

Posebno poročilo

## Dvojno financiranje iz proračuna EU

Kontrolni sistemi so brez bistvenih elementov za zmanjševanje povečanega tveganja, nastalega zaradi modela financiranja mehanizma za okrevanje in odpornost, ki ni povezano s stroški



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–V
<b>Uvod</b>	01–18
<b>Kohezijski cilji so podprti z več programi EU za financiranje</b>	01–05
<b>Pravni okvir za dvojno financiranje</b>	06–14
Prepoved dvojnega financiranja je temeljno načelo proračuna EU	06–07
Model izvajanja financiranja mehanizma za okrevanje in odpornost se razlikuje od modelov kohezijskih sredstev in Instrumenta za povezovanje Evrope	08–10
Pri modelu financiranja, ki ni povezano s stroški, dvojno financiranje lahko pomeni, da se isti izločki/rezultati financirajo dvakrat	11–14
<b>Preprečevanje dvojnega financiranja je odgovornost, ki si jo delijo Komisija in države članice</b>	15–18
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	19–24
<b>Opažanja</b>	25–98
<b>V sedanji opredelitvi dvojnega financiranja niso upoštevane posebnosti modelov izvajanja, ki niso povezani s stroški</b>	25–35
V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost se uporablja tradicionalna opredelitev dvojnega financiranja na podlagi stroškov iz finančne uredbe, čeprav financiranje mehanizma ni povezano s stroški	26–29
Pri združevanju različnih instrumentov EU so potrebne dodatne kontrole za zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja	30–31
V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ukrepi brez stroškov niso izrecno predvideni, zato je tveganje dvojnega financiranja večje, zlasti za reforme s povezanimi naložbami	32–35
<b>Preventivni ukrepi Komisije in držav članic sami po sebi ne zadostujejo za preprečevanje dvojnega financiranja</b>	36–59
Komisija je smernice izdala pozno, pri čemer so še vedno nepopolne in v njih se državam članicam svetuje izvajanje kontrol, ki temeljijo na stroških	37–43
Ukrepi Komisije v fazi načrtovanja programov niso zadostovali za preprečevanje dvojnega financiranja	44–52

Države članice se izogibajo združevanju podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost z drugimi instrumenti EU, da bi preprečile dvojno financiranje	53–54
Zaradi uvedbe mehanizma za okrevanje in odpornost se je povečala potreba po usklajevanju za preprečevanje in odkrivanje dvojnega financiranja	55–59
<b>Kontrole držav članic glede odsotnosti dvojnega financiranja so pomanjkljive</b>	60–82
Upravljalna preverjanja glede dvojnega financiranja temeljijo na dejansko nastalih stroških, pri tem pa so oprta predvsem na lastne izjave	61–68
Zaradi razdrobljenega okolja informacijskih sistemov upravljanja so ovirana uspešna navzkrižna preverjanja glede dvojnega financiranja	69–71
V državah članicah se za ugotavljanje tveganj dvojnega financiranja orodje Arachne ne uporablja pogosto	72–77
Omejeno revizijsko delo na področju dvojnega financiranja v državah članicah	78–82
<b>Komisija daje zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja na podlagi omejenih dokazov</b>	83–98
Preverjanja, ki jih Komisija opravi pred plačilom, niso posebej namenjena odkrivanju dvojnega financiranja	84–87
Revizije, ki jih je izvedla Komisija, zajemajo tveganje dvojnega financiranja v omejenem obsegu	88–91
Komisija do konca dela Sodišča na terenu ni odkrila nobenih primerov dvojnega financiranja ali zaradi slabosti sistema zmanjšala podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost	92–93
Komisija svoje zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja utemeljuje na omejenih dokazih	94–98
<b>Zaključki in priporočila</b>	99–110

## **Priloge**

**Priloga I – Pravne določbe o dvojnem financiranju**

**Priloga II – Struktura upravljanja in kontrole za sklade kohezijske politike, mehanizem za okrevanje in odpornost ter Instrument za povezovanje Evrope v državah članicah in Komisiji**

**Priloga III – Pristop držav članic in Komisije k odpravljanju dvojnega financiranja za sklade kohezijske politike, mehanizem za okrevanje in odpornost ter Instrument za povezovanje Evrope**

**Priloga IV – Relevantne publikacije Sodišča**

**Kratice**

**Glosar**

**Odgovori Komisije**

**Časovnica**

**Revizijska ekipa**

## Povzetek

I Mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF) je bil uveden kot odziv na pandemijo COVID-19. Z njim je bila prvič doslej v velikem obsegu uvedena finančna podpora EU brez povezave z dejanskimi stroški, ki pomeni večje tveganje dvojnega financiranja istih izločkov/rezultatov. Po pričakovanjih naj bi se z modelom financiranja mehanizma za okrevanje in odpornost učinkovito dosegli rezultati in tudi poenostavilo finančno poslovanje. Vendar se zaradi poenostavitve ne bi smela oslabiti zaščita finančnih interesov EU, preprečevanje dvojnega financiranja pa je temeljno načelo za dobro finančno poslovanje sredstev EU.

II Sodišče je v reviziji ocenilo, ali so bili sistemi, ki so jih Evropska komisija in države članice vzpostavile zaradi preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja dvojnega financiranja med mehanizmom za okrevanje in odpornost na eni strani ter skladi kohezijske politike in Instrumentom za povezovanje Evrope na drugi, dobro zasnovani in izvedeni. Ker so bili kohezijski cilji podprti z doslej največjimi zneski iz različnih instrumentov EU, je Sodišče želelo prispevati k zaščiti finančnih interesov EU, kar zadeva dvojno financiranje.

III Sodišče je v reviziji na splošno ugotovilo, da je tveganje dvojnega financiranja večje, kadar se uporabljajo instrumenti financiranja na podlagi financiranja, ki ni povezano s stroški. Ugotovilo je, da sistemi, ki so jih vzpostavile in jih izvajajo Komisija in države članice, še ne zadostujejo za ustrezno zmanjševanje povečanega tveganja dvojnega financiranja med mehanizmom za okrevanje in odpornost, skladi kohezijske politike ter Instrumentom za povezovanje Evrope. Dvojno financiranje je glede na slabosti kontrolnega okolja težko odkriti.

IV Kontrolni sistemi ne vsebujejo bistvenih elementov za zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja:

- o Prvič, v opredelitvi dvojnega financiranja, ki je določena v finančni uredbi in se uporablja za mehanizem za okrevanje in odpornost, niso upoštevani modeli izvajanja, ki niso povezani s stroški. Komisija ni dovolj pojasnila, katere vrste stroškov bi bilo treba upoštevati ali kako obravnavati tveganje, da se isti izločki/rezultati prijavijo in s tem financirajo dvakrat. V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ukrepi brez stroškov niso izrecno določeni, zato je možnost dvojnega financiranja iz proračuna EU večja.

- Drugič, Komisija in države članice so sprejele ukrepe za preprečevanje dvojnega financiranja, ki pa sami po sebi ne morejo zadostovati. V smernicah o tem, kako preprečevati dvojno financiranje, se državam članicam svetuje izvajanje kontrol, ki temeljijo na stroških. Vendar so bile smernice objavljene pozno in v njih niso bile določene minimalne zahteve glede takih kontrol. Poleg tega je Komisija težko ocenila dodatnost ukrepov mehanizma za okrevanje in odpornost, ker kohezijski programi za obdobje 2021–2027 še niso bili dokončani, podrobne informacije pa pogosto niso bile na voljo. Komisija je iz ocene izključila tudi ukrepe brez stroškov, za katere države članice niso zagotovile ocen stroškov.
- Tretjič, države članice, zajete v to revizijo, upravljalna preverjanja dvojnega financiranja običajno izvajajo na podlagi nastalih dejanskih stroškov. Nekatere so tudi izvedle le omejeno revizijsko delo v zvezi z dvojnim financiranjem. Zahtevno kontrolno okolje je predvsem posledica razdrobljenega okolja informacijske tehnologije, ki preprečuje uspešno navzkrižno preverjanje za odkrivanje dvojnega financiranja, pa tudi omejene uporabe orodja Arachne ali drugih orodij za podatkovno rudarjenje in zbirke podatkov o projektih ter zahtevne izmenjave in primerjave podatkov.
- Četrtoč, zagotovilo, ki ga lahko da Komisija glede odsotnosti dvojnega financiranja, temelji na omejenih dokazilih. Ko je Sodišče že končalo revizijsko delo na terenu, je Komisija odkrila prva potencialna primera dvojnega financiranja v eni državi članici.

**V** Sodišče glede na navedeno in ob upoštevanju vrzeli v zagotovilih, o kateri je poročalo v [Posebnem poročilu 07/2023](#), Komisiji priporoča, naj:

- opredelitev dvojnega financiranja prilagodi posebnostim modela financiranja, ki ni povezano s stroški,
- poostri kontrole ukrepov brez stroškov,
- pojasni in poveča zahteve glede kontrole dvojnega financiranja v okviru programov in instrumentov financiranja, pri katerih se uporablja financiranje, ki ni povezano s stroški,
- izboljša usklajevanje med programi in instrumenti financiranja,
- vzpostavi in uporablja celovite in interoperabilne informacijske sisteme in orodja za podatkovno rudarjenje za vse programe in instrumente financiranja,
- pri uporabi financiranja, ki ni povezano s stroški, okrepi zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja.

# Uvod

## Kohezijski cilji so podprti z več programi EU za financiranje

**01** EU financira ukrepe, namenjene krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije med državami članicami in znotraj njih ter zmanjševanju neskladja med regijami<sup>1</sup>. Skladi kohezijske politike (v nadaljnjem besedilu: kohezija), Instrument za povezovanje Evrope ter mehanizem za okrevanje in odpornost so največji programi EU za financiranje kohezijskih ciljev.

- Kohezija je glavna dolgoročna naložbena politika EU. Izvaja se prek številnih projektov v okviru večletnih partnerskih sporazumov in programov, sofinanciranih iz skladov kohezijske politike (Kohezijskega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS) / Evropskega socialnega sklada plus (ESS+)).
- Z Instrumentom za povezovanje Evrope se vlaga v vseevropska omrežja na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture.
- Mehanizem za okrevanje in odpornost je enkratni začasni instrument, vzpostavljen po pandemiji COVID-19. Zagotavlja finančno podporo za izvedbo reform in naložb, ki so jih države članice določile v svojih načrtih za okrevanje in odpornost, da bi obravnavale skupne prednostne naloge EU in izzive posamezne države, ki so opredeljeni predvsem v okviru evropskega semestra.

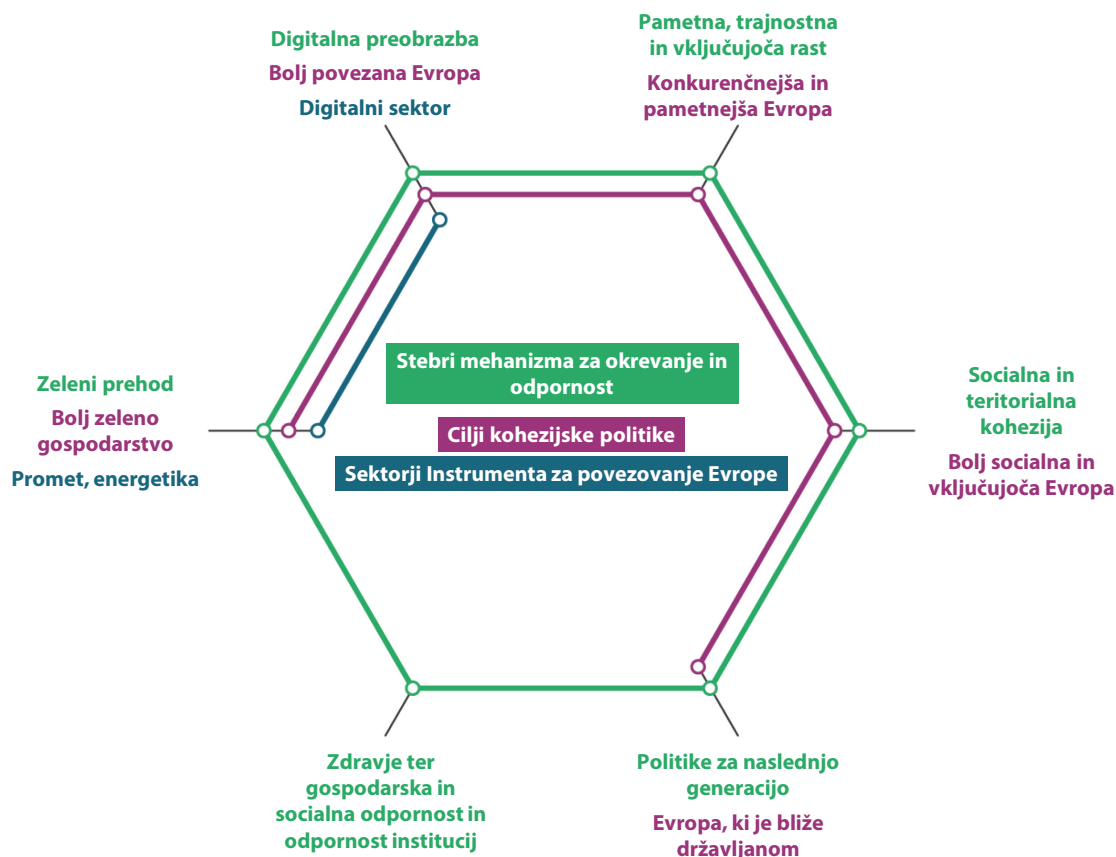
**02** Čeprav so bili omenjeni trije programi financiranja zasnovani za posebne namene, prispevajo k uresničevanju kohezijskih ciljev in podpirajo prekrivajoče se prednostne naloge, tako da se z njimi financirajo številni projekti na podobnih področjih politike (*slika 1*). Poleg tega se v zadevnih uredbah zahtevajo sinergije in usklajevanje med programi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

<sup>2</sup> Za mehanizem za okrevanje in odpornost člen 28 Uredbe (EU) 2021/241 (uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost). Za kohezijo člen 5(3) Uredbe (EU) 2021/1060 (uredba o skupnih določbah). Za Instrument za povezovanje Evrope člen 10(2) Uredbe (EU) 2021/1153 (uredba o Instrumentu za povezovanje Evrope).

## Slika 1 – Prekrivajoča se področja politike v okviru mehanizma za okrevalje in odpornost, kohezijske politike in Instrumenta za povezovanje Evrope



*Opomba:* Na sliki je poenostavljen prikaz za ponazoritev.

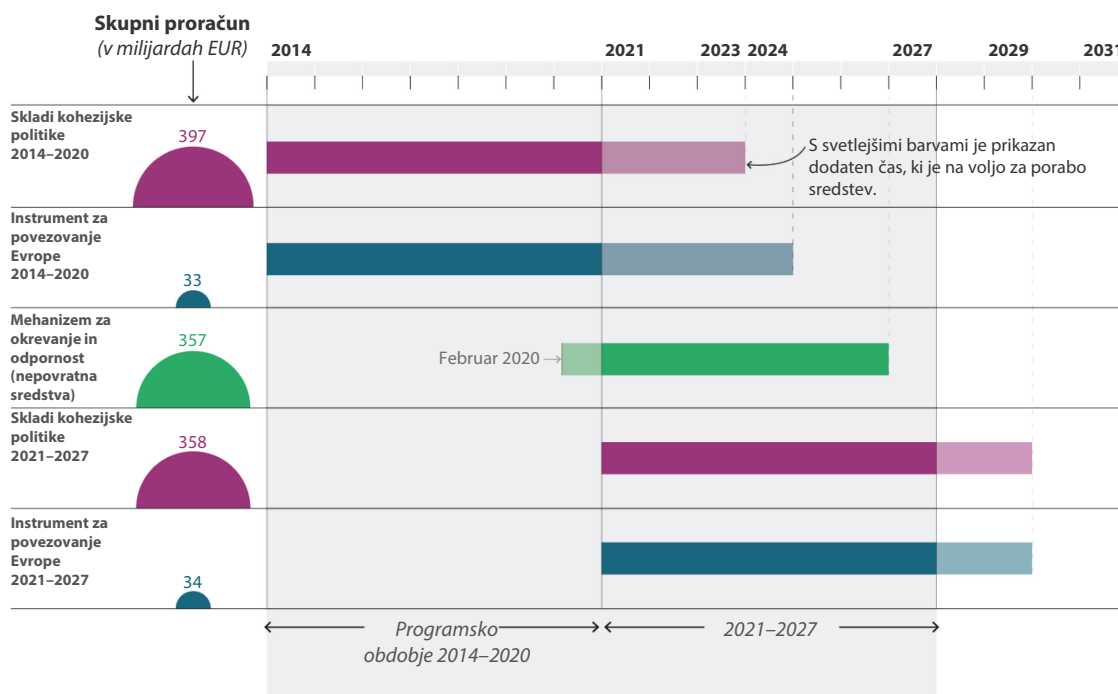
*Vir:* Evropsko računsko sodišče

**03** EU financira mehanizem za okrevalje in odpornost s 648 milijardami EUR, od katerih bo 629 milijard EUR izposojenih na kapitalskih trgih. Državam članicam je do 357 milijard EUR na voljo v obliki nepovratnih sredstev. To je dodano koheziji in Instrumentu za povezovanje Evrope, s katerima je v dolgoročnem proračunu EU za obdobje 2021–2027 (večletni finančni okvir) zagotovljenih 358 milijard EUR (kohezija) oziroma 34 milijard EUR (Instrument za povezovanje Evrope).

**04** Obdobje upravičenosti do mehanizma za okrevalje in odpornost, ki traja od februarja 2020 do avgusta 2026, večinoma sovпада z obdobjem programov kohezije in Instrumenta za povezovanje Evrope (2021–2027) ter zadnjimi tremi leti obdobja 2014–2020 (*slika 2*).



## Slika 2 – Dodeljena proračunska sredstva in obdobja upravičenosti za sklade kohezijske politike, Instrument za povezovanje Evrope in mehanizem za okrevanje in odpornost



*Opomba:* Na sliki je poenostavljen prikaz za ponazoritev. Podatki za kohezijo vključujejo zneske, predhodno dodeljene državam članicam in programu REACT-EU (za obdobje 2014–2020), ter ne vključujejo zneskov, prenesenih v Instrument za povezovanje Evrope. Podatki za Instrument za povezovanje Evrope vključujejo prispevek iz Kohezijskega sklada in iz vojaške mobilnosti (za obdobje 2021–2027). Obdobje upravičenosti za Instrument za povezovanje Evrope (IPE) se nanaša na IPE-promet; za IPE-energetika in IPE-digitalno ni predhodno določenega roka za porabo sredstev.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**05** Finančno okolje EU se je z leti spremenilo, število novih instrumentov, vključno s tistimi zunaj proračuna, pa se je povečalo, zato je nastal mozaik instrumentov. K tej pestri paleti skladov<sup>3</sup> prispeva mehanizem za okrevanje in odpornost, financiran predvsem z izposojanjem v okviru instrumenta [NextGenerationEU](#).

