EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 10.10.2024.
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

PIELIKUMS

dokumentam

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par Atveseļošanas un noturības mehānisma īstenošanu

IV pielikums. Dubultas finansēšanas jēdziens saskaņā ar Atveseļošanas un noturības mehānismu

Papildināmība starp Savienības fondiem maksimāli palielina Savienības budžeta pievienoto vērtību, ļaujot panākt papildu sinerģiju salīdzinājumā ar atsevišķu pieeju katrai Savienības programmai vai instrumentam. Eiropas Parlaments un Padome ir ieviesuši prasības daudzās Savienības programmās un instrumentos, lai nodrošinātu, ka tie ir savstarpēji papildinoši, tajā skaitā ļaujot atsevišķiem projektiem saņemt atbalstu no vairāk nekā vienas Savienības programmas vai instrumenta. Noteikumi šādiem gadījumiem ir atrodami vairākos pamataktos, piemēram, Kopīgo noteikumu regulā[1] vai regulās par programmu "Digitālā Eiropa"[2], pamatprogrammu "Apvārsnis Eiropa"[3] vai EISI[4].

ANM regulā ir paredzēts apvienot atbalstu no Atveseļošanas un noturības mehānisma (ANM) ar finansiālu atbalstu no citiem ES fondiem. Lai nodrošinātu Savienības līdzekļu efektīvu un papildinošu īstenošanu, ANM regulas 9. pantā ir īpaši paredzēts, ka "[r]eformu un investīciju projekti var saņemt atbalstu no citām Savienības programmām un instrumentiem ar noteikumu, ka šāds atbalsts nesedz tās pašas izmaksas."

ANM ir uz sniegumu balstīts instruments, tomēr ANM regulas 9. pantā ir ieviesta uz izmaksām balstīta pieeja dubultas finansēšanas novērtēšanai. ANM ir uz sniegumu balstīts instruments, kura ietvaros finansējums ir saistīts ar sasniegtajiem rezultātiem, nevis radītajām izmaksām. Izmaksas tiek veiktas, pamatojoties uz atskaites punktu un mērķrādītāju kopuma apmierinošu izpildi. Tāpēc maksājumiem dalībvalstīm nepiemēro ES līmeņa kontroles attiecībā uz izmaksām, kas radušās, lai izpildītu minētos atskaites punktus un mērķrādītājus. Visu katrā atveseļošanas un noturības plānā (ANP) paredzēto pasākumu aplēstās izmaksas tiek novērtētas *ex ante* tikai tādēļ, lai noteiktu katrai dalībvalstij piešķiramo finansiālo ieguldījumu. Šajā aplēsē dalībvalsts norāda, kuras izmaksas tā plāno segt no ANM līdzekļiem un kuras izmaksas – no citām Savienības programmām vai instrumentiem. Radušos attiecināmo izmaksu jēdziens, ko piemēro lielākajā daļā uz izmaksām balstīto ES finansēšanas programmu, ANM nav piemērojams. Tomēr gan Finanšu regulā, gan ANM regulā dubultas finansēšanas jēdziens ir

[1] 63. panta 9. punkts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2021/1060 (2021. gada 24. jūnijs), ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu Plus, Kohēzijas fondu, Taisnīgas pārkārtošanās fondu un Eiropas Jūrlietu, zvejniecības un akvakultūras fondu un finanšu noteikumus attiecībā uz tiem un uz Patvēruma, migrācijas un integrācijas fondu, Iekšējās drošības fondu un Finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai.

[2] 23. panta 1. punkts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2021/694 (2021. gada 29. aprīlis), ar ko izveido programmu "Digitālā Eiropa".

[3] 15. panta 4. punkts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2021/695 (2021. gada 28. aprīlis), ar ko izveido pētniecības un inovācijas pamatprogrammu "Apvārsnis Eiropa".

[4] 19. panta 1. punkts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) 2021/1153 (2021. gada 7. jūlijs), ar ko izveido Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu.

saistīts ar izmaksām[5]. Komisija ir sniegusi norādījumus[6], kuros paskaidrots, kā uz izmaksām balstītu dubultas finansēšanas koncepciju piemērot ANM uz sniegumu balstītai īstenošanas loģikai.

ANM ietvaros dubulta finansēšana var notikt divos līmeņos:

- dalībvalstu līmenī: dalībvalstīm savos ANP ir jānorāda "informācija par pašreizējo vai plānoto Savienības finansējumu" (ANM regulas 18. panta 4. punkta l) apakšpunkts), kas jāņem vērā izmaksu *ex ante* aplēsē. Pēc ANP apstiprināšanas un attiecīgā Padomes īstenošanas lēmuma pieņemšanas jebkāds papildu atbalsts no citiem Savienības fondiem, kas paredzēts, lai segtu izmaksas, kas bija daļa no ANP vajadzībām veiktās izmaksu aplēses, nozīmētu, ka dalībvalsts saņem atbalstu no diviem dažādiem Savienības finansējuma avotiem, lai segtu vienas un tās pašas izmaksas;
- galasaņēmēja līmenī: galasaņēmējam nebūtu jāsaņem atbalsts, lai segtu vienas un tās pašas izmaksas gan no ANM (ar dalībvalsts starpniecību), gan no citiem Savienības fondiem.

