

Īpašais ziņojums

Dubulta finansēšana no ES budžeta:

kontroles sistēmām trūkst svarīgu elementu, kas
mazinātu ar izmaksām nesaistītā

ANM finansēšanas modeļa paaugstināto risku



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

Saturs

	Punkts
Kopsavilkums	I–V
Ievads	01–18
Vairākas ES finansēšanas programmas atbalsta kohēzijas mērķus	01–05
Tiesiskais regulējums par dubultu finansēšanu	06–14
Dubultas finansēšanas aizliegums ir ES budžeta pamatprincips	06–07
ANM īstenošanas modelis atšķiras no kohēzijas un EISI finansēšanas modeļa	08–10
Izmantojot <i>FNLTC</i> modeli, dubulta finansēšana var nozīmēt, ka vienus un tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus finansē divreiz	11–14
Dubultas finansēšanas novēršana ir Komisijas un dalībvalstu dalīta atbildība	15–18
Revīzijas tvēruma un pieeja	19–24
Apsvērumi	25–98
Pašreizējā dubultas finansēšanas definīcijā nav ņemta vērā ar izmaksām nesaistīto īstenošanas modeļu specifika	25–35
Lai gan ANM finansējums nav saistīts ar izmaksām, ANM regulā izmanto tradicionālo ar izmaksām pamatoto dubultas finansēšanas definīciju, kas formulēta Finanšu regulā	26–29
Lai mazinātu dubultas finansēšanas risku, apvienojot dažādus ES instrumentus, ir vajadzīgi papildu kontroles pasākumi	30–31
ANM regulā nav skaidri paredzēti nulles izmaksu pasākumi, kuri palielina dubultas finansēšanas risku, īpaši reformām ar pamatā esošām investīcijām	32–35
Komisijas un dalībvalstu preventīvie pasākumi vien nav pietiekami, lai novērstu dubultu finansēšanu	36–59
Komisijas norādījumi tika izdoti novēloti, tie joprojām ir nepilnīgi un virza dalībvalstis izmantot kontroles mehānismus, kas balstīti uz izmaksām	37–43
Komisijas pasākumi plānošanas posmā nebija pietiekami, lai novērstu dubultu finansēšanu	44–52

Lai novērstu dubultu finansēšanu, dalībvalstis izvairās apvienot ANM atbalstu ar citiem ES instrumentiem	53–54
ANM ieviešana palielināja vajadzību pēc koordinācijas, lai novērstu un atklātu dubultu finansēšanu	55–59
Dalībvalstu dubultas finansēšanas neesamības kontroles mehānismos ir trūkumi	60–82
Pārvaldības pārbaudes par dubultu finansēšanu balstās uz faktiskajām izmaksām, galvenokārt paļaujoties uz pašdeklarācijām	61–68
Sadrumstalotā IT pārvaldības sistēmu vide kavē efektīvas kontrolpārbaudes dubultas finansēšanas atklāšanai	69–71
<i>Arachne</i> datubāzi nepietiekami izmanto dubultas finansēšanas risku identificēšanai dalībvalstīs	72–77
Dalībvalstīs nepilnīgs revīzijas darbs par dubultu finansēšanu	78–82
Komisija apliecina dubultas finansēšanas neesamību, pamatojoties uz nepilnīgiem pierādījumiem	83–98
Komisijas pārbaudes pirms maksājuma nav mērķtiecīgi paredzētas dubultas finansēšanas atklāšanai	84–87
Komisijas revīzijas zināmā mērā aptver dubultas finansēšanas risku	88–91
Līdz mūsu praktiskā revīzijas darba beigām Komisija nebija konstatējusi dubultas finansēšanas gadījumus vai piemērojusi ANM atbalsta samazinājumus par sistēmas nepilnībām	92–93
Komisija pārlicību par dubultas finansēšanas neesamību pamato ar nepilnīgiem pierādījumiem	94–98
Secinājumi un ieteikumi	99–110

Pielikumi

I pielikums. – Tiesību normas par dubultu finansēšanu

II pielikums. – Kohēzijas politikas fondu, ANM un EISI pārvaldības un kontroles struktūra dalībvalstīs un Komisijā

III pielikums. – Dalībvalstu un Komisijas pieeja kohēzijas politikas fondu, ANM un EISI dubultas finansēšanas gadījumu koriģēšanai

IV pielikums. – Attiecīgās ERP publikācijas

Saīsinājumi

Glosārijs

Komisijas atbildes

Laika grafiks

Revīzijas darba grupa

Kopsavilkums

I Atveseļošanas un noturības mehānisms (ANM) tika izveidots, reaģējot uz Covid-19 pandēmiju. Tādējādi pirmo reizi ES finansiālais atbalsts plašā mērogā ir ieviests nesaistīti ar faktiskajām izmaksām, un pastāv lielāks risks divreiz finansēt tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus. Bija paredzēts, ka ANM finansējuma modelis palīdzēs gan efektīvi sasniegt rezultātus, gan vienkāršot finanšu pārvaldību. Tomēr vienkāršošana nedrīkstētu vājināt ES finanšu interešu aizsardzību, un dubultas finansēšanas novēršana ir ES līdzekļu pareizas finanšu pārvaldības pamatprincips.

II Revīzijā vērtējām, vai Komisijas un dalībvalstu izveidotās sistēmas dubultas finansēšanas novēršanai, atklāšanai un koriģēšanai starp ANM, no vienas puses, un kohēzijas politikas fondiem un Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu, no otras puses, bija labi izstrādātas un ieviestas. Ņemot vērā vēl nepieredzētas summas no dažādiem ES instrumentiem, kas atbalsta kohēzijas mērķus, mūsu nolūks bija veicināt ES finanšu interešu aizsardzību pret dubultas finansēšanas risku.

III Kopumā revīzijā konstatējām, ka tādu finansēšanas instrumentu izmantošana, kuru pamatā ir finansējums, kas nav saistīts ar izmaksām, rada lielāku dubultas finansēšanas risku. Mēs secinām, ka Komisijas un dalībvalstu izveidotās un ieviestās sistēmas vēl nav pietiekamas, lai pienācīgi mazinātu palielināto dubultas finansēšanas risku no ANM, kohēzijas politikas fondiem un Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumenta. Ņemot vērā kontroles vides nepilnības, dubultu finansēšanu gandrīz nav iespējams konstatēt.

IV Kontroles sistēmām trūkst svarīgu elementu, kas mazinātu dubultas finansēšanas paaugstināto risku.

- o Pirmkārt, dubultas finansēšanas definīcijā, kas formulēta Finanšu regulā un izmantota ANM, nav ņemti vērā ar izmaksām nesaistīti īstenošanas modeļi. Komisija vēl nav pietiekami precizējusi, kāda veida izmaksas būtu jāņem vērā vai kā novērst risku, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek deklarēti un līdz ar to finansēti divreiz. ANM regulā nav skaidri paredzēti “nulles izmaksu” pasākumi, kuri palielina dubultas finansēšanas risku no ES budžeta.

- Otrkārt, gan Komisija, gan dalībvalstis ir veikušas pasākumus, lai nepieļautu dubultu finansēšanu, bet ar tiem vien nepietiek. Komisijas norādījumi par izvairīšanos no dubultas finansēšanas virza dalībvalstis uz kontroli, kuras pamatā ir izmaksas. Tomēr norādījumi tika izdoti novēloti, un tajos nav noteiktas minimālās kontroles prasības. Turklāt Komisijai bija grūti novērtēt ANM pasākumu papildināmību, jo 2021.–2027. gada kohēzijas programmu īstenošana vēl nebija pabeigta un detalizēta informācija bieži nebija pieejama. Komisija nebija vērtējusi arī nulles izmaksu pasākumus, par kuriem dalībvalstis neiesniedza izmaksu aplēses.
- Treškārt, dalībvalstis, uz kurām attiecas šī revīzija, pārvaldības pārbaudes par dubultu finansēšanu parasti veic, pamatojoties uz faktiskajām izmaksām. Dažas no dalībvalstīm dubultu finansēšanu revidēja arī nepietiekamā apmērā. Sarežģīto kontroles vidi galvenokārt ir radījusi sadrumstalotā IT vide, kas kavē veikt efektīvas kontrolpārbaudes, lai atklātu dubultu finansēšanu, kā arī nepietiekama *Arachne* datubāzes vai citu datizraces rīku un projektu datubāzu izmantošana un datu apmaiņas un saskaņošanas problēmas.
- Ceturtkārt, Komisijas sniegtā pārlicība par dubultas finansēšanas neesamību balstās nepilnīgos pierādījumos. Pēc revīzijas praktiskā darba beigām Komisija apzināja pirmos divus iespējamus dubulta finansējuma gadījumus vienā dalībvalstī.

V Ņemot vērā iepriekš minēto un norādot uz pārlicības trūkumu, par ko ziņojām [Īpašajā ziņojumā 07/2023](#), mēs iesakām Komisijai:

- pielāgot dubultas finansēšanas definīciju “ar izmaksām nesaistīta finansēšanas modeļa” specifikai;
- stiprināt nulles izmaksu pasākumu kontroles mehānismus;
- precizēt un stiprināt kontroles prasības attiecībā uz dubultu finansējumu finansēšanas programmās un instrumentos, kuros izmanto ar izmaksām nesaistītu finansēšanu;
- stiprināt finansēšanas programmu un instrumentu savstarpējo saskaņošanu;
- visām finansēšanas programmām un instrumentiem izveidot un izmantot integrētas un sadarbībspējīgas IT sistēmas un datizraces rīkus;
- stiprināt pārlicību par dubultas finansēšanas neesamību gadījumos, kad izmanto ar izmaksām nesaistītu finansēšanu.

Ievads

Vairākas ES finansēšanas programmas atbalsta kohēzijas mērķus

01 ES finansē darbības, kuru mērķis ir stiprināt ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju starp dalībvalstīm un to iekšienē un mazināt reģionu atšķirības¹. Kohēzijas politikas fondi (tālāk tekstā – “kohēzija”), Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments (EISI) un Atveseļošanas un noturības mehānisms (ANM) ir lielākās ES programmas, kas finansē kohēzijas mērķus.

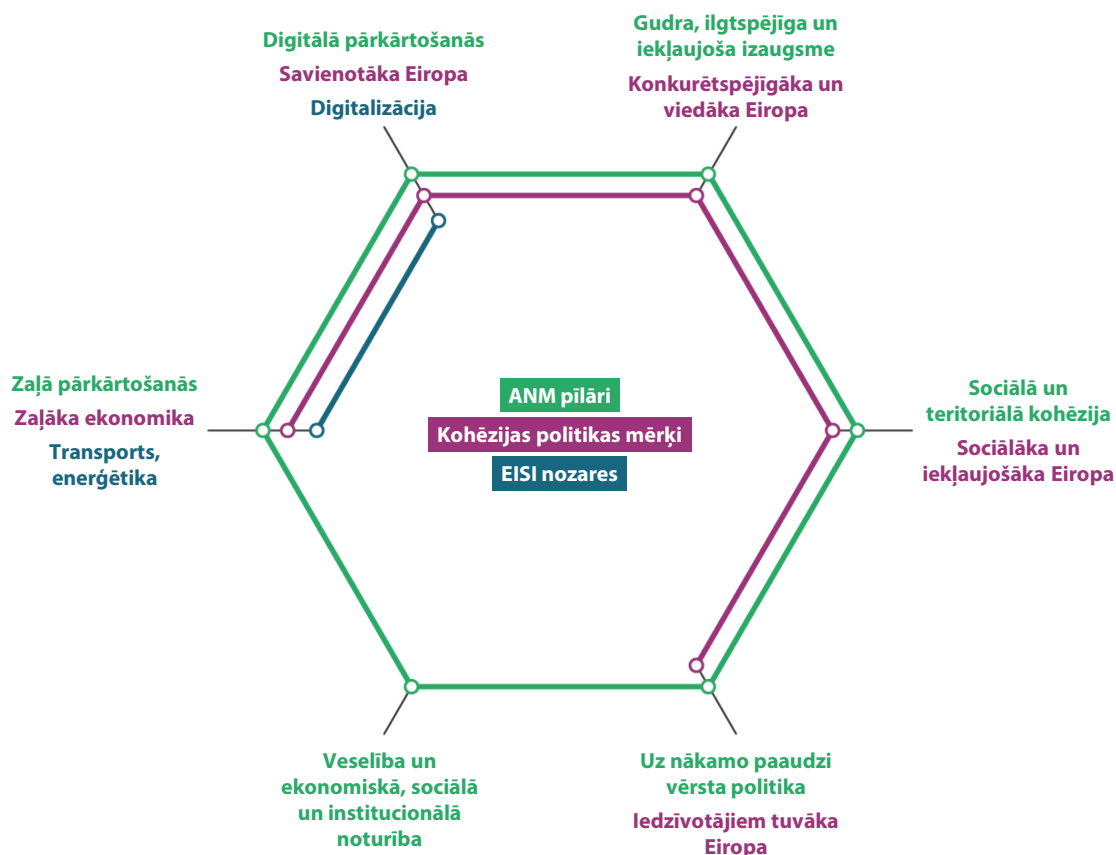
- Kohēzijas politika ir ES galvenā ilgtermiņa investīciju politika. To īsteno, izmantojot plašu projektu klāstu saskaņā ar daudzgadu partnerības nolīgumiem un programmām, ko līdzfinansē kohēzijas politikas fondi (Kohēzijas fonds (KF), Eiropas Reģionālās attīstības fonds (ERAF) un Eiropas Sociālais fonds (ESF) / Eiropas Sociālais fonds Plus (ESF+)).
- EISI iegulda līdzekļus Eiropas transporta, telekomunikāciju un enerģētikas infrastruktūras tīklos.
- ANM ir vienreizējs pagaidu instruments, kas izveidots Covid-19 pandēmijas rezultātā. Tas sniedz finansiālu atbalstu to reformu un investīciju īstenošanai, kas izklāstītas dalībvalstu atveseļošanas un noturības plānos (ANP), lai pievērstos kopējām ES prioritātēm un risinātu katras valsts konkrētās problēmas, kas galvenokārt apzinātas Eiropas pusgada kontekstā.

02 Lai gan minētās trīs finansēšanas programmas bija izveidotas konkrētiem mērķiem, tās visas palīdz sasniegt kohēzijas mērķus un atbalsta kopējas prioritātes, finansējot plašu projektu klāstu līdzīgās politikas jomās (**1. attēls**). Turklāt attiecīgajās regulās prasīts veidot sinerģiju un nodrošināt programmu savstarpēju saskaņošanu².

¹ Līgums par Eiropas Savienības darbību (LESD), 174. pants.

² Attiecībā uz ANM [Regula \(ES\) 2021/241](#) (ANM regula), 28. pants. Attiecībā uz kohēziju [Regula \(ES\) Nr. 2021/1060](#) (Kopīgo noteikumu regula – KNR), 5. panta 3. punkts. Attiecībā uz EISI [Regula \(ES\) 2021/1153](#) (EISI regula), 10. panta 2. punkts.

1. attēls. ANM, kohēzijas politikas un EISI politikas jomu pārklāšanās



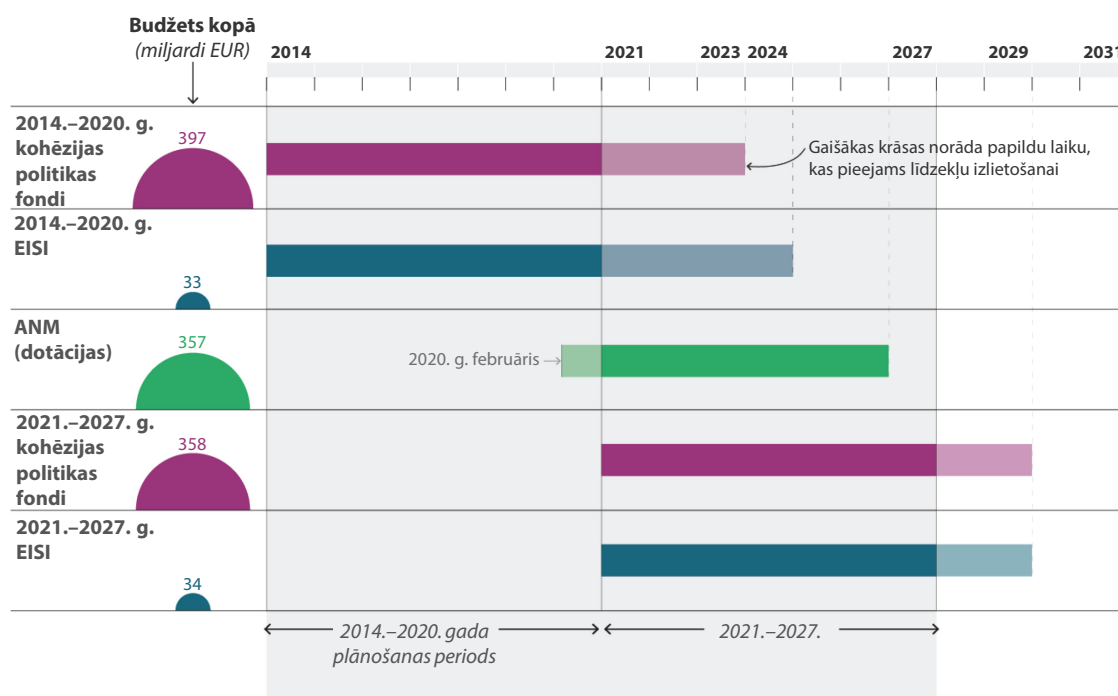
Piezīme. Attēls ir vienkāršots ilustratīvs attēlojums.

Avots: ERP.

03 ES finansē ANM ar 648 miljardiem EUR, no kuriem līdz 629 miljardiem EUR būs aizņēmumi kapitāla tirgos. Līdz 357 miljardiem EUR dalībvalstīm ir pieejami kā neatmaksājamas dotācijas. Minētās summas piešķir papildus kohēzijai un EISI, kas 2021.–2027. gada ES ilgtermiņa budžetā (“daudzgadu finanšu shēma”) attiecīgi nodrošina 358 miljardus EUR un 34 miljardus EUR.

04 ANM attiecināmības periods, kas ilgst no 2020. gada februāra līdz 2026. gada augustam, lielā mērā sakrīt ar 2021.–2027. gada kohēzijas un EISI programmu īstenošanas periodu, kā arī ar 2014.–2020. gada perioda pēdējiem gadiem ([2. attēls](#)).

2. attēls. Budžeta piešķirums un attiecināmības periodi kohēzijas politikas fondiem, EISI un ANM



Piezīme. Attēls ir vienkāršots ilustratīvs attēlojums. [Datos](#) par kohēziju iekļautas summas, kas iepriekš piešķirtas dalībvalstīm un *REACT-EU* (2014.–2020. gadam), bet nav iekļautas uz EISI pārvietotās summas. Dati par EISI ietver iemaksu no Kohēzijas fonda un no Militārās mobilitātes (2021.–2027. gadam). EISI attiecināmības periods attiecas uz “EISI – Transports”; “EISI – Enerģētika” un “EISI – Digitalizācija” nav iepriekš noteikta termiņa finansējuma izlietošanai.

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

05 Gadu gaitā ES finanšu vide ir mainījusies, un ir pievienojušies jauni instrumenti, tostarp budžetā neiekļauti instrumenti, tādējādi radot sadrumstalotu veidojumu. Šo “līdzekļu galaktiku” papildina ANM, ko galvenokārt finansē no *NextGenerationEU* aizņēmumiem.³

³ Īpašais ziņojums 05/2023 “ES finanšu vide – sadrumstalots veidojums, kam nepieciešama turpmāka vienkāršošana un pārskatatbildība”, I–II, 18. un 20. punkts.

Tiesiskais regulējums par dubultu finansēšanu

Dubultas finansēšanas aizliegums ir ES budžeta pamatprincips

06 Dubultas finansēšanas novēršana ir ES finanšu interešu aizsardzības pamatprincips⁴. Dubultas finansēšanas neesamība ir arī priekšnoteikums pareizai ES budžeta finanšu pārvaldībai⁵.

07 Finanšu regula⁶ aizliedz dubultu finansēšanu Komisijas tieši pārvaldītām dotācijām. Par šo pienākumu atgādina nozaru regulas, ar kurām izveido kohēzijas politikas fondus, EISI un ANM. Apvienot finansējumu no dažādām ES programmām ir atļauts tikai ar nosacījumu, ka vienas un tās pašas izmaksas netiek segtas no vairākiem ES avotiem. Attiecībā uz netiešo pārvaldību šādu noteikumu nav. *I pielikumā* uzskaitītas attiecīgās tiesību normas.

ANM īstenošanas modelis atšķiras no kohēzijas un EISI finansēšanas modeļa

08 Kohēzijas finansējuma un EISI gadījumā ES finansējumu izmaksā Komisija, galvenokārt atlīdzinot faktiski radušās attiecināmās projekta izmaksas, dažreiz izmantojot vienkāršoto izmaksu iespējas vai retos gadījumos izmantojot “finansējumu, kurš nav saistīts ar izmaksām” (*FNLTC*), kas ES finansējumu tieši saista ar iepriekš noteiktu koprezultātu sasniegšanu vai nosacījumu izpildi⁷. Turpretī ANM maksājumi dalībvalstīm ir balstīti tikai uz *FNLTC* un tiek izmaksāti pēc valstu ANP noteikto investīciju un reformu atskaites punktu un mērķrādītāju apmierinošas izpildes⁸. Bija

⁴ Padomes Regula (EK, Euratom) Nr. 2988/95 par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību, 1. pants.

⁵ Finanšu regula, 130. apsvērums un 36. un 63. pants.

⁶ Finanšu regula, 191. panta 3. punkts.

⁷ Regula (ES, Euratom) 2018/1046 (Finanšu regula), 125. panta 1. punkts. Īpašais ziņojums 24/2021 “Uz sniegumu balstīta finansēšana kohēzijas politikā – vērtīgas ieceres, bet 2014.–2020. gada periodā šķēršļi saglabājās”, 06., 90., 93., 100. un 101. punkts. Šajā kontekstā mēs atzīmējam, ka veids, kādā *FNLTC* modelis tiek īstenots kohēzijas politikas ietvaros, atšķiras no veida, kādā tas tiek īstenots saskaņā ar ANM.

⁸ ANM regula, 24. panta 3. punkts.

paredzēts, ka *FNLTC* palīdzēs ANM efektīvi sasniegt rezultātus un vienkāršot finanšu pārvaldību⁹.

09 Lai saņemtu pilnu dotāciju piešķirumu, dalībvalstīm bija jāiesniedz izmaksu aplēses par ANP plānotajām reformām un investīcijām, ko novērtēja Komisija¹⁰. Uz šāda pamata Padome piešķīra ES finansējumu, pieņemot lēmumu attiecībā uz katru dalībvalsti¹¹. Tomēr maksājumi dalībvalstīm nav saistīti ne ar ANM pasākumu aplēstajām izmaksām, ne ar faktiskajām izmaksām, kas radušās galasaņēmējiem¹². Maksājumu grafiks un katra maksājuma summa ir rezultāts sarunām ar katru dalībvalsti, kurās ņem vērā atskaites punktu un mērķrādītāju īpatsvaru, kā arī to relatīvo nozīmi¹³. Dalībvalstīm ir jāpamato, ka tās ir apmierinoši izpildījušas ar maksājumu saistītos atskaites punktus un mērķrādītājus, bet tām nav jāiesniedz pierādījumi par izmaksām, kas radušās, lai pamatotu maksājuma pieprasījumus, un Komisija šīs izmaksas nepārbauda¹⁴.

10 Dalībvalstīm nav jāizmanto *FNLTC*, lai galasaņēmējiem nodrošinātu ANM atbalstu. Tās var izlemt izmantot jebkāda veida finanšu iemaksu, tostarp atlīdzināt radušās faktiskās izmaksas.

Izmantojot *FNLTC* modeli, dubulta finansēšana var nozīmēt, ka vienus un tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus finansē divreiz

11 2023. gada apskatā mēs norādījām, ka par sasniegumiem var ziņot divkārti, jo darbību var finansēt gan no ANM, gan no kohēzijas līdzekļiem¹⁵. Konkrēti, nav juridiskas prasības nodrošināt, ka snieguma dati nav paziņoti divreiz.

⁹ ANM regula, 18., 44. un 51. apsvērumi.

¹⁰ ANM regula, 11. pants, 18. panta 4. punkta k) apakšpunkts un 19. panta 3. punkta i) apakšpunkts.

¹¹ Turpat, 20. pants.

¹² Apskats 01/2023, 10. izcēlums.

¹³ Īpašais ziņojums 21/2022 "Komisijas novērtējums par nacionālajiem atvēršanas un noturības plāniem: kopumā atbilstīgs, bet īstenošanas riski saglabājas", 73.–76. punkts.

¹⁴ Finanšu regula, 180. panta 3. punkts. ANM regula, 18. apsvērumi.

¹⁵ Apskats 01/2023, 83. punkts.

12 Kohēzijas politikā, kur maksājumi parasti tiek veikti, atlīdzinot radušās attiecināmās izmaksas, divkāršā ziņošana par vieniem un tiem pašiem tiešajiem rezultātiem / koprezultātiem ir snieguma uzraudzības jautājums, bet ne obligāti saistīts ar dubultu finansēšanu.

13 Turpretī, ja tiek izmantots *FNLTC* modelis, tāpat kā ANM gadījumā, deklarējot tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus divreiz, arī var rasties dubults finansējums. *FNLTC* maksājumus no ES budžeta var izraisīt dažādu veidu snieguma rādītāju (tiešie rezultāti / koprezultāti vai atskaites punkti / mērķrādītāji) sasniegšana. Tomēr šie rādītāji attiecas uz darbībām, par kurām ir radušās izmaksas. Rādītāju izmantošana par pamatu maksājumam var izraisīt dubultu finansēšanu vai nu tāpēc, ka izmaksas jau ir atlīdzinātas, vai tāpēc, ka tās tiek deklarētas divreiz saskaņā ar dažādiem ES instrumentiem, izmantojot *FNLTC*. Tāpēc principā dubulta finansēšana var notikt, ja vienas un tās pašas darbības pamatā esošās izmaksas tiek finansētas divreiz un/vai ja tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek deklarēti un tādējādi finansēti divreiz.

14 Līdz ar to dubultas finansēšanas riskam ir gan izmaksu, gan snieguma dimensija. Tas tā būtu, piemēram, ja desmit vējturbīnu būvniecību finansētu saskaņā ar kohēzijas politiku, bet tajā pašā laikā to pašu vējturbīnu būvniecība būtu ANM mērķrādītājs.

Dubultas finansēšanas novēršana ir Komisijas un dalībvalstu dalīta atbildība

15 Komisija un daudzas valstu un reģionālās pārvaldes iestādes kohēziju, EISI un ANM īsteno ne tikai paralēli, bet arī, izmantojot dažādus pārvaldības veidus. Tāpēc veidojas daudzslāņainas pārvaldības un kontroles struktūras, kas daļēji pārklājas.

- Kohēziju īsteno dalītā pārvaldībā – Komisija apstiprina programmas un uzrauga to īstenošanu, savukārt dalībvalstis vai reģioni atbild par ikdienas darbību, tostarp par dubultas finansēšanas novēršanu¹⁶.

¹⁶ KNR, 69. panta 1. un 2. punkts.

- o ANM īsteno tiešā Komisijas pārvaldībā, un dalībvalstis kā saņēmējas atbild par ANP paredzēto investīciju un reformu īstenošanu. Dalībvalstīm ir galvenā atbildība par ES finanšu interešu aizsardzību, tostarp dubultas finansēšanas novēršanu, atklāšanu un koriģēšanu¹⁷. Dalībvalstis var izmantot savas esošās valsts budžeta pārvaldības sistēmas.
- o EISI tas notiek citādi, jo Komisija to pārvalda tieši, un tai pašai ir jānovērš, jāatklāj un jākoriģē pārkāpumi, tostarp dubulta finansēšana¹⁸. Dalībvalstīm ir jāvalidē visi Komisijai iesniegtie pieteikumi¹⁹.

16 Komisijai ir galīgā atbildība par ES budžeta izpildi gan tiešā, gan dalītā pārvaldībā²⁰. Jo īpaši Komisijai ir jānodrošina, ka ES finanšu intereses tiek efektīvi aizsargātas, un jāiegūst pietiekama pārlicība no dalībvalstīm par atbilstību ES un valstu noteikumiem²¹.

17 Praksē gan attiecībā uz kohēziju, gan ANM Komisijai ir jānovērtē papildināmība starp ES līdzekļiem un revīzijās jāpārbauda, vai dalībvalstīm ir atbilstīgas sistēmas, kā arī jāveic korektīvi pasākumi, ja tās nepilda pienākumus novērst, atklāt un koriģēt dubultu finansēšanu un citus pārkāpumus. Ja nepieciešams, Komisija var samazināt atbalsta apmēru un atgūt nepamatoti izmaksātās summas²².

18 *II pielikumā* ir sīkāka informācija par dažādo kohēzijas, ANM un EISI dalībnieku uzdevumiem un pienākumiem. *III pielikumā* ir izklāstīta pieeja, ar ko Komisijas un dalībvalstu līmenī koriģē dubultas finansēšanas gadījumus un ar dubultu finansēšanu saistītas sistēmiskas nepilnības.

¹⁷ ANM regula, 22. pants.

¹⁸ EISI regula, 51. un 57. apsvērumi, 13. pants.

¹⁹ Turpat, 11. panta 6. punkts.

²⁰ LESD, 317. pants. Finanšu regula, 56. pants un 62. panta 3. punkts.

²¹ ANM regula, 54. apsvērumi. KNR, 55. apsvērumi. Apskats 01/2023, 107. punkts.

²² KNR, 11. panta 1. punkta b) apakšpunkts, 22. panta 3. punkta a) apakšpunkts un 70., 97. un 104. pants. ANM regula, 19. panta 3. punkta j) apakšpunkts un 22. panta 5. punkts.

Revīzijas tvērums un pieeja

19 Ņemot vērā vēl nepieredzētu finansējuma apjomu no dažādiem ES instrumentiem, kas atbalsta kohēzijas mērķus, un to, ka pirmo reizi ES finansējums plašā mērogā dalībvalstīm tiek izmaksāts nesaistīti ar faktiskajām izmaksām, mūsu revīzijas mērķis ir veicināt ES finanšu interešu aizsardzību pret dubultas finansēšanas risku. Revīzija aptvēra to Komisijas un dalībvalstu sistēmu uzbūvi un ieviešanu, kas izveidotas, lai novērstu, atklātu un koriģētu dubultu finansēšanu, bet tajā nebija plānots identificēt atsevišķus dubultas finansēšanas gadījumus. Konkrēti, mēs pārbaudījām, vai:

- tiesiskajā regulējumā ir skaidri definēts ANM *FNLTC* modeļa dubultas finansēšanas jēdziens;
- Komisija un dalībvalstis bija izveidojušas un īstenojušas pietiekamus pasākumus, lai novērstu dubultas finansēšanas risku;
- atlasītās dalībvalstis bija izveidojušas un ieviesušas pietiekamas sistēmas dubultas finansēšanas atklāšanai un koriģēšanai;
- Komisija bija ieviesusi stingras sistēmas, lai sniegtu pamatotu pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību.

20 Revīzijā pārbaudījām 2014.–2020. gada un 2021.–2027. gada kohēzijas finansējuma (KF, ERAF un ESF/ESF+) un EISI periodus. Attiecībā uz ANM pārbaudījām dotācijas komponenta plānošanu un īstenošanu līdz 2024. gada februārim. Galvenās revidējamās vienības bija Komisija un atlasītās dalībvalstis. Revīzijā nepārbaudījām dubultas finansēšanas risku attiecībā uz valsts līdzekļiem.

21 Izskatījām tiesisko regulējumu un Komisijas pamatnostādnes un iztaujājām Komisijas darbiniekus un to dalībvalstu iestāžu darbiniekus, kas īsteno kohēziju, EISI un ANM. Analizējām arī izvēlēto dalībvalstu atbildes un apliecinātos pierādījumus, kas sniegti, atbildot uz jautājumiem revīzijas anketā, kas adresēta iestādēm, kuras īsteno:

- ANP un atlasītas kohēzijas darbības programmas (DP) Čehijā, Francijā un Itālijā un
- ANP Maltā, Austrijā, Portugālē un Slovākijā.

22 Pirmajā dalībvalstu grupā apmeklējumiem uz vietas mēs atlasījām 14 projektus sešās KF, ERAF un ESF darbības programmās 2014.–2020. gada periodā un 16 ANP atskaites punktus un mērķrādītājus, kas saistīti ar 15 reformām un investīcijām. Otrajā grupā mēs veicām dokumentāro pārbaudi par 13 atskaites punktiem un mērķrādītājiem, kas saistīti ar 13 pasākumiem. Mēs pārbaudījām valsts iestāžu preventīvos pasākumus, pārvaldības pārbaudes un revīzijas, kas attiecas uz dubultas finansēšanas risku, tostarp veicām kontroles mehānismu un IT rīku testus. Visas septiņas dalībvalstis atlasījām, pamatojoties uz tādiem kritērijiem kā ANP īstenošanas progress, kohēzijas darbības programmu valsts vai reģionālā struktūra, IT sistēmu izmantošana, ģeogrāfiskais līdzsvars, lielums, iepriekšējais ERP aptvērumu un projekti, atskaites punkti un mērķrādītāji, kuriem mēs konstatējām dubultas finansēšanas risku. Mēs arī apspriedāmies ar Grieķijas iestādēm par valsts IT sistēmu ES līdzekļu pārvaldībai.

23 Turklāt izskatījām Komisijas pārbaudes un revīzijas dubultas finansēšanas atklāšanai, tostarp pārbaudījām kontroles mehānismus atlasītajām kohēzijas darbības programmām un ANP atskaites punktiem un mērķrādītājiem, kā arī sešiem EISI projektiem, kuriem ir dubultas ANM finansēšanas risks.

24 Visbeidzot, šajā ziņojumā izmantota informācija arī no citiem mūsu publicētajiem gada pārskatiem, īpašajiem ziņojumiem, apskatiem un atzinumiem (*IV pielikums*).

Apsvērumi

Pašreizējā dubultas finansēšanas definīcijā nav ņemta vērā ar izmaksām nesaistīto īstenošanas modeļu specifika

25 Šajā iedaļā mēs pārbaudām, vai tiesiskais regulējums, kas definē dubultas finansēšanas jēdzienu, ir skaidrs, konsekvents un visaptverošs, ņemot vērā ES finansēšanas programmu un instrumentu dažādos īstenošanas modeļus: kohēzijā un EISI galvenokārt izmanto ar izmaksām pamatotu īstenošanas modeli, savukārt ANM izmaksā finansējumu, pamatojoties uz finansējuma modeli, kas nav saistīts ar izmaksām (*FNLTC*) (08.–10. punkts).

Lai gan ANM finansējums nav saistīts ar izmaksām, ANM regulā izmanto tradicionālo ar izmaksām pamatoto dubultas finansēšanas definīciju, kas formulēta Finanšu regulā

26 Finanšu regulas izpratnē dubulta finansēšana ir saistīta ar izmaksām, vienas un tās pašas izmaksas aizliedzot finansēt no ES budžeta divreiz²³. Tas nodrošina labu pamatu ar izmaksām pamatotām finansēšanas programmām. Finanšu regulā norādīts, ka attiecībā uz instrumentiem, kuru pamatā ir *FNLTC*, atsevišķi noteikumi par dubultas finansēšanas aizliegumu nav piemērojami²⁴, tādējādi tiek atcelts pienākums pārbaudīt dubultu finansēšanu, pamatojoties uz izmaksām, bet netiek sniegts sīkaks skaidrojums.

27 Lai gan ANM maksājumi neatlīdzina radušās attiecināmās izmaksas, bet atskaites punktu un mērķrādītāju apmierinošu izpildi, ANM regulā izmantota tā pati ar izmaksām pamatotā dubultas finansēšanas definīcija. Izmaksu ziņā dubultas finansēšanas neesamība nozīmē, ka reformas un investīcijas nedrīkst atbalstīt no citiem ES līdzekļiem, lai segtu “tās pašas izmaksas”²⁵.

²³ *Finanšu regula*, 188. pants un 191. panta 3. punkts.

²⁴ *Finanšu regula*, 180. panta 3. punkta a) apakšpunkts.

²⁵ *ANM regula*, 9. pants.

28 Tomēr ANM regulā dubultas finansēšanas jēdziens nav definēts saskaņā ar ANM piemēroto *FNLTC* modeli, jo īpaši tā snieguma dimensiju, proti, risku, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek finansēti divreiz (**13.** un **14.** punkts), un nav arī noteikts, kādi izmaksu veidi būtu jāņem vērā. Pamatojoties uz Komisijas tehniskajiem norādījumiem, saskaņā ar ANM dubultas finansēšanas novēršana izmaksu ziņā var nozīmēt:

- *ex ante* aplēstās reformu un investīciju izmaksas, kas paredzētas ANP, netiek segtas no citiem ES fondiem (dalībvalsts līmenī);
- izmaksas, kas faktiski radušās, lai sasniegtu ANM finansētu pasākumu rezultātus, netiek segtas no citiem ES līdzekļiem (galasaņēmēja līmenī); tomēr tehniskajos norādījumos nav precizēts, vai termins “rezultāti” attiecas uz atskaites punktu un mērķrādītāju izpildi.

ANM nesedz arī obligāto valsts līdzfinansējumu citiem ES līdzekļiem²⁶.

29 Tas, ka Finanšu regulā, ANM regulā un Komisijas norādījumos nav saskaņoti noteikumi par dubultu finansēšanu, ievērojami ietekmē dalībvalstis, kad tās nosaka, kas ir dubulta finansēšana, un izveido efektīvas ANM kontroles sistēmas. Tā kā dalībvalstīm joprojām trūkst skaidrības par to, kā interpretēt ANM regulas tiesību normu par dubultu finansēšanu, nav arī skaidrs, kādi kontroles pasākumi efektīvi novērstu šo risku. Tomēr tikai galasaņēmēju līmenī ir iespējams pārbaudīt, vai izmaksas, kas faktiski radušās, lai izpildītu ANP atskaites punktus un mērķrādītājus, netiek segtas no citiem ES līdzekļiem. Bez šādām pārbaudēm dubultu finansējumu nevar izslēgt, jo finansējuma avots vieniem un tiem pašiem tiešajiem rezultātiem / koprezultātiem varētu būt ANM, kā arī citi ES instrumenti.

Lai mazinātu dubultas finansēšanas risku, apvienojot dažādus ES instrumentus, ir vajadzīgi papildu kontroles pasākumi

30 Jau norādījām, ka dalībvalstīm faktiski ir vienots projektu portāls investīcijām, kas plānotas no ES budžeta²⁷. Tā kā ANM lielā mērā atbalsta tādas pašas vai līdzīgas investīcijas kā kohēzija un EISI, tad investīcijas, kas sākotnēji tika plānotas saskaņā ar šīm finansējuma programmām, var pārvietot uz ANM.

²⁶ SWD(2021) 12, 42. lpp.

²⁷ Apskats 01/2023, 5. punkts.

31 Ja vienas un tās pašas investīcijas var finansēt no dažādiem ES instrumentiem, palielinās dubultas finansēšanas risks. Kohēzija, EISI un ANM ļauj apvienot ES finansējuma avotus ar nosacījumu, ka nenotiek dubulta finansēšana. Šāda apvienošana ir iespējama dažādos līmeņos atkarībā no instrumenta:

- o kohēzijas politika – vienai un tai pašai darbībai (projektam, līgumam, darbībai vai projektu grupai);
- o EISI – vienam un tam pašam globālajam “EISI – Transports” projektam, bet ne atsevišķiem projektiem, jo attiecināmības noteikumi pieļauj tikai tādu projektu atlasī, kuru vienīgais ES finansējuma avots ir EISI;
- o ANM – vienam un tam pašam ANP pasākumam. Tomēr nav skaidrs, vai tas ir iespējams arī attiecībā uz to pašu atsevišķo projektu, jo ANM regulā termini “projekts” un “pasākums” ir izmantoti pārmaiņus.

Iespēja ES finansējumu apvienot dažādos līmeņos vēl vairāk sarežģī dalībvalstu centienus efektīvi mazināt dubultas finansēšanas risku.

ANM regulā nav skaidri paredzēti nulles izmaksu pasākumi, kuri palielina dubultas finansēšanas risku, īpaši reformām ar pamatā esošām investīcijām

32 *FNLTC* modelis ļauj nošķirt piešķirtā finansējuma summu no faktiskajām pamatā esošajām izmaksām. Tomēr no juridiskā viedokļa ANM ir finansēšanas instruments, kas paredz, ka īstenošanas laikā pastāv reformu un investīciju izmaksas. ANM regulā bija noteikts, ka dalībvalstīm jāpamato ANP izklāstīto pasākumu aplēstās kopējās izmaksas²⁸. Tomēr tajā nav skaidri norādīts, ka dažu pasākumu aplēstās izmaksas var būt nulle. Turklāt dalībvalstu pienākums revīzijas un kontroles nolūkā vākt datus par reformu un investīciju īstenošanu nenošķir pasākumus ar izmaksām un bez tām²⁹. Iespēja ANP iekļaut pasākumus bez aplēstajām izmaksām 2021. gadā tika noteikta Komisijas norādījumos³⁰.

²⁸ ANM regula, 18. panta 4. punkta k) apakšpunkts.

²⁹ ANM regula, 22. panta 2. punkta d) apakšpunkta iv) punkts.

³⁰ SWD(2021) 12, 14. lpp.

33 ANP sagatavošanas posmā un pēc vienošanās ar Komisiju dalībvalstis dažus pasākumus uzskatīja par nulles izmaksu pasākumiem³¹ un par tiem neiesniedza izmaksu aplēses. Mūsu analīze liecina, ka aptuveni 75 % ANP reformu pasākumu nav *ex ante* izmaksu aplēšu. Tajā pašā laikā mēs konstatējām gadījumus, kad dalībvalstis par nulles izmaksu pasākumiem saskaņā ar ANM uzskatīja reformas ar nozīmīgām pamatā esošām investīcijām un ievērojamām saistītajām izmaksām (**1. izcēlums**).

1. izcēlums

ANP reforma, kuras pamatā esošās investīcijas, neskatoties uz ievērojamām izmaksām, nepareizi uzskatītas kā nulles izmaksu investīcijas: Maltas piemērs

Malta ANP paredzētajā reformā "Attālināta darba veicināšana publiskajā pārvaldē" izvirzīts mērķrādītājs "15 biroju telpas, kas nodrošina attālinātu darbu Malta salu publiskās pārvaldes amatpersonām". Šis pasākums tika uzskatīts par nulles izmaksu pasākumu, jo Malta nebija iesniegusi izmaksu aplēses. Tomēr saskaņā ar reformu bija jāstrādā vismaz 140 darbstacijās, un tam pamatā bija investīcija, kurai bija konkrētas, nozīmīgas un viegli izmērāmas izmaksas. Saskaņā ar Malta iestāžu sniegto informāciju šīs darbstacijas finansēja no valsts līdzekļiem.

Līdzīgu gadījumu mēs konstatējām Austrijā.

34 Tomēr Komisija uzskata, ka saskaņā ar definīciju par nulles izmaksu pasākumiem nevar saņemt dubultu finansējumu, jo ANM nesedz šo pasākumu īstenošanas izmaksas, ko pilnībā finansē no citiem avotiem. Pirmo reizi Komisija šādu viedokli pauda 2023. gadā, reaģējot uz konkrētu gadījumu, par kuru ziņojām 2022. gada pārskatā³². Komisija uzskata, ka dubulta finansēšana var notikt tikai saistībā ar ANM pasākumu, par kuru dalībvalsts ir norādījusi aplēstās izmaksas.

35 Tomēr, kā jau iepriekš norādījām, nulles izmaksu pasākumi nenovērš dubultas finansēšanas iespēju, jo ANM izmaksas ir atkarīgas no atskaites punktu un mērķrādītāju izpildes pasākumiem ar un bez aplēstajām izmaksām. Tas bija konteksts konkrētajam dubultas finansēšanas gadījumam, kuru saistībā ar nulles izmaksu pasākumu mēs aplūkojam 2022. gada pārskatā³³. Praksē atskaites punktu un mērķrādītāju izpilde

³¹ 2022. gada pārskats, 11.29. punkts.

³² 2022. gada pārskats, Komisijas atbildes uz 11. nodaļu, 449. un 454. lpp.

³³ 2022. gada pārskats, 11.29. un 11.30. punkts.

pasākumiem ar nulles aplēstajām izmaksām veicina maksājumu veikšanu dalībvalstīm. Un otrādi, šādu atskaites punktu un mērķrādītāju neizpilde nozīmē saistīto maksājumu samazināšanu. Ņemot vērā ANM specifiku, dubulta finansēšana var notikt tad, ja vienus un tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus finansē divreiz – no ANM un no citiem ES instrumentiem. Tomēr ne dalībvalstis, ne Komisija attiecībā uz nulles izmaksu pasākumiem dubultu finansēšanu nav pārbaudījušas. Tāpēc nulles izmaksu pasākumiem dubultas finansēšanas risks faktiski ir lielāks nekā pasākumiem ar aplēstām izmaksām.

Komisijas un dalībvalstu preventīvie pasākumi vien nav pietiekami, lai novērstu dubultu finansēšanu

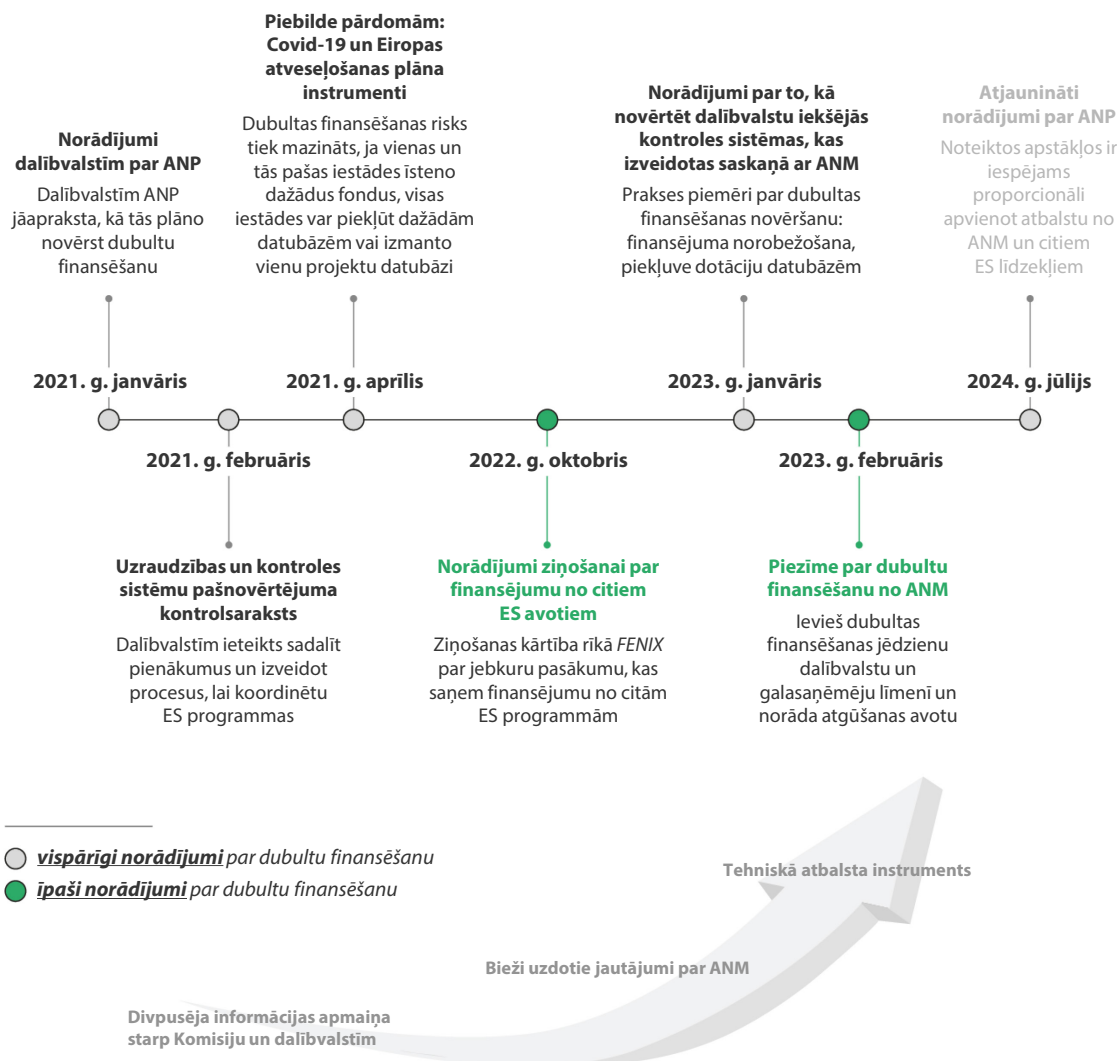
36 Gan Komisija, gan dalībvalstis ir atbildīgas par tādu sistēmu ieviešanu un efektīvu īstenošanu, kas sniedz pamatotu pārlicību par dubultas finansēšanas novēršanu, atklāšanu un koriģēšanu (06. un 07. punkts). Šajā iedaļā mēs vērtējam pasākumus, ko Komisija un dalībvalstis veikušas dubultas finansēšanas novēršanai.

Komisijas norādījumi tika izdoti novēloti, tie joprojām ir nepilnīgi un virza dalībvalstis izmantot kontroles mehānismus, kas balstīti uz izmaksām

37 2021. gadā tika publicēti vispārīgi Komisijas norādījumi saistībā ar dubultu finansēšanu no ANM. Tomēr pirmos īpašos tehniskos norādījumus par dubultu finansēšanu Komisija dalībvalstīm izdeva tikai 2022. gada septembrī un tos pabeidza 2023. gada februārī. Šajā posmā visas dalībvalstis jau bija iesniegušas Komisijai savus ANP, 25 no 27 plāniem bija pieņēmusi Padome, un bija veikti astoņi maksājumi (papildus priekšfinansējumam). Jaunākie norādījumi tika publicēti 2024. gada jūlijā³⁴ (**3. attēls**).

³⁴ C/2024/4618.

3. attēls. Komisijas norādījumu hronoloģisks pārskats



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas norādījumiem.

38 Savos īpašajos tehniskajos norādījumos Komisija atzina, ka, piemērojot ANM paredzēto *FNLTC* modeli, dalībvalstīm praktiski ir grūti novērst dubultu finansēšanu, un norādīja, ka dubulta finansēšana var notikt divos līmeņos:

- dalībvalsts līmenī, kad citu ES līdzekļu atbalsts sedz izmaksas, kas iekļautas ANP pasākumu izmaksu aplēsēs;
- galasaņēmēja līmenī, kad izmaksas, kas radušās, lai sasniegtu ANM finansētā pasākuma koprezultātus, sedz citas ES programmas, t. i., lai segtu vienas un tās pašas izmaksas, galasaņēmējs saņem atbalstu gan no ANM, gan no citiem ES fondiem, kas galvenokārt ir dalībvalsts atbildībā.

39 ANM regula ļauj dalībvalstīm paļauties uz savām valsts kontroles sistēmām³⁵. Komisija 2023. gada janvāra tehniskajos norādījumos sniedza prakses piemērus, kā novērst dubultu finansēšanu no ANM. Tomēr tā neprecizēja minimālās prasības, kas nepieciešamas dubulta finansējuma efektīvām kontroles sistēmām ANM jaunajā *FNLTC* kontekstā.

40 Iepriekš uzsvērām, ka vienkāršošana nedrīkst notikt uz pārskatbildības rēķina³⁶. No 26 iestādēm septiņās dalībvalstīs, uz kurām attiecās šī revīzija, 15 uzskatīja, ka Komisijas norādījumi un palīdzība nav pilnībā pietiekama, 16 uzskatīja, ka norādījumi nav viegli piemērojami, un 18 uzskatīja, ka tie izdoti novēloti.

41 2022. gada oktobrī Komisija izdeva papildu tehniskos norādījumus par dalībvalstu pienākumu divas reizes gadā ANM ziņošanas rīkā *FENIX* ziņot par ANP pasākumiem, kas saņem vai ir saņēmuši atbalstu no citiem ES avotiem³⁷. Papildus vispārējiem un konkrētiem norādījumiem Komisija izveidoja arī bieži uzdoto jautājumu platformu, rīkoja [ekspertu grupu sanāksmes](#) un veica divpusēju informācijas apmaiņu ar atsevišķām dalībvalstīm. Dažkārt Komisija arī sniedza revīzijas ieteikumus, kas faktiski ir norādījumi par tehniskiem jautājumiem, kuriem vajadzēja būt pieejamiem *ex ante*. Divpusēja tehnisko jautājumu noskaidrošana rada risku, ka dalībvalstis nesaņems vienu un to pašu informāciju.

42 Divpusēji apmainoties ar informāciju, Komisija turpināja virzīt dalībvalstis uz tradicionālajiem izmaksās balstītajiem kontroles mehānismiem atsevišķu izmaksu vienību līmenī, tostarp vajadzības gadījumā saņēmēju kontos ([2. izcēlums](#)). Lai gan šādi kontroles mehānismi ir nepieciešami, lai pārbaudītu, vai faktiskās izmaksas, kas radušās, lai izpildītu ANP atskaites punktus un mērķrādītājus, netiek segtas no citiem ES līdzekļiem ([29. punkts](#)), tie arī ierobežo vienu no ANM cerībām, proti, samazināt administratīvo slogu un kontroles mehānismu izmaksas. Tas ir piemērs pretrunīgām prioritātēm starp administratīvā sloga samazināšanu, no vienas puses, un ticamības nodrošināšanu, izmantojot kontroli un revīziju, no otras puses.

³⁵ ANM regula, 22. panta 1. punkts.

³⁶ [Apskats 05/2018](#) "Kohēzijas politikas vienkāršošana pēc 2020. gada" (Informatīvais apskats), 38. punkts.

³⁷ ANM regula, 27. un 28. pants. Darbības kārtības 1.12. punkts.

2. izcēlums

Komisijas norādījumi, kas dalībvalstis virza uz izmaksās balstītām kontroles sistēmām: Austrijas un Čehijas piemēri

2023. gada jūlijā Austrijas iestādes centās noskaidrot, vai projekta izmaksu proporcionāla sadalīšana starp ANM un citām ES programmām, atbalstam nepārsniedzot 100 % no aplēstajām kopējām izmaksām, atbilst ANM dubultas finansēšanas novēršanas prasībai. Divpusējā saziņā Komisija paskaidroja, ka tā nav, un ieteica sadalīt projektu skaidri nošķiramās elementos, kas varētu saņemt ES finansējumu no ANM vai citām ES programmām, bet ne no abiem avotiem. Tomēr Komisijas 2024. gada jūlija norādījumi noteiktos apstākļos ļauj proporcionāli kombinēt atbalstu no ANM un citiem ES līdzekļiem.

Čehijā Komisijas revidenti nevarēja izdarīt secinājumus, ka 17 skolām, kuras bija saņēmušas ESF finansējumu projektiem, kuros IKT aprīkojuma iegādei tika izmantotas vienkāršotu izmaksu iespējas, un kuras bija arī ANM atbalsta galasaņēmējas, nav bijis dubulta finansējuma. Viņi ieteica projektiem ar vienkāršotu izmaksu iespējām turpmāk iekļaut galasaņēmēju analītiskās uzskaites pārbaudes.

43 Vairākas dalībvalstis iesniedza pieteikumus pielāgota tehniskā atbalsta saņemšanai no tehniskā atbalsta instrumenta, lai stiprinātu ANP kontroles sistēmas dubultas finansēšanas atklāšanai. Tas liecina, ka dalībvalstīm vajadzīgi papildu norādījumi un palīdzība. Šādus projektus, kuru kopējais budžets bija 6,3 miljoni EUR, īstenoja 13 dalībvalstis.

Komisijas pasākumi plānošanas posmā nebija pietiekami, lai novērstu dubultu finansēšanu

Komisijas novērtējums par papildināmību saskaņā ar ANM tika veikts, izmantojot nepilnīgu informāciju

44 Ieguldījumi, ko finansē gan no ANM, gan kohēzijas, ir jāplāno un jāīsteno tā, lai abi instrumenti viens otru papildinātu, nevis dublētu³⁸. Papildināmība saskaņā ar ANM nozīmē, ka reformas un investīcijas var saņemt atbalstu no citām ES programmām un instrumentiem, ja šāds atbalsts nesedz tās pašas izmaksas³⁹. Tādējādi papildināmība nozīmē iespēju apvienot ES finansējumu, vienlaikus ievērojot principu “nepieļaut

³⁸ KNR, 11. panta 1. punkta b) apakšpunkts un 22. panta 3. punkta a) apakšpunkts, ANM regula, 28. pants.

³⁹ ANM regula, 5. un 9. pants.

dubultu finansēšanu”. To var panākt, vai nu finansējot dažādas darbības, kas balstās cita uz citu, vai finansējot vienas un tās pašas darbības dažādus elementus⁴⁰. Ja to nedara rūpīgi, abos gadījumos var rasties dubultas finansēšanas risks.

45 Šo risku atzina Komisija, tādēļ tā plānošanas posmā gribēja novērtēt, vai ANP pasākumu aplēstās izmaksas bija papildu izmaksas finansējumam no citām ES programmām. Lai apstiprinātu dalībvalstu pamatojumus attiecībā uz to ANP aplēstajām kopējām izmaksām, Komisija arī pārbaudīja, vai tās ir sniegušas pietiekamu informāciju, kas liecinātu, ka aplēsēs nav iekļauts cits ES finansējums⁴¹. Tomēr tai nebija pietiekamu līdzekļu, lai pārbaudītu papildināmību ar 2021.–2027. gada partnerības nolīgumiem un programmām, jo to īstenošana vēl nebija pabeigta nevienā no dalībvalstīm, uz kurām attiecās mūsu revīzija. Mēs iepriekš esam ziņojuši, ka Komisijas novērtējums par aplēstajām kopējām izmaksām bija atbilstošs, lai gan Komisija arī norādīja uz pieejamās informācijas trūkumu ANP novērtēšanā un konstatēja nepilnības saistībā ar izmaksu aprēķināšanu⁴².

46 Turklāt novērtējumā par papildināmību ar citiem finansēšanas instrumentiem Komisija neaptvēra pasākumus ar nulles aplēstajām izmaksām, un tas vēl vairāk palielina dubulta finansējuma risku, jo īpaši reformām ar pamatā esošām investīcijām. Revīzijā mēs konstatējām nulles izmaksu pasākumus, kas atbilda jau esošajām prasībām attiecībā uz piekļuvi kohēzijas finansējumam, un, iespējams, divās dalībvalstīs tie pat var būt dubultas finansēšanas gadījumi (**3. izcēlums**).

⁴⁰ Apskats 01/2023, 5. un 49. punkts.

⁴¹ ANM regula, 18. panta 4. punkta k) apakšpunkts, 19. panta 3. punkta i) apakšpunkts un V pielikums, 2.9. kritērijs.

⁴² Īpašais ziņojums 21/2022, 69., 72. un 118. punkts.

3. izcēlums

Nulles izmaksu pasākums, kas atbilst jau ieviestajām prasībām par piekļuvi kohēzijas finansējumam: Maltas piemērs

Pirmajā ANP maksājuma pieprasījumā Malta ziņoja par atskaites punkta izpildi attiecībā uz viedās specializācijas stratēģijas pieņemšanu. Malta neiesniedza šā pasākuma izmaksu aplēses.

Tomēr dalībvalstīm jau bija jābūt šādai stratēģijai, lai piekļūtu kohēzijas finansējumam pētniecībai un inovācijai 2014.–2020. gada periodā (*ex ante* nosacījumi) un 2021.–2027. gada periodā (veicinošais nosacījums). Tāpēc šis atskaites punkts atbrīvo ANM finansējumu tiešajam rezultātam, kas jebkurā gadījumā ir vajadzīgs kohēzijai.

Maltas iestādes apgalvoja, ka stratēģijas sagatavošanas izmaksas nav atbalstītas, izmantojot kohēzijai paredzēto tehnisko palīdzību.

Papildus gadījumam, kuru jau aprakstījām 2022. gada pārskatā un klasificējām kā dubultu finansēšanu, mēs Slovēnijā konstatējām līdzīgu veicinošo nosacījumu, kas sekmēja ANP atskaites punkta izpildi⁴³.

47 2021.–2027. gada partnerības nolīgumu un programmu apstiprināšanas procesā Komisija attiecībā uz kohēziju novērtēja papildināmību ar citiem ES instrumentiem. Par katru izvēlēto politikas mērķi dalībvalstis iesniedza dokumentu, kurā kartēta kohēzijas darbības programmu un valstu ANP papildināmība, lai gan to detalizācijas pakāpe nebija vienāda.

48 Informācijā, ko sniedza atlasītās dalībvalstis, bieži trūka elementu, kas vajadzīgi, lai identificētu jomas, kurās ANM un kohēzija varētu pārklāties. Bez šīs informācijas dalībvalstīm ir lielāks dubultas finansēšanas risks, jo īpaši tad, ja nav skaidri norobežotas jomas, ko sedz ANM un ko – kohēzija, un īstenošanas laikā nenotiek pastāvīga uzraudzība (**4. izcēlums**).

⁴³ 2022. gada pārskats, 11.30. punkts.

4. izcēlums

Netiek uzraudzīta ANM un kohēzijas norobežošana vai pasākumi, kas pakļauti riskam: Francijas piemērs

Francijā iestāde, kas koordinē kohēzijas politiku, sagatavoja rokasgrāmatu par ANP un kohēzijas norobežošanu. Kā mēs jau iepriekš norādījām, tas palīdz izveidot galvenos norobežošanas principus, bet nenovērš vajadzību pēc turpmākas koordinācijas un norobežošanas īstenošanas laikā reģionālā un projekta līmenī⁴⁴. Piemēram, rokasgrāmatā norādīts, ka ANP pasākumi aeronautikas un automobiļu nozares atbalstam nesaņem ERAF finansējumu. Tomēr šo nozaru uzņēmumi reģionālajās darbības programmās var izmantot daudzas ERAF shēmas, tāpēc pastāv dubultas finansēšanas risks. Līdz šim nav uzraudzīta norobežošanas izmantošana valsts, reģionālā vai vietējā līmenī vai pasākumi, kas varētu pārklāties.

49 Komisija arī noteica ziņošanu divreiz gadā rīkā *FENIX*, lai saņemtu jaunāko informāciju no dalībvalstīm par ANP pasākumiem, kuros pēc ANP pieņemšanas izmantots cits ES finansējums (41. punkts). Paredzams, ka dalībvalstis *FENIX* norādīs tikai iepriekš nepaziņotu finansējumu, ko ANP investīcijas vai reformas saņēmušas no citām ES programmām. Ziņošana *FENIX* ietver izmaiņas salīdzinājumā ar informāciju, kas iesniegta ANP pieņemšanas laikā, un tajā nav precizēts, kā tiek mazināts dubultas finansēšanas risks. Turklāt IT sistēmā, ko izmanto EISI pārvaldībai, nav iezīmēti projekti, kas arī saņem ANM atbalstu. Tātad pat tiešā pārvaldībā Komisija neuztur pilnīgu, atjauninātu pārskatu par ES finansējuma papildināmību.

Komisija pēc dažu dalībvalstu ANP novērtējuma ieviesa revīzijas un kontroles atskaites punktus

50 Iepriekš ziņojām, ka Komisijas novērtējums par ANM kontroles sistēmām bija visaptverošs, bet bieži vien ar nosacījumu, ka prasības vēl ir jāizpilda⁴⁵. Jo īpaši informācija par kontroles mehānismiem, ko paredzējušas dalībvalstis, un datu avotiem bieži bija nepilnīga.

⁴⁴ Apskats 01/2023, 9. izcēlums. Francijas iestāžu publicētās rokasgrāmatas trešā redakcija.

⁴⁵ ANM regula, 19. panta 3. punkta j) apakšpunkts un V pielikums, 2.10. kritērijs. Īpašais ziņojums 21/2022, 106.–111. punkts. Īpašais ziņojums 07/2023 “Komisijas ieviestās ANM kontroles sistēmas struktūra: lai gan ir paredzēts plašs darbs, jaunajā īstenošanas modelī joprojām saglabājas trūkumi pārliecības un pārskatatbildības jomā”, 25.–27. punkts.

51 Mūsu veiktā analīze par Komisijas kontroles sarakstiem, kurus izmanto, lai novērtētu dubultas finansēšanas kontroles sistēmu aprakstu ANP, parādīja, ka tie aptver dalībvalstu kontrolpārbaucēju kārtību un datu avotu izmantošanas kārtību. Tomēr tie skaidri neaptvēra vairāku iesaistīto administrāciju piekļuves tiesības nolūkā uzlabot izmantoto IT sistēmu sadarbību.

52 Kad Komisija secināja, ka dalībvalsts kontroles sistēmas nebūs efektīvas, tā pievienoja revīzijas un kontroles atskaites punktus, kas pēc Komisijas novērtējuma bija jāizpilda pirms pirmā maksājuma pieprasījuma. No sākotnēji vērtētajiem ANP tikai Beļģijas ANP bija atskaites punkts par dubultas finansēšanas novēršanas vispārīgo kārtību. Divām dalībvalstīm (Ungārijai un Polijai) Komisija iekļāva arī atskaites punktus attiecībā uz *Arachne* izmantošanu, lai cita starpā kontrolētu un revidētu dubultu finansēšanu (72.–77. punkts). Pēc dalībvalstu kontroles sistēmu atkārtotas novērtēšanas ANP pārskatīšanai, lai integrētu *REPowerEU*, dažām dalībvalstīm, ņemot vērā revīziju secinājumus, Komisija ieviesa papildu atskaites punktus attiecībā uz dubultu finansēšanu vai koriģēja esošos, lai aptvertu dubultu finansēšanu, septiņām dalībvalstīm (Beļģijai, Īrijai, Kīprai, Austrijai, Portugālei, Somijai un Zviedrijai). Tomēr Komisija pirms šo atskaites punktu ieviešanas bija izmaksājusi ANM atbalsta maksājumus aptuveni 4 miljardu EUR apmērā. Līdz brīdim, kad tie būs izpildīti, attiecīgās nepilnības dubulta finansējuma kontroles sistēmās saglabāsies un turpmākie maksājumi tiks bloķēti.

Lai novērstu dubultu finansēšanu, dalībvalstis izvairās apvienot ANM atbalstu ar citiem ES instrumentiem

53 Revīzijā mēs konstatējām, ka Čehija, Francija, Itālija un Portugāle piesardzības dēļ bija izvairījušās konkrētiem pasākumiem apvienot ANM ar citām ES programmām. Šī pieeja palīdz mazināt dubultas finansēšanas risku ([5. izcēlums](#)).

5. izcēlums

Dubultas finansēšanas riska mazināšana, izvairoties no ANM atbalsta apvienošanas ar citiem ES līdzekļiem: Čehijas piemērs

Satiksmes ministrija piemēro “sistemātiskas resursu nošķiršanas” principu, neļaujot vienam un tam pašam projektam apvienot dažādus ES finansējuma avotus. Īstenotājas struktūras iekšējā IT sistēma neļauj reģistrēt ANP atbalstu kopā ar citu ES finansējumu. Līdzīgi transporta un vides darbības programmu vadošās iestādes izmanto tikai kohēzijas finansējumu.

Kad ministrija jautāja Komisijai, kā sadalīt enerģijas ietaupījumu, kas panākts ar investīcijām, kuras tajās pašās dzelzceļa stacijās finansētas no KF/ERAF (valsts darbības programmā “Vide”) un ANP, Komisija ieteica, ka par šo ietaupījumu jāziņo pilnībā neatkarīgi no katra instrumenta īpašā ieguldījuma investīciju izmaksās.

Čehijas iestādes nolēma nepiemērot šo pieeju un 2022. gadā septiņus projektus pārcēla no darbības programmas “Vide” uz ANP. Šo sešu projektu īstenošana jau bija sākta. Turklāt divi no tiem bija pabeigti, un par vienu bija atlīdzinātas visas faktiskās attiecināmās izmaksas. Tika atgūti maksājumi dzelzceļa administrācijai, kas bija saņēmusi darbības programmā “Vide”.

54 Turklāt, kad tika konstatēti dubultas finansēšanas riski un nebija iespējams skaidri nodalīt ES līdzekļus, Komisija un dalībvalstis arī grozīja pasākumus pārskatītajā ANP, lai novērstu dažādu ES finansēšanas instrumentu apvienošanu ([6. izcēlums](#)).

6. izcēlums

Dubultas finansēšanas riska mazināšana, ANP pārskatīšanā izņemot riskam pakļautos projektus: Itālijas piemērs

Palermo–Katānijas ātrgaitas dzelzceļa līnijas posms *Bicocca–Catenanuova* tika iekļauts Itālijas ANP un saņēma arī ERAF finansējumu. ANP mērķrādītājs bija 37,4 kilometru posma būvniecība, kam bija piešķirts ES finansējums gan no ANM, gan ERAF.

Tā kā abus ES finansējuma avotus faktiski nebija iespējams norobežot pēc uzbūvētajiem kilometriem, Itālija ierosināja piemērot proporcionālu metodi, lai noteiktu dzelzceļa kilometru skaitu, kas attiecināms uz ANM atbalstu pēc sākotnējā ANP pieņemšanas. Šī metode netika ieviesta. Galu galā, lai novērstu risku, ka tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek finansēti divreiz, 2023. gada decembrī attiecīgais dzelzceļa posms tika izņemts no pārskatītā ANP⁴⁶.

Tāda pati pieeja tika piemērota arī citos dzelzceļa posmos.

ANM ieviešana palielināja vajadzību pēc koordinācijas, lai novērstu un atklātu dubultu finansēšanu

Komisija tikai 2023. gada aprīlī formalizēja savu iekšējās koordinācijas sistēmu

55 Komisijas dienesti neformālās valstu darba grupu sanāksmēs apmainās ar informāciju par papildināmību starp ES programmām un par dalībvalstu kontroles sistēmām. Dienesti rīko kopīgas dienestu apspriešanās, lai ar citiem ģenerāldirektorātiem formāli apspriestos par ANP novērtējumiem un maksājumu pieprasījumiem, 2021.–2027. gada kohēzijas programmu pieņemšanu, kā arī EISI uzaicinājumiem un galīgo projektu atlasī.

56 Iepriekš norādījām, ka ANP novērtēšanas procesā Atveseļošanas un noturības darba grupa (RECOVER) un ECFIN ĢD regulāri sadarbojās ar citiem ģenerāldirektorātiem⁴⁷. Tomēr saistībā ar šādu sadarbību ir tikai daži ieraksti, kas attiecas uz jomām, kurās iespējama pārklāšanās un kuras tāpēc rada lielāku dubultas finansēšanas risku. ECFIN ĢD tikai 2023. gada aprīlī parakstīja saprašanās memorandu ar REGIO ĢD un EMPL ĢD, lai veicinātu informācijas apmaiņu par revīzijas jautājumiem. Saskaņā ar ANM regulu dalībvalstīm pēc pieprasījuma revīzijas un kontroles nolūkos ir

⁴⁶ Padomes Īstenošanas lēmums 16051/23.

⁴⁷ Īpašais ziņojums 21/2022, 26. un 29. punkts.

jāsniedz dati par galasaņēmējiem, tostarp tiem, kas nav **100 lielākie**. Tomēr tas, ka nav tiešas piekļuves pilnīgam ANM galasaņēmēju sarakstam, ierobežo Komisijas spēju identificēt iespējamus dubultas finansēšanas gadījumus (**62.** punkts).

Īpaši sarežģīta ir koordinācija starp valsts ANP pasākumiem un reģionālajām kohēzijas programmām

57 ANM ieviešana arī palielināja vajadzību pēc koordinācijas dalībvalstu un reģionālā līmenī. Tā kā nav juridiskas prasības izveidot īpašas koordinācijas struktūras, katra dalībvalsts noteica savu kārtību.

58 Rezultātā mēs konstatējam, ka atkarībā no pārvaldības struktūrām katrā dalībvalstī sadarbības apjoms un projektu un saņēmēju datu apmaiņa starp ANM un kohēzijas iestādēm atšķiras. Vairākās mūsu pārbaudītajās dalībvalstīs gan kohēziju, gan ANM pārbauga vienas un tās pašas iestādes. Tomēr, ja ANM un kohēziju īsteno dažādas iestādes, palielinās vajadzība pēc ārējās koordinācijas, lai pārbaudītu dubultas finansēšanas iespējamību (**7. izcēlums**).

7. izcēlums

Problemātiska koordinācija starp ANP un reģionālās kohēzijas programmām: Itālijas piemērs

Paralēli ANP Itālijā ir 58 kohēzijas programmas 2021.–2027. gadam, ko pārvalda dažādas valsts un reģionālās iestādes.

Itālijas ANP galvenie dalībnieki, kas nodrošina augsta līmeņa koordināciju, ir ANP misijas struktūra Ministru padomes prezidentūrā un ANM koordinācijas struktūra Ekonomikas un finanšu ministrijā. Turklāt misijas vienības katrā ministrijā atbild par ANP reformām un investīcijām, kā arī par virzību uz atskaites punktu un mērķrādītāju sasniegšanu. Tās uzrauga projektu īstenošanu, ko veic īstenošanas struktūras, piemēram, reģioni, vietējās pašvaldības un citas publiskas vai privātas struktūras. Lai gan valstu DP gadījumā viena un tā pati struktūra vienlaikus var darboties kā vadošā iestāde un ANP misijas vienība, piemēram, Infrastruktūras un transporta ministrija, reģionālajās DP parasti nav tiešas sadarbības starp vadošajām iestādēm un centrālajām ANP misijas vienībām.

Līdzīgus problemātiskas koordinācijas piemērus konstatējam Francijā.

59 Kopumā, lai gan Komisija un dalībvalstis dažādā mērā veica preventīvus pasākumus, tie paši par sevi nevar pilnībā mazināt dubultas finansēšanas risku, un joprojām ir nepieciešama ANM pasākumu revīzija un kontrole uz vietas. Mūsu ziņojuma atlikušajā daļā ir aplūkoti šie aspekti.

Dalībvalstu dubultas finansēšanas neesamības kontroles mehānismos ir trūkumi

60 Lai papildinātu novēršanu, dalībvalstīm ir jāievieš pārvaldības pārbaudes un revīzijas, lai īstenošanas gaitā atklātu un izbeigtu dubultu finansēšanu⁴⁸. Šajā iedaļā mēs vērtējam, vai to izveide un īstenošana bija pietiekama atlasīto dalībvalstu ANM atskaites punktu un mērķrādītāju, kā arī kohēzijas projektu izlasei.

Pārvaldības pārbaudes par dubultu finansēšanu balstās uz faktiskajām izmaksām, galvenokārt paļaujoties uz pašdeklarācijām

61 Datu par ES finansējuma saņēmējiem un to projektiem kontrolpārbaude ir viena no galvenajām pārvaldības pārbaudēm, ko veic, lai atklātu dubultu finansēšanu. Izmantojot iekšējos (projektu finansēšanas plāns, grāmatvedības uzskaitē) un ārējos datu avotus (reģionālās, valsts vai ES datubāzes), var identificēt projektus, kuriem ir dubultas finansēšanas risks. Pārvaldības pārbaudes var notikt dažādos posmos:

- *ex ante* – projektu atlases posmā;
- pirms maksājuma veikšanas saņēmējiem;
- *ex post* – pēc projekta pabeigšanas.

62 Nozaru noteikumos tiek prasīts dalībvalstīm vākt datus par ES līdzekļu saņēmējiem un nodrošināt piekļuvi šiem datiem, lai varētu veikt kontrolpārbaudes. Attiecībā uz kohēziju vadošajām iestādēm dati par katru darbību ir jāvāc un jāglabā elektroniski un jāpublicē atbalstam atlasīto darbību saraksti, tostarp dati par atbalsta saņēmējiem un darbuzņēmējiem, ja tādi ir⁴⁹. Saskaņā ar ANM dalībvalstīm ir jāvāc dati par līdzekļu galasaņēmējiem, darbuzņēmējiem un apakšuzņēmējiem, par ANP pasākumu īstenošanas projektiem, tostarp par summām, kas faktiski izmaksātas

⁴⁸ KNR, 74. un 77. pants. ANM regula, 22. pants.

⁴⁹ KNR, 49. panta 3. punkts, 69. panta 2. punkts un 72. panta 1. punkta e) apakšpunkts.

galasaņēmējiem saskaņā ar ANM un citiem ES līdzekļiem⁵⁰. Kopš 2023. gada marta dalībvalstis ir sniegušas Komisijai informāciju par **100 galasaņēmējiem**, kas saņem lielāko daļu ANM finansējuma⁵¹. Šī informācija ir publicēta arī **interaktīvā kartē**. Tomēr Komisija nevar pārbaudīt šo datu ticamību ANM regulā paredzēto ierobežoto piekļuves tiesību dēļ (**56.** punkts). Turklāt šo datu detalizācija un struktūra ne vienmēr ir pietiekama, lai datubāzēs varētu veikt kontrolpārbaudes, kurām vajadzīga datu salīdzinošā pārbaude.

63 Mūsu analīze parādīja, ka sešas no septiņām atlasītajām dalībvalstīm ir izveidojušas uz izmaksām balstītas kontroles sistēmas, lai novērstu dubultu finansēšanu, pamatojoties uz izdevumu un rēķinu pārbaudēm, līdzīgi, kā tas ir attiecībā uz kohēziju (**8. izcēlums**).

8. izcēlums

Kohēzijai līdzīgas ANP pārvaldības pārbaudes: Čehijas piemērs

Čehijā dubultu finansēšanu pārbauda *ex ante* projektu atlases posmā un katram saņēmēja maksājuma pieprasījumam. Projektu atlases posmā iestādes pieteikuma iesniedzēja informāciju salīdzina ar iekšējiem un zināmā mērā ārējiem avotiem, piemēram, valsts subsīdiu reģistru, *Arachne* datubāzi un kohēzijas projektu reģistru. Pārbaudes veic arī pirms maksājuma saņēmējam, lai pārliecinātos, ka tie paši rēķini, kas iezīmēti ar unikālu projekta numuru, iepriekš nav atlīdzināti. Šīs pārbaudes ir balstītas uz izmaksām un kopumā līdzinās ANP un kohēzijas projektu pārbaudēm.

64 Ja dalībvalstis izmanto uz izmaksām balstītu kontroli, mēs neuzskatām, ka administratīvais slogs un kontroles izmaksas samazināsies, jo dalībvalstīm ir jāpārbauda atskaites punktu un mērķrādītāju izpilde, kā arī jānodrošina ES finanšu interešu aizsardzība. Šajā kontekstā Čehijas, Itālijas un Slovākijas iestādes uzskatīja, ka ANM dubultas finansēšanas riska novēršana ir vismaz tikpat sarežģīta kā kohēzijas jomā.

65 Otrā izvēlētā dalībvalsts galvenokārt paļaujas uz ANM un kohēzijas *ex ante* norobežošanu, un, ja nav īpašu ANP pārvaldības pārbažu, tā dubultas finansēšanas risku novērš tikai ar esošajiem kohēzijas kontroles mehānismiem (**9. izcēlums**).

⁵⁰ ANM regula, 22. panta 2. punkta d) apakšpunkts.

⁵¹ Regula (ES) 2023/435, 1. panta 10. punkts attiecībā uz ANP *REPowerEU* nodaļām.

9. izcēlums

Vājas pārvaldības pārbaudes dubultas finansēšanas atklāšanai ANP: Francijas piemērs

Katrai ministrijai bija jāiesniedz ANM koordinējošajai struktūrai savas kontroles sistēmas apraksts, tostarp attiecībā uz dubultu finansēšanu. Koordinējošā struktūra izvērtēja aprakstus, bet nevērtēja sistēmu faktisko darbību.

Ne koordinējošā struktūra, ne ministrijas, kas īsteno ANP, nesniedza nekādus īpašus norādījumus dubultas finansēšanas pārbaudei. Ministrijas, kuras apmeklējām, nebija informētas par deleģēto struktūru veikto pārbaūžu veidiem un nebija verificējušas nevienu šādu pārbaudi.

Kontrolpārbaudes ar kohēzijas projektu datiem tika veiktas tikai vienam no sešiem atlasītajiem ANP atskaites punktiem un mērķrādītājiem. Nodarbinātības ministrija, kas pārvalda gan ANP pasākumus, gan valsts ESF DP, manuāli pārbaudīja dubultu finansēšanu tikai attiecībā uz tiem ANP projektiem, par kuriem uzskatīja, ka tiem pastāv dubultas finansēšanas risks. Tā pārskatīja izmaksas, kas atlīdzinātas par ESF projektiem, kuros iespējama pārklāšanās, lai nodrošinātu, ka tie aptver darbības, kas nav iekļautas ANP. Pārbaude tika veikta tikai ESF saņēmējiem (*"missions locales"*, t. i., vietējiem sociālo pakalpojumu centriem), pamatojoties uz segto izmaksu veidiem, jo, izmantojot ANM galasaņēmēju (atbalstīto jauniešu) sarakstu, nebija iespējams veikt kontrolpārbaudes, lai konstatētu dublēšanos.

66 Lai atklātu dubultas finansēšanas gadījumus, svarīgas ir formālo deklarāciju pārbaudes salīdzinājumā ar citiem informācijas avotiem un projektu datubāzu kontrolpārbaudes. Itālijā mēs konstatējām gadījumu, kad īstenošanas iestāžu veiktās kontrolpārbaudes palīdzēja atklāt kļūdainus datu ierakstus un cita ES finansējuma izmantošanu. Tomēr šīs pārbaudes notika pēc tam, kad Komisija bija saņēmusi ANM maksājuma pieprasījumu par attiecīgo atskaites punktu (**10. izcēlums**).

10. izcēlums

Dubultas finansēšanas kontrolpārbaudes atklāj kļūdainus datu ierakstus un citu ES finansējumu: Itālijas piemērs

Lai izpildītu Itālijas ANP atskaites punktu “Inovāciju programma mājokļu kvalitātei”, vismaz 15 reģioniem un autonomajām provincēm bija jāparaksta līgumi par sociālo mājokļu atjaunošanu un to skaita palielināšanu.

Kad atbildīgā ministrija pieprasīja deklarāciju par dubultas finansēšanas neesamību, īstenošanas struktūras Itālijas centrālās IT sistēmas ANM datus (zināma kā *ReGIS*) salīdzināja ar citiem datu avotiem. Šīs mērķtiecīgās pārbaudes notika pēc ANM maksājuma pieprasījuma, kas saistīts ar atskaites punktu, un pirms faktisko maksājumu veikšanas šā pasākuma galasaņēmējiem.

32 no 34 pārbaudītajiem projektiem īstenošanas struktūras konstatēja kļūdas, kas radušās, reģistrējot citu ES finansējumu sistēmā *ReGIS*, kā arī to, ka diviem projektiem nebija reģistrēts cits finansējums. Vienu projektu, iespējams, varēja finansēt arī no ERAF, bet otru – no cita ANP pasākuma. Itālijas iestādes un Komisija 2023. gada oktobrī pēc mūsu revīzijas apmeklējuma Itālijā vienojās izslēgt ERAF finansēto projektu no pasākuma galīgā ANP mērķrādītāja sasniegšanas. Tas liecina, ka projekts bija pakļauts dubultas finansēšanas riskam.

67 Mūsu analīze arī parādīja, ka dalībvalstu dubultas finansēšanas kontroles sistēmas lielā mērā balstās uz ES līdzekļu saņēmēju pašdeklarācijām, bet netiek veiktas to kontrolpārbaudes citos avotos, piemēram, esošajās ES finansēto projektu datubāzēs, un netiek izmantots *Arachne* riska novērtēšanas rīks. Visas kontrolpārbaudes tika veiktas manuāli (**4. attēls**). Līdzīgi problēmjautājumi tika konstatēti arī Komisijas revīzijās.

4. attēls. Pārskats par dalībvalstu pārvaldības pārbaudēm attiecībā uz dubultu finansēšanu



Avots: ERP, pamatojoties uz atlasīto dalībvalstu sniegtajiem pierādījumiem.

68 Maksājumiem izmantojot *FNLTC* modeli, dubulta finansēšana var rasties, ja vienus un tos pašus tiešos rezultātus / koprezultātus finansē divreiz (**11.–14.** punkts). Mēs konstatējam, ka atlasīto dalībvalstu kontroles sistēmās šis risks nav ņemts vērā. Pārvaldības pārbaudēs nepārbauda, vai kohēzijas vai EISI finansētie tiešie rezultāti ir ieskaitīti ANM atskaites punktu un mērķrādītāju izpildē un otrādi. Tāpēc, iesniedzot attiecīgo maksājuma pieprasījumu Komisijai, rodas dubultas finansēšanas risks (**11. izcēlums**).

11. izcēlums

Dubultas finansēšanas risks, pārklājoties EISI un ANM tiešajiem rezultātiem: Austrijas piemērs

Pasākumam “Jaunu dzelzceļu būvniecība un reģionālo dzelzceļu elektrifikācija” Austrijas ANP norādīts atskaites punkts “Būvprojekta pabeigšana”. Komisijas ierosinātais un Padomes apstiprinātais atskaites punkts, kas jāizpilda 2025. gadā, attiecas uz visas “Koralmbahn” dzelzceļa līnijas, tostarp Štīrijas piekļuves maršruta uz Koralmas tuneli, nodošanu ekspluatācijā, lai gan ANM sedza tikai aptuveni 9 % no kopējām līnijas projekta izmaksām.

Kāds EISI projekts arī finansēja būvdarbus Štīrijas piekļuves maršrutā uz Koralmas tuneli, kā norādīts Austrijas ANP. Tā kā minētā atskaites punkta apraksts nav pietiekami konkrēts, lai izslēgtu pārklāšanos ar EISI finansēto projektu Štīrijas maršrutā, jo īpaši *Wettmannstätten–Deutschlandsberg* posmā, pastāv risks, ka vienu un to pašu būvdarbu rezultāts tiks deklarēts un līdz ar to finansēts gan no EISI, gan ANM.

Sadrumstatotā IT pārvaldības sistēmu vide kavē efektīvas kontrolpārbaudes dubultas finansēšanas atklāšanai

69 Lai efektīvās pārvaldības pārbaudēs un revīzijās atklātu dubultu finansēšanu, ir nepieciešami integrēti vai sadarbospējīgi IT rīki, kas ļauj veikt automatiskas kontrolpārbaudes dažādās vietējās, reģionālās, valsts un ES datubāzēs, ko izmanto, lai reģistrētu visus ES projektus un finansējuma saņēmējus. Finanšu regulas 2024. gada pārstrādātajā redakcijā dalībvalstīm būs noteikts pienākums Komisijai elektroniski darīt pieejamu informāciju par projektiem un saņēmējiem. Šī izmaiņa būs piemērojama daudzgadu finanšu shēmās pēc 2027. gada⁵².

70 Mēs konstatējam, ka dalībvalstis saskārās ar grūtībām, kad ANP īstenošanai izmantoja vairākas vietējās IT sistēmas. Decentralizētā sistēmā, kurā IT rīki nav sadarbospējīgi, automatizētas kontrolpārbaudes iespējamās dubultas finansēšanas identificēšanai faktiski nav iespējamās. Ierobežotas piekļuves tiesības, vajadzība skatīt vairākas datubāzes un nestandardizēti projekta dati arī kavē efektīvas kontrolpārbaudes (**12. izcēlums**).

⁵² Finanšu regula (pārstrādāta redakcija), 36. panta 2. punkts, 6. pants un 277. panta 5. punkts.

12. izcēlums

Sadrumstalotas IT sistēmas sarežģī dubultas finansēšanas atklāšanu: Čehijas un Francijas piemēri

Lai pārvaldītu ANP īstenošanu un noteiktu projektus, kuriem ir dubultas finansēšanas risks, ministrijas un īstenošanas struktūras Čehijā izmanto savas vietējās IT sistēmas. Tomēr šīs sistēmas nav sadarbspējīgas un nodrošina nepilnīgus līdzekļus automatizētu kontrolpārbažu veikšanai.

Francijas ANP īsteno ar centrālo ministriju starpniecību, un tās deleģē pienākumus publiskajiem operatoriem vai decentralizētiem valsts dienestiem. Turpretī kohēziju galvenokārt īsteno reģioni (2014.–2020. gadā bija 37 reģionālās darbības programmas un divas valsts līmeņa darbības programmas). Reģionālā un valsts līmeņa IT sistēmas nav sadarbspējīgas, un dažādām struktūrām nav savstarpējas piekļuves citu struktūru sistēmām.

71 Grieķija un Itālija ANP atskaites punktu, mērķrādītāju un faktisko izmaksu uzraudzībai ir izveidojušas centralizētas IT sistēmas. Tas palīdz identificēt brīdinājuma signālus par dubultu finansēšanu ([13. izcēlums](#)).

13. izcēlums

Centralizētas IT sistēmas atvieglo dubultas finansēšanas atklāšanu: Grieķijas un Itālijas piemēri

Grieķija ir izveidojusi centrālo IT sistēmu, kas zināma kā *Ergorama*, lai cita starpā uzraudzītu kohēzijas, EISI un ANM projektu īstenošanu. Tās pašas darbplūsmas, kas aptver visu projekta dzīves ciklu, un tās pašas prasības izmaksu deklarēšanai attiecas gan uz kohēzijas, gan uz ANP projektiem. *Ergorama* ir sadarbaspējīga arī ar citām valsts sistēmām, tāpēc tā var veikt automatizētas pārbaudes par atmaksai iesniegto rēķinu dublēšanos. Tā arī izveido pārskatus, kurus var izmantot, lai identificētu dubultu finansēšanu, piemēram, visiem līgumiem ar vienu un to pašu darbuzņēmēju vai visām darbībām/projektiem ar vienu un to pašu saņēmēju.

Itālijas *ReGiS* sistēma aptver ANM projektus un nodrošina saites uz rīkiem un datubāzēm⁵³, kas ietver datus par 2014.–2020. gada kohēzijas projektiem. Revīzijas laikā ne visām 2014.–2020. gada kohēzijas programmu vadošajām iestādēm un revīzijas iestādēm bija piekļuve sistēmai *ReGiS*. Tomēr no 2023. gada novembra visām 2021.–2027. gada kohēzijas programmu vadošajām iestādēm ir jāreģistrē projektu dati šajā sistēmā.

Arachne datubāzi nepietiekami izmanto dubultas finansēšanas risku identificēšanai dalībvalstīs

72 *Arachne* ir Komisijas datizrāces un riska novērtēšanas rīks, ko valstu iestādes var izmantot kontroles pasākumos un revīzijās, lai atklātu pārkāpumus un krāpšanu, tostarp dubultu finansēšanu⁵⁴. Komisija izstrādāja *Arachne* datubāzi kohēzijai un pēc tam to paplašināja, iekļaujot arī ANM. Tā papildina dalībvalstu augšupielādētos datus par ES finansētiem projektiem ar citu ārējo datubāzu datiem, lai identificētu saņēmējus, darbuzņēmējus, apakšuzņēmējus vai partnerus, kas iesaistīti vairākos projektos.

⁵³ *OpenCoesione, PIAF-IT, Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.*

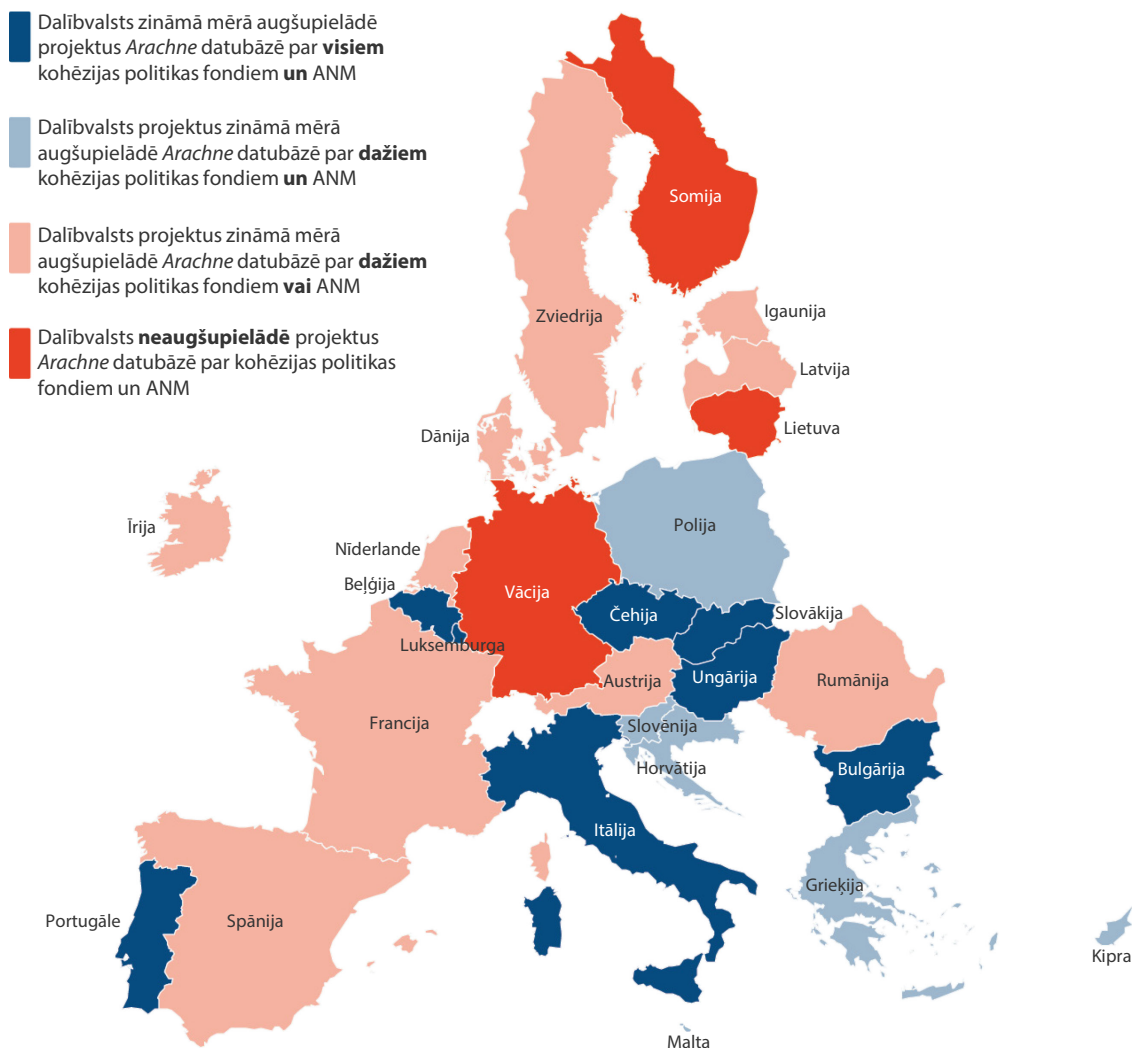
⁵⁴ Iestāžu nolīgums par budžeta disciplīnu, 32. pants. ANM regula, 22. panta 4. punkts. KNR, 72. apsvērums.

73 2023. gada decembrī Komisija *Arachne* datubāzē augšupielādēja datus par aptuveni 470 000 projektiem tiešā un netiešā pārvaldībā, kuriem piešķirtā summa bija lielāka par 10 000 EUR. Lai gan mēs nevērtējam šīs augšupielādes pilnīgumu, tā ļaus paplašināt *Arachne* datubāzes izmantošanu ārpus dalībvalstu pārvaldītajiem projektiem.

74 *Arachne* datubāze aprēķina riska rādītājus, tostarp vienu attiecībā uz “koncentrāciju” (t. i., dalību vairākos projektos), kas ir galvenais dubultas finansēšanas riska rādītājs. 2024. gada aprīlī *Arachne* datubāze 3 % augšupielādēto kohēzijas un ANM projektu bija novērtēti ar “ļoti augstu” koncentrācijas risku un 22 % projektu – ar “vidēju” līdz “augstu” koncentrācijas risku.

75 Tomēr dalībvalstīm *Arachne* datubāze nav obligāti jāizmanto saskaņā ar kohēzijas vai ANM tiesisko regulējumu. Tās noderīgums lielā mērā ir atkarīgs no tā, vai dalībvalstis brīvprātīgi augšupielādē pilnīgus, precīzus un ticamus projektu datus par visām ES programmām. Turklāt, lai varētu atklāt dubultu finansēšanu starp kohēziju un ANM, dalībvalstīm ir jāaugšupielādē projekta dati *Arachne* datubāzē par abiem instrumentiem. Mēs konstatējam, ka dažas dalībvalstis to izmantoja gan kohēzijas, gan ANM vajadzībām, savukārt lielākā daļa augšupielādēja datus tikai par kohēziju, bet ne par ANM, vai otrādi, vai to nedarīja nemaz (**5. attēls**).

5. attēls. Dalībvalstis, kas *Arachne* datubāzē augšupielādē kohēzijas un ANM datus



Piezīme. Komisija nepārbauda *Arachne* datubāzē dalībvalstu augšupielādēto projekta datu pilnīgumu, precizitāti un ticamību.

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

76 Mēs konstatējam ievērojamas neatbilstības starp datiem par kohēzijas projektiem *Arachne* datubāzē un *Kohesio* – ES kohēzijas projektu datubāzē. Konkrēti, abās datubāzēs augšupielādēto kohēzijas projektu skaits nesakrīt. Nav arī publiska repozitorija par visiem ANM projektiem. Turklāt, ja Komisija izmanto projektu datus, kurus dalībvalstis augšupielādējušas *Arachne*, tā nepārbauda šo datu kvalitāti. Tas ierobežo *Arachne* un *Kohesio* noderīgumu, ja jāidentificē saņēmēji un projekti, kas pakļauti dubultas finansēšanas riskam.

77 Dažas dalībvalstis dubultas finansēšanas pārbaudei izmanto valsts IT rīkus (piemēram, Austrijas *Transparenzdatenbank*) kā alternatīvu *Arachne* datubāzei vai kā tās papildinājumu (piemēram, Itālijas *PIAF-IT*). Tomēr tie neapņēma riska rādītājus, un datu vākšana un piekļuves tiesības ne vienmēr ir visaptverošas visās ES finansēšanas programmās un dalībvalstīs.

Dalībvalstīs nepilnīgs revīzijas darbs par dubultu finansēšanu

78 Lai pārliecinātu Komisiju par dubultas finansēšanas neesamību, kohēzijas revīzijas iestādes un ANP revīzijas struktūras veic darbību, atskaites punktu un mērķrādītāju revīzijas, kā arī sistēmu revīzijas.

79 Neviena no šajā revīzijā ietvertajām dalībvalstīm pēc ANM ieviešanas nemainīja savu pieeju dubultas finansēšanas revīzijai galasaņēmēju līmenī. Tās nenošķir ES finansētās programmas un nepievēršas kādiem konkrētiem instrumentiem. To revīzijas darbs galvenokārt bija manuālas kontrolpārbaudes citās projektu datubāzēs. Turklāt nav ņemts vērā risks, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek finansēti divreiz (**14. izcēlums**).

14. izcēlums

Daļējas revīzijas pārbaudes par dubultu finansēšanu no ANM un kohēzijas: Čehijas piemērs

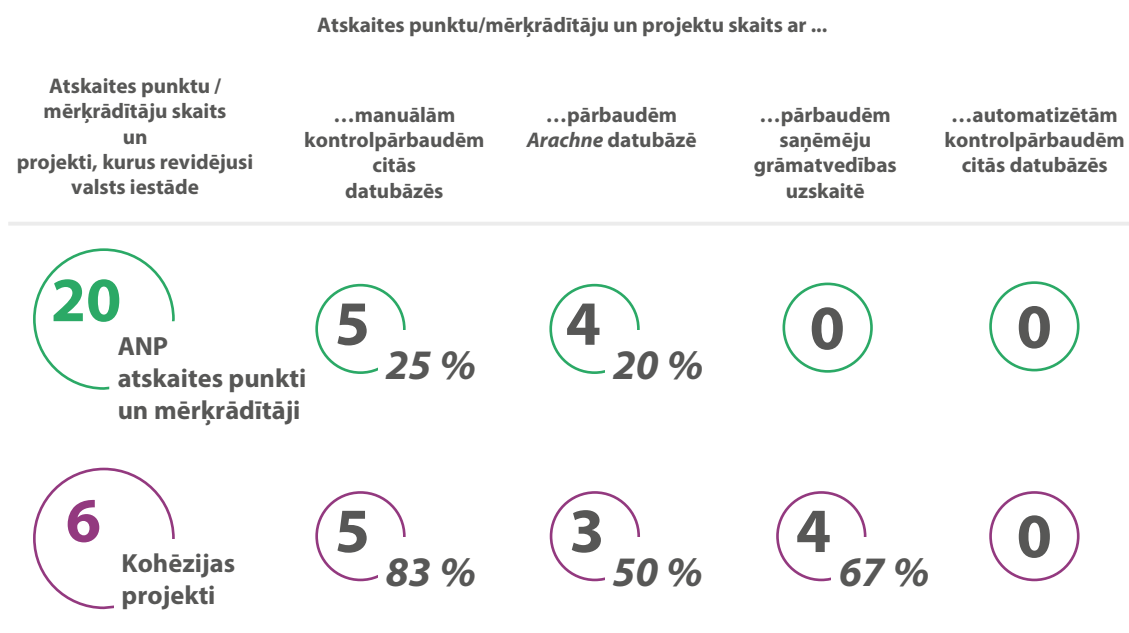
Čehijā revīzijas pieeja attiecībā uz dubultu finansēšanu nenošķir ANP un kohēzijas programmas.

Kohēzijas programmu revīzijas iestāde pārbauda, vai saņēmēji nav saņēmuši ES finansējumu vieniem un tiem pašiem projektiem par tām pašām izmaksām, manuāli salīdzinot dažādas projektu datubāzes un pārskatot saņēmēju grāmatvedības ierakstus par citām subsīdijām un rēķinu iespējamu dubultu finansēšanu dažādos projektos. Tomēr tiešo rezultātu datu ticamību pārbauda tikai pabeigtiem kohēzijas projektiem, un revīzijas iestāde nepārbauda iespējamo pārklāšanos ar ANP atskaites punktiem un mērķrādītājiem.

Attiecībā uz ANM revīzijas darbs dubultas finansēšanas jomā ietver līdzīgas pārbaudes, bet vairāk pievēršas kontroles sistēmām. Praksē pārbaudes attiecas uz saņēmēju grāmatvedības uzskaiti tikai tad, ja jau ir konstatēts dubultas finansēšanas risks. Tomēr, tā kā nav arī īpašu revīzijas procedūru, kas novērstu risku, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek deklarēti un tādējādi finansēti divreiz, daži gadījumi, kuros pastāv dubultas finansēšanas risks, var netikt identificēti.

80 Līdz 2024. gada jūnija beigām neviena no mūsu izlasē iekļautajām dalībvalstīm nebija identificējusi nevienu dubultas finansēšanas gadījumu. Mēs pārbaudījām atlasīto dalībvalstu revīzijas attiecībā uz kohēzijas projektu izlasi un ANM atskaites punktiem un mērķrādītājiem. Dubultas finansēšanas revīzijas darbs bija nepilnīgs un galvenokārt sastāvēja no manuālām kontrolpārbaudēm citās projektu datubāzēs. **6. attēlā** ir apkopoti mūsu pārbažu rezultāti.

6. attēls. Pārskats par dalībvalstu revīzijas darbu attiecībā uz dubultu finansēšanu



Avots: ERP, pamatojoties uz atlasītu dalībvalstu sniegtajiem pierādījumiem.

81 Visas atlasītās dalībvalstis sniedza pārlicību par dubultas finansēšanas neesamību. Šī pārlicība galvenokārt izrietēja no to pārvaldības pārbaudēm, kā arī no revīzijas darba. Daži piemēri par ierobežojumiem pamatā esošajā revīzijas darbā ir sniegti [15. izcēlumā](#).

15. izcēlums

Pārliecība par dubultas finansēšanas neesamību balstīta uz nepilnīgu revīzijas darbu: Maltas un Itālijas piemēri

Iesniedzot Komisijai pirmo maksājuma pieprasījumu, Maltā tika veiktas divas sistēmu revīzijas. Tā kā revīzijas darbs nebija pabeigts, revīzijas iestāde nesniedza pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību. Tomēr ANM koordinējošā struktūra pārvaldības deklarācijā apstiprināja dubultas finansēšanas neesamību, jo uzskatīja, ka pirmajā maksājuma pieprasījumā iekļautajām nulles izmaksu reformām nav pakļautas riskam. Turklāt pārvaldības deklarāciju un revīzijas kopsavilkumu parakstīja koordinējošās struktūras direktors, un tas izraisa jautājumus par interešu konfliktu un neatbilstošu amata pienākumu nošķiršanu.

Itālijas gadījumā revīzijas kopsavilkumi sniedza pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību saistībā ar iepriekšējā maksājuma pieprasījuma atskaites punktiem un mērķrādītājiem, taču ne ar tiem, kas norādīti pievienotajā maksājuma pieprasījumā.

82 No atlasītajām dalībvalstīm tikai Francija veica īpašu sistēmas revīziju par dubultu finansēšanu. Kopumā Francijas revīzijas struktūra sniedza pārliecību ar iebildumiem par ANP kontroles sistēmas darbību (atzinums ar iebildēm), kā arī par dubultas finansēšanas neesamību. Tā kā Komisija atskaites punktus un mērķrādītājus novērtēja kā apmierinoši izpildītus, ANM līdzekļi tika izmaksāti ([16. izcēlums](#)).

16. izcēlums

Nepilnības, kas konstatētas īpašā revīzijā par dubultu finansēšanu no ANP: Francijas piemērs

Tā kā Francijas ANM revīzijas struktūra atzina augstu riska līmeni un uzskatīja, ka kontroles sistēma ir vāja, tā, pirms Francija iesniedza otro maksājuma pieprasījumu, 2022. gadā veica īpašu sistēmas revīziju attiecībā uz dubultu finansēšanu. Tajā tika konstatēti vairāki trūkumi, piemēram:

- pārvaldības un koordinācijas nepilnības, kas kavē preventīvo pasākumu uzraudzību;
- neviendabīgas un nepilnīgas procedūras koordinējošās struktūras un īstenojošo ministriju līmenī;
- sadrumstalotas IT sistēmas bez integrētām pārbaudēm;
- nepietiekama datu kvalitāte un dažādas datu kategorijas, kas kavē dubultas finansēšanas kontrolpārbaudes.

Revīzijas laikā neviens no ieteikumiem nebija ieviests.

Komisija apliecina dubultas finansēšanas neesamību, pamatojoties uz nepilnīgiem pierādījumiem

83 Šajā iedaļā ir aplūkots pamats, ko Komisija izmanto, lai sniegtu pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību. Tādēļ mēs izpētījām tās pārbaudes, ko Komisija veic pirms maksājuma, tostarp par dalībvalstu pārvaldības deklarācijām, un tās revīzijas darbu.

Komisijas pārbaudes pirms maksājuma nav mērķtiecīgi paredzētas dubultas finansēšanas atklāšanai

84 Pirms līdzekļu atbrīvošanas Komisijai ir jānodrošina, ka tā gūst pietiekamu pārliecību no dalībvalstīm un/vai saņēmējiem. Lai to izdarītu, Komisija pati veic pārbaudes.

85 Attiecībā uz kohēzijas programmām pirms maksājumu atļaušanas dalībvalstij Komisija caurskata pieejamo informāciju par to, vai veicinošie nosacījumi ir izpildīti, ir iesniegta jaunākā apliecinājumu pakete un pārvaldības un kontroles sistēmas sniedz vajadzīgo pārlicību par izdevumu likumību un pareizību⁵⁵. Tomēr tā neveic īpašas dubultas finansēšanas pārbaudes.

86 Attiecībā uz EISI, ko tieši pārvalda Komisija, līgumu slēgšanas posmā un pirms maksājuma tiek veiktas pārbaudes attiecībā uz dubultu finansēšanu, galvenokārt paļaujoties uz pašdeklarācijām un saņēmēju sniegto informāciju. 2021.–2027. gadā EISI projektiem tiek veikta automātiska pārbaude par līdzīgiem projektiem, ko pārvalda tajā pašā Komisijas datubāzē. Tikai dažos gadījumos tika veiktas kontrolpārbaudes citos informācijas avotos, tostarp *Arachne* datubāzē. Konkrētiem projektiem, kuriem dotācijas nolīgumā nav iepriekš noteikta precīza atrašanās vieta, piemēram, elektrisko transportlīdzekļu uzlādes staciju izvietojumam Francijā un Portugālē, Komisija dubultu finansēšanu var pārbaudīt tikai vēlāk īstenošanas posmā, kad ir noteiktas precīzas atrašanās vietas.

87 Attiecībā uz ANM Komisija dubultas finansēšanas pārbaudi pirms maksājuma veic tikai tad, ja dalībvalstis savās pārvaldības deklarācijās vai revīzijas kopsavilkumos atzīmē iespējamās problēmas vai ja iepriekšējos novērtējumos un revīzijās tā bija atklājusi iespējamās dubultas finansēšanas problēmas, kas ietekmē atskaites punktu un mērķrādītāju izpildi. Iepriekš ziņojām, ka ANM regulā atbilstības nosacījumu vai horizontālo principu ievērošanu, tostarp dubultas finansēšanas neesamību, neuzskata par maksājuma nosacījumu⁵⁶. Mēs arī konstatējam, ka 12 no 14 Komisijai iesniegtajiem revīzijas kopsavilkumiem, kurus mēs pārbaudījām saistībā ar šo revīziju, sniedza tikai ierobežotu pārlicību par dubultas finansēšanas neesamību.

⁵⁵ [KNR](#), 15. panta 5. un 6. punkts, 70. panta 1. punkts, 91. panta 2. punkts, 96., 97. pants un 98. panta 1. punkts.

⁵⁶ [Īpašais ziņojums 07/2023](#), 29. un 30. punkts.

Komisijas revīzijas zināmā mērā aptver dubultas finansēšanas risku

88 Komisijas revīzijas attiecībā uz kohēziju un EISl aptver dubultu finansēšanu no ANM tādā pašā veidā kā no jebkuras citas uz izmaksām balstītas ES finansēšanas programmas neatkarīgi no augstākā riska, kas izriet no līdzīgām politikas jomām un to atšķirīgajiem īstenošanas modeļiem. Nav aptverts risks, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek deklarēti un tādējādi finansēti divreiz.

89 Attiecībā uz kohēziju kontroles sistēmu novērtēšanā dubulta finansēšana nav riska faktors. Komisija galvenokārt ļauj uz revīzijas iestāžu darbu, ko mēs bieži esam atzinuši par nepietiekami uzticamu⁵⁷. Konkrēti, dažas revīzijas iestādes sistemātiski neapstiprina saņēmēju iesniegtās pašdeklarācijas⁵⁸. Komisija savas pārbaudes veic tikai tad, ja revīzijas iestādes pārbaudes nav apmierinošas vai ja tā ir identificējusi īpašus riskus. Šādos gadījumos tā var veikt projektu datu kontrolpārbaudes citās datubāzēs, lai identificētu līdzīgus projektus un skatītu saņēmēju grāmatvedības ierakstus. Komisija pārbauda tikai revīzijas iestāžu revidēto pabeigto projektu snieguma datus. Tā vēl nav veikusi tematiskas revīzijas par dalībvalstu dubultas finansēšanas kontroles sistēmām.

90 Attiecībā uz EISl Komisija uzskata, ka dubultas finansēšanas risks ir zems un nav kritērijs izlases veidošanai. Revīzijas darbu par konkrētām izmaksu pozīcijām parasti nepapildina kontrolpārbaudes ārējās datubāzēs.

91 Komisija atzīst, ka dubulta finansēšana ir risks pareizai finanšu pārvaldībai ANM⁵⁹ ietvaros un to sedz galvenokārt ar sistēmu revīzijām saistībā ar ES finanšu interešu aizsardzību. Tajās pārbauda kontroles sistēmu izstrādi un izveidi koordinējošajās un īstenošanas struktūrās un koncentrējas uz ANM un citu ES finansēšanas programmu norobežošanu, iestāžu un to pasākumu savstarpējo koordinēšanu, lai novērstu dubultu finansēšanu. Sistēmu revīzijas papildina *ex post* revīzijas par atskaites punktiem un mērķrādītājiem un atbilstības revīzijas par revīzijas struktūru darbu. Kopumā mēs pārbaudījām 14 Komisijas veiktās revīzijas un konstatējām dažus pierādījumus, ka astoņās no tām veiktas kontrolpārbaudes starp projektu datubāzēm ar mērķi identificēt dubultu finansēšanu.

⁵⁷ 2022. gada pārskats, 6.44.–6.53. punkts. 2023. gada pārskats, 6.45.–6.56. punkts.

⁵⁸ Apskats 03/2024 "Ticamības nodrošināšanas sistēma un galvenie faktori, kas veicināja kļūdu rašanos 2014.–2020. gada kohēzijas finansējuma jomā", 61. punkts.

⁵⁹ ECFIN ĢD, ANM revīzijas stratēģija, 12. un 13. lpp.

Līdz mūsu praktiskā revīzijas darba beigām Komisija nebija konstatējusi dubultas finansēšanas gadījumus vai piemērojusi ANM atbalsta samazinājumus par sistēmas nepilnībām

92 2024. gada maijā, pēc revīzijas praktiskā darba beigām, Komisija apzināja divus iespējamus dubultas finansēšanas gadījumus vienā dalībvalstī. Šis ierobežotais līdz šim konstatēto gadījumu skaits var norādīt uz to, ka pieejamie instrumenti nav pietiekami efektīvi dubulta finansējuma atklāšanai.

93 Saskaņā ar ANM Komisijai ir tiesības, bet nav pienākuma, samazināt un atgūt no attiecīgās dalībvalsts dubultas finansēšanas gadījumā “ietekmēto summu”, ja pati dalībvalsts šo summu nekorīgē⁶⁰. Komisija savos jaunākajos norādījumos (2024. gada jūlijs) precizēja, ka tā ir līguma(-u) vai piešķiruma(-u) summa, attiecībā uz kuru ir notikusi dubulta finansēšana. Turklāt līdz 2023. gada beigām Komisija revīzijās bija konstatējusi nepilnības vairāku dalībvalstu kontroles sistēmās saistībā ar dubultu finansēšanu, taču nebija noteikusi ANM atbalsta vienotas likmes samazinājumus⁶¹.

Komisija pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību pamato ar nepilnīgiem pierādījumiem

94 Attiecībā uz kohēzijas politiku Komisija deklarācijā par izdevumu likumību un pareizību sniedz pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību. Tā šo pārliecību, kas atspoguļota skaitļos izteiktā kļūdu īpatsvarā, galvenokārt iegūst no dalībvalstu revīzijas rezultātiem. Turklāt Komisija saņem revīzijas rezultātus par snieguma informācijas ticamību no revīzijas iestādēm un savām atbilstības revīzijām un iekļauj tos savos gada darbības pārskatos⁶². Tomēr tas neattiecas uz snieguma informāciju Komisijas ticamības deklarācijā⁶³.

⁶⁰ ANM regula, 22. panta 5. punkts. Finansēšanas līguma 4. panta 2. punkts un 19. panta 2. punkta a) apakšpunkts.

⁶¹ ANM regula, 22. panta 5. punkts. Finansēšanas nolīgums, 11. panta 1. punkts un 19. panta 2. punkta b) apakšpunkts.

⁶² REGIO ĢD 2023. gada darbības pārskats, 14. lpp. EMPL ĢD 2023. gada darbības pārskats, 47. lpp.

⁶³ 2013. gada pārskats, 10.29. un 10.61. punkts. 2016. gada pārskats, 3.44. un 3.45. punkts. 2019. gada pārskats par ES budžeta sniegumu, 1.13. –1.23. punkts.

95 Attiecībā uz ANM Komisija sniedz pārliecību par maksājumu likumību un pareizību, pamatojoties uz kontroles rezultātu kvalitatīvu novērtējumu, neizsakot to finansiālo ietekmi skaitļos⁶⁴. Komisijas pārliecība par maksājumu likumību un pareizību neattiecas uz dubultu finansēšanu, jo maksājuma nosacījums ir atskaites punktu un mērķrādītāju apmierinoša izpilde⁶⁵. Tā vietā Komisija par dubultu finansēšanu sniedz pārliecību, izdarot secinājumus par pareizu finanšu pārvaldību un ES finanšu interešu aizsardzību⁶⁶.

96 Pārliecību par ES finanšu interešu aizsardzību Komisija gūst galvenokārt no dalībvalstīm⁶⁷, to papildina pašas veiktā revīzija. Mēs esam iepriekš ziņojuši, ka pārbaudīta informācija par ANM finansēto investīciju projektu atbilstību ES un valstu noteikumiem nav pietiekama, un tas ietekmē pārliecību, ko Komisija var sniegt, un rada pārskatatbildības trūkumu ES līmenī⁶⁸. Pašlaik notiekošā revīzijā mēs pārbaudām Komisijas rīcību šajā jomā un dalībvalstu kontroles sistēmas ar mērķi nodrošināt atbilstību ES un valstu noteikumiem⁶⁹. Saistībā ar dubultu finansēšanu mēs konstatējam, ka dažas dalībvalstis veic nepilnīgu revīzijas darbu un ne visas dalībvalstis sniedz pamatotu pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību (78.–82. un 87. punkts). Turklāt Komisijas revīzijās galvenais uzsvars tiek likts uz dalībvalstu dubultas finansēšanas kontroles sistēmu izstrādi un izveidi. Atsevišķās revīzijās Komisija veica dažas projektu datubāzu kontrolpārbaudes (91. punkts).

97 Turklāt gan attiecībā uz ANM, gan kohēzijas izdevumiem Komisija nesniedza pārliecību, ka nav dubultas finansēšanas, kas varētu rasties, ja tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiktu deklarēti un tādējādi finansēti divreiz.

⁶⁴ ECFIN ĢD 2023. gada darbības pārskats, 83. lpp.

⁶⁵ 2022. gada pārskats, 11.11. punkts.

⁶⁶ ANM regula, 22. panta 5. punkts. ECFIN ĢD 2023. gada darbības pārskats, 86. lpp. ECFIN ĢD 2023. gada darbības pārskats, pielikumi, 154. lpp.

⁶⁷ ANM regula, 22. panta 2. punkta c) apakšpunkts. Finansēšanas nolīgums, 4. panta 2. punkts un 11. panta 4. punkts.

⁶⁸ Īpašais ziņojums 07/2023, IV, 32.–36. un 93. punkts.

⁶⁹ 2023. gada pārskats, 11.15. punkts.

98 Mēs uzskatām, ka pārliecība, ko Komisija spēj sniegt par dubultas finansēšanas neesamību dažādiem finansēšanas instrumentiem, uz kuriem attiecas šī revīzija, ir ierobežota. Komisija šajā jautājumā nerīkojas pietiekami pārredzami un, piemēram, neformulē ar reputāciju saistītu atrunu, lai pamatotu pārliecību, ko tā sniedz par dubultas finansēšanas neesamību.

Secinājumi un ieteikumi

99 Lielāko daļu ES finansējuma tradicionāli nodrošina ar dotācijām, kas atlīdzina faktiski radušās izmaksas. Kopš 2018. gada Finanšu regula ļauj izmaksāt ES finansējumu bez jebkādas saiknes ar izmaksām, izmantojot ar izmaksām nesaistīta finansējuma (*FNLTC*) īstenošanas modeli. Atvēršanas un noturības mehānisms (ANM) iezīmē pirmo reizi, kad šis īstenošanas modelis tiek izmantots plašā mērogā, lai veiktu maksājumus dalībvalstīm.

100 Kopumā mūsu revīzija parāda, ka, ieviešot instrumentus, kuru pamatā ir *FNLTC*, dubultas finansēšanas risks ir palielinājies un ir lielāks, ja dažādas ES finansēšanas programmas ar dažādiem īstenošanas modeļiem, noteikumiem un pārvaldības un pārskatatbildības sistēmām vienā un tajā pašā laikposmā var finansēt līdzīgus pasākumus un darbības. Patlaban šis risks ir pat lielāks vēl nepieredzēti apjomīgā pieejamā ES finansējuma dēļ.

101 Mēs secinām, ka Komisijas un dalībvalstu izveidotās un ieviestās sistēmas vēl nav pietiekamas, lai pienācīgi mazinātu palielināto dubultas finansēšanas risku no ANM, kohēzijas un Eiropas infrastruktūras savienības instrumenta. ANM tika ieviests, lai efektīvi nodrošinātu rezultātus un vienkāršotu finanšu pārvaldību. Tomēr, kad dalībvalstis *FNLTC* instrumentiem izmanto uz izmaksām balstītu kontroli, kā to ieteica arī Komisija, mēs neparedzam, ka administratīvais slogs un kontroles izmaksas tiks samazinātas salīdzinājumā ar tradicionālajiem uz izmaksām balstītajiem instrumentiem. Esam iepriekš uzsvēruši, ka vienkāršošana nedrīkst notikt uz pārskatatbildības rēķina. Līdz šim Komisija nav pietiekami paskaidrojusi, kā izstrādāt kontroles sistēmas, kurās ņem vērā ANM *FNLTC* īstenošanas modeli un vienlaikus sniedz pamatotu pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību dalībvalsts un galasaņēmēja līmenī.

102 Mēs novērojām vairākus paņēmienus, kas dalībvalstīm palīdzēja mazināt dubultas finansēšanas risku, jo īpaši labi izveidotu norobežošanu un centralizētākas IT sistēmas. No otras puses, ja kontroles vide galvenokārt paļaujas uz pašdeklarācijām un sadrumstalotā valsts un reģionālo iestāžu vidē bez sadarbībspējīgām IT sistēmām tiek īstenotas finansēšanas programmas un instrumenti politikas jomās, kas pārklājas, dubultu finansēšanu ir grūti atklāt.

103 Tradicionālajā uz izmaksām balstītajā Finanšu regulas dubultas finansēšanas definīcijā, ko izmanto arī ANM regulā, nav ņemta vērā ANM *FNLTC* īstenošanas modeļa jaunā realitāte. Līdz šim Komisija nav pietiekami precizējusi dubultas finansēšanas

definīciju ANM kontekstā, pamatojoties uz *FNLTC*, jo īpaši risku, ka tiek divreiz deklarēti un tādējādi finansēti vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti, un kāda veida izmaksas būtu jāņem vērā, ne arī ietekmi uz dalībvalstu kontroles sistēmām. Turklāt Komisija un dalībvalstis ir piemērojušas ANM nulles izmaksu pasākumus, kas nebija skaidri paredzēti ANM regulā un nav pakļauti nekādām pārbaudēm, tādējādi dubulta finansējuma risks ir palielināts (26.–35. punkts).

1. ieteikums. Pielāgot dubultas finansēšanas definīciju ar izmaksām nesaistīta finansējuma modeļa specifikai

Komisijai jāprecizē dubultas finansēšanas definīcija, lai, no ES finansēšanas programmām vai instrumentiem piešķirot līdzekļus saskaņā ar *FNLTC* īstenošanas modeli, ņemtu vērā gan izmaksu, gan snieguma dimensiju:

- a) norādījumos;
- b) nākamajā priekšlikumā par Finanšu regulas pārskatīšanu.

Ieviešanas mērķtermiņš: a) līdz 2024. gada beigām, b) ierosinot nākamo Finanšu regulas pārskatīšanu.

2. ieteikums. Pastiprināt nulles izmaksu pasākumu kontroli

Komisijai:

- a) pret pasākumiem, kas tiek uzskatīti par nulles izmaksu pasākumiem, attiecībā uz norobežošanu un kontroli ir jāizturas tāpat kā pret citiem pasākumiem, jo īpaši, ja tie ietver investīciju izmaksas;
- b) turpmākajām ES programmām vai instrumentiem, kuru pamatā ir *FNLTC*, vairs nav jāpieņem nulles izmaksu pasākumi, ja ir iesaistītas investīcijas vai tiešās izmaksas. Attiecībā uz reformām, kurās nav iesaistītas investīcijas vai tiešās izmaksas, ņemot vērā palielināto dubultas finansēšanas risku nulles izmaksu pasākumiem, jāapsver citas alternatīvas, piemēram, veicinoši nosacījumi.

Ieviešanas mērķtermiņš: a) līdz 2024. gada beigām attiecībā uz ANM; b) ja tiek plānotas un īstenotas turpmākās ES programmas vai instrumenti, kuru pamatā ir *FNLTC*.

104 Gan Komisija, gan dalībvalstis ir veikušas pasākumus, lai nepieļautu dubultu finansēšanu, bet vieni paši tie nevar būt pietiekami, lai novērstu dubultu finansēšanu. Komisijas norādījumi par dubultu finansēšanu virza dalībvalstis uz kontroli, kuras pamatā ir izmaksas. Tomēr norādījumi tika izdoti novēloti, un tajos nav noteiktas minimālās kontroles prasības (37.–43. punkts).

105 Komisijai bija grūti novērtēt ANM pasākumu papildināmību, jo 2021.–2027. gada kohēzijas programmu īstenošana vēl nebija pabeigta un detalizēta informācija bieži nebija pieejama. Nulles izmaksu pasākumi tika izslēgti no papildināmības novērtējuma saskaņā ar ANM, un mēs konstatējam nulles izmaksu pasākumus, kas atbilda jau spēkā esošajām prasībām attiecībā uz piekļuvi kohēzijas finansējumam. Dalībvalstu līmenī dažādas ES finansēšanas programmas tika norobežotas ar atšķirīgu detalizācijas pakāpi. Praksē vairākas dalībvalstis dubultu finansēšanu novērš, izvairoties no ES finansēšanas programmu apvienošanas (44.–54. punkts).

106 Pēc ANM ieviešanas, kas starp daudziem dalībniekiem izveidoja daudzus savstarpēji saistītus pienākumus un datu un informācijas plūsmu, kura vajadzīga, lai novērstu un atklātu dubultu finansēšanu, daudz svarīgāka ir kļuvusi koordinācija Komisijas līmenī un dalībvalstīs. Sadarbība un informācijas apmaiņa dalībvalstīs ir īpaši sarežģīta, ja iestādes, kas atbild par valsts ANP pasākumiem, atšķiras no iestādēm, kas atbild par reģionālajām kohēzijas programmām (55.–59. punkts).

3. ieteikums. Precizēt un stiprināt kontroles prasības attiecībā uz dubultu finansējumu finansēšanas programmās un instrumentos, kuros izmanto ar izmaksām nesaistītu finansējumu

Komisijai jāsniedz dalībvalstīm īpaši norādījumi par obligātajām kontroles prasībām, lai nodrošinātu, ka ANM un jebkurām citām finansēšanas programmām un instrumentiem, kas izmanto *FNLTC*, netiek piešķirts dubults finansējums. Norādījumos jāietver kontroles mehānismi attiecībā uz faktiskajām izmaksām, kas radušās saņēmēju/galasaņēmēju līmenī.

Ieviešanas mērķtermiņš: līdz 2024. gada beigām.

4. ieteikums. Stiprināt finansēšanas programmu un instrumentu savstarpējo saskaņošanu

Komisijai:

- a) jāstiprina koordinācija un dalībvalstīs jāizplata paraugprakse attiecībā uz dažādu finansēšanas programmu un instrumentu norobežošanu, lai novērstu dubultu finansēšanu;
- b) jāpastāv uz to, ka visām valstu un reģionālajām struktūrām, kas iesaistītas attiecīgās dalībvalsts kontroles un revīzijas ķēdē, ir piekļuve pilnīgai informācijai par ES finansējuma saņēmējiem un projektiem, lai varētu atklāt dubultu finansēšanu;
- c) jānodrošina, ka Komisijas pašas dienestiem ir piekļuve tiem pašiem datiem.

Īstenošanas mērķtermiņš: 2025. gada vidus.

107 Dalībvalstis, uz kurām attiecas šī revīzija, pārvaldības pārbaudes par dubultu finansēšanu ir ieviesušas, pamatojoties uz faktiskajām izmaksām. Tās lielā mērā paļaujas uz pašdeklarācijām un projektu datubāzēs veic tikai nepilnīgas kontrolpārbaudes. Kad dalībvalstis veic kontrolpārbaudes, tās pēc attiecīgā maksājuma pieprasījuma iesniegšanas Komisijai ir atklājušas projektus, kuros ir dubultas finansēšanas risks. Mēs konstatējam arī gadījumu, kad pastāv risks, ka tie paši tiešie rezultāti varētu tikt deklarēti un tādējādi finansēti divreiz (**61.–68.** punkts).

108 Pašreizējā struktūra padara dubultas finansēšanas atklāšanu par sarežģītu uzdevumu, kas ietver resursietilpīgas manuālas pārbaudes, piekļuvi daudzām projektu datubāzēm valsts, reģionālā un ES līmenī un koordināciju starp iestādēm dažādos administratīvajos līmeņos. Kontroles vidi galvenokārt sarežģī sadrumstalotā IT vide bez sadarbspējīgām sistēmām, kas ļautu veikt automatizētas kontrolpārbaudes, kā arī nepietiekama *Arachne* datubāzes vai citu datizraces rīku un projektu datubāzu izmantošana, ierobežotas piekļuves tiesības un grūtības datu apmaiņā un saskaņošanā (**69.–77.** punkts).

109 Neviena no šajā revīzijā ietvertajām dalībvalstīm pēc ANM ieviešanas nemainīja savu pieeju dubultas finansēšanas revīzijai galasaņēmēju līmenī, un to revīzijas darbs galvenokārt ir manuālas kontrolpārbaudes ar citām projektu datubāzēm. Dažos gadījumos tās veica tikai ierobežotu revīzijas darbu, un tāpēc tām nebija pietiekams pamats sniegt pārliecību par dubultas finansēšanas neesamību. Turklāt nav aptverts risks, ka vieni un tie paši tiešie rezultāti / koprezultāti tiek deklarēti un tādējādi finansēti divreiz (**78.–82.** punkts).

5. ieteikums. Visām finansēšanas programmām un instrumentiem izveidot un izmantot integrētas un sadarbspējīgas IT sistēmas un datizraces rīkus

Lai identificētu iespējamus dubultas finansēšanas gadījumus, Komisijai:

- a) jāatbalsta un jāstimulē dalībvalstis, lai tās izveidotu un sistemātiski izmantotu integrētas un sadarbspējīgas IT sistēmas dalībvalstī visām finansēšanas programmām un instrumentiem;
- b) jāsavieno *Arachne* datubāze ar citām ES finansēto projektu un to saņēmēju Komisijas datubāzēm, lai palielinātu tās potenciālu.

Šiem IT rīkiem jābūt viegli piekļūstamiem visām attiecīgajām personām kontroles un revīzijas ķēdē.

Ieviešanas mērķtermiņš: a) līdz 2025. gada vidum vai ierosinot tiesisko regulējumu periodam pēc 2027. gada, b) līdz 2025. gada beigām.

110 2024. gada maijā, pēc revīzijas praktiskā darba beigām, Komisija bija apzinājusi divus iespējamus dubultas finansēšanas gadījumus vienā dalībvalstī. Līdz šim Komisija nav noteikusi vienotas likmes korekcijas par sistēmu nepilnībām, kas konstatētas tās revīzijās. Pārliecība, ko Komisija spēj sniegt par dubultas finansēšanas neesamību finansēšanas instrumentiem, uz kuriem attiecas šī revīzija, ir ierobežota. Komisija pietiekami pārredzami neinformē par pamatā esošajiem ierobežotajiem pierādījumiem. Papildus pārliecībai, kas saņemta no dalībvalstīm un iegūta, veicot nepilnīgu darbu, Komisija arī gūst pārliecību no savām revīzijām, kuras attiecībā uz ANM līdz šim ir koncentrējušās uz dalībvalstu dubultas finansēšanas kontroles sistēmu izstrādi, veicot tikai dažas projektu un saņēmēju kontrolpārbaudes (**84.–98.** punkts).

6. ieteikums. Stiprināt pārlicību par dubultas finansēšanas neesamību gadījumos, kad izmanto ar izmaksām nesaistītu finansējumu

Gadījumos, kad izmanto ar izmaksām nesaistīta finansējuma īstenošanas modeli, Komisijai jāstiprina pārlicība par dubultas finansēšanas neesamību, ko tā iegūst no sava revīzijas darba un dalībvalstu kontroles sistēmām, aptverot abas dimensijas – izmaksas un tiešos rezultātus / koprezultātus.

Ieviešanas mērķtermiņš: līdz 2025. gada aprīlim/maijam, sagatavojot nākamo ticamības deklarāciju.

Šo ziņojumu Revīzijas palāta pieņēma 2024. gada 26. septembra sēdē Luksemburgā.

Revīzijas palātas vārdā —

Tony Murphy
priekšsēdētājs

Pielikumi

I pielikums. – Tiesību normas par dubultu finansēšanu

Tiesību akts	Tiesību norma
<p>Finanšu regula, 188. pants un 191. panta 3. punkts</p>	<p>188. pants <i>“Uz dotācijām attiecas šādi principi: (..) d) nekumulatīva piešķiršana un dubulta nefinansēšana; (..)”</i></p> <p>191. panta 3. punkts <i>“Vienas un tās pašas izmaksas nekādā gadījumā nefinansē no budžeta divreiz.”</i></p>
<p>KNR, 63. panta 9. punkts</p>	<p><i>“Darbībai var piešķirt atbalstu no viena vai vairākiem fondiem vai no vienas vai vairākām programmām un no citiem Savienības instrumentiem. Šādos gadījumos izdevumus, kas deklarēti maksājuma pieteikumā vienam no fondiem, nav jādeklarē (..) attiecībā uz:</i></p> <p><i>a) atbalstu no cita fonda vai Savienības instrumenta;</i></p> <p><i>b) atbalstu no tā paša fonda saskaņā ar citu programmu.”</i></p>
<p>ANM regula, 9. pants</p>	<p><i>“No mehānisma sniegtais atbalsts papildina atbalstu, ko sniedz saskaņā ar citiem Savienības programmām un instrumentiem. Reformu un investīciju projekti var saņemt atbalstu no citām Savienības programmām un instrumentiem ar noteikumu, ka šāds atbalsts nesedz tās pašas izmaksas.”</i></p>
<p>EISI regula, 19. panta 1. punkts</p>	<p><i>“Darbība, kura saņēmusi finansējumu saskaņā ar EISI, var saņemt finansējumu arī no citas Savienības programmas, (..) ar noteikumu, ka finansējums neattiecas uz tām pašām izmaksām.”</i></p>

II pielikums. – Kohēzijas politikas fondu, ANM un EISI pārvaldības un kontroles struktūra dalībvalstīs un Komisijā

Valsts un reģionālajā līmenī dalībvalstīs	
Kohēzija	<p>Dalībvalstīs simtiem valsts un reģionālo iestāžu ir iesaistītas kohēzijas plānošanā, īstenošanā, uzraudzībā un revīzijā.</p> <p>Vadošās iestādes centrālā vai reģionālā līmenī atbild par projektu atlasī un pārvaldības pārbaudēm. Tās sniedz pārvaldības deklarācijas, kas apliecina, ka deklarētie izdevumi ir likumīgi un pareizi, tostarp atbilst principam “dubulta nefinansēšana”, un sniedz informāciju par projekta koprezultātiem.</p> <p>Revīzijas iestādes sniedz revīzijas atzinumus par katras programmas pārvaldības un kontroles sistēmu darbības efektivitāti un par Komisijai deklarēto izdevumu likumību un pareizību.</p>
ANM	<p>Katra dalībvalsts uztic vadošajai ministrijai vispārēju atbildību par valsts ANP. Šī ministrija darbojas kā Komisijas koordinators un vienotais kontaktpunkts.</p> <p>Citām ministrijām vai iestādēm var uzticēt konkrēta ANP komponenta un pasākuma projektu īstenošanu atskaites punktu un mērķrādītāju izpildei un kontroles sistēmas darbības nodrošināšanai, tostarp, lai novērstu dubultu finansēšanu.</p> <p>Koordinatoram kopā ar katru maksājuma pieprasījumu jāiesniedz Komisijai pārvaldības deklarācija, kas apliecina, ka dalībvalsts kontroles sistēmas sniedz vajadzīgo pārlicību par līdzekļu pārvaldīšanu saskaņā ar visiem piemērojamiem noteikumiem, tostarp par dubultas finansēšanas neesamību, un revīzijas iestāde sniedz revīzijas kopsavilkumu par veiktajām valsts revīzijām un vispārējo pārlicības līmeni.</p>
EISI	<p>Attiecīgajai dalībvalstij ir jāpiekrīt visiem projektu pieteikumiem, ko projektu virzītāji iesnieguši Komisijas izsludinātajos uzaicinājumos. Komisija oficiāli pieņem atlases lēmumu pēc tam, kad komiteja, kurā ir visu dalībvalstu pārstāvji, ir sniegusi atzinumu par EISI finansējamo projektu atlasī.</p>

Komisijas līmenī	
Kohēzija	<p>Komisija kohēzijas politiku īsteno ar Reģionālās politikas un pilsētpolitikas ģenerāldirektorāta (REGIO ĢD) un Nodarbinātības, sociālo lietu un iekļautības ģenerāldirektorāta (EMPL ĢD) starpniecību. To Kopīgais revīzijas direktorāts veic atbilstības un sistēmu revīzijas, tostarp par dubultas finansēšanas risku.</p>
ANM	<p>Ekonomikas un finanšu lietu ģenerāldirektorāts (ECFIN ĢD) un Atveseļošanas un noturības darba grupa Ģenerālsekretariātā (RECOVER) atbild par ANM.</p> <p>Komisija novērtē, vai ANP aprakstītās kontroles sistēmas varētu būt efektīvas, lai novērstu dubultu finansēšanu, un vai pasākumu aplēstās izmaksas netiek segtas no cita ES finansējuma. Tā veic sistēmu revīzijas par ES finanšu interešu aizsardzību un atskaites punktu un mērķrādītāju revīzijas.</p>
EISI	<p>Komisija īsteno EISI ar Mobilitātes un transporta ģenerāldirektorāta (MOVE ĢD), Enerģētikas ģenerāldirektorāta (ENER ĢD) un Komunikāciju, tīklu, satura un tehnoloģiju ģenerāldirektorāta (CNECT ĢD) starpniecību, kā arī ar Eiropas Klimata, infrastruktūras un vides izpildaģentūras (CINEA) un Eiropas Veselības un digitālās izpildaģentūras (HaDEA) starpniecību.</p> <p><i>CINEA</i> ņem vērā dubultas finansēšanas risku <i>ex ante</i>, veicot projektu pieteikumu novērtēšanu un pirms maksājumu veikšanas saņēmējiem, kā arī <i>ex post</i> revīzijās par projektu izdevumu likumību un pareizību.</p>

III pielikums. – Dalībvalstu un Komisijas pieeja kohēzijas politikas fondu, ANM un EISI dubultas finansēšanas gadījumu koriģēšanai

Dalībvalstu līmenī	
Kohēzija	Ja vadošā iestāde konstatē dubultas finansēšanas gadījumu, nepamatoti izmaksātā summa jāatgūst no finansējuma saņēmēja ⁷⁰ . Ja gadījumu konstatē tikai revīzijas iestāde, tam jāpievieno arī finanšu korekcija ⁷¹ .
ANM	Ja dalībvalsts atklāj ANM dubultas finansēšanas gadījumu, īstenošanas struktūrai jāatgūst galasaņēmējam nepamatoti izmaksātā summa un pārvaldības deklarācijā jāziņo Komisijai par šo gadījumu ⁷² .
EISI	Dalībvalstis nav iesaistītas dubultas finansēšanas gadījumu risināšanā.

Komisijas līmenī	
Kohēzija	Dubultas finansēšanas gadījumos Komisija var piemērot maksājumu apturēšanu vai, ja dalībvalsts neveic korektīvas darbības, tai jāpiemēro finanšu korekcija neattiecināmo izdevumu apmērā. Tai jāpiemēro arī vienotas likmes korekcijas 5 %, 10 %, 25 % vai 100 % apmērā no attiecīgajiem izdevumiem par nopietniem trūkumiem dalībvalstu pārvaldības un kontroles sistēmās ⁷³ .
ANM	Jebkurš dubultas finansēšanas gadījums ir nopietns finansēšanas nolīgumā paredzētā pienākuma pārkāpums, par kuru ANM dotācija jāsamazina par "ietekmēto summu" ⁷⁴ . Attiecībā uz trūkumiem dalībvalstu kontroles sistēmās, tostarp dubultas finansēšanas kontroles trūkumiem, Komisija ANM dotācijām var piemērot vienotas likmes samazinājumu 5 %, 10%, 25% vai 100 % apmērā atkarībā no trūkuma nopietnības ⁷⁵ .

⁷⁰ KNR, 69. panta 2. punkts un 74. panta 1. punkts.

⁷¹ KNR, 69. panta 2. punkts, 77. panta 3. punkts, 103. pants un XX pielikums.

⁷² ANM regula, 22. pants. Finansēšanas nolīguma 4. panta 2. punkts, 11. panta 1. un 2. punkts un I pielikums.

⁷³ KNR, 97. un 104. pants.

⁷⁴ Finansēšanas nolīgums, 4. panta 2. punkts un 19. panta 2. punkta a) apakšpunkts.

⁷⁵ Finansēšanas nolīgums, 4. panta 2. punkts un 19. panta 2. punkta b) apakšpunkts.

Komisijas līmenī	
EISI	Komisija tieši no saņēmējiem atgūst neattiecināmos izdevumus, ko ietekmējusi dubulta finansēšana ⁷⁶ .

⁷⁶ EISI regula, 51. un 57. apsvērumi, 13. pants.

IV pielikums. – Attiecīgās ERP publikācijas

Gada pārskati	
2013. gada pārskats	10. nodaļa
2016. gada pārskats	3. nodaļa
Pārskats par ES budžeta sniegumu – stāvoklis 2019. gada beigās	
2022. gada pārskats	6. un 11. nodaļa
2023. gada pārskats	6. un 11. nodaļa
Īpašie ziņojumi	
Īpašais ziņojums 24/2021	Uz sniegumu balstīta finansēšana kohēzijas politikā – vērtīgas ieceres, bet 2014.–2020. gada periodā šķēršļi saglabājās
Īpašais ziņojums 21/2022	Komisijas novērtējums par nacionālajiem atveseļošanas un noturības plāniem: kopumā atbilstīgs, bet īstenošanas riski saglabājās
Īpašais ziņojums 07/2023	Komisijas ieviestās ANM kontroles sistēmas struktūra: lai gan ir paredzēts plašs darbs, jaunajā īstenošanas modelī joprojām saglabājas trūkumi pārlicības un pārskatatbildības jomā
Īpašais ziņojums 26/2023	Atveseļošanas un noturības mehānisma snieguma uzraudzības sistēma – novērtē īstenošanas progresu, tomēr ar to nepietiek, lai aptvertu sniegumu
Īpašais ziņojums 13/2024	Atveseļošanas un noturības mehānisma līdzekļu apguve: virzība notiek ar kavēšanos un saglabājas riski saistībā ar pasākumu pabeigšanu un līdz ar to – ANM mērķu sasniegšanu
Īpašais ziņojums 14/2024	Zaļā pārkārtošanās – Atveseļošanas un noturības mehānisma ieguldījums tajā ir neskaidrs
Apskati	
Apskats 05/2018	Kohēzijas politikas vienkāršošana pēc 2020. gada (Informatīvais apskats)
Apskats 08/2019	Rezultātu sasniegšana kohēzijas jomā (Informatīvais apskats)
Apskats 01/2023	ES finansējums ar kohēzijas politikas un Atveseļošanas un noturības mehānisma starpniecību: salīdzinoša analīze

Apskats 03/2024	Ticamības nodrošināšanas sistēma un galvenie faktori, kas veicināja kļūdu rašanos 2014.–2020. gada kohēzijas finansējuma jomā
Atzinumi	
Atzinums 01/2017	Atzinums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam
Atzinums 06/2018	Atzinums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko paredz kopīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu Plus, Kohēzijas fondu un Eiropas Jūrlietu un zivsaimniecības fondu un finanšu noteikumus attiecībā uz tiem un uz Patvēruma un migrācijas fondu, Iekšējās drošības fondu un Robežu pārvaldības un vīzu instrumentu
Atzinums 06/2020	Atzinums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido Atveseļošanas un noturības mehānismu
Atzinums 04/2022	Atzinums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru attiecībā uz <i>REPowerEU</i> veltītajām atveseļošanas un noturības plānu nodaļām groza Regulu (ES) 2021/241, kā arī groza Regulu (ES) 2021/1060, Regulu (ES) 2021/2115, Direktīvu 2003/87/EK un Lēmumu (ES) 2015/1814

Saīsinājumi

ANM: Atveseļošanas un noturības mehānisms

ANP: atveseļošanas un noturības plāns

DP: darbības programma

EISI: Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments

ERAF: Eiropas Reģionālās attīstības fonds

ESF: Eiropas Sociālais fonds

FNLTC: ar izmaksām nesaistīts finansējums

KF: Kohēzijas fonds

KNR: Kopīgo noteikumu regula

Glosārijs

Ar izmaksām nesaistīts finansējums: finansējuma izmaksas modelis, kas balstīts uz juridisko nosacījumu izpildi vai rezultātu sasniegšanu, nevis faktiskiem izdevumiem.

Arachne datubāze: datizraces un riska novērtēšanas rīks, ko izstrādājusi Komisija, lai atbalstītu vadošās iestādes ESI un KLP fondu administrēšanā un pārvaldībā.

Atskaites punkts: kvantitatīvs novērtējums dalībvalsts atveseļošanas un noturības plānā par tās progresu virzībā uz kādas reformas pabeigšanu vai investīciju.

Atveseļošanas un noturības mehānisms: ES finansiālā atbalsta mehānisms Covid-19 pandēmijas ekonomiskās un sociālās ietekmes mazināšanai un atveseļošanas stimulēšanai, kā arī zaļas un digitālas nākotnes izaicinājumu risināšanai.

Atveseļošanas un noturības plāns: dokuments, kurā izklāstītas dalībvalsts paredzētās reformas un investīcijas saskaņā ar Atveseļošanas un noturības mehānismu.

Darbības programma: pamata satvars ES finansētu kohēzijas projektu īstenošanai noteiktā periodā; darbības programmā ir iekļautas prioritātes un mērķi, kas noteikti partnerības nolīgumā starp Komisiju un atsevišķām dalībvalstīm.

Finanšu regula: galvenais noteikumu kopums, kas reglamentē ES budžeta izveidi un izlietošanu, kā arī ar to saistītos procesus, tostarp iekšējo kontroli, ziņojumu sagatavošanu, revīziju un budžeta izpildes apstiprināšanu.

Kohēzijas politika: ES politika, kuras mērķis ir samazināt ekonomiskās un sociālās atšķirības starp reģioniem un dalībvalstīm, veicinot darbvietu radīšanu, uzņēmumu konkurētspēju, ekonomikas izaugsmi, ilgtspējīgu attīstību, kā arī pārrobežu un starpreģionālo sadarbību.

Kohēzijas politikas fondi: ES fondi, ar kuriem atbalsta ekonomisko, sociālo un teritoriālo kohēziju visā Eiropas Savienībā. 2014.–2020. gada periodā: Eiropas Reģionālās attīstības fonds, Eiropas Sociālais fonds un Kohēzijas fonds. 2021.–2027. gada periodā: Eiropas Reģionālās attīstības fonds, Eiropas Sociālais fonds Plus, Kohēzijas fonds un Taisnīgas pārkārtošanās fonds. Šis revīzijas ziņojumus neaptver Taisnīgas pārkārtošanās fondu.

Kopīgo noteikumu regula: regula, kas paredz noteikumus, ko piemēro astoņiem ES fondiem, ieskaitot četrus kohēzijas politikas fondus. Pašreizējā regula attiecas uz laikposmu no 2021. līdz 2027. gadam.

Koprezultāts: tikko pabeigta projekta vai programmas tūlītējā ietekme, piemēram, ir uzlabojušās mācību kursu dalībnieku iespējas atrast darbu vai ir uzlabojusies piekļuve noteiktai vietai pēc jauna ceļa izbūves.

Mērkrādītājs: kvantitatīvs novērtējums dalībvalsts atveseļošanas un noturības plānā par tās progresu virzībā uz konkrētas reformas vai investīcijas pabeigšanu.

Nulles izmaksu pasākums: ANM pasākums, par ko dalībvalsts nesniedz izmaksu aplēses un kas nepapildina šīs dalībvalsts atveseļošanas un noturības plāna aplēstās kopējās izmaksas.

Papildināmība: princips, ka ES finansējumam, jo īpaši no kohēzijas politikas fondiem, ir jāpapildina, nevis jāaizstāj regulārie valstu izdevumi. Vai ANM kontekstā – horizontālais princips, ka ANM reformas un investīcijas var gūt labumu no cita ES finansējuma, ja tas nesedz tās pašas izmaksas, ko sedz ANM atbalsts.

Pārvaldības deklarācija: dalībvalsts maksājuma pieprasījumam pievienots paziņojums, kas apstiprina, ka nosacījumi finansējuma saņemšanai ir izpildīti, visa pamatojošā informācija ir pilnīga un precīza un dalībvalsts ir guvusi pārlicību, ka ir ievēroti visi piemērojamie noteikumi.

Revīzijas iestāde: neatkarīga valsts struktūrvienība, kas atbild par ES izdevumu programmu sistēmu un darbību revīziju.

Sniegums: rādītājs, kas parāda, cik labi ar ES finansētu darbību, projektu vai programmu ir sasniegti attiecīgie mērķi un nodrošināta līdzekļu atdeve.

Tiešā pārvaldība: kārtība, saskaņā ar kuru ES līdzekļus vai programmu pārvalda tikai Komisija – pretstatā dalītajai pārvaldībai.

Tiešie rezultāti: tas, kas ir radīts vai sasniegts projektā, piemēram, mācību kursu nodrošināšana vai ceļa izbūve.

Uz izmaksām balstīta atlīdzināšana: finansējuma saņēmējam faktiski radušos attiecināmo izmaksu atlīdzināšana, kā pamato apliecināšie dokumenti.

Vadošā iestāde: valsts, reģionāla vai vietēja publiska vai privāta iestāde, kuru dalībvalsts iecēlusi ES finansētas programmas pārvaldībai.

Komisijas atbildes

<https://www.eca.europa.eu/lv/publications/sr-2024-22>

Laika grafiks

<https://www.eca.europa.eu/lv/publications/sr-2024-22>

Revīzijas darba grupa

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai ar pārvaldību saistītus jautājumus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, proti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekles *Annemie Turtelboom* vadītā II apakšpalāta, kas revidē ieguldījumus kohēzijai, izaugsmei un iekļautībai. Revīziju vadīja ERP locekle *Annemie Turtelboom*, un revīzijas darbā iesaistījās locekles biroja vadītājs *Eric Braucourt* un locekles biroja atašejš *Guido Fara*, atbildīgais vadītājs *Friedemann Zippel*, darbuzdevuma vadītāja *Cristina Jianu*, darbuzdevuma vadītājas vietnieki *Marion Boulard* un *Michele Zagordo*, revidenti *Marcel Bode* un *Tomas Krajtl* un IT revidents *Christos Aspris*. Lingvistisko atbalstu sniedza *Paola Magnanelli*, *Michael Pyper* un *Fayçal Reghif*. Grafiskā dizaina atbalstu nodrošināja *Alexandra Mazilu*.



No kreisās: *Paola Magnanelli*, *Christos Aspris*, *Friedemann Zippel*, *Fayçal Reghif*, *Eric Braucourt*, *Annemie Turtelboom*, *Michael Pyper*, *Michele Zagordo*, *Guido Fara*.

AUTORTIESĪBAS

© Eiropas Savienība, 2024

Eiropas Revīzijas palātas (ERP) atkalizmantošanas politiku nosaka ar [ERP Lēmumu Nr. 6-2019](#) par atvērto datu politiku un dokumentu atkalizmantošanu.

Ja vien nav norādīts citādi (piemēram, individuālās autortiesību norādēs), ERP saturs, kurš pieder ES, ir licencēts saskaņā ar šādu starptautisku licenci: [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Tādējādi atkalizmantošana parasti ir atļauta, ja tiek sniegtas pienācīgas atsauces un norādītas visas izmaiņas. ERP satura atkalizmantošana nedrīkst sagrozīt tā sākotnējo nozīmi vai jēgu. ERP nav atbildīga par atkalizmantošanas sekām.

Jāsaņem papildu atļauja, ja konkrētā saturā attēlotas identificējamas privātpersonas, piemēram, ERP darbinieku fotoattēlos, vai ja tas ietver trešās personas darbu.

Ja šāda atļauja ir saņemta, tā atceļ un aizstāj iepriekš minēto vispārējo atļauju un skaidri norāda uz visiem izmantošanas ierobežojumiem.

Lai izmantotu vai reproducētu saturu, kas nepieder ES, var būt nepieciešams prasīt atļauju tieši autortiesību īpašniekiem.

Programmatūra vai dokumenti, uz kuriem attiecas rūpnieciskā īpašuma tiesības, proti, patenti, preču zīmes, reģistrēti dizainparaugi, logotipi un nosaukumi, nav iekļauti ERP atkalizmantošanas politikā.

Eiropas Savienības iestāžu un struktūru tīmekļa vietnēs, kas izvietotas domēnā europa.eu, ir atrodamas saites uz trešo personu tīmekļa vietnēm. Tā kā ERP šīs vietnes nekontrolē, iesakām rūpīgi iepazīties ar to privātuma un autortiesību politiku.

ERP logotipa izmantošana

ERP logotipu nedrīkst izmantot bez ERP iepriekšējas piekrišanas.

HTML	ISBN 978-92-849-3117-0	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/5401639	QJ-01-24-006-LV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3118-7	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/7776506	QJ-01-24-006-LV-N

Atvēršanas un noturības mehānismā (ANM) pirmo reizi tika plaši izmantots ES finansējums bez saiknes ar faktiskajām izmaksām, un bija sagaidāms, ka tas nodrošinās gan rezultātus, gan vienkāršošanu. Šajā revīzijā mēs novērtējām Komisijas un dalībvalstu sistēmas, ar kurām novērš dubultu finansēšanu starp ANM, no vienas puses, un kohēzijas politikas fondiem un Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentu, no otras puses. Tā kā kohēzijas mērķiem ir pieejamas vēl nepieredzētas ES finansējuma summas, mēs secinājām, ka ar izmaksām nesaistīta finansējuma izmantošana rada lielāku dubulta finansējuma risku. Ņemot vērā nepilnības kontroles vidē, mēs konstatējām, ka ir grūti atklāt dubultu finansējumu. Mēs sniedzam ieteikumus, lai palīdzētu aizsargāt ES finanšu intereses.

Eiropas Revīzijas palātas (ERP) īpašais ziņojums saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Eiropas Savienības
Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/contact

Timekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors