиране е свързана с разходите. Комисията предостави насоки[6], в които се обяснява как концепцията за двойно финансиране, основано на разходите, да се прилага към основаната на резултати логика на изпълнение на МВУ.

В рамките на МВУ двойно финансиране може да се осъществява на две равнища:

- На равнище държави членки: От държавите членки се изисква да посочат в своите ПВУ *информация за съществуващо или планирано финансиране от Съюза* (член 18, параграф 4, буква л) от Регламента за МВУ), която да бъде взета предвид при предварителната оценка на разходите. След одобряването на ПВУ и приемането на съответното решение за изпълнение на Съвета (РИС) всяка допълнителна подкрепа от други фондове на Съюза за покриване на разходи, които са били част от оценката на разходите, извършена за ПВУ, би довела до това държавата членка да получи подкрепа от два различни източника на финансиране от Съюза за покриване на едни и същи разходи.
- На равнище краен получател: крайният получател не следва да получава подкрепа за покриване на едни и същи разходи както от МВУ — чрез държавата членка — така и от други фондове на Съюза.

Поради основаното на резултатите естество на МВУ, когато подкрепа по линия на МВУ се комбинира с подкрепа по линия на други фондове на ЕС, ясното предварително разграничаване на разходите е стандартният подход, за да се избегне двойно финансиране. За мерките, финансирани само частично по линия на МВУ, държавите членки следва ясно да разграничат частите на проекта, финансирани по линия на МВУ, от тези, които се финансират по линия на други фондове на ЕС. Що се отнася до МВУ, държавите членки трябва да посочат това разграничение, когато представят своите предварителни оценки на разходите. Предварителното разграничаване на разходите може да бъде установено например чрез идентифициране на отделни етапи на изпълнение на съфинансиран проект или чрез отделяне на различни разходни позиции и отнасянето им към съответните инструменти за финансиране от ЕС.

[5]Член 191 от Регламент (ЕС) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

[6] Това включва насоките на службите на Комисията към държавите членки относно техните планове за възстановяване и устойчивост, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en), C/2024/4618 Известие на Комисията — Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

При определени условия обаче се допуска разделяне на разходите на пропорционална основа. При изключителни обстоятелства, когато ясното разграничаване на разходите не е осъществимо или е прекомерно обременяващо[7], мерките могат да бъдат подкрепени на пропорционална основа. При този подход всеки фонд на ЕС финансира предварително определен дял от общите разходи. Специфичните условия, определени в насоките на Комисията за държавите членки, гарантират, че крайният продукт/резултатът, измерен в рамките на МВУ и финансиран от него, е съобразен с предварително оценените разходи, че нито един разход не се покрива два пъти и че общата подкрепа от ЕС не надвишава 100 % от действително направените допустими разходи. С тези пет условия се изисква:

(i) в описанието на мярката в съответното РИС ясно се посочва, че по линия на МВУ се финансира само част от проекта в съчетание с други програми или инструменти на Съюза;

(ii) в предварителните оценки на разходите, предоставени от държавата членка за целия проект, се посочва коя сума се финансира по линия на МВУ и се взема предвид при изчисляването на разходите за ПВУ, като се отбелязва, че други разходи могат да бъдат подкрепени по други програми или инструменти на Съюза (ако е възможно, с индикативна сума за тези програми или инструменти на Съюза);

(iii) съответните ключови етапи/цели се изготвят по начин, който измерва само приноса на МВУ, евентуално чрез цел за изпълнение на бюджета;

(iv) държавата членка уведомява крайния получател за размера на приноса от МВУ, който крайният получател трябва да декларира пред субекта, изпълняващ програмата или инструмента на Съюза, допълващи подкрепата по линия на МВУ;

(v) субектът, изпълняващ друга програма или инструмент на Съюза, допълващи подкрепата по МВУ, е в състояние да провери на ниво проект дали крайните получатели на финансиране по линия на МВУ не получават подкрепа от Съюза за повече от 100 % от общите допустими разходи[8].

В допълнение към горепосочените условия този подход трябва да бъде в съответствие с разпоредбите на другия съответен инструмент за финансиране от ЕС и да отговаря на правилата за държавна помощ, включително на разпоредбите за натрупване. Този подход не се прилага за фондовете, регулирани от регламента за общоприложимите разпоредби, като се има предвид, че условие v) е трудно да се приложи в техния контекст.

[7] Вж. част II.V, раздел "Взаимно допълване на финансирането и избягване на двойно финансиране" в C/2024/4990.

[8] В случаите, когато чрез другото финансиране от ЕС не се възстановяват разходи (фонд за иновации), но също е на базата на предварителна оценка на разходите, тази проверка се заменя със сравнение на двете предварителни оценки на разходите от МВУ и другия фонд на ЕС, за да се гарантира, че не са отпуснати повече от 100 % от общата предварителна оценка на разходите.

Тъй като двойното финансиране се определя като покриване на едни и същи разходи по линия на МВУ и по линия на друга програма или инструмент на Съюза, не може да има двойно финансиране, когато държава членка не е представила прогнозни разходи за дадена мярка, тъй като МВУ не покрива никакви разходи. Много ПВУ съдържат мерки, за които държавата членка не е представила никаква оценка на разходите — така наречените „мерки с нулеви разходи“. Въпреки че включването на мерки с нулеви разходи не увеличава финансовите средства, разпределени на държавата членка, то обвързва изплащането на помощта по линия на МВУ с постигането на ключовите етапи и цели, свързани с изпълнението на тези мерки. Тъй като МВУ не покрива никакви разходи за такива мерки, не може да има двойно финансиране, дори ако друг фонд на ЕС финансира изпълнението им частично или изцяло.

В Регламента за МВУ се предвижда, че държавите членки следва да въведат система за контрол, за да се избегне двойно финансиране, когато Комисията оценява мерките, описани в плана за възстановяване и устойчивост. На практика това означава, че от държавите членки се изисква да избягват двойното финансиране при прилагането на МВУ, като:

- включат в своите ПВУ достатъчно информация и доказателства, които ясно показват, че размерът на очакваните общи разходи за всяка реформа и всяка инвестиция не се покрива от съществуващо или планирано финансиране от Съюза. В случаите, когато финансирането от МВУ се съчетава с други фондове на ЕС в подкрепа на дадена мярка, това трябва да бъде ясно посочено в прогнозните разходи, като се посочи частта от прогнозните разходи, финансирана от МВУ, и частта, финансирана от други фондове на ЕС;
- опишат подробно процедурите, структурите и договореностите, създадени на национално и регионално равнище с цел да се гарантира избягването на двойно финансиране; и
- посочат в своите ПВУ мерките за мониторинг на изпълнението на МВУ.

Адекватността на мерките за контрол, предназначени за предотвратяване, откриване и коригиране на двойно финансиране, се следи по време на оценката и изпълнението на ПВУ. По време на оценката на плановете Комисията оценява липсата на двойно финансиране за всички мерки по линия на МВУ, както и мерките за контрол, описани от държавите членки. Когато е уместно, се определят конкретни ключови етапи за одит и контрол за отстраняване на слабостите в националните системи, които трябва да бъдат спазени като предпоставка за задействане на последващи плащания. Системата за контрол на дадена държава членка се оценява отново в случай на изменение на ПВУ. Ако първоначалните мерки в системата съдържат недостатъци, в съответното решение за изпълнение на Съвета се определят ключови етапи за одит и контрол, включително по

въпроси, свързани с двойното финансиране. По време на изпълнението на плановете Комисията проверява декларациите за управлението и обобщенията на одитите, представени от държавите членки заедно с исканията за плащане, като обхваща и проверките, извършени от националните органи, за да се избегне двойно финансиране. Тази оценка се допълва от системни и последващи одити, извършвани от Комисията, включително относно двойното финансиране. Когато в крайна сметка бъде установено двойно финансиране, но то не е коригирано от държавата членка, Комисията може да събере средствата по МВУ пряко от държавата членка. Тъй като предотвратяването на двойно финансиране е ключов елемент от стратегиите за контрол и одит на Комисията и държавите членки, Комисията и нейните служби предоставиха съответните насоки и инструменти още на ранните етапи на МВУ[9], за да подпомогнат националните органи при изпълнението на отговорността им за предотвратяване и разкриване на двойно финансиране.

[9] Вж. например насоките на Комисията до държавите членки относно техните планове за възстановяване и устойчивост, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).