Tā kā ANM būtībā ir uz sniegumu balstīts mehānisms, ANM atbalstu apvienojot ar atbalstu no citiem ES fondiem, standarta pieeja dubultas finansēšanas novēršanai ir skaidra *ex ante* izmaksu nošķiršana. Attiecībā uz pasākumiem, kurus no ANM finansē tikai daļēji, dalībvalstīm būtu skaidri jānošķir projektu daļas, kas tiek finansētas no ANM, un daļas, ko finansē no citiem ES fondiem. Attiecībā uz ANM dalībvalstīm šis sadalījums ir jānorāda, kad tās iesniedz savas *ex ante* izmaksu aplēses. *Ex ante* izmaksu sadalījumu var noteikt, piemēram, nosakot atsevišķus līdzfinansēta projekta īstenošanas posmus vai nodalot dažādus izmaksu posteņus un attiecinot tos uz attiecīgajiem ES finansējuma instrumentiem.

Tomēr noteiktos apstākļos izmaksas ir atļauts sadalīt proporcionāli. Izņēmuma gadījumos, kad skaidra izmaksu sadalījuma noteikšana nav iespējama vai ir pārmērīgi apgrūtinoša[7], pasākumus var atbalstīt proporcionāli. Saskaņā ar šo pieeju katrs ES fonds finansē iepriekš noteiktu kopējo izmaksu daļu. Īpaši nosacījumi, kas izklāstīti Komisijas norādījumos dalībvalstīm, nodrošina, ka iznākums/rezultāts, kas izmērīts saskaņā ar ANM un ar tā līdzekļiem finansēts, ir saskaņots ar *ex ante* aplēstajām izmaksām, nodrošinot, ka izmaksas netiek segtas divreiz un ka kopējais ES atbalsts nepārsniedz 100 % no attiecināmajām izmaksām, kas faktiski radušās. Šie pieci nosacījumi paredz, ka:

[5] 191. pants Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES, Euratom) 2018/1046 (2018. gada 18. jūlijs) par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, ar kuru groza Regulas (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 un Lēmumu Nr. 541/2014/ES un atceļ Regulu (ES, Euratom) Nr. 966/2012.

[6] Tas ietver Komisijas dienestu norādījumus dalībvalstīm par to atveseļošanas un noturības plāniem, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) un Komisijas paziņojumu "Norādījumi par atveseļošanas un noturības plāniem", C/2024/4618 (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Sk. II.V daļas iedaļu "Complementarity of funding and avoidance of double funding" paziņojumā C/2024/4990.

(i) pasākuma aprakstā attiecīgajā Padomes īstenošanas lēmumā ir skaidri norādīts, ka ANM finansē tikai daļu no projekta apvienojumā ar citām Savienības programmām vai instrumentiem;

(ii) dalībvalsts iesniegtajās visa projekta *ex ante* izmaksu aplēsēs ir noteikts, kura summa tiek finansēta no ANM un ņemta vērā ANP izmaksu noteikšanai, vienlaikus norādot, ka citas izmaksas varētu atbalstīt no citām Savienības programmām vai instrumentiem (ja iespējams, norādot šādu Savienības programmu vai instrumentu indikatīvu summu);

(iii) attiecīgie atskaites punkti / mērķrādītāji ir izstrādāti tā, lai novērtētu tikai ANM ieguldījumu, iespējams, nosakot budžeta izpildes mērķrādītāju;

(iv) dalībvalsts paziņo galasaņēmējam ANM iemaksas summu, kas galasaņēmējam ir jādeklarē subjektam, kurš īsteno Savienības programmu vai instrumentu, kas papildina ANM atbalstu;

(v) subjekts, kurš īsteno jebkuru citu Savienības programmu vai instrumentu, kas papildina ANM atbalstu, projekta līmenī var pārbaudīt, vai ANM finansējuma galasaņēmēji nesaņem Savienības atbalstu vairāk nekā 100 % apmērā no kopējām attiecināmajām izmaksām[8].

Papildus iepriekš izklāstītajiem nosacījumiem šai pieejai ir jāatbilst cita attiecīgā ES finansēšanas instrumenta noteikumiem un valsts atbalsta noteikumiem, arī noteikumiem par kumulāciju. Šī pieeja neattiecas uz fondiem, ko reglamentē Kopīgo noteikumu regula, ņemot vērā, ka v) nosacījumu ir grūti piemērot to kontekstā.