<sup>3</sup> [Posebno poročilo 05/2023](#): Finančno okolje EU – Mozaik instrumentov, v zvezi s katerim so potrebne nadaljnje poenostavitve in večja odgovornost, odstavki I, II, 18 in 20.

## Pravni okvir za dvojno financiranje

### Prepoved dvojnega financiranja je temeljno načelo proračuna EU

**06** Preprečevanje dvojnega financiranja je temeljno načelo za zaščito finančnih interesov EU<sup>4</sup>. Odsotnost dvojnega financiranja je tudi osnovni pogoj za dobro finančno poslovanje proračuna EU<sup>5</sup>.

**07** V finančni uredbi<sup>6</sup> je prepovedano dvojno financiranje za nepovratna sredstva, ki jih neposredno upravlja Komisija. Na to obveznost je opozorjeno v sektorskih uredbah, s katerimi so vzpostavljeni skladi kohezijske politike, Instrument za povezovanje Evrope in mehanizem za okrevanje in odpornost. Združevanje financiranja iz različnih programov EU je dovoljeno le, če isti stroški niso kriti iz več virov EU. Takih določb za neposredno upravljanje ni. Ustrezne pravne določbe so navedene v *Prilogi I*.

### Model izvajanja financiranja mehanizma za okrevanje in odpornost se razlikuje od modelov kohezijskih sredstev in Instrumenta za povezovanje Evrope

**08** Komisija v okviru kohezijskih sredstev in Instrumenta za povezovanje Evrope sredstva EU izplačuje predvsem v obliki povračila dejansko nastalih upravičenih stroškov projektov, pri čemer včasih uporabi možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, v redkih primerih pa financiranje, ki ni povezano s stroški, in pri tem sredstva EU povezuje neposredno z doseganjem predhodno določenih rezultatov ali izpolnjevanjem predhodno določenih pogojev<sup>7</sup>. Nasprotno pa plačila državam članicam v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost temeljijo izključno na financiranju, ki ni povezano s stroški, in se jim izplačajo, ko uspešno izpolnijo mejnike in cilje glede naložb in reform, ki so jih določile v svojih načrtih za okrevanje in

---

<sup>4</sup> Člen 1 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

<sup>5</sup> Uvodna izjava 130 in člena 36 in 63 finančne uredbe.

<sup>6</sup> Člen 191(3) finančne uredbe.

<sup>7</sup> Člen 125(1) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančna uredba). *Posebno poročilo 24/2021*: Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire, odstavki 6, 90, 93, 100 in 101. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da se model financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru kohezijske politike izvaja drugače kot v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

odpornost<sup>8</sup>. Po pričakovanih naj bi se z modelom financiranja, ki ni povezano s stroški, omogočilo, da se z mehanizmom za okrevanje in odpornost uspešno dosežejo rezultati in tudi poenostavi finančno poslovanje<sup>9</sup>.

**09** Da bi države članice prejele vsa dodeljena nepovratna sredstva, so morale v svojih načrtih za okrevanje in odpornost, ki jih je ocenila Komisija, predstaviti ocene stroškov načrtovanih reform in naložb<sup>10</sup>. Svet je na podlagi tega sredstva dodelil s sprejetjem sklepa za vsako posamezno državo članico<sup>11</sup>. Vendar izplačila državam članicam niso povezana niti z ocenjenimi stroški ukrepov mehanizma niti z dejanskimi stroški, ki so nastali končnim prejemnikom<sup>12</sup>. Razpored plačil in zneski za vsako plačilo se dogovorijo v pogajanjih z vsako državo članico, v katerih se upoštevata obseg, v katerem so bili mejniki in cilji doseženi, ter njihov relativni pomen<sup>13</sup>. Države članice morajo pri zahtevkih za plačilo utemeljiti, da so zadovoljivo izpolnile mejnike in cilje, povezane s plačilom, ni pa jim treba predložiti nobenih dokazov o nastalih stroških in Komisija teh stroškov ne preverja<sup>14</sup>.

**10** Da bi države članice končnim prejemnikom zagotovile pomoč v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, jim ni treba uporabiti financiranja, ki ni povezano s stroški. Uporabijo lahko katero koli obliko finančnega prispevka, kar vključuje povračilo dejansko nastalih stroškov.

### **Pri modelu financiranja, ki ni povezano s stroški, dvojno financiranje lahko pomeni, da se isti izločki/rezultati financirajo dvakrat**

**11** Sodišče je v [pregledu iz leta 2023](#) poudarilo, da se lahko o dosežkih poroča dvakrat, saj se lahko operacija financira tako iz mehanizma za okrevanje in odpornost

---

<sup>8</sup> Člen 24(3) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>9</sup> Uvodne izjave 18, 44 in 51 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>10</sup> Člen 11, člen 18(4)(k) in člen 19(3)(i) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>11</sup> Prav tam, člen 20.

<sup>12</sup> [Pregled 01/2023](#), okvir 10.

<sup>13</sup> [Posebno poročilo 21/2022](#) – Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo, odstavek 73 in 76.

<sup>14</sup> Člen 180(3) [finančne uredbe](#). Uvodna izjava 18 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

kot iz sredstev za kohezijo<sup>15</sup>. Zlasti ni pravne zahteve, s katero bi se zagotovilo, da podatki o smotrnosti niso razkriti dvakrat.

**12** Dvojno poročanje o istih izloških/rezultatih je v kohezijski politiki, kjer plačila običajno temeljijo na povračilu nastalih upravičenih stroškov, vprašanje spremljanja smotrnosti, ni pa nujno povezano z dvojnim financiranjem.

**13** Za razliko od tega lahko pri uporabi modela financiranja, ki ni povezano s stroški, kot v primeru mehanizma za okrevanje in odpornost, zaradi dvakratne prijave istih izložkov/rezultatov pride do dvojnega financiranja. Plačila v okviru financiranja, ki ni povezano s stroški, iz proračuna EU se lahko sprožijo ob doseg različnih vrst kazalnikov smotrnosti (izloški/rezultati ali mejniki/cilji). Vendar so ti kazalniki povezani z ukrepi, pri katerih so nastali stroški. Zaradi uporabe kazalnikov kot podlage za plačila lahko pride do dvojnega financiranja, bodisi zato, ker so stroški že bili povrnjeni, bodisi zato, ker so bili prijavljeni dvakrat v različnih instrumentih EU, za katere se uporablja financiranje, ki ni povezano s stroški. Zato lahko do dvojnega financiranja načeloma pride, če se isti stroški, povezani z ukrepom, financirajo dvakrat in/ali če se isti izloški/rezultati prijavijo in s tem financirajo dvakrat.

**14** Posledično ima tveganje dvojnega financiranja razsežnost stroškov kot tudi smotrnosti. Tako bi bilo v primeru, če bi se gradnja desetih vetrnih turbin financirala v okviru kohezijske politike, hkrati pa bi bila gradnja istih vetrnih turbin cilj v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

## **Preprečevanje dvojnega financiranja je odgovornost, ki si jo delijo Komisija in države članice**

**15** Komisija ter številne nacionalne in regionalne uprave kohezijo, Instrument za povezovanje Evrope ter mehanizem za okrevanje in odpornost izvajajo vzporedno in jih upravljajo na različne načine. Posledica so večplastne in delno prekrivajoče se strukture upravljanja in nadzora:

- Kohezija se izvaja v okviru deljenega upravljanja, pri čemer Komisija odobri programe in nadzira njihovo izvajanje, države članice ali regije pa so odgovorne za tekoče operacije, kar vključuje preprečevanje dvojnega financiranja<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Pregled 01/2023, odstavek 83.

<sup>16</sup> Člen 69(1) in (2) uredbe o skupnih določbah.

- o Mehanizem za okrevanje in odpornost se izvaja v okviru neposrednega upravljanja Komisije, države članice kot upravičenke pa so odgovorne za izvajanje naložb in reform iz svojih načrtov za okrevanje in odpornost. Države članice so primarno odgovorne za zaščito finančnih interesov EU, kar vključuje preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje dvojnega financiranja<sup>17</sup>. Oprejo se lahko na svoje obstoječe nacionalne sisteme upravljanja proračuna.
- o Pri Instrumentu za povezovanje Evrope je drugače: Komisija ga upravlja neposredno, vendar mora tudi sama preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti, vključno z dvojnim financiranjem<sup>18</sup>. Države članice morajo potrditi vse zahteve, predložene Komisiji<sup>19</sup>.

**16** Komisija ima še naprej končno odgovornost za izvrševanje proračuna EU, ne glede na neposredni ali deljeni način upravljanja<sup>20</sup>. Predvsem mora zagotoviti uspešno zaščito finančnih interesov EU in od držav članic prejeti zadostno zagotovilo glede skladnosti s pravili EU in nacionalnimi pravili<sup>21</sup>.

**17** V praksi mora Komisija pri koheziji in mehanizmu za okrevanje in odpornost oceniti dopolnjevanje med skladi EU, z revizijami preveriti, ali imajo države članice vzpostavljene ustrezne sisteme, in sprejeti popravljalne ukrepe, kadar ne izpolnjujejo svojih obveznosti glede preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja dvojnega financiranja in drugih nepravilnosti. Po potrebi lahko zmanjša podporo in izterja neupravičeno izplačane zneske<sup>22</sup>.

**18** V *Prilogi II* je več podrobnosti o vlogah in odgovornostih različnih akterjev na področju kohezije, mehanizma za okrevanje in odpornost ter Instrumenta za povezovanje Evrope. V *Prilogi III* je predstavljen pristop, sprejet na ravni Komisije in držav članic za odpravljanje primerov in sistemskih slabosti, povezanih z dvojnim financiranjem.

---

<sup>17</sup> Člen 22 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>18</sup> Uvodni izjavi 51 in 57 ter člen 13 [uredbe o Instrumentu za povezovanje Evrope](#).

<sup>19</sup> *Prav tam*, člen 11(6).

<sup>20</sup> Člen 317 PDEU. Člena 56 in 62(3) [finančne uredbe](#).

<sup>21</sup> Uvodna izjava 54 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#). Uvodna izjava 55 [uredbe o skupnih določbah](#). [Pregled 01/2023](#), odstavek 107.

<sup>22</sup> Člen 11(1)(b) in člen 22(3)(a) ter členi 70, 97 in 104 [uredbe o skupnih določbah](#). Člen 19(3)(j) in člen 22(5) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

## Obseg revizije in revizijski pristop

**19** Glede na to, da so zneski iz različnih instrumentov EU, s katerimi se podpirajo kohezijski cilji, največji doslej in ker so bila državam članicam prvič v velikem obsegu izplačana sredstva EU brez povezave z dejanskimi stroški, želi Sodišče s to revizijo prispevati k zaščiti finančnih interesov EU pred tveganjem dvojnega financiranja. Revizija je zajemala zasnovo in izvajanje sistemov, ki so jih Komisija in države članice vzpostavile za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje dvojnega financiranja, ni pa bila namenjena odkrivanju posameznih primerov dvojnega financiranja. Sodišče je pri tem zlasti preučilo, ali:

- o je v pravnem okviru jasno opredeljen pojem dvojnega financiranja za model financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost,
- o so Komisija in države članice vzpostavile in izvajale dovolj dobre ureditve za preprečevanje tveganja dvojnega financiranja,
- o so izbrane države članice vzpostavile in izvajale ustrezne sisteme za odkrivanje in odpravljanje dvojnega financiranja,
- o je imela Komisija vzpostavljene zanesljive sisteme za dajanje razumnega zagotovila glede odsotnosti dvojnega financiranja.

**20** Sodišče je v reviziji obravnavalo financiranje iz kohezijskih sredstev (Kohezijski sklad, ESRR in ESS/ESS+) in Instrumenta za povezovanje Evrope za obdobji 2014–2020 in 2021–2027. V zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost je preučilo načrtovanje programov in izvajanje komponente, namenjene nepovratnim sredstvom, do februarja 2024. Glavni revidiranci so bili Komisija in izbrane države članice. Tveganje dvojnega financiranja z nacionalnimi sredstvi med revizijo ni bilo preučeno.

**21** Sodišče je pregledalo pravni okvir in smernice Komisije ter opravilo razgovore z uslužbenci Komisije in organi držav članic, ki izvajajo kohezijo, Instrument za povezovanje Evrope in mehanizem za okrevanje in odpornost. Analiziralo je tudi odgovore izbranih držav članic in dokazila iz revizijskega vprašalnika, naslovljenega na organe, ki izvajajo:

- o načrte za okrevanje in odpornost ter izbrane kohezijske operativne programe na Češkem, v Franciji in Italiji ter
- o načrte za okrevanje in odpornost na Malti, v Avstriji, na Portugalskem in Slovaškem.

**22** Pri prvi skupini držav članic je za obiske na kraju samem izbralo 14 projektov v okviru šestih operativnih programov Kohezijskega sklada, ESRR in ESS v obdobju 2014–2020 ter 16 mejnikov in ciljev iz načrtov za okrevanje in odpornost, povezanih s 15 reformami in naložbami. Pri drugi skupini je izvedlo dokumentacijski pregled 13 mejnikov in ciljev, povezanih s 13 ukrepi. Preučilo je preventivne ukrepe nacionalnih organov, njihova preverjanja upravljanja in revizije, ki zajemajo tveganje dvojnega financiranja, med drugim s preskusi kontrol in informacijskih orodij. Sodišče je vseh sedem držav članic izbralo na podlagi meril, kot so napredek pri izvajanju načrta za okrevanje in odpornost, nacionalna ali regionalna struktura kohezijskih operativnih programov, uporaba informacijskih sistemov, geografska uravnoteženost, velikost, pretekla obravnava s strani Sodišča, pa tudi na podlagi projektov, mejnikov in ciljev, v zvezi s katerimi je odkrilo tveganje dvojnega financiranja. Posvetovalo se je tudi z grškimi organi o njihovem informacijskem sistemu za upravljanje skladov EU.

**23** Poleg tega je Sodišče za izbrane kohezijske operativne programe ter mejnike in cilje iz načrta za okrevanje in odpornost ter tudi šest projektov v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope, pri katerih obstaja tveganje dvojnega financiranja z mehanizmom za okrevanje in odpornost, preučilo preverjanja in revizije, ki jih izvaja Komisija za odkrivanje dvojnega financiranja, med drugim s preskusi kontrol.

**24** To poročilo temelji tudi na drugih letnih in posebnih poročilih, pregledih in mnenjih, ki jih je objavilo Sodišče (*Priloga IV*).

## Opažanja

### V sedanji opredelitvi dvojnega financiranja niso upoštevane posebnosti modelov izvajanja, ki niso povezani s stroški

**25** Sodišče v tem oddelku preučuje, ali je pravni okvir, v katerem je opredeljen pojem dvojnega financiranja, jasen, dosleden in celovit glede na programe in instrumente financiranja EU z različnimi modeli izvajanja: pri koheziji in Instrumentu za povezovanje Evrope se večinoma uporablja model izvajanja, ki temelji na stroških, pri mehanizmu za okrevanje in odpornost pa se sredstva izplačajo na podlagi financiranja, ki ni povezano s stroški (odstavki [08–10](#)).

### V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost se uporablja tradicionalna opredelitev dvojnega financiranja na podlagi stroškov iz finančne uredbe, čeprav financiranje mehanizma ni povezano s stroški

**26** V finančni uredbi je dvojno financiranje obravnavano kot pojem, ki temelji na stroških, pri čemer je iste stroške prepovedano iz proračuna EU financirati dvakrat<sup>23</sup>. To je dobra podlaga za programe financiranja, ki temeljijo na stroških. V finančni uredbi je navedeno, da nekatera pravila o prepovedi dvojnega financiranja ne veljajo za instrumente, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški<sup>24</sup>, s čimer se opusti obveznost preverjanja dvojnega financiranja na podlagi stroškov, vendar brez dodatnih pojasnil.

**27** V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost je predstavljena enaka opredelitev dvojnega financiranja na podlagi stroškov, čeprav se z izplačili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ne povrnejo nastali upravičeni stroški, ampak se nagradi zadovoljiva izpolnitev mejnikov in ciljev. Odsotnost dvojnega financiranja z vidika, temelječega na stroških, pomeni, da podpora reformam in naložbam v okviru drugih sredstev EU ne sme kriti „istih stroškov“<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Člen 188 in člen 191(3) [finančne uredbe](#).

<sup>24</sup> Člen 180(3)(a) [finančne uredbe](#).

<sup>25</sup> Člen 9 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).



**28** V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost pa niso opredeljeni pojem dvojnega financiranja v okviru modela financiranja, ki ni povezano s stroški, uporabljenega pri mehanizmu za okrevanje in odpornost, zlasti razsežnost smotrnosti, tj. tveganje, da se isti izložki/rezultati financirajo dvakrat (odstavka **13** in **14**), ter vrste stroškov, ki bi jih bilo treba upoštevati. Glede na tehnične smernice Komisije lahko v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost preprečevanje dvojnega financiranja z vidika stroškov pomeni naslednje:

- o predhodno ocenjeni stroški reform in naložb iz načrtov za okrevanje in odpornost niso kriti iz drugih sredstev EU (na ravni države članice),
- o stroški, nastali zaradi doseganja rezultatov ukrepa, financiranega v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, niso kriti iz drugih skladov EU (na ravni končnega prejemnika); vendar v tehničnih smernicah ni določeno, ali se izraz „rezultati“ nanaša na izpolnjevanje mejnikov in ciljev.

Iz mehanizma za okrevanje in odpornost se tudi ne krije obvezno nacionalno sofinanciranje za druga sredstva EU<sup>26</sup>.