Tā kā dubultā finansēšana ir definēta kā tāda, kas sedz vienas un tās pašas izmaksas no ANM un no citas Savienības programmas vai instrumenta, dubultā finansēšana nevar rasties, ja dalībvalsts nav norādījusi aplēstās izmaksas kādam konkrētam pasākumam, jo ANM nesedz nekādas izmaksas. Daudzos ANP ir iekļauti pasākumi, attiecībā uz kuriem dalībvalsts nav norādījusi nekādas aplēstās izmaksas, proti, tie ir tā saucamie "nulles izmaksu pasākumi". Nulles izmaksu pasākumu iekļaušana nepalielina dalībvalsts finanšu piešķīrumu, tomēr ANM atbalsta izmaksa ir saistīta ar to atskaites punktu un mērķrādītāju sasniegšanu, kas saistīti ar šo pasākumu īstenošanu. Tā kā ANM nesedz šādu pasākumu izmaksas, dubulta finansēšana nevar rasties, pat ja to īstenošanu daļēji vai pilnībā finansē cits ES fonds.

ANM regula paredz, ka dalībvalstīm būtu jāievieš kontroles sistēma, lai izvairītos no dubultas finansēšanas, un Komisija novērtē atveseļošanas un noturības plānā

[8] Gadījumos, kad ar citu ES finansējumu netiek atlīdzinātas izmaksas (Inovācijas fonds), bet tas arī darbojas, pamatojoties uz *ex ante* izmaksu aplēsēm, šo pārbaudi aizstāj ar divu *ex ante* izmaksu aplēšu salīdzinājumu no ANM un citiem ES fondiem, lai nodrošinātu, ka ir piešķirti ne vairāk kā 100 % no kopējām *ex ante* izmaksu aplēsēm.

aprakstīto kārtību. Praksē tas nozīmē, ka dalībvalstīm, īstenojot ANM, jānovērš dubulta finansēšana:

- iekļaujot savā ANP pietiekamu informāciju un pierādījumus, kas skaidri parāda, ka katras reformas un katras investīcijas aplēsto kopējo izmaksu summu nesedz esošais vai plānotais Savienības finansējums. Gadījumos, kad ANM finansējums pasākuma atbalstam tiek kombinēts ar citiem ES fondiem, tas ir skaidri jānorāda aplēstajās izmaksās, norādot aplēsto izmaksu daļu, ko finansē no ANM, un daļu, ko finansē no citiem ES fondiem;
- sīki izklāstot procedūras, struktūras un pasākumus, kas izveidoti valsts un reģionālā līmenī, lai novērstu dubultu finansēšanu, kā arī
- savos ANP atsaucoties uz ANM īstenošanas uzraudzības kārtību.

Visā ANP novērtēšanas un īstenošanas gaitā tiek uzraudzīta to kontroļu atbilstība, kuru mērķis ir novērst, atklāt un izlabot dubultu finansēšanu. Plānu novērtēšanas laikā Komisija novērtē visus ANM pasākumus, lai noteiktu, vai tiem nav dubulta finansējuma, kā arī dalībvalstu aprakstītos kontroles pasākumus. Attiecīgā gadījumā ir noteikti konkrēti revīzijas un kontroles atskaites punkti, lai novērstu nepilnības valstu sistēmās, un tie ir jāievēro kā priekšnoteikums turpmāko maksājumu saņemšanai. Ja tiek grozīts ANP, dalībvalsts kontroles sistēma tiek novērtēta atkārtoti. Ja sistēmas sākotnējā kārtībā ir trūkumi, attiecīgajā Padomes īstenošanas lēmumā tiek noteikti revīzijas un kontroles atskaites punkti, arī attiecībā uz jautājumiem, kas saistīti ar dubultu finansēšanu. Lai izvairītos no dubultas finansēšanas, plānu īstenošanas laikā Komisija pārbauda dalībvalstu pārvaldības deklarācijas un revīziju kopsavilkumus, kas iesniegti kopā ar maksājumu pieprasījumiem un kas aptver arī valstu iestāžu veiktās pārbaudes. Šo novērtējumu papildina Komisijas veiktās sistēmu revīzijas un *ex post* revīzijas, arī saistībā ar dubultu finansēšanu. Visbeidzot, ja tiek konstatēta dubulta finansēšana, bet dalībvalsts šo situāciju neizlabo, Komisija var atgūt ANM līdzekļus tieši no dalībvalsts. Tā kā dubultas finansēšanas novēršana ir svarīgs elements Komisijas un dalībvalstu kontroles un revīzijas stratēģijās, Komisija un tās dienesti kopš ANM agrīnajiem posmiem ir snieguši attiecīgus norādījumus un nodrošinājuši rīkus[9], lai palīdzētu valstu iestādēm īstenot to pienākumu novērst un atklāt dubultu finansēšanu.

[9] Sk., piemēram, Komisijas norādījumus dalībvalstīm par to atveseļošanas un noturības plāniem, SWD (2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).