**29** Ta pomanjkljiva usklajenost določb o dvojnem financiranju iz finančne uredbe, uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter smernic Komisije ima bistvene posledice za to, kako države članice opredelijo dvojno financiranje in ali vzpostavijo uspešne kontrolne sisteme mehanizma za okrevanje in odpornost. Ker državam članicam še vedno ni jasno, kako naj razlagajo določbo o dvojnem financiranju iz finančne uredbe, so prav tako negotove glede tega, s katerimi kontrolami bi lahko uspešno odpravile to tveganje. Ne glede na vse pa je to, da stroški, ki so dejansko nastali pri izpolnjevanju mejnikov in ciljev iz načrta za okrevanje in odpornost, niso kriti iz drugih skladov EU, mogoče preveriti le na ravni končnega prejemnika. Brez takih preverjanj ni mogoče izključiti dvojnega financiranja, ker je lahko vir financiranja za iste izložke/rezultate mehanizem za okrevanje in odpornost, lahko pa so vir tudi drugi instrumenti EU.

---

<sup>26</sup> SWD(2021) 12, str. 42.

## Pri združevanju različnih instrumentov EU so potrebne dodatne kontrole za zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja

**30** Sodišče je že ugotovilo, da imajo države članice v praksi enotni projektni načrt za naložbe, načrtovane iz proračuna EU<sup>27</sup>. Ker se z mehanizmom za okrevanje in odpornost večinoma podpirajo iste ali podobne vrste naložb kot s kohezijo in Instrumentom za povezovanje Evrope, se lahko naložbe, prvotno načrtovane v okviru teh programov financiranja, prenesejo v mehanizem za okrevanje in odpornost.

**31** Tveganje dvojnega financiranja se poveča, kadar se lahko iste naložbe financirajo v okviru različnih instrumentov EU. Pri koheziji, Instrumentu za povezovanje Evrope ter mehanizmu za okrevanje in odpornost je mogoče združevati vire financiranja EU, pod pogojem da ni dvojnega financiranja. Tovrstno združevanje je možno na različnih ravneh, odvisno od instrumenta:

- kohezijska politika – za isto operacijo (projekt, pogodba, ukrep ali skupina projektov),
- Instrument za povezovanje Evrope – za isti krovni projekt v okviru IPE–Promet, vendar ne za posamezne projekte, saj se lahko v skladu s pravili za upravičenost izberejo le projekti, pri katerih je edini vir financiranja EU Instrument za povezovanje Evrope,
- mehanizem za okrevanje in odpornost – za isti ukrep iz načrta za okrevanje in odpornost. Ker se v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost izraza „projekt“ in „ukrep“ uporabljata izmenično, pa ni gotovo, ali je združevanje možno tudi za iste posamezne projekte.

Prizadevanja držav članic za uspešno zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja so dodatno otežena zaradi možnosti združevanja sredstev EU na različnih ravneh.

## V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ukrepi brez stroškov niso izrecno predvideni, zato je tveganje dvojnega financiranja večje, zlasti za reforme s povezanimi naložbami

**32** Model financiranja, ki ni povezano s stroški, omogoča, da so znesek dodeljenih sredstev in nastali povezani stroški ločeni, vendar je mehanizem za okrevanje in odpornost v pravnem smislu instrument financiranja, pri katerem se predpostavlja, da med izvajanjem nastanejo stroški za reforme in naložbe. V skladu z uredbo o

<sup>27</sup> Pregled 01/2023, odstavek 5.

mehanizmu za okrevanje in odpornost morajo države članice upravičiti ocenjene skupne stroške ukrepov, predstavljene v njihovih načrtih za okrevanje in odpornost<sup>28</sup>. Vendar v njej ni izrecno določeno, da so lahko nekateri ukrepi ocenjeni kot taki brez stroškov. Poleg tega se pri obveznosti držav članic, da morajo zbirati podatke o izvajanju reform in naložb za revizijske in kontrolne namene, ne razlikuje med ukrepi s stroški in brez njih<sup>29</sup>. Možnost vključitve ukrepov, ocenjenih kot takih brez stroškov, v načrte za okrevanje in odpornost je bila določena leta 2021 v smernicah Komisije<sup>30</sup>.

**33** Države članice so v fazi priprave načrta za okrevanje in odpornost ter v dogovoru s Komisijo nekatere ukrepe štete za ukrepe brez stroškov<sup>31</sup> in zanje niso pripravile ocen stroškov. Analiza Sodišča je pokazala, da za približno 75 % reformnih ukrepov v načrtih za okrevanje in odpornost ni predhodne ocene stroškov. Hkrati je Sodišče odkrilo primere, v katerih so države članice za ukrepe brez stroškov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost štete reforme s pomembnimi povezanimi naložbami in znatnimi povezanimi stroški (*okvir 1*).

#### Okvir 1

##### **Reforma v okviru načrtov za okrevanje in odpornost s povezanimi naložbami, ki je kljub znatnim stroškom štela za ukrep brez stroškov: primer iz Malte**

Reforma „spodbujanje dela na daljavo v javnih službah“ iz malteškega načrta za okrevanje in odpornost vključuje cilj 15 pisarniških zmogljivosti, ki omogočajo delo na daljavo za uradnike javne službe na malteških otokih. Ta ukrep je štel za ukrep brez stroškov, ker Malta ni predložila nobene ocene stroškov. Vendar je bilo treba za reformo vzpostaviti delovanje vsaj 140 delovnih postaj, s tem povezane naložbe pa so pomenile konkretne, znatne in lahko merljive stroške. Glede na malteške organe so se te delovne postaje financirale z nacionalnimi sredstvi.

Sodišče je podoben primer odkrilo v Avstriji.

**34** Komisija kljub temu trdi, da ukrepov brez stroškov po definiciji ni mogoče dvojno financirati, saj se z mehanizmom za okrevanje in odpornost ne krijejo nobeni stroški njihovega izvajanja, ki so v celoti financirani iz drugih virov. Komisija je to stališče prvič

<sup>28</sup> Člen 18(4)(c) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

<sup>29</sup> Člen 22(2)(d)(iv) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

<sup>30</sup> SWD(2021) 12, str. 14.

<sup>31</sup> Letno poročilo za leto 2022, odstavek 11.29.

izrazila leta 2023 v odzivu na poseben primer, o katerem je Sodišče poročalo v letnem poročilu za leto 2022<sup>32</sup>. Po mnenju Komisije lahko do dvojnega financiranja pride samo v zvezi u ukrepom mehanizma za okrevanje in odpornost, za katerega je država članica pripravila oceno stroškov.

**35** Kot je Sodišče že poudarilo, možnost dvojnega financiranja pri ukrepih brez stroškov ni izključena, saj so izplačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost odvisna od izpolnjevanja mejnikov in ciljev pri ukrepih z ocenami stroškov in brez njih. To so bile okoliščine v primeru dvojnega financiranja, ki ga je Sodišče predstavilo v zvezi z ukrepom brez stroškov v svojem letnem poročilu za leto 2022<sup>33</sup>. V praksi izpolnitev mejnikov in ciljev pri ukrepih, za katere se oceni, da so brez stroškov, prispeva k sprostitev plačil državam članicam. Nasprotno pa neizpolnitev takšnih mejnikov in ciljev pomeni zmanjšanje povezanih plačil. Glede na naravo mehanizma za okrevanje in odpornost se za dvojno financiranje lahko šteje, če so isti izložki/rezultati financirani dvakrat, in sicer z mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugimi instrumenti EU. Vendar niti države članice niti Komisija niso preverjale dvojnega financiranja ukrepov brez stroškov, zato je tveganje dvojnega financiranja pri takih ukrepih dejansko večje kot pri ukrepih z ocenjenimi stroški.

### **Preventivni ukrepi Komisije in držav članic sami po sebi ne zadostujejo za preprečevanje dvojnega financiranja**

**36** Komisija in države članice so odgovorne za vzpostavitev in uspešno izvajanje sistemov, s katerimi se da razumno zagotovilo glede preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja dvojnega financiranja (odstavka **06** in **07**). Sodišče v tem delu ocenjuje ukrepe, ki so jih Komisija in države članice sprejele za preprečevanje dvojnega financiranja.

### **Komisija je smernice izdala pozno, pri čemer so še vedno nepopolne in v njih se državam članicam svetuje izvajanje kontrol, ki temeljijo na stroških**

**37** Splošne smernice Komisije v zvezi z dvojnimi financiranjem v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost so na voljo od leta 2021, vendar je Komisija prve posebne tehnične smernice v zvezi z dvojnimi financiranjem državam članicam posredovala šele

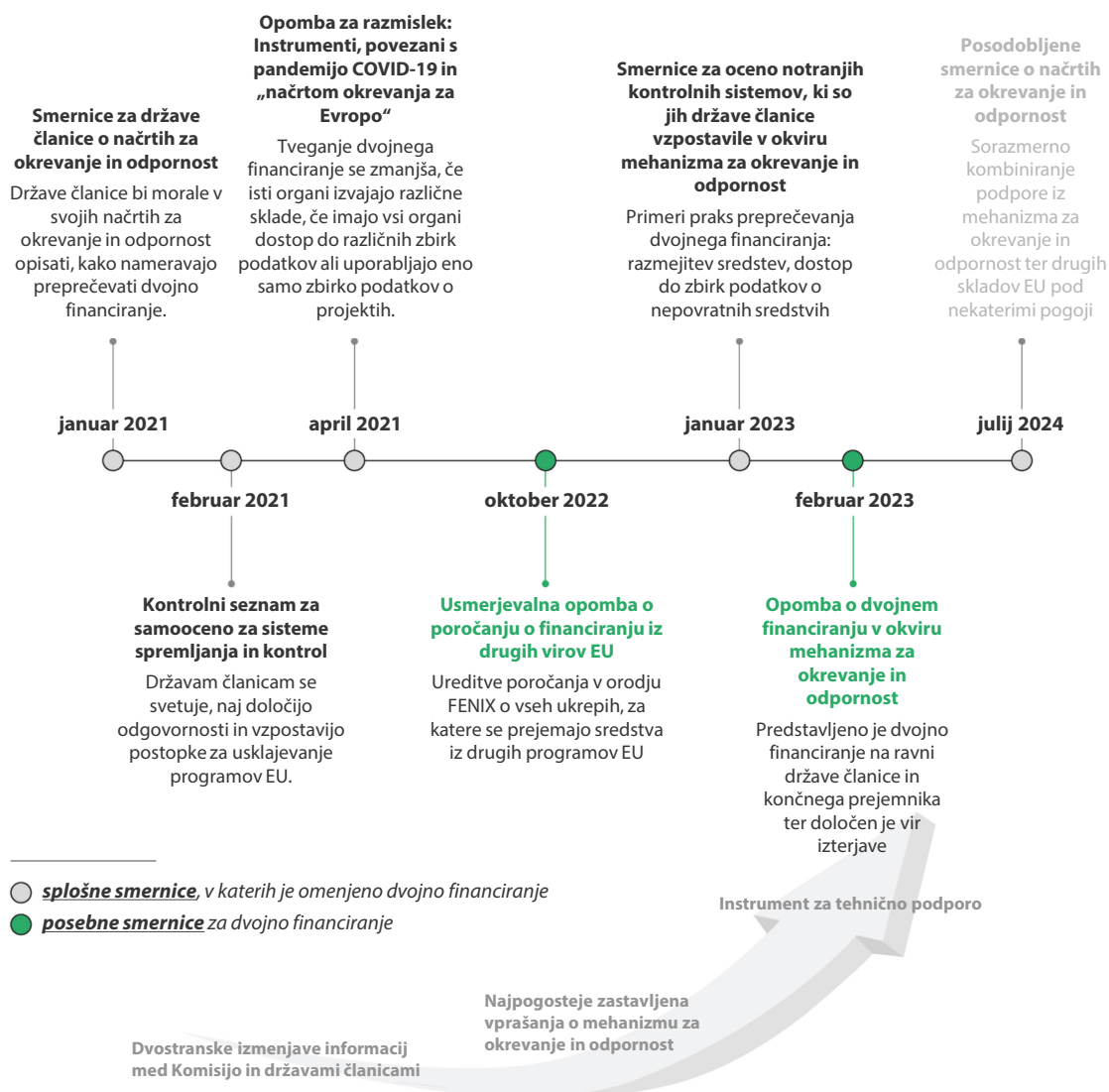
---

<sup>32</sup> Letno poročilo za leto 2022, odgovori Komisije na poglavje 11, str. 449 in 454.

<sup>33</sup> Letno poročilo za leto 2022, odstavka 11.29 in 11.30.

septembra 2022, dokončala pa jih je februarja 2023. V tej fazi so vse države članice svoje načrte za okrevanje in odpornost že predložile Komisiji, 25 od 27 načrtov je Svet sprejel in izvedenih je bilo osem plačil (poleg predhodnega financiranja). Najnovejše smernice so bile objavljene julija 2024<sup>34</sup> (slika 3).

### Slika 3 – Časovnica smernic Komisije



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi smernic Komisije

<sup>34</sup> C(2024) 4618.

**38** Komisija je v teh posebnih tehničnih smernicah o dvojnem financiranju priznala praktične težave, ki jih imajo države članice pri preprečevanju dvojnega financiranja pri modelu financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, in navedla, da lahko do dvojnega financiranja pride na dveh ravneh:

- o na ravni države članice, kadar so stroški, vključeni v ocene stroškov ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost, kriti s podporo iz drugih skladov EU,
- o na ravni končnega prejemnika, kadar so stroški, nastali zaradi doseganja rezultatov financiranega ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, kriti iz drugih programov EU, tj. končni prejemnik prejme podporo za kritje istih stroškov tako iz mehanizma za okrevanje in odpornost kot iz drugih skladov EU, za kar je odgovorna predvsem država članica.

**39** Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost omogoča, da se države članice opirajo na svoje nacionalne kontrolne sisteme<sup>35</sup>. Komisija je v svojih tehničnih smernicah iz januarja 2023 navedla primere praks za preprečevanje dvojnega financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Vendar ni določila minimalnih zahtev za uspešne kontrolne sisteme za preprečevanje dvojnega financiranja v okviru financiranja mehanizma za okrevanje in odpornost, ki ni povezano s stroški.

**40** Sodišče je že poudarilo, da s poenostavitvijo ne sme biti ogrožena odgovornost<sup>36</sup>. 15 od 26 organov iz sedmih držav članic, ki so bile vključene v to revizijo, je menilo, da smernice in pomoč Komisije niso povsem zadostovale, 16 jih je bilo mnenja, da smernic niso mogle enostavno uporabljati, 18 pa jih je navedlo, da so bile smernice izdane pozno.

**41** Komisija je oktobra 2022 objavila dodatno usmerjevalno tehnično opombo o obveznosti držav članic, da morajo prek orodja FENIX, tj. orodja za poročanje glede mehanizma za okrevanje in odpornost, dvakrat letno poročati o ukrepih iz načrta za okrevanje in odpornost, za katere prejemajo ali so prejele podporo iz drugih virov EU<sup>37</sup>. Komisija je poleg splošnih in posebnih usmerjevalnih opomb vzpostavila platformo za najpogosteje zastavljena vprašanja, organizirala tudi [srečanja strokovnih skupin](#) in

---

<sup>35</sup> Člen 22(1) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>36</sup> [Pregled 05/2018](#): Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020 (informativni dokument), odstavek 38.

<sup>37</sup> Člena 27 in 28 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#). Člen 1.12 operativnih ureditev.

dvostranske izmenjave s posameznimi državami članicami. Občasno je izdala tudi revizijska priporočila, ki so v bistvu smernice za tehnična vprašanja in bi morala biti na voljo vnaprej. Pri dvostranskem razjasnjevanju tehničnih vprašanj obstaja tveganje, da vse države članice ne bodo prejele istih informacij.

**42** Komisija je v dvostranskih izmenjavah države članice nadalje usmerila k tradicionalnim kontrolam, ki temeljijo na stroških, na ravni posameznih stroškovnih postavk, po potrebi tudi v računovodskih evidencah prejemnikov (**okvir 2**). Čeprav so te kontrole potrebne za preverjanje, da stroški, dejansko nastali pri izpolnjevanju mejnikov in ciljev iz načrta za okrevanje in odpornost, niso kriti iz drugih skladov EU (odstavek **29**), pa se z njimi tudi omejuje eno od pričakovanj za mehanizem in okrevanje in odpornost, in sicer zmanjšanje upravnega bremena in stroškov kontrol. To je primer, ko si prednostni nalogi zmanjševanja upravnega bremena po eni strani in dajanja zagotovila s kontrolami in revizijo po drugi nasprotujeta.

## Okvir 2

### Smernice Komisije, v katerih ta države članice usmerja h kontrolnim sistemom, ki temeljijo na stroških: primera iz Avstrije in s Češke

Avstrijski organi so julija 2023 želeli pojasnilo, ali bi bila sorazmerna razdelitev stroškov projekta med mehanizem za okrevanje in odpornost ter druge programe EU, pri čemer podpora ne bi presegla 100 % ocenjenih skupnih stroškov, skladna z zahtevo glede odsotnosti dvojnega financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. V dvostranskih izmenjavah informacij je Komisija pojasnila, da zahteva ne bi bila izpolnjena, in priporočala razdelitev projekta na jasno ločene elemente, za katere bi se lahko prejela sredstva EU v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali drugih programov EU, ne pa iz obojega. Vendar smernice Komisije iz julija 2024 pod nekaterimi pogoji omogočajo sorazmerno kombiniranje podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

Revizorji Komisije na Češkem niso mogli zaključiti, da ni bilo dvojnega financiranja v primeru 17 šol, ki so prejele sredstva iz sklada ESS za projekte, za katere so se za nakup opreme IKT uporabile možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, in so bile tudi končne prejemnice podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Priporočili so, naj se v prihodnosti pri projektih s poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov vključijo preverjanja analitičnega računovodstva končnih prejemnikov.

**43** Več držav članic je zaprosilo za prilagojeno tehnično podporo iz Instrumenta za tehnično podporo, da bi okrepile svoje sisteme za kontrolo dvojnega financiranja v načrtu za okrevanje in odpornost, kar kaže, da potrebujejo dodatne smernice in pomoč. Tovrstne projekte s skupnim proračunom 6,3 milijona EU je izvedlo 13 držav članic.

## **Ukrepi Komisije v fazi načrtovanja programov niso zadostovali za preprečevanje dvojnega financiranja**

### **Ocena dodatnosti v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, je temeljila na omejenih informacijah**

**44** Naložbe, ki se financirajo tako v okviru mehanizma za okrevanje in odpornosti kot v okviru kohezije, je treba načrtovati in izvesti tako, da se instrumenta dopolnjujeta in ne podvajata<sup>38</sup>. Dodatnost v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost pomeni, da lahko reforme in naložbe prejmejo podporo v okviru programov in instrumentov EU, pod pogojem, da taka podpora ne krije istih stroškov<sup>39</sup>. Dodatnost tako pomeni možnost združevanja sredstev EU ob upoštevanju načela odsotnosti dvojnega financiranja. To se lahko doseže bodisi s financiranjem različnih operacij, ki se medsebojno nadgrajujejo, bodisi s financiranjem različnih elementov iste operacije<sup>40</sup>. Če to ni skrbno izvedeno, lahko v obeh primerih nastane tveganje dvojnega financiranja.

**45** Komisija je to tveganje prepoznala in je zato želela v fazi načrtovanja programov oceniti, ali so bili ocenjeni stroški ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost dodatni glede na sredstva iz drugih programov EU. Da bi potrdila utemeljitve držav članic za skupne ocenjene stroške v njihovih načrtih za okrevanje in odpornost, je tudi preverila, ali je vsaka država članica predložila zadostne informacije, ki dokazujejo, da v ocenjene skupne stroške njenega načrta za okrevanje in odpornost niso vključena druga finančna sredstva EU<sup>41</sup>. Vendar je imela omejena sredstva za preverjanje dodatnosti glede na partnerske sporazume in programe za obdobje 2021–2027, saj ti še niso bili dokončani za nobeno državo članico, zajeto v revizijo Sodišča. Sodišče je že poročalo, da je bila

<sup>38</sup> Člen 11(1)(b) in člen 22(3)(a) [uredbe o skupnih določbah](#). Člen 28 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>39</sup> Člena 5 in 9 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>40</sup> [Pregled 01/2023](#), odstavka 5 in 49.

<sup>41</sup> Člen 18(4)(k) in člen 19(3)(i) [Uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) ter merilo 2.9 iz Priloge V k tej uredbi.



ocena skupnih stroškov, ki jo je opravila Komisija, ustrežna, čeprav je Komisija tudi ugotovila, da pri ocenjevanju načrtov za okrevanje in odpornost ni dovolj razpoložljivih informacij, in odkrila pomanjkljivosti v zvezi z izračunavanjem stroškov<sup>42</sup>.

**46** Poleg tega Komisija v svojo oceno dodatnosti glede na druge instrumente financiranja ni vključila ukrepov, ki so ocenjeni kot taki brez stroškov, zato se je tveganje dvojnega financiranja še povečalo, zlasti za reforme s povezanimi naložbami. Sodišče je med revizijo odkrilo ukrepe brez stroškov, s katerimi so bile obravnavane zahteve, ki so že veljale za dostop do kohezijskih sredstev, in ki bi lahko v dveh državah članicah celo pomenili dvojno financiranje (**okvir 3**).

### Okvir 3

#### Ukrep brez stroškov, s katerim se obravnavajo zahteve, ki že veljajo za dostop do kohezijskih sredstev: primer z Malte

Malta je v svojem prvem zahtevku za plačilo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost poročala o izpolnjenem mejniku za sprejetje strategije pametne specializacije. Za ta ukrep ni predložila ocene stroškov.

Države članice pa so že morale imeti vzpostavljeno takšno strategijo, da bi imele dostop do kohezijskih sredstev za raziskave in inovacije v obdobju 2014–2021 (predhodna pogojenost) in v obdobju 2021–2027 (omogočitveni pogoj). S tem mejnikom se tako sprosti financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, in sicer za izložek, ki je v vsakem primeru potreben za kohezijo.

Glede na navedbe malteških organov stroški za pripravo te strategije niso bili podprti s tehnično pomočjo v okviru kohezije.

Sodišče je poleg primera, ugotovljenega v letnem poročilu za leto 2022<sup>43</sup> in opredeljenega kot dvojno financiranje, na Slovaškem odkrilo podoben primer omogočitvenega pogoja, ki je prispeval k mejniku iz načrta za okrevanje in odpornost.

**47** Komisija je med postopkom odobritve partnerskih sporazumov in programov za obdobje 2021–2027 ocenila dopolnjevanje med kohezijo in drugimi instrumenti EU. Države članice so za vsak cilj politike predložile dokument, v katerem je popisano dopolnjevanje med kohezijskimi operativnimi programi in njihovimi načrti za okrevanje in odpornost, čeprav se ravni podrobnosti razlikujejo.

<sup>42</sup> Posebno poročilo 21/2022, odstavki 69, 72 in 118.

<sup>43</sup> Letno poročilo za leto 2022, odstavek 11.30.

**48** Informacije iz izbranih držav članic pogosto niso bile dovolj podrobne, da bi se lahko opredelila področja morebitnega prekrivanja med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter kohezijo. Brez teh informacij je tveganje dvojnega financiranja v državah članicah večje, zlasti če razmejevanje med tem, kar je krito v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in kar s kohezijo, ni dovolj jasno, med izvajanjem pa ni stalnega spremljanja (*okvir 4*).

#### Okvir 4

##### **Ni spremljanja razmejevanja med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter kohezijo, niti spremljanja ukrepov, pri katerih obstaja tveganje: primer iz Francije**

V Franciji je organ, ki usklajuje kohezijsko politiko, pripravil navodila za razmejevanje med načrtom za okrevanje in odpornost ter kohezijo. Kot je Sodišče predhodno navedlo, to pomaga pri določanju glavnih načel razmejevanja, vendar ne odpravi potrebe po nadaljnjem usklajevanju in razmejevanju na regionalni in projektni ravni med izvajanjem<sup>44</sup>. V navodilih je na primer navedeno, da financiranje iz ESRR ne koristi ukrepom iz načrta za okrevanje in odpornost, s katerimi se podpirata letalski in avtomobilski sektor. Podjetja iz teh sektorjev pa so v okviru regionalnih operativnih programov upravičena do številnih shem ESRR, zato tveganje dvojnega financiranja obstaja. Razmejevanje na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali izvajanje ukrepov, pri katerih obstaja tveganje prekrivanja, se doslej ni spremljalo.

**49** Komisija je tudi vzpostavila polletno poročanje prek orodja FENIX, da bi od držav članic prejemale najnovejše informacije o ukrepih iz načrta za okrevanje in odpornost, za katere se po sprejetju navedenega načrta uporabljajo druga sredstva EU (odstavek 41). Pričakuje se, da države članice v orodju FENIX navedejo samo sredstva, prejeta za naložbo ali reformo iz načrta za okrevanje in odpornost ali drugih programov EU, o katerem prej niso poročale. V orodju FENIX se med drugim poroča o spremembah glede na informacije, predložene ob sprejetju načrta za okrevanje in odpornost, ne pa podrobno o tem, kako se zmanjšuje tveganje dvojnega financiranja. Poleg tega v informacijskem sistemu, ki se uporablja za upravljanje Instrumenta za povezovanje Evrope, projekti, za katere se podpora prejema tudi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, niso označeni. Skratka, Komisija tudi v okviru neposrednega upravljanja nima popolnega in ažurnega pregleda nad dodatnostjo sredstev EU.

<sup>44</sup> Pregled 01/2023, okvir 9. Različica 3 smernic, ki so jih objavili francoski organi.

## **Komisija je po izvedbi svoje ocene uvedla revizijske in kontrolne mejnike za načrte za okrevanje in odpornost nekaterih držav članic**

**50** Sodišče je že poročalo o tem, da ocena sistemov za kontrolo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, ni bila celovita, temveč pogosto pogojena z zahtevami, ki jih je bilo treba še izpolniti<sup>45</sup>. Zlasti so bile pogosto omejene informacije o kontrolah, ki so jih predvidele države članice, in o virih podatkov.

**51** Analiza, ki jo je opravilo Sodišče v zvezi s kontrolnimi seznammi Komisije za ocenjevanje opisa kontrolnih sistemov za preprečevanje dvojnega financiranja v načrtih za okrevanje in odpornost, je pokazala, da so kontrolni sistemi zajemali vse ureditve držav članic za navzkrižno preverjanje in uporabo virov podatkov. Niso pa izrecno zajemali pravic dostopa za več uprav, vključenih zato, da bi se povečala interoperabilnost uporabljenih sistemov EU.

**52** Ko je Komisija ugotovila, da kontrolni sistemi države članice ne bodo uspešni, je dodala revizijske in kontrolne mejnike, ki jih je bilo treba izpolniti pred prvim zahtevkom za plačilo po oceni, ki jo je izvedla Komisija. Med prvotno ocenjenimi načrti za okrevanje in odpornost je mejnik za splošne ureditve za preprečevanje dvojnega financiranja vseboval le belgijski načrt. Komisija je za dve državi članici (Madžarska in Poljska) vključila tudi mejnike o uporabi orodja Arachne za, med drugim, kontrole in revizijo dvojnega financiranja (odstavki [72–77](#)). Komisija je po ponovni oceni kontrolnih sistemov držav članic, da bi revidirala njihove načrte za okrevanje in odpornost zaradi vključitve načrta REPowerEU, ter, pri nekaterih državah članicah, ob upoštevanju ugotovitev iz svojih revizij uvedla dodatne mejnike o preprečevanju dvojnega financiranja ali prilagodila obstoječe mejnike, da so zajemali dvojno financiranje, za sedem držav članic (Belgijo, Irsko, Ciper, Avstrijo, Portugalsko, Finsko in Švedsko). Vendar je pred uvedbo novih mejnikov izplačala 4 milijarde EUR podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Dokler ti mejniki ne bodo izpolnjeni, bodo ustrezne slabosti kontrolnih sistemov za dvojno financiranje še vedno obstajale in prihodnja plačila bodo zaustavljena.

---

<sup>45</sup> Člen 19(3)(j) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) in merilo 2.10 iz Priloge V k tej uredbi. [Posebno poročilo 21/2022](#), odstavki 106–111. [Posebno poročilo 07/2023](#): Zasnova kontrolnega sistema Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost – Načrtovano je sicer obsežno delo, vendar v novem izvedbenem modelu ostaja vrzel v zagotovilih in odgovornosti na ravni EU, odstavki 25–27.

## Države članice se izogibajo združevanju podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost z drugimi instrumenti EU, da bi preprečile dvojno financiranje

**53** Sodišče je med revizijo ugotovilo, da so se Češka, Francija, Italija in Portugalska pri določenih ukrepih preventivno izognile združevanju mehanizma za okrevanje in odpornost z drugimi programi EU. Ta pristop je v pomoč pri zmanjševanju tveganja dvojnega financiranja (*okvir 5*).

### Okvir 5

#### Zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja z izogibanjem združevanju podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost z drugimi skladi EU: primer s Češke

Ministrstvo za promet uporablja načelo „sistematičnega ločevanja sredstev“, kar pomeni, da pri istem projektu ne dovoli združevanja različnih virov financiranja EU. V notranjem informacijskem sistemu izvajalskega organa ni mogoče evidentirati združevanja podpore v okviru načrta za okrevanje in odpornost z drugimi sredstvi EU. Organi upravljanja za operativne programe za „Promet“ in „Okolje“ podobno uporabljajo le kohezijska sredstva.

Ko je ministrstvo na Komisijo naslovilo vprašanje, kako naj razdeli prihranke energije, dosežene z naložbami v istih železniških postajah, ki se financirajo tako v okviru Kohezijskega sklada/ESSR (prek nacionalnega operativnega programa „Okolje“) kot načrta za okrevanje in odpornost, je Komisija svetovala, da je treba o teh prihrankih poročati kot o celoti, ne gleda na posebne prispevke vsakega instrumenta k stroškom naložbe.

Češki organi so se odločili, da tega pristopa ne bodo uporabili, zato so leta 2022 prenesli sedem projektov iz operativnega programa „Okolje“ v načrt za okrevanje in odpornost. Od teh se je šest projektov že začelo izvajati, dva sta se zaključila, za enega pa so bili dejansko nastali upravičeni stroški v celoti povrnjeni. Plačila, izplačana železniški upravi kot upravičencu v okviru operativnega programa „Okolje“, so bila izterjana.

**54** Ko so bila ugotovljena tveganja dvojnega financiranja in jasna razmejitev med skladi EU ni bila možna, pa so Komisija in države članice spremenile ukrepe v revidirani načrtih za okrevanje in odpornost, da bi se izognile združevanju različnih instrumentov financiranja EU (*okvir 6*).

## Okvir 6

### Zmanjševanje tveganja dvojnega financiranja z umikom projektov, pri katerih obstaja tveganje, pri revidiranju načrtov za okrevanje in odpornost: primer iz Italije

V italijanski načrt za okrevanje in odpornost je bil vključen odsek med krajema Bicocca in Catenanuova na železniški progi za visoke hitrosti med Palermom in Catanio, zanj pa so bila prejeta tudi sredstva iz ESRR. Cilj iz načrta za okrevanje in odpornost je zajemal gradnjo 37,4 kilometra proge s financiranjem EU iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter iz ESRR.

Ker v praksi obeh virov financiranja EU ni bilo mogoče ločiti po zgrajenih kilometrih, je Italija predlagala sorazmerno metodo za določitev števila kilometrov železniške proge, ki se lahko pripišejo podpori v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost po sprejetju prvotnega načrta za okrevanje in odpornost. Ta metoda ni bila uporabljena. Na koncu je bil železniški odsek, da bi se preprečilo tveganje dvakratnega financiranja istih izločkov/rezultatov, decembra 2023 odstranjen iz revidiranega načrta za okrevanje in odpornost<sup>46</sup>.

Za druge železniške odseke se je uporabil enak pristop.

## Zaradi uvedbe mehanizma za okrevanje in odpornost se je povečala potreba po usklajevanju za preprečevanje in odkrivanje dvojnega financiranja

### Komisija je okvir notranjega usklajevanja formalizirala šele aprila 2023

**55** Službe Komisije na neformalnih srečanjih skupin za posamezne države izmenjujejo informacije o dopolnjevanju med programi EU in kontrolnih sistemih držav članic. Organizirajo medresorska posvetovanja, na katerih se z drugimi generalnimi direktorati uradno posvetujejo o ocenah načrtov za okrevanje in odpornost ter zahtevkih za plačilo, sprejetju kohezijskih programov za obdobje 2021–2027 ter razpisih v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope in končni izbiri projektov.

**56** Sodišče je že ugotovilo, da sta projektna skupina za okrevanje in odpornost ter GD ECFIN med postopkom ocenjevanja načrtov za okrevanje in odpornost redno sodelovala z drugimi generalnimi direktorati<sup>47</sup>. Vendar obstajajo le omejeni podatki o takšnem sodelovanju, ki zajemajo področja morebitnega prekrivanja z večjim

<sup>46</sup> Izvedbeni sklep Sveta št. 16051/23.

<sup>47</sup> Posebno poročilo 21/2022, odstavka 26 in 29.

tveganjem dvojnega financiranja. GD ECFIN je z GD REGIO in GD EMPL podpisal memorandum o soglasju za lažjo izmenjavo informacij o revizijskih zadevah, vendar šele aprila 2023. V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost morajo države članice za revizijske in kontrolne namene na zahtevo predložiti podatke o končnih prejemnikih, poleg tistih o **100 največjih** končnih prejemnikih. Vendar je zmožnost Komisije, da odkrije potencialne primere dvojnega financiranja, omejena zaradi tega, ker nima neposrednega dostopa do celotnega seznama končnih prejemnikov sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost (odstavek **62**).

### **Usklajevanje med nacionalnimi ukrepi iz načrta za okrevanje in odpornost ter regionalnimi kohezijskimi programi je še posebej zahtevno**

**57** Z uvedbo mehanizma za okrevanje in odpornost se je povečala tudi potreba po usklajevanju na ravni držav članic in regionalni ravni. Ker ni pravne zahteve za vzpostavitev namenskih struktur za usklajevanje, je vsaka država članica opredelila svoje ureditve.

**58** Sodišče je posledično ugotovilo, da se obseg sodelovanja in izmenjave podatkov o projektih in upravičencih med organi za mehanizem za okrevanje in odpornost ter kohezijo razlikuje glede na strukture upravljanja v posamezni državi članici. V več državah članicah, kjer je Sodišče izvedlo revizijo, isti organi nadzirajo tako kohezijo kot mehanizem za okrevanje in odpornost. Kadar pa mehanizem za okrevanje in odpornost ter kohezijo izvajajo različni organi, se potreba po zunanjem usklajevanju za preverjanje dvojnega financiranja poveča (**okvir 7**).

## Okvir 7

### Zahtevno usklajevanje med načrtom za okrevanje in odpornost ter regionalnimi kohezijskimi programi: primer iz Italije

V Italiji je vzporedno z načrtom za okrevanje in odpornost tudi 58 kohezijskih programov za obdobje 2021–2027, ki jih upravljajo različni nacionalni in regionalni organi.

Ključna akterja, ki pri načrtu Italije za okrevanje in odpornost zagotavljata usklajevanje na visoki ravni, sta struktura za misijo načrta za okrevanje in odpornost v okviru predsedstva sveta ministrov ter organ za usklajevanje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost na ministrstvu za gospodarstvo in finance. Poleg tega so za reforme in naložbe iz načrtov za okrevanje in odpornost ter napredek pri izpolnjevanju mejnikov in ciljev odgovorne enote za misije na posameznih ministrstvih. Te nadzirajo, kako izvajalski organi, kot so regije, lokalni organi in drugi javni ali zasebni subjekti, izvajajo projekte. Medtem ko ima lahko pri nacionalnih operativnih programih isti organ vlogo organa upravljanja in enote za misijo načrta za okrevanje in odpornost, kot je ministrstvo za infrastrukturo in promet, pa pri regionalnih operativnih programih običajno ni neposrednega sodelovanja med organi upravljanja in centralnimi enotami za misijo načrta za okrevanje in odpornost.

Sodišče je podobne primere zahtevnega sodelovanja odkrilo v Franciji.

**59** Komisija in države članice so sicer – v različnem obsegu – sprejele preventivne ukrepe, vendar samo z njimi ni bilo mogoče v celoti zmanjšati tveganja dvojnega financiranja in so še vedno potrebne revizije in kontrole ukrepov mehanizma za okrevanje in odpornost na terenu. V preostalem delu poročila Sodišča so preučeni nekateri od teh vidikov.

### Kontrole držav članic glede odsotnosti dvojnega financiranja so pomanjkljive

**60** Da bi države članice dopolnjevale preventivne ukrepe, morajo vzpostaviti upravljalna preverjanja in revizije za odkrivanje in odpravljanje dvojnega financiranja med izvajanjem<sup>48</sup>. Sodišče v tem delu na vzorcu mejnikov in ciljev iz mehanizma za

<sup>48</sup> Člena 74 in 77 uredbe o skupnih določbah. Člen 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

okrevanje in odpornost ter kohezijskih projektov iz izbranih držav članic ocenjuje, ali so bili ustrezno vzpostavljeni in izvedeni.

## Upravljalna preverjanja glede dvojnega financiranja temeljijo na dejansko nastalih stroških, pri tem pa so oprta predvsem na lastne izjave

**61** Eno glavnih upravljalnih preverjanj za odkrivanje dvojnega financiranja je navzkrižno preverjanje podatkov o prejemnikih sredstev EU in njihovih projektih. Projekti, pri katerih obstaja tveganje dvojnega financiranja, se lahko odkrijejo z uporabo notranjih (načrt za financiranje projekta, računovodske evidence) in zunanjih virov podatkov (regionalne ali nacionalne zbirke podatkov ali zbirke podatkov EU). Upravljalna preverjanja se lahko izvajajo na različnih stopnjah:

- o predhodno pri izbiranju projekta,
- o pred plačilom prejemnikom,
- o naknadno po zaključku projekta.

**62** Države članice morajo v skladu s pravili za posamezne sektorje zbirati podatke o prejemnikih sredstev EU in omogočati dostop do teh podatkov, kar bi omogočilo navzkrižna preverjanja. Pri koheziji morajo organi upravljanja elektronsko zbirati in shranjevati podatke o posameznih operacijah ter po potrebi objaviti sezname operacij, izbranih za podporo, kar vključuje podatke o upravičencih in izvajalcih<sup>49</sup>. Države članice morajo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost zbirati podatke o končnih prejemnikih sredstev, izvajalcih in podizvajalcih ter o projektih za izvajanje ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost, kar vključuje zneske, dejansko izplačane končnim prejemnikom v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU<sup>50</sup>. Od marca 2023 so države članice posredovale informacije o **100 končnih prejemnikih**, ki so v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost prejeli največ sredstev<sup>51</sup>. Te informacije so bile tudi objavljene na **interaktivnem zemljevidu**. Vendar Komisija zaradi omejenih pravic dostopa, ki so določene v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost, ni mogla preveriti zanesljivosti teh podatkov (odstavek **56**). Poleg tega

---

<sup>49</sup> Člen 49(3), člen 69(2) in člen 72(1)(e) [uredbe o skupnih določbah](#).

<sup>50</sup> Člen 22(2)(d) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>51</sup> Člen 1(10) [Uredbe \(EU\) 2023/435](#) glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost.



podrobnost in struktura teh podatkov vedno ne zadostujeta za navzkrižno preverjanje med zbirkami podatkov, za katero je treba primerjati podatke.

**63** Pri analizi, ki jo je opravilo Sodišče, je bilo ugotovljeno, da je šest od sedmih izbranih držav članic vzpostavilo kontrolne sisteme, ki temeljijo na stroških, da bi preprečile dvojno financiranje, in sicer na podlagi preverjanj odhodkov in računov, podobno kot pri koheziji (*okvir 8*).

### Okvir 8

#### Upravljalna preverjanja v okviru načrta za okrevanje in odpornost, podobna kot pri koheziji: primer s Češke

Na Češkem se dvojno financiranje preverja predhodno, med izbiranjem projekta in pri vsakem zahtevku za plačilo, ki ga vloži prejemnik. Organi med izbiranjem projekta informacije vložnikov navzkrižno preverijo z notranjimi in v določeni meri zunanji viri, kot so nacionalni register subvencij, orodje Arachne in register kohezijskih projektov. Pred plačilom prejemnikom se tudi preveri, da isti računi, označeni z edinstveno številko projekta, niso bili že povrnjeni. Ta preverjanja temeljijo na stroških in so za projekte iz načrta za okrevanje in odpornost ter kohezijske projekte večinoma podobna.

**64** Sodišče ne pričakuje, da se bodo upravno breme in stroški kontrol zmanjšali vsakič, ko države članice uporabijo kontrole na podlagi stroškov, saj morajo države članice preveriti izpolnjevanje mejnikov in ciljev, pa tudi zagotoviti zaščito finančnih interesov EU. Organi na Češkem, v Italiji in na Slovaškem so glede na to menili, da je odpravljanje tveganja dvojnega financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost vsaj tako zapleteno kot pri koheziji.

**65** Druga izbrana država članica se opira predvsem na predhodno razmejitev med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter kohezijo, ker pa ni posebnih upravljalnih preverjanj načrtov za okrevanje in odpornost, tveganje dvojnega financiranja odpravlja le z obstoječimi kontrolami pri koheziji (*okvir 9*).

## Okvir 9

### Slaba upravljalna preverjanja dvojnega financiranja v okviru načrtov za okrevanje in odpornost: primer iz Francije

Vsako ministrstvo je moralo organu za usklajevanje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost predložiti opis svojega kontrolnega sistema, tudi za dvojno financiranje. Organ za usklajevanje je ocenil opise, ne pa dejanskega delovanja sistemov.

Posebnih navodil za preverjanje dvojnega financiranja niso zagotovili niti organ za usklajevanje niti ministrstva, ki izvajajo načrt za okrevanje in odpornost. Ministrstva, ki jih je obiskalo Sodišče, niso poznala vrst preverjanj, ki so jih opravili pooblaščen organi, in tovrstnih preverjanj niso pregledala.

Navzkrižna preverjanja s podatki o kohezijskih projektih so bila opravljena le za enega od šestih izbranih mejnikov in ciljev iz načrta za okrevanje in odpornost. Ministrstvo za delo, ki upravlja tako ukrepe iz načrta za okrevanje in odpornost kot nacionalni operativni program ESS, je dvojno financiranje ročno preverilo le za projekte iz načrta za okrevanje in odpornost, ki naj bi bili izpostavljeni tveganju. Pregledalo je povrnjene stroške za projekte ESS, ki bi se lahko prekrivali, da bi se prepričalo, da so zajemali dejavnosti, ki jih ni v načrtu za okrevanje in odpornost. Preverjeni so bili le upravičenci sklada ESS (*missions locales*, t.j. lokalni centri za socialne storitve) na podlagi vrst kritih stroškov, saj seznam končnih prejemnikov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (podprtih mladih) ni omogočal navzkrižnih preverjanj za odkritje morebitnih podvajanj.

**66** Pri odkrivanju primerov dvojnega financiranja so bistvenega pomena preverjanja uradnih izjav glede na druge vire informacij in navzkrižna preverjanja med zbirkami podatkov o projektih. Sodišče je v Italiji odkrilo primer, v katerem so bila navzkrižna preverjanja, ki so jih opravili izvajalski organi, v pomoč pri odkritju napačnih vnosov podatkov in uporabe drugega financiranja EU. Ta preverjanja pa so bila izvedena po tem, ko je Komisija za povezani mejnik že prejela zahtevek za plačilo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (**okvir 10**).

## Okvir 10

### Pri navzkrižnih preverjanjih za dvojno financiranje so bili odkriti napačni vnosi podatkov in drugo financiranje EU: primer iz Italije

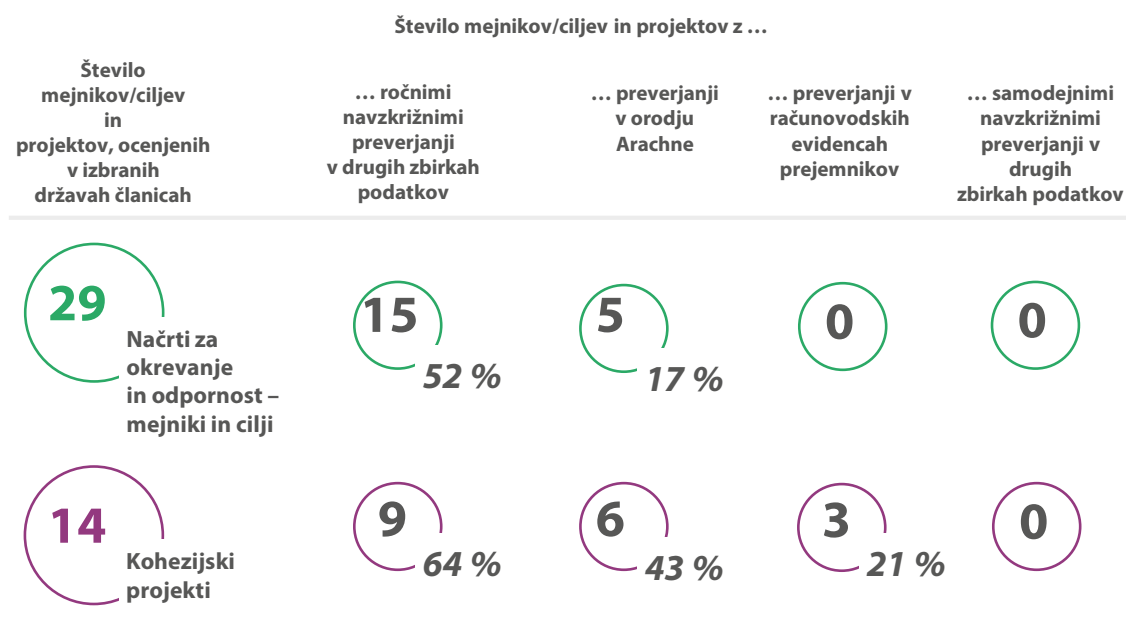
Da bi Italija dosegla mejnik „inovacijski program za kakovost stanovanj“ iz svojega načrta za okrevanje in odpornost, je moralo podpisati sporazume o prenovitvi in povečanju števila socialnih stanovanj vsaj 15 regij in avtonomnih pokrajin.

Ko je pristojno ministrstvo zahtevalo izjavo o odsotnosti dvojnega financiranja, so izvajalski organi podatke iz italijanskega centralnega informacijskega sistema za mehanizem za okrevanje in odpornost (imenovanega ReGiS) navzkrižno preverili glede na druge vire podatkov. Ta ciljna preverjanja so bila opravljena po tem, ko je bil predložen zahtevek za plačilo, povezan z mejnikom, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, in preden je bilo izvršeno dejansko plačilo končnim prejemnikom tega ukrepa.

Med preverjanji so bile pri 32 od 34 preverjenih projektov odkrite napake pri evidentiranju drugih sredstev EU v sistemu ReGiS, pri dveh projektih pa niso bila evidentirana druga sredstva EU. En projekt bi lahko bil financiran tudi iz sklada ESRR, nek drug pa iz drugega ukrepa iz načrta za okrevanje in odpornost. Italijanski organi in Komisija so se oktobra 2023 po obisku Sodišča v Italiji sporazumeli, da se projekt, financiran iz sklada ESSR, ne bo upošteval pri doseganju končnega cilja ukrepa v okviru načrta za okrevanje in odpornost. To kaže, da je pri projektu obstajalo tveganje dvojnega financiranja.

**67** Iz analize Sodišča je tudi razvidno, da so sistemi držav članic za kontrolo dvojnega financiranja v veliki meri oprti na lastne izjave prejemnikov sredstev EU, brez njihovega navzkrižnega preverjanja z drugimi viri, kot so obstoječe zbirke podatkov o projektih, ki jih financira EU, in orodje za oceno tveganja Arachne. Vsa navzkrižna preverjanja so bila opravljena ročno (*slika 4*). Podobni problemi so bili ugotovljeni tudi z revizijami Komisije.

## Slika 4 – Pregled upravljalnih preverjanj dvojnega financiranja v državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokazov, ki jih je prejelo od izbranih držav članic

**68** Kadar plačila temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, lahko do dvojnega financiranja pride, če so isti izločki/rezultati financirani dvakrat (odstavki [11](#) do [14](#)). Sodišče je ugotovilo, da to tveganje pri kontrolnih sistemih izbranih držav članic ni bilo upoštevano. Pri upravljalnih preverjanjih se ne preveri, ali so bili pri izpolnjevanju mejnikov in ciljev iz mehanizma za okrevanje in odpornost upoštevani rezultati, financirani v okviru kohezije ali Instrumenta za povezovanje Evrope, ter obratno. To pomeni tveganje dvojnega financiranja, ko se Komisiji predloži ustrezen zahtevek za plačilo ([okvir 11](#)).

## Okvir 11

### Tveganje dvojnega financiranja, kadar se izloški Instrumenta za povezovanje Evrope ter mehanizma za okrevanje in odpornost prekrivajo: primer iz Avstrije

V ukrep „gradnja novih železnic in elektrifikacija regionalnih železnic“ iz načrta Avstrije za okrevanje in odpornost je vključen mejnik „zaključek gradbenega projekta“. Mejnik, ki bi moral biti dosežen leta 2025 in ki ga je odobril Svet na predlog Komisije, zajema dajanje v uporabo celotne železniške proge Koralmbahn, vključno z napajalno progjo na Štajerskem do predora Koralmtunnel, čeprav je bilo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost kritih le približno 9 % skupnih stroškov projekta proge.

Z nekim projektom v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope so se financirala tudi dela na napajalni progji do predora Koralmtunnel na Štajerskem, kot je navedeno v načrtu Avstrije za okrevanje in odpornost. Ker opis zgoraj navedenega mejnika ni dovolj natančen, da bi se lahko izključilo prekrivanje s projektom, financiranim v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope, na napajalni progji na Štajerskem, zlasti na odseku med Wettmannstättnom in Deutschlandsbergom, obstaja tveganje, da se bodo isti rezultati prijavili in s tem financirali tako v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope kot mehanizma za okrevanje in odpornost.

## Zaradi razdrobljenega okolja informacijskih sistemov upravljanja so ovirana uspešna navzkrižna preverjanja glede dvojnega financiranja

**69** Za uspešna upravljalna preverjanja in revizije za odkrivanje dvojnega financiranja so potrebna integrirana ali interoperabilna informacijska orodja, s katerimi je možno samodejno navzkrižno preveriti različne lokalne, regionalne in nacionalne zbirke podatkov ter zbirke podatkov EU, ki se uporabljajo za evidentiranje vseh projektov in prejemnikov sredstev EU. V skladu s prenovljeno finančno uredbo iz leta 2024 bodo morale države članice dati Komisiji na voljo informacije o projektih in prejemnikih v elektronski obliki. Ta sprememba se bo začela uporabljati od začetka veljavnosti večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2027<sup>52</sup>.

**70** Sodišče je ugotovilo, da so imele države članice težave, kadar so pri izvajanju svojih načrtov za okrevanje in odpornost uporabljale številne lokalne informacijske sisteme. Samodejna navzkrižna preverjanja za odkrivanje potencialnih primerov dvojnega financiranja so pri decentralizirani ureditvi praktično nemogoča, saj

<sup>52</sup> Člen 36(2) in (6) ter člen 277(5) [finančne uredbe](#) (prenovitev).

informacijska orodja niso interoperabilna. Uspešna navzkrižna preverjanja so ovirana tudi zaradi omejenih pravic dostopa, potrebe po vpogledu v več zbirk podatkov in nestandardiziranih podatkov o projektih ([okvir 12](#)).

## Okvir 12

### Odkrivanje dvojnega financiranja je oteženo zaradi razdrobljenosti informacijskih sistemov: primera s Češke in iz Francije

Ministrstva in izvajalski organi na Češkem uporabljajo lastne lokalne informacijske sisteme za upravljanje izvajanja načrta za okrevanje in odpornost ter odkrivanje projektov, pri katerih obstaja tveganje za dvojno financiranje. Ti sistemi pa niso interoperabilni in zagotavljajo omejena sredstva za izvajanje samodejnih navzkrižnih preverjanj.

Načrt Francije za okrevanje in odpornost se izvaja prek osrednjih ministrstev, ki odgovornosti prenašajo na javne operaterje ali decentralizirane državne službe. Kohezijo pa nasprotno večinoma izvajajo regije (v obdobju 2014–2020 je bilo 37 regionalnih operativnih programov in dva nacionalna operativna programa). Informacijski sistemi na regionalni in lokalni ravni niso interoperabilni, različni organi pa nimajo medsebojnega dostopa do sistemov.

**71** Grčija in Italija sta vzpostavili centralizirane informacijske sisteme za spremljanje mejnikov in ciljev ter dejanskih stroškov načrta za okrevanje in odpornost. To jima omogoča, da prepoznata opozorilne znake za dvojno financiranje ([okvir 13](#)).

## Okvir 13

### S centraliziranimi informacijskimi sistemi je lažje odkrivati dvojno financiranje: primera iz Grčije in Italije

Grčija je vzpostavila centraliziran informacijski sistem Ergorama, s katerim med drugim spremlja izvajanje kohezijskih projektov, projektov v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope ter mehanizma za okrevanje in odpornost. Za kohezijske projekte in projekte iz načrta za okrevanje in odpornost veljajo iste zahteve za izjavo o stroških, delo pa poteka enako in obsega celoten življenjski cikel projekta. Sistem Ergorama je tudi interoperabilen z drugimi nacionalnimi sistemi, zato se lahko z njim samodejno preveri podvajanje računov, predloženih za povračilo. Poleg tega se s tem sistemom ustvarijo poročila, ki se lahko uporabijo za odkrivanje dvojnega financiranja, na primer za vse pogodbe z istim izvajalcem ali za vse operacije/projekte z istim prejemnikom.

Italijanski sistem ReGiS obsega projekte iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter zagotavlja povezave z orodji in zbirkami podatkov<sup>53</sup>, ki vključujejo podatke o kohezijskih projektih za obdobje 2014–2020. V času revizije Sodišča dostopa do sistema ReGiS niso imeli vsi organi upravljanja in revizijski organi kohezijskih programov za obdobje 2014–2020. Od novembra 2023 pa morajo v ta sistem podatke o projektih vnašati vsi organi upravljanja kohezijskih programov za obdobje 2021–2027.

## V državah članicah se za ugotavljanje tveganj dvojnega financiranja orodje Arachne ne uporablja pogosto

**72** **Arachne** je orodje Komisije za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, s katerim Komisija nacionalne organe podpira pri njihovih kontrolah in revizijah za odkrivanje nepravilnosti in goljufij, vključno z dvojnimi financiranjem<sup>54</sup>. Komisija je orodje Arachne razvila za kohezijo in ga naknadno razširila na mehanizem za okrevanje in odpornost. Podatke o projektih, ki jih financira EU in so jih naložile države članice, obogati z drugimi zunanjimi zbirkami podatkov, da se opredelijo upravičenci, izvajalci, podizvajalci ali partnerji, vključeni v več projektov.

<sup>53</sup> Portal [OpenCoesione](#), platforma PIAF-IT in podatkovna zbirka [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

<sup>54</sup> Člen 32 [Medinstitucionalnega sporazuma](#) o proračunski disciplini. Člen 22(4) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#). Uvodna izjava 72 [uredbe o skupnih določbah](#).

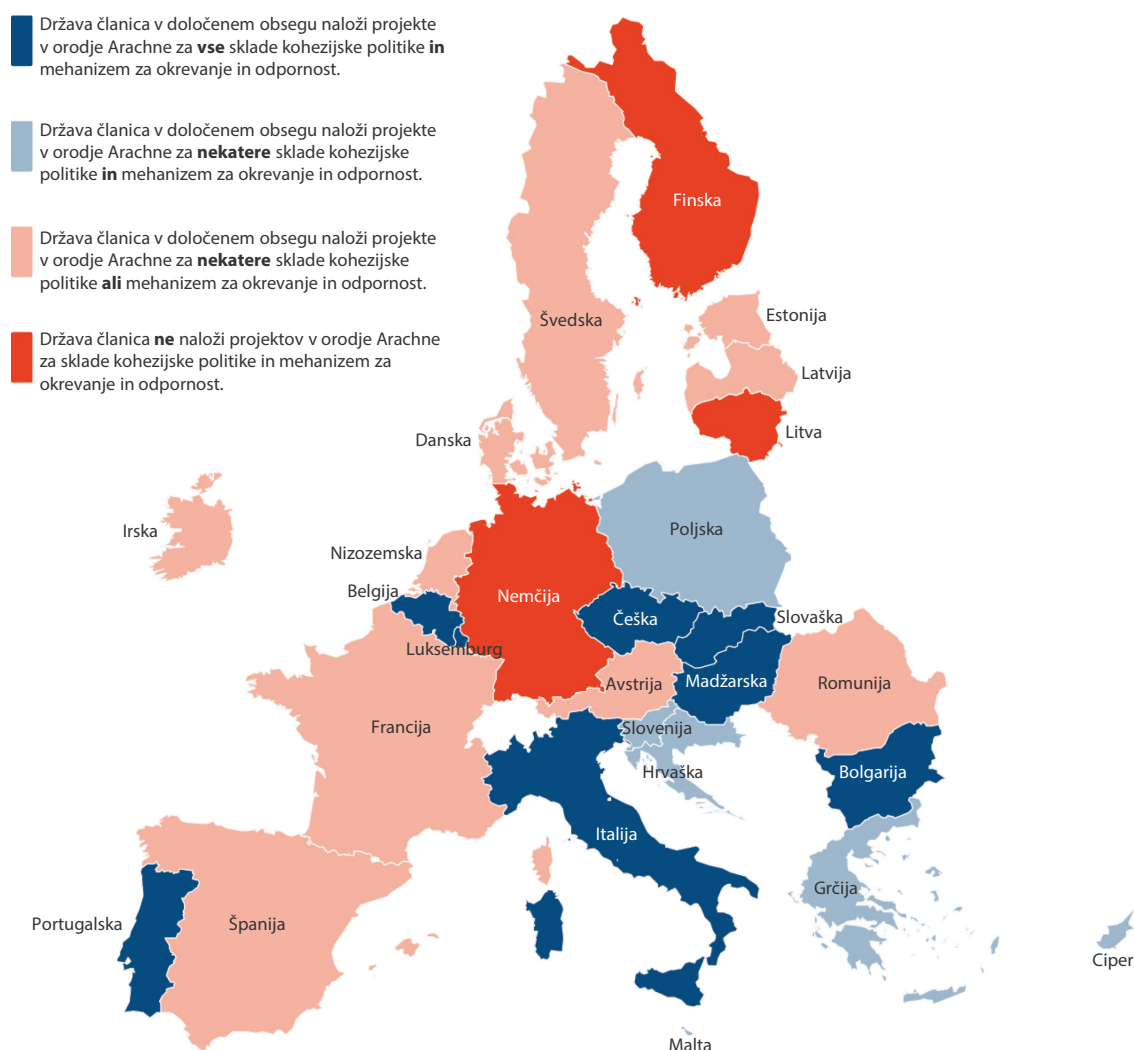
**73** Komisija je decembra 2023 v orodje Arachne naložila podatke o približno 470 000 projektih, vrednih več kot 10 000 EUR, ki so bili upravljani neposredno ali posredno. Čeprav Sodišče ni ocenilo celovitosti tega prenosa, bo ta omogočil, da se orodje Arachne ne bo uporabljalo samo za projekte, ki jih upravljajo države članice, ampak širše.

**74** Orodje Arachne izračuna ocene tveganja tudi za „koncentracijo“ (tj. sodelovanje pri več projektih), ki je ključni kazalnik tveganja dvojnega financiranja. Aprila 2024 so bili z orodjem Arachne 3 % naloženih projektov v okviru kohezije in mehanizma za okrevalje in odpornost ocenjeni kot projekti z zelo visokim tveganjem koncentracije, 22 % projektov pa je bilo ocenjenih kot projekti s srednje do visokim tveganjem koncentracije.

**75** Vendar uporaba orodja Arachne v pravnih okvirih za kohezijo in mehanizem za okrevalje in odpornost za države članice ni obvezna. Njegova uporabnost je močno odvisna od držav članic, ki prostovoljno nalagajo popolne, točne in zanesljive podatke o projektih za vse programe EU. Poleg tega morajo države članice, da bi bilo mogoče odkriti dvojno financiranje med kohezijo in mehanizmom za okrevalje in odpornost, naložiti podatke o projektih v orodje Arachne za oba instrumenta. Sodišče je ugotovilo, da ga nekatere države članice uporabljajo tako za kohezijo kot za mehanizem za okrevalje in odpornost, medtem ko je večina držav članic naložila podatke samo za kohezijo, za mehanizem pa ne, ali obratno ali pa podatkov sploh niso naložile (*slika 5*).



## Slika 5 – Države članice – nalaganje podatkov za kohezijo ter mehanizem za okrevanje in odpornost v orodje Arachne



*Opomba:* Komisija ne preveri, ali so podatki o projektih, ki jih države članice naložijo v orodje Arachne, popolni, točni in zanesljivi.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**76** Sodišče je med podatki o kohezijskih projektih v orodju Arachne in podatki v podatkovni zbirki EU za kohezijske projekte **Kohesio** odkrilo precejšnja neskladja. Zlasti se ne ujema število kohezijskih projektov, naloženih v podatkovni zbirki. Ni tudi javnega odložišča za vse projekte mehanizma za okrevanje in odpornost. Če se orodje Arachne uporablja, Komisija tudi ne preveri kakovosti podatkov, ki jih vanj naložijo države članice. Uporabnost orodja Arachne in zbirke Kohesio pri opredeljevanju prejemnikov in projektov, pri katerih obstaja tveganje dvojnega financiranja, je zato omejena.

**77** Nekatere države članice za preverjanje dvojnega financiranja uporabljajo nacionalna informacijska orodja kot alternativo orodju Arachne (npr. avstrijsko orodje Transparenzdatenbank) ali kot njegovo dopolnilo (npr. italijansko orodje PIAF-IT). Vendar ta orodja ne izračunajo ocen tveganja, zbiranje podatkov in pravice dostopa pa niso vedno celoviti v vseh programih financiranja EU in državah članicah.

### **Omejeno revizijsko delo na področju dvojnega financiranja v državah članicah**

**78** Revizijski organi za kohezijo in revizijski organi za načrte za okrevanje in odpornost revidirajo operacije ter mejnike in cilje, pa tudi sisteme, da bi Komisiji dali zagotovilo o odsotnosti dvojnega financiranja.

**79** Nobena država članica, zajeta v tej reviziji, z uvedbo mehanizma za okrevanje in odpornost ni spremenila svojega pristopa k revidiranju dvojnega financiranja na ravni končnih prejemnikov. Države članice ne razlikujejo med programi financiranja EU niti niso posebej usmerjene na katerega od instrumentov. Pri svojem revizijskem delu so predvsem ročno navzkrižno preverjale druge zbirke podatkov o projektih. Poleg tega ni upoštevano tveganje, da so isti izložki/rezultati financirani dvakrat (*okvir 14*).

## Okvir 14

### Delna revizijska preverjanja glede dvojnega financiranja tako v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost kot v okviru kohezije: primer s Češke

Češka pri svojem pristopu k reviziji dvojnega financiranja ne razlikuje med programi iz načrta za okrevanje in odpornost ter kohezijskimi programi.

Revizijski organ za kohezijske programe preveri, da upravičenci niso prejeli sredstev EU za iste projekte za kritje istih stroškov, in sicer tako, da ročno navzkrižno preveri različne zbirke podatkov o projektih ter pregleda računovodske evidence upravičencev glede drugih subvencij in morebitnega dvojnega financiranja računov v okviru različnih projektov. Vendar se zanesljivost izhodnih podatkov preveri le za zaključene kohezijske projekte, revizijski organ pa ne preveri morebitnega prekrivanja z mejniki in cilji iz načrta za okrevanje in odpornost.

Pri mehanizmu za okrevanje in odpornost so v revizijsko delo na področju dvojnega financiranja vključena podobna preverjanja, pri čemer je več poudarka na kontrolnih sistemih. V praksi se tudi računске evidence upravičencev preverjajo samo takrat, ko je že ugotovljeno tveganje dvojnega financiranja. Ker pa ni posebnih revizijskih postopkov, s katerimi bi se obravnavalo tveganje, da se isti izložki/rezultati prijavijo in s tem financirajo dvakrat, lahko nekateri primeri, pri katerih obstaja tveganje dvojnega financiranja, ostanejo neodkriti.

**80** Do konca junija 2024 ni nobena država iz vzorca Sodišča odkrila nobenih primerov dvojnega financiranja. Sodišče je pregledalo revizije izbranih držav članic za vzorec kohezijskih projektov ter mejnikov in ciljev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Revizijsko delo na področju dvojnega financiranja je bilo omejeno in je v glavnem obsegalo ročna navzkrižna preverjanja z drugimi zbirkami podatkov o projektih. Na [sliki 6](#) so prikazani podrobni rezultati preverjanj, ki jih je opravilo Sodišče.

## Slika 6 – Pregled revizijskega dela držav članic na področju dvojnega financiranja



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokazov, ki jih je prejelo od izbranih držav članic

**81** Vse izbrane države članice so dale zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja. To zagotovilo je bilo pretežno pridobljeno z upravljalnimi preverjanji in nekoliko z revizijskim delom. Primera omejitev z omejenim spodbujevalnim učinkom sta predstavljena v [okviru 15](#).

### Okvir 15

#### Zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja na podlagi omejenega revizijskega dela: primera z Malte in iz Italije

Ko je bil Komisiji predložen prvi zahtevek za plačilo, sta se na Malti izvajali dve reviziji sistemov. Ker revizijsko delo ni bilo dokončano, revizijski organ ni dal zagotovila glede odsotnosti dvojnega financiranja. Organ za usklajevanje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost pa je v svoji izjavi o upravljanju potrdil odsotnost dvojnega financiranja, saj je menil, da pri reformah brez stroškov, vključenih v prvi zahtevek za plačilo, tveganja ni bilo. Poleg tega je izjavo o upravljanju in povzetek revizije podpisal direktor organa za usklajevanje, kar vzbuja pomisleke o navzkrižju interesov in neustreznem ločevanju funkcij.

V primeru Italije je bilo v povzetkih revizije dano zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja v zvezi z mejniki in cilji iz prejšnjega zahtevka za plačilo, ne pa za mejnike in cilje iz zahtevka za plačilo, ki so mu bili povzetki priloženi.

**82** Med izbranimi državami članicami je namensko revizijo sistemov v zvezi z dvojnimi financiranjem izvedla samo Francija. Na splošno je francoski revizijski organ podal zagotovilo s pridržki glede delovanja kontrolnega sistema v načrtu za okrevanje in odpornost (mnenje s pridržkom), tudi glede odsotnosti dvojnega financiranja. Ker je Komisija ocenila, da so mejniki in cilji uspešno izpolnjeni, so bila sredstva v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost izplačana (**okvir 16**).

### Okvir 16

#### Slabosti, odkrite med namensko revizijo dvojnega financiranja v okviru načrta za okrevanje in odpornost: primer iz Francije

Preden je Francija predložila drugi zahtevek za plačilo, je njen revizijski organ za mehanizem za okrevanje in odpornost v letu 2022 izvedel namensko revizijo sistemov glede dvojnega financiranja, saj je prepoznal visoko stopnjo tveganja in menil, da je kontrolni sistem šibek. Odkril je več pomanjkljivosti, kot so:

- slabosti pri upravljanju in usklajevanju, ki so ovirale spremljanje preventivnih ukrepov,
- heterogeni in nepopolni postopki na ravni organa za usklajevanje in izvajalskih ministrstev,
- razdrobljeni informacijski sistemi, ki ne vključujejo preverjanj, in
- nezadostna kakovost podatkov in različne kategorije podatkov, ki ovirajo navzkrižna preverjanja za odkrivanje dvojnega financiranja.

V času revizije Sodišča ni bilo izvedeno nobeno priporočilo.

### Komisija daje zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja na podlagi omejenih dokazov

**83** V tem oddelku je preučena podlaga, na kateri Komisija daje zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja. Sodišče je v ta namen pregledalo preverjanja, ki jih Komisija opravi pred plačilom, kar vključuje izjave držav članic o upravljanju, ter njeno revizijsko delo.

## Preverjanja, ki jih Komisija opravi pred plačilom, niso posebej namenjena odkrivanju dvojnega financiranja

**84** Komisija mora pred sprostitvijo sredstev poskrbeti, da od držav članic in/ali upravičencev dobi zadostno zagotovilo. V ta namen izvede lastna preverjanja.

**85** Za kohezijske programe Komisija pred odobritvijo izplačil državi članici pregleda razpoložljive informacije o tem, ali so bili izpolnjeni omogočitveni pogoji, predložen zadnji sveženj zagotovil in ali sistemi upravljanja in nadzora dajejo potrebna zagotovila o zakonitosti in pravilnosti izdatkov<sup>55</sup>. Vendar ne izvaja preverjanj, posebej namenjenih preverjanju dvojnega financiranja.

**86** Pri Instrumentu za povezovanje Evrope, ki ga upravlja neposredno Komisija, se dvojno financiranje preveri v fazi sklepanja pogodb in pred plačilom, pri čemer se preverjanje opira predvsem na lastne izjave in informacije, ki jih predložijo upravičenci. V obdobju 2021–2027 se pri projektih v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope samodejno preverja, ali obstajajo podobni projekti, ki se vodijo v isti zbirki podatkov Komisije. Navzkrižna preverjanja z drugimi informacijskimi viri, vključno z orodjem Arachne, so bila izvedena v le nekaj primerih. Komisija lahko pri določenih projektih, pri katerih v sporazumu o nepovratnih sredstvih lokacija ni natančno določena, kot je uvedba polnilnih postaj za električna vozila v Franciji in na Portugalskem, dvojno financiranje preveri le v poznejši fazi med izvajanjem, ko se točna lokacija določi.

**87** Komisija pri mehanizmu za okrevanje in odpornost dvojno financiranje preveri pred plačilom le, če države članice v svojih izjavah o upravljanju ali povzetkih revizije opozorijo na morebitne probleme glede dvojnega financiranja ali če je v svojih prejšnjih ocenah in revizijah odkrila morebitne težave dvojnega financiranja, ki vplivajo na izpolnjevanje mejnikov in ciljev. Sodišče je že poročalo, da skladnost s pogoji za upravičenost ali horizontalnimi načeli, vključno z odsotnostjo dvojnega financiranja, v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ni obravnavana kot pogoj za plačilo<sup>56</sup>. Ugotovilo je tudi, da je bilo v 12 od 14 povzetkov revizij, ki so bili predloženi Komisiji in jih je Sodišče pregledalo za to revizijo, samo omejeno zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja.

<sup>55</sup> Člen 15(5)–(6), člen 70(1), člen 91(2), člena 96 in 97 ter člen 98(1) [uredbe o skupnih določbah](#).

<sup>56</sup> [Posebno poročilo 07/2023](#), odstavka 29 in 30.

## Revizije, ki jih je izvedla Komisija, zajemajo tveganje dvojnega financiranja v omejenem obsegu

**88** Dvojno financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost je v revizijah Komisije za kohezijo in Instrument za povezovanje Evrope upoštevano na enak način kot pri katerem koli drugem programu financiranja EU, ki temelji na stroških, ne glede na višje tveganje, ki izhaja iz podobnih področij in njihovih različnih modelov izvajanja. Tveganje, da se isti izložki/rezultati prijavijo in s tem financirajo dvakrat, ni upoštevano.

**89** Kar zadeva kohezijo, dvojno financiranje ni dejavnik tveganja pri oceni kontrolnih sistemov. Komisija se opira predvsem na delo revizijskih organov, Sodišče pa je ugotovilo, da je zanesljivost tega dela pogosto omejena<sup>57</sup>. Nekateri revizijski organi namreč ne preverjajo sistematično lastnih izjav upravičencev, ki jih ti predložijo<sup>58</sup>. Komisija lastna preverjanja izvede le, če preverjanja revizijskega organa niso zadovoljiva ali če je odkrila posebna tveganja. V teh primerih lahko podatke o projektu navzkrižno preveri v drugih zbirkah podatkov, da bi odkrila podobne projekte in preverila računovodske evidence upravičencev. Komisija podatke o smotrnosti preveri le za zaključene projekte, ki so jih revidirali revizijski organi. Tematskih revizij sistemov držav članic za kontrolo dvojnega financiranja doslej še ni izvedla.

**90** Komisija meni, da je tveganje dvojnega financiranja pri Instrumentu za povezovanje Evrope nizko in da to ni merilo za vzorčenje. Revizijsko delo v zvezi s posebnimi stroškovnimi postavkami običajno ni dopolnjeno z navzkrižnimi preverjanji z zunanjimi zbirkami podatkov.

**91** Komisija se zaveda, da dvojno financiranje pomeni tveganje za dobro finančno poslovanje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>59</sup> in ga obravnava predvsem pri revizijah sistemov zaščite finančnih interesov EU. Med revizijami preučijo zasnovano kontrolnih sistemov in njihovo vzpostavitev pri organih za usklajevanje in izvajalskih organih ter se osredotoči na razmejevanje med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugimi programi financiranja EU, na usklajevanje med organi in njihove ureditve za preprečevanje dvojnega financiranja. Revizije sistemov dopolnjujejo naknadne revizije mejnikov in ciljev ter revizije skladnosti dela revizijskih organov. Sodišče je skupno revidiralo 14 revizij, ki jih je opravila Komisija, in za osem

<sup>57</sup> Letno poročilo za leto 2022, odstavki 6.44–6.53. Letno poročilo za leto 2023, odstavki 6.45–6.56.

<sup>58</sup> Pregled 03/2024: Pregled okvira zagotovil in ključnih razlogov za napake pri porabi za kohezijo za obdobje 2014–2020, odstavek 61.

<sup>59</sup> GD ECFIN: *Audit strategy for the RRF*, str. 12 in 13.

od njih odkrilo nekatere dokaze o navzkrižnih preverjanjih med zbirkami podatkov o projektih, da bi se odkrilo dvojno financiranje.

### **Komisija do konca dela Sodišča na terenu ni odkrila nobenih primerov dvojnega financiranja ali zaradi slabosti sistema zmanjšala podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost**

**92** Maja 2024, po koncu revizijskega dela Sodišča na terenu, je Komisija odkrila dva potencialna primera dvojnega financiranja v eni državi članici. Tako majhno število doslej odkritih primerov bi lahko pomenilo, da razpoložljiva orodja niso dovolj uspešna pri odkrivanju dvojnega financiranja.

**93** Komisija ima v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost pravico (vendar ne dolžnosti), da pri zadevni državi članici zmanjša ali izterja „znesek, na katerega vpliva“ dvojno financiranje, če država članica tega ne odpravi sama<sup>60</sup>. Komisija je v svojih najnovejših smernicah (iz julija 2014) pojasnila, da je to znesek pogodb ali dodelitev, pri katerih je prišlo do goljufije, korupcije ali nasprotja interesov, ki škodi finančnim interesom Unije. Poleg tega je Komisija do konca leta 2023 pri revizijah odkrila pomanjkljivosti v kontrolnih sistemih več držav članic v zvezi z dvojnimi financiranjem, vendar ni odredila pavšalnega zmanjšanja podpore v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Člen 22(5) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Člen 4(2) in člen 19(2)(a) finančnega sporazuma.

<sup>61</sup> Člen 22(5) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Člen 11(2) in člen 19(2)(b) finančnega sporazuma.



## Komisija svoje zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja utemeljuje na omejenih dokazih

**94** Komisija pri kohezijski politiki daje zagotovila glede odsotnosti dvojnega financiranja s svojimi izjavami o zakonitosti in pravilnosti odhodkov. Ta zagotovila, izražena s stopnjo količinsko opredeljene napake, pridobi predvsem iz rezultatov revizij držav članic. Poleg tega Komisija rezultate revizij o zanesljivosti informacij o smotrnosti prejme od revizijskih organov, pridobi pa jih tudi z lastnimi revizijami skladnosti ter jih vključi v svoje letno poročilo o dejavnostih<sup>62</sup>. Informacij o smotrnosti<sup>63</sup> pa ne vključi v svojo izjavo o zanesljivosti.

**95** Komisija pri mehanizmu za okrevanje in odpornost da zagotovilo glede zakonitosti in pravilnosti plačil na podlagi kvalitativne ocene rezultatov kontrol, ne da bi količinsko opredelila njihove finančne posledice<sup>64</sup>. Vendar njeno zagotovilo glede zakonitosti in pravilnosti plačil ne zajema dvojnega financiranja, saj so pogoj za plačilo uspešno izpolnjeni mejniki in cilji<sup>65</sup>. Namesto tega Komisija zagotovilo glede dvojnega financiranja daje s sklepi o dobrem finančnem poslovanju in zaščiti finančnih interesov EU<sup>66</sup>.

**96** Komisija pridobi zagotovilo glede zaščite finančnih interesov EU predvsem od držav članic<sup>67</sup>, dopolni pa ga z lastnim revizijskim delom. Sodišče je v preteklosti že poročalo, da je le malo preverjenih informacij o skladnosti projektov, ki se financirajo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, s pravili EU in nacionalnimi pravili, to pa vpliva na zagotovilo, ki ga lahko da Komisija, in povzroča vrzel v odgovornosti na ravni EU<sup>68</sup>. Sodišče v okviru potekajoče revizije trenutno preučuje ukrepe, ki jih je Komisija

---

<sup>62</sup> Letno poročilo o dejavnostih GD REGIO za leto 2023, str. 14. Letno poročilo o dejavnostih GD ECFIN za leto 2023, str. 47.

<sup>63</sup> Letno poročilo za leto 2013, odstavka 10.29 in 10.61. Letno poročilo za leto 2016, odstavka 3.44 in 3.45. Poročilo o smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2019, odstavki 1.13–1.23.

<sup>64</sup> Letno poročilo o dejavnostih GD ECFIN za leto 2023, str. 83.

<sup>65</sup> Letno poročilo za leto 2022, odstavek 11.11.

<sup>66</sup> Člen 22(5) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Letno poročilo o dejavnostih GD ECFIN za leto 2023, str. 86. Priloge k letnemu poročilu o dejavnostih GD ECFIN za leto 2023, str. 154.

<sup>67</sup> Člen 22(2)(c) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Finančni sporazum, člen 4(2) in člen 11(4).

<sup>68</sup> Posebno poročilo 07/2023, odstavki IV, 32–36 in 93.

sprejela na tem področju, in kontrolne sisteme držav članic za zagotavljanje skladnosti s pravili EU in nacionalnimi pravili<sup>69</sup>. Sodišče je v zvezi z dvojnimi financiranjem ugotovilo, da nekatere države članice opravljajo omejeno revizijsko delo in da vse ne dajo razumnega zagotovila glede odsotnosti dvojnega financiranja (odstavki 78 do 82 in 87). Poleg tega so revizije Komisije osredotočene na zasnovo in vzpostavitev kontrolnih sistemov držav članic za dvojno financiranje. Pri nekaterih je Komisija izvedla tudi nekatera navzkrižna preverjanja med zbirkami podatkov o projektih (odstavek 91).

**97** Poleg tega Komisija pri porabi za mehanizem za okrevanje in odpornost ter za kohezijo ne da zagotovila glede odsotnosti dvojnega financiranja, ki bi lahko bilo posledica dvakratne prijave in s tem financiranja istih izločkov/rezultatov.

**98** Sodišče meni, da je zagotovilo, ki ga lahko da Komisija glede odsotnosti dvojnega financiranja za različne instrumente financiranja, zajete v tej reviziji, omejeno. Komisija ni dovolj transparentna glede tega in na primer ne izreče pridržka v zvezi z ugledom, s katerim bi omejila svoje zagotovilo o odsotnosti dvojnega financiranja.

---

<sup>69</sup> Letno poročilo za leto 2023, odstavek 11.15.

## Zaključki in priporočila

**99** Večina sredstev EU se običajno zagotovi z nepovratnimi sredstvi, s katerimi se povrnejo nastali stroški. Od leta 2018 se lahko sredstva EU na podlagi finančne uredbe izplačajo brez povezave s stroški, in sicer prek modela izvajanja financiranja, ki ni povezano s stroški. Mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF) je prvi primer uporabe tega modela v velikem obsegu za izvrševanje plačil državam članicam.

**100** Iz revizije Sodišča je na splošno razvidno, da se je tveganje dvojnega financiranja zvišalo zaradi uvedbe instrumentov, temelječih na financiranju, ki ni povezano s stroški, ter da je višje, kadar se lahko podobni ukrepi in dejavnosti v istem časovnem okviru financirajo z različnimi programi financiranja EU, ki imajo različne modele izvajanja, pravila ter okvire ureditve in odgovornosti. To tveganje je trenutno še višje, saj so na voljo največji zneski sredstev EU doslej.

**101** Sodišče je ugotovilo, da sistemi, ki so jih vzpostavile in jih izvajajo Komisija in države članice, še ne zadostujejo za ustrezno zmanjševanje povečanega tveganja dvojnega financiranja med mehanizmom za okrevanje in odpornost, kohezijo ter Instrumentom za povezovanje Evrope. Namen mehanizma za okrevanje in odpornost je bil učinkovito zagotavljati rezultate in poenostaviti finančno poslovanje. Kadar pa države članice za instrumente, pri katerih se uporablja financiranje, ki ni povezano s stroški, uporabljajo kontrole na podlagi stroškov, kot je svetovala tudi Komisija, ni pričakovati, da bi se upravno breme in stroški kontrole zmanjšali v primerjavi s tradicionalnimi instrumenti, ki temeljijo na stroških. Sodišče je v preteklosti poudarilo, da poenostavitev ne sme iti v škodo odgovornosti. Komisija doslej še ni dovolj pojasnila, kako je treba zasnovati kontrolne sisteme, pri katerih bi se upošteval model izvajanja financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter bi bilo dano sprejemljivo zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja na ravni države članice in končnega prejemnika.

**102** Sodišče je opazilo več praks, s katerimi so si države članice pomagale pri zmanjševanju tveganja dvojnega financiranja, zlasti dobro uveljavljeno razmejevanje in bolj centralizirane informacijske sisteme. Po drugi strani pa je dvojno financiranje težko odkriti, če je kontrolno okolje oprto predvsem na lastne izjave in če razdrobljeni nacionalni in regionalni organi programe in instrumente financiranja izvajajo na prekrivajočih se področjih politik, toda brez interoperabilnih informacijskih sistemov.

**103** V tradicionalni opredelitvi dvojnega financiranja na podlagi stroškov iz finančne uredbe, ki se uporablja tudi v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost, nova realnost modela izvajanja financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ni upoštevana. Komisija do zdaj še ni dovolj pojasnila opredelitve dvojnega financiranja v kontekstu financiranja, ki ni povezano s stroški, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost – zlasti prijave in s tem financiranja istih izločkov/rezultatov dvakrat. Prav tako ni dovolj pojasnila, katere vrste stroškov bi bilo treba upoštevati in kakšne so posledice za kontrolne sisteme držav članic. Poleg tega so Komisija in države članice uporabile ukrepe brez stroškov iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost niso bili izrecno določeni ter se zanje ne izvajajo preverjanja, zato se je tveganje dvojnega financiranja povečalo (odstavki 26 do 35).

### **Priporočilo 1 – Prilagoditi opredelitev dvojnega financiranja posebnostim modela financiranja, ki ni povezano s stroški**

---

Komisija naj pojasni opredelitev dvojnega financiranja, da bi se pri sproščanju sredstev v okviru programov in instrumentov EU za financiranje prek modelov izvajanja financiranja, ki ni povezano s stroški, upoštevali tako stroški kot smotrnost, in sicer v:

- (a) smernicah;
- (b) naslednjem predlogu za revizijo finančne uredbe.

**Ciljni rok za izvedbo: (a) do konca leta 2024; (b) ko se bo predlagala naslednja revizija finančne uredbe.**

## Priporočilo 2 – Poostriži kontrole ukrepov brez stroškov

---

Komisija naj:

- (a) ukrepe, ki štejejo za ukrepe brez stroškov, v smislu razmejevanja in kontrol obravnava kot vse druge ukrepe, zlasti kadar bi lahko vključevali stroške naložbe;
- (b) pri prihodnjih programih in instrumentih EU, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, ne sprejema več ukrepov brez stroškov, če vključujejo naložbe ali neposredne stroške. Pri reformah, ki ne vključujejo naložb ali neposrednih stroškov, naj razmisli o alternativah, kot so omogočitveni pogoji, pri tem pa upošteva večje tveganje dvojnega financiranja za ukrepe brez stroškov.

**Ciljni rok za izvedbo: (a) do konca leta 2024 za mehanizem za okrevanje in odpornost; (b) pri načrtovanju in izvajanju prihodnjih programov in instrumentov EU, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški.**

**104** Komisija in države članice so sprejele ukrepe za preprečevanje dvojnega financiranja, vendar ti sami po sebi ne morejo zadostovati za preprečevanje dvojnega financiranja. V smernicah Komisije o dvojnem financiranju se državam članicam svetujejo kontrole, ki temeljijo na stroških. Vendar so bile objavljene pozno in v njih niso bile določene minimalne zahteve glede kontrol (odstavki **37** do **43**).

**105** Ker kohezijski programi za obdobje 2021–2027 še niso bili dokončani, podrobne informacije pa pogosto niso bile na voljo, je Komisija težko ocenila dodatnost ukrepov mehanizma za okrevanje in odpornost. Ukrepi brez stroškov so bili izključeni iz ocene dodatnosti v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in Sodišče je odkrilo ukrepe brez stroškov, s katerimi so bile obravnavane zahteve, ki so že veljale za dostop do kohezijskih sredstev. Na ravni držav članic so se ravni podrobnosti razmejevanja med različnimi programi financiranja EU razlikovale. V praksi več držav članic preprečuje dvojno financiranje tako, da se izogibajo združevanju programov financiranja EU (odstavki **44** do **54**).

**106** Po uvedbi mehanizma za okrevanje in odpornost je zaradi spleta odgovornosti med številnimi akterji ter toka podatkov in informacij, potrebnega za preprečevanje in odkrivanje dvojnega financiranja, usklajevanje na ravni Komisije in med državami članicami postalo pomembnejše. Usklajevanje in izmenjava informacij v državah članicah sta še posebej zahtevna, če organi, pristojni za ukrepe iz nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost, niso isti kot organi, odgovorni za regionalne kohezijske programe (odstavki **55** do **59**).

### **Priporočilo 3 – Pojasniti in povečati zahteve glede kontrole dvojnega financiranja v okviru programov in instrumentov financiranja, pri katerih se uporablja financiranje, ki ni povezano s stroški**

---

Komisija naj državam članicam, ki si prizadevajo za zagotovitev odsotnosti dvojnega financiranja pri mehanizmu za okrevanje in odpornost ter katerih koli drugih programih in instrumentih financiranja, pri katerih se uporablja financiranje, ki ni povezano s stroški, zagotovi posebne smernice o minimalnih zahtevah glede kontrole. To bi morale vključevati kontrole dejanskih stroškov, nastalih na ravni upravičencev/končnih prejemnikov.

**Ciljni rok za izvedbo: do konca leta 2024.**

### **Priporočilo 4 – Okrepiti usklajevanje med programi in instrumenti financiranja**

---

Komisija naj:

- (a) okrepi usklajevanje in razširja dobro prakso na področju razmejevanja med različnimi programi in instrumenti financiranja v državah članicah, da se prepreči dvojno financiranje;
- (b) se zavzema za to, da imajo vsi nacionalni in regionalni organi, vključeni v kontrolno in revizijsko verigo določene države članice, dostop do popolnih informacij o prejemnikih sredstev EU in njihovih projektih, tako da lahko odkrijejo dvojno financiranje;
- (c) poskrbi, da imajo do istih podatkov dostop njene službe.

**Ciljni rok za izvedbo: sredina leta 2025.**

**107** Države članice, zajete v to revizijo, so vzpostavile upravljalna preverjanja dvojnega financiranja na podlagi dejansko nastalih stroškov. Večinoma se zanašajo na lastne izjave in izvajajo le omejena navzkrižna preverjanja v zbirkah podatkov o projektih. V primerih, ko so države članice izvedle navzkrižna preverjanja, so z njimi odkrile projekte, pri katerih obstaja tveganje dvojnega financiranja, po predložitvi ustreznega zahtevka za plačilo Komisiji. Sodišče je odkrilo tudi primer, pri katerem je obstajalo tveganje, da bodo isti izložki prijavljeni in s tem financirani dvakrat (odstavki [61](#) do [68](#)).

**108** Odkrivanje dvojnega financiranja je zaradi trenutnega ustroja sistemov zapletena naloga, ki vključuje ročna preverjanja z veliko viri, dostop do številnih zbirk podatkov o projektih na nacionalni in regionalni ravni ter ravni EU, pa tudi usklajevanje med organi na različnih upravnih ravneh. Zahtevno kontrolno okolje je predvsem posledica razdrobljenega okolja informacijske tehnologije brez interoperabilnosti med sistemi, ki bi omogočala samodejna navzkrižna preverjanja, pa tudi omejene uporabe orodja Arachne ali drugih orodij za podatkovno rudarjenje ter zbirk podatkov o projektih, omejenih pravic dostopa ter zahtevne izmenjave in primerjave podatkov (odstavki [69](#) do [77](#)).

**109** Nobena država članica, zajeta v to revizijo, z uvedbo mehanizma za okrevanje in odpornost ni spremenila svojega pristopa k reviziji dvojnega financiranja na ravni končnega prejemnika, njihovo revizijsko delo pa je v glavnem sestavljeno iz ročnih navzkrižnih preverjanj z drugimi zbirkami podatkov o projektih. V nekaterih primerih so te države članice opravile le omejeno revizijsko delo, zato so imele omejeno podlago za dajanje zagotovil glede odsotnosti dvojnega financiranja. Poleg tega ni bilo upoštevano tveganje, da se isti izločki/rezultati prijavijo in s tem financirajo dvakrat (odstavki [78](#) do [82](#)).

### **Priporočilo 5 – Vzpostaviti in uporabljati integrirane in interoperabilne informacijske sisteme in orodja za podatkovno rudarjenje za vse programe in instrumente financiranja**

---

Zaradi odkrivanja potencialnih primerov dvojnega financiranja naj Komisija:

- (a) podpira in spodbuja države članice, naj vzpostavijo integrirane in interoperabilne informacijske sisteme ter jih sistematično uporabljajo za vse programe in instrumente financiranja;
- (b) orodje Arachne poveže z drugimi zbirkami podatkov Komisije o projektih, ki jih financira EU, in upravičencih teh projektov, da bi povečala njegov potencial.

Ta informacijska orodja naj bodo enostavno dostopna vsem ustreznim stranem v kontrolni in revizijski verigi.

**Ciljni rok za izvedbo: (a) do sredine leta 2025 ali ko se predlaga pravni okvir za obdobje po letu 2027 in (b) do sredine leta 2025.**

**110** Maja 2024, po koncu revizijskega dela Sodišča na terenu, je Komisija odkrila potencialna primera dvojnega financiranja v državi članici. Komisija še ni uvedla nobenih pavšalnih popravkov za sistemske slabosti, ugotovljene z njenimi revizijami. Zagotovilo, ki ga lahko da Komisija glede odsotnosti dvojnega financiranja za instrumente financiranja, zajete v tej reviziji, je omejeno. Komisija ni dovolj transparentna glede omejenih dokazov, na katerih zagotovila temeljijo. Komisija poleg zagotovila, ki ga dobi od držav članic na podlagi njihovega omejenega dela, svoja zagotovila utemeljuje tudi z lastnimi revizijami, ki so bile v zvezi z mehanizmom za okrevanje in odpornost doslej osredotočene na zasnovo kontrolnih sistemov držav članic za dvojno financiranje, v katerih je le nekaj navzkrižnega preverjanja projektov in prejemnikov (odstavki **84** do **98**).

### **Priporočilo 6 – Pri uporabi financiranja, ki ni povezano s stroški, okrepi zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja**

---

Komisija naj zagotovilo glede odsotnosti dvojnega financiranja, ki ga dobi pri lastnem revizijskem delu in iz kontrolnih sistemov držav članic, okrepi tako, da pri uporabi modela izvajanja financiranja, ki ni povezano s stroški, vključi obe razsežnosti – stroške in izloške/rezultate.

**Ciljni rok za izvedbo: do aprila/maja 2025, ko se pripravlja naslednja izjava o zanesljivosti.**

To poročilo je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 26. septembra 2024.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Tony Murphy  
*predsednik*



# Priloge

## Priloga I – Pravne določbe o dvojnem financiranju

Zakonodaja	Določba
Člen 188 in člen 191(3) finančne uredbe	<p>Člen 188</p> <p>„Za nepovratna sredstva veljajo naslednja načela:</p> <p>[...]</p> <p>(d) nekumulativnega dodeljevanja in izogibanja dvojnemu financiranju;</p> <p>[...]“</p> <p>Člen 191(3)</p> <p>„Isti stroški se iz proračuna nikoli ne financirajo dvakrat.“</p>
Člen 63(9) uredbe o skupnih določbah	<p>„Operacija lahko prejme podporo iz enega ali več skladov ali enega ali več programov in iz drugih instrumentov Unije. V takih primerih se <b>izdatki</b>, ki so prijavljeni v zahtevku za plačilo za enega od skladov, <b>ne prijavijo</b> niti za:</p> <p>(a) <b>podporo iz drugega sklada ali instrumenta Unije</b> niti za;</p> <p>(b) podporo iz istega sklada v okviru drugega programa.“</p>
Člen 9 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost	<p>„Podpora v okviru Mehanizma je dodatna glede na podporo, ki se zagotavlja v okviru drugih programov in instrumentov Unije. Reforme in naložbeni projekti lahko prejmejo podporo v okviru programov in instrumentov Unije, pod pogojem, da taka <b>podpora ne krije istih stroškov</b>.“</p>
Člen 19(1) uredbe o Instrumentu za povezovanje Evrope	<p>„Ukrep, ki je prejel prispevek v okviru IPE, lahko prejme prispevek tudi iz drugega programa Unije, [...] če <b>prispevka ne krijeta istih stroškov</b>.“</p>

## Priloga II – Struktura upravljanja in kontrole za sklade kohezijske politike, mehanizem za okrevanje in odpornost ter Instrument za povezovanje Evrope v državah članicah in Komisiji

Na nacionalni in regionalni ravni v državah članicah	
<b>Kohezija</b>	<p>V državah članicah je v načrtovanje programov, izvajanje, spremljanje in revizijo kohezije vključenih več sto nacionalnih in regionalnih organov.</p> <p><b>Organi upravljanja</b> na centralni ali regionalni ravni so odgovorni za izbiranje projektov in upravljalna preverjanja. Predložijo izjave o upravljanju, s katerimi potrdijo, da so prijavljeni odhodki zakoniti in pravilni, vključno z upoštevanjem načela „odsotnosti dvojnega financiranja“, ter predložijo informacije o rezultatih projekta.</p> <p><b>Revizijski organi</b> izdajo revizijska mnenja o uspešnem delovanju sistemov za upravljanje in kontrolo v okviru posameznega programa ter o zakonitosti in pravilnosti odhodkov, prijavljenih Komisiji.</p>
<b>Mehanizem za okrevanje in odpornost</b>	<p>Vsaka država članica za svoj načrt za okrevanje in odpornost na splošno zadoži vodilno ministrstvo. To ministrstvo je <b>koordinator in enotna kontaktna točka</b> za Komisijo.</p> <p><b>Druga ministrstva ali organi</b> so lahko zadolženi za izvajanje projektov v okviru določene komponente in ukrepa načrta za okrevanje in odpornost, da bi izpolnili mejnike in cilje, ter za zagotavljanje delovanja kontrolnega sistema, vključno s preprečevanjem dvojnega financiranja.</p> <p>Koordinator mora vsakemu zahtevku za plačilo, predloženemu Komisiji, priložiti izjavo o upravljanju, s katero potrjuje, da je s kontrolnimi sistemi zadevne države članice dano potrebno zagotovilo, da so bila sredstva upravljana v skladu z vsemi veljavnimi pravili, tudi glede odsotnosti dvojnega financiranja, <b>revizijski organ</b> pa zagotovi povzetek izvedenih nacionalnih revizij in splošno stopnjo zagotovila.</p>
<b>Instrument za povezovanje Evrope</b>	<p>Zadevna <b>država članica</b> se mora strinjati z vsemi prijavami projektov, ki jih nosilci projektov predložijo na razpise, ki jih objavi Komisija. Odločitev o izbiri uradno sprejme Komisija po tem, ko <b>odbor</b>, ki ga sestavljajo predstavniki vseh držav članic, poda svoje mnenje o izbiri projektov, ki se bodo financirali v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope.</p>

Na ravni Komisije	
<b>Kohezija</b>	<p>Komisija kohezijsko politiko izvaja prek Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko (<b>GD REGIO</b>) ter Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (<b>GD EMPL</b>). Njun skupni revizijski direktorat izvaja revizije skladnosti in sistemov, tudi glede tveganja dvojnega financiranja.</p>
<b>Mehanizem za okrevalje in odpornost</b>	<p>Za mehanizem za okrevalje in odpornost sta pristojna Generalni direktor za ekonomske in finančne zadeve (<b>GD ECFIN</b>) ter <b>projektna skupina za okrevalje in odpornost</b> pri Generalnem sekretariatu.</p> <p>Komisija je ocenila, ali naj bi kontrolni sistemi, opisani v načrtih za okrevalje in odpornost, uspešno preprečevali dvojno financiranje in ali ocenjeni stroški ukrepov niso bili kriti z drugimi sredstvi EU. Izvaja revizije sistemov glede zaščite finančnih interesov EU ter revizije glede mejnikov in ciljev.</p>
<b>Instrument za povezovanje Evrope</b>	<p>Komisija Instrument za povezovanje Evrope izvaja prek svojega Generalnega direktorata za mobilnost in promet (<b>GD MOVE</b>), Generalnega direktorata za energijo (<b>GD ENER</b>) ter Generalnega direktorata za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo (<b>GD CNECT</b>), pa tudi svoje Evropske izvajalske agencije za podnebje, infrastrukturo in okolje (<b>CINEA</b>) ter Evropske izvajalske agencije za zdravje in digitalno tehnologijo (<b>HADEA</b>).</p> <p>Agencija CINEA tveganje dvojnega financiranja obravnava predhodno med ocenjevanjem prijav projektov in pred izvršitvijo plačil upravičencem, pa tudi naknadno med revizijami zakonitosti in pravilnosti projektnih odhodkov.</p>

## Priloga III – Pristop držav članic in Komisije k odpravljanju dvojnega financiranja za sklade kohezijske politike, mehanizem za okrevanje in odpornost ter Instrument za povezovanje Evrope

Na ravni držav članic	
<b>Kohezija</b>	Če organ upravljanja odkrije primer dvojnega financiranja, je treba od upravičenca izterjati neupravičeno izplačilo <sup>70</sup> . Če primer odkrije samo revizijski organ, mu je treba priložiti tudi finančni popravek <sup>71</sup> .
<b>Mehanizem za okrevanje in odpornost</b>	Če primer dvojnega financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost odkrije država članica, bi moral izvajalski organ od upravičenca izterjati neupravičeno izplačani znesek ter primer v svoji izjavi o upravljanju prijaviti Komisiji <sup>72</sup> .
<b>Instrument za povezovanje Evrope</b>	Države članice niso vključene v obravnavanje primerov dvojnega financiranja.

Na ravni Komisije	
<b>Kohezija</b>	V primerih dvojnega financiranja lahko Komisija plačila začasno ustavi, če pa država članica ne sprejme popravljalnega ukrepa, bi morala izvesti finančni popravek v višini zneska neupravičenega odhodka. Pri resnih pomanjkljivostih v sistemih držav članic za upravljanje in kontrolo bi morala izvesti tudi pavšalne popravke v višini 5 %, 10 %, 25 % ali 100 % zadevnih odhodkov <sup>73</sup> .

<sup>70</sup> Člen 69(2) in člen 74(1) [uredbe o skupnih določbah](#).

<sup>71</sup> Člen 69(2), člen 77(3) in člen 103 [uredbe o skupnih določbah](#) in Priloga XX k tej uredbi.

<sup>72</sup> Člen 22 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#). Člen 4(2) in člen 11(1) in (2) finančnega sporazuma ter Priloga I k temu sporazumu.

<sup>73</sup> Člena 97 in 104 [uredbe o skupnih določbah](#).

Na ravni Komisije	
<b>Mehanizem za okrevanje in odpornost</b>	<p>Vsak primer dvojnega financiranja je resna kršitev obveznosti iz finančnega sporazuma, zaradi katere bi bilo treba nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost zmanjšati za zadevni znesek<sup>74</sup>.</p> <p>Komisija lahko pri pomanjkljivostih v kontrolnih sistemih držav članic, kar vključuje pomanjkljivosti pri kontrolah dvojnega financiranja, uporabi pavšalno 5-, 10-, 25- ali 100-odstotno znižanje nepovratnih sredstev, odvisno od resnosti pomanjkljivosti<sup>75</sup>.</p>
<b>Instrument za povezovanje Evrope</b>	<p>Komisija neupravičene odhodke, na katere vpliva dvojno financiranje, izterja neposredno od upravičencev<sup>76</sup>.</p>

<sup>74</sup> Člen 4(2) in člen 19(2)(a) finančnega sporazuma.

<sup>75</sup> Člen 4(2) in člen 19(2)(b) finančnega sporazuma.

<sup>76</sup> Uvodni izjavi 51 in 57 ter člen 13 [uredbe o Instrumentu za povezovanje Evrope](#).

## Priloga IV – Relevantne publikacije Sodišča

<b>Letna poročila</b>	
Letno poročilo za leto 2013	Poglavje 10
Letno poročilo za leto 2016	Poglavje 3
Poročilo Evropskega računskega sodišča o smotrnosti izvrševanja proračuna EU – stanje ob koncu leta 2019	
Letno poročilo za leto 2022	Poglavji 6 in 11
Letno poročilo za leto 2023	Poglavji 6 in 11
<b>Posebna poročila</b>	
Posebno poročilo 24/2021	Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire
Posebno poročilo 21/2022	Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo
Posebno poročilo 07/2023	Zasnova kontrolnega sistema Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost – Načrtovano je sicer obsežno delo, vendar v novem izvedbenem modelu ostaja vrzel v zagotovilih in odgovornosti na ravni EU
Posebno poročilo 26/2023	Okvir za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost – Orodje za merjenje napredka pri izvajanju, ki pa ne zadostuje za spremljanje smotrnosti
Posebno poročilo 13/2024	Črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost – Sredstva se črpajo z zamudami in še vedno obstajajo tveganja, da ukrepi ne bodo dokončani in zato tudi cilji mehanizma za okrevanje in odpornost ne bodo doseženi
Posebno poročilo 14/2024	Zeleni prehod – Nejasen prispevek mehanizma za okrevanje in odpornost
<b>Pregledi</b>	
Pregled 05/2018	Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020 (informativni dokument)
Pregled 08/2019	Zagotavljanje smotrnosti na področju kohezije (Informativni dokument)

Pregled 01/2023	Financiranje EU v okviru kohezijske politike ter mehanizma za okrevanje in odpornost: primerjalna analiza
Pregled 03/2024	Pregled okvira zagotovil in ključnih razlogov za napake pri porabi za kohezijo za obdobje 2014–2020
<b>Mnenja</b>	
Mnenje 01/2017	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije
Mnenje 06/2018	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume
Mnenje 06/2020	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost
Mnenje 04/2022	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi Uredbe (EU) 2021/1060, Uredbe (EU) 2021/2115, Direktive 2003/87/ES in Sklepa (EU) 2015/1814

## Kratice

**ESRR:** Evropski sklad za regionalni razvoj

**ESS:** Evropski socialni sklad

**IPE:** Instrument za povezovanje Evrope

**OP:** operativni program



# Glosar

**Arachne:** orodje za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja, ki ga je razvila Komisija za podporo organom upravljanja pri izvrševanju in upravljanju skladov ESI in skladov skupne kmetijske politike.

**Cilj:** kvantitativno merilo napredka države članice pri dokončanju specifične reforme ali naložbe v njenem načrtu za okrevanje in odpornost.

**Dodatnost:** načelo, v skladu s katerim mora financiranje EU, zlasti v okviru skladov kohezijske politike, tekočo nacionalno porabo dopolnjevati in ne nadomeščati. V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost pa je to horizontalno načelo, da so lahko reforme in naložbe v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost upravičene do drugih sredstev EU, če ne krijejo istih stroškov kot podpora v okviru navedenega mehanizma.

**Financiranje, ki ni povezano s stroški:** model izvajanja financiranja na podlagi izpolnjevanja zakonskih pogojev ali doseganja rezultatov in ne na podlagi dejanske porabe.

**Finančna uredba:** glavni sklop pravil za pripravo in porabo proračuna EU ter s tem povezane procese, kot so notranja kontrola, poročanje, revizija in razrešnica.

**Izjava o upravljanju:** izjava, ki je priložena zahtevku države članice za plačilo ter potrjuje, da so bili pogoji za prejem plačila izpolnjeni, da so vse podporne informacije popolne in točne ter da je država članica pridobila zagotovilo, da so bila upoštevana vsa veljavna pravila.

**Izložek:** nekaj, kar je bilo proizvedeno ali doseženo s projektom, na primer izvedba tečaja usposabljanja ali gradnja ceste.

**Kohezijska politika:** politika EU, katere cilj je zmanjšati ekonomske in socialne razlike med regijami in državami članicami s spodbujanjem ustvarjanja delovnih mest, konkurenčnosti podjetij, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja ter čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.

**Mehanizem za okrevanje in odpornost:** mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za zeleno in digitalno prihodnost.

**Mejnik:** kvalitativno merilo napredka države članice pri dokončanju reforme ali naložbe v njenem načrtu za okrevanje in odpornost.

**Načrt za okrevalje in odpornost:** dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru mehanizma za okrevalje in odpornost.

**Neposredno upravljanje:** upravljanje sklada ali programa EU, ki ga, drugače kot pri deljenem upravljanju, izvaja samo Komisija.

**Operativni program:** osnovni okvir za izvajanje kohezijskih projektov, ki jih financira EU v določenem obdobju. Odraža prioritete in cilje, določene v partnerskih sporazumih med Komisijo in posameznimi državami članicami.

**Organ upravljanja:** (javni ali zasebni) nacionalni, regionalni ali lokalni organ, ki ga država članica pooblasti za upravljanje programa, ki ga financira EU.

**Povračilo na podlagi stroškov:** povračilo upravičenih stroškov, ki so dejansko nastali upravičencu in so utemeljeni z dokazili.

**Revizijski organ:** neodvisen nacionalni subjekt, pristojen za revidiranje sistemov in operacij programa porabe EU.

**Rezultat:** takojšnji učinek projekta ali programa po njegovem zaključku, kot sta izboljšana zaposljivost udeležencev tečajev ali boljši dostop po izgradnji nove ceste.

**Skladi kohezijske politike:** skladi EU, namenjeni podpiranju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije po vsej EU. V obdobju 2021–2027 so bili to Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad. V obdobju 2021–2027 so to Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod. Slednji ni zajet v tem poročilu.

**Smotrnost:** merilo za to, kako dobro je ukrep, projekt ali program, ki ga je financirala EU, dosegel svoje cilje in zagotovil najboljšo stroškovno učinkovitost.

**Ukrep brez stroškov:** ukrep iz mehanizma za okrevalje in odpornost, za katerega država članica ne zagotovi ocene stroškov in ki ne prispeva k ocenjenim skupnim stroškom načrta navedene države članice za okrevalje in odpornost.

**Uredba o skupnih določbah:** uredba, v kateri so določena pravila, ki se uporabljajo za osem skladov EU, vključno s štirimi skladi kohezijske politike. Sedanja uredba zajema obdobje 2021–2027.

## Odgovori Komisije

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

## Časovnica

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

## Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, ki je revizijo tudi vodila. Pri reviziji so sodelovali vodja njenega kabineta Eric Braucourt in ataše v njenem kabinetu Guido Fara, vodilni upravni uslužbenec Friedemann Zippel, vodja naloge Cristina Jianu, namestnika vodje naloge Marion Boulard in Michele Zagordo, revizorja Marcel Bode in Tomas Krajtl, ter revizor informacijskih sistemov Christos Aspris. Paola Magnanelli, Michael Pyper in Fayçal Reghif so zagotovili jezikovno podporo, podporo pri grafičnem oblikovanju pa Alexandra Mazilu.



*Od leve proti desni:* Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo in Guido Fara.

# AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

## Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-3131-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/0403708	QJ-01-24-006-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3132-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/6812154	QJ-01-24-006-SL-N

Z mehanizmom za okrevanje in odpornost (RRF) je bila prvič doslej v velikem obsegu uvedena finančna podpora EU brez povezave z dejanskimi stroški, s katero naj bi se hkrati dosegli rezultati in poenostavilo izvajanje. Sodišče je v tej reviziji ocenilo sisteme Komisije in držav članic za preprečevanje dvojnega financiranja med mehanizmom za okrevanje in odpornost na eni strani ter skladi kohezijske politike in Instrumentom za povezovanje Evrope na drugi. Glede na to, da so za kohezijske cilje na voljo največji zneski financiranja EU doslej, je Sodišče zaključilo, da je zaradi uporabe financiranja, ki ni povezano s stroški, prišlo do večjega tveganja dvojnega financiranja. Glede na slabosti kontrolnega okolja je ugotovilo, da je dvojno financiranje težko odkriti. Na podlagi tega je pripravilo priporočila, ki naj bi pripomogla k zaščiti finančnih interesov EU.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/contact](https://eca.europa.eu/sl/contact)

Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors