EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.2.2024
COM(2024) 82 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Krepitev EU z ambicioznimi reformami in naložbami

{SWD(2024) 70 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Krepitev EU z ambicioznimi reformami in naložbami

To sporočilo označuje konec prve polovice obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je bil vzpostavljen februarja 2021 kot odziv na gospodarske in socialne posledice pandemije COVID-19, je osrednji del instrumenta EU za okrevanje NextGenerationEU. Trajal naj bi do konca leta 2026 ter je edinstven po obsegu in ambicijah. Njegova cilja sta pomagati državam članicam, da okrevajo in se še okrepijo po uničujočih gospodarskih in socialnih posledicah pandemije, ter okrepiti odpornost EU in zagotoviti, da bodo naša gospodarstva in družbe primerni za prihodnost, zlasti s podpiranjem zelenega in digitalnega prehoda. Mehanizem za okrevanje in odpornost je prvi veliki program financiranja EU, ki temelji na smotrnosti, pri čemer se državam članicam izplačajo sredstva glede na napredek v zvezi z ambicioznimi reformami in naložbami, navedenimi v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost. Te reforme in naložbe morajo biti skladne s prednostnimi nalogami EU, opredeljenimi v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost, ter obravnavati nacionalne izzive, opredeljene v evropskem semestru za usklajevanje ekonomskih politik in politik zaposlovanja na podlagi priporočil za posamezne države.

Države članice so v treh letih od začetka veljavnosti uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost strateško uporabljale mehanizem za napredek pri svojih programih reform in naložb ter reševanje dolgotrajnih in novih izzivov. 225 milijard EUR je bilo že izplačanih, za približno 75 % mejnikov in ciljev, ki naj bi bili izpolnjeni do konca leta 2023, pa je Komisija že ocenila, da so zadovoljivo izpolnjeni, oziroma so države članice sporočile, da so jih izpolnile. Poleg tega so države članice s svojimi načrti za okrevanje in odpornost dosegle znaten napredek pri obravnavanju priporočil za posamezne države, izdanih v okviru evropskega semestra.

Mehanizem za okrevanje in odpornost učinkovito podpira gospodarsko okrevanje v EU. Po ocenah približno polovica povečanja javnih naložb, predvidenega v EU med letoma 2019 in 2025, izhaja iz naložb, ki se financirajo iz proračuna EU, zlasti mehanizma za okrevanje in odpornost[1]. Modeliranje Komisije[2] kaže, da bi se lahko z instrumentom NextGenerationEU[3]

---

[1] Glej evropsko gospodarsko napoved iz jeseni 2023, na voljo na spletni povezavi: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en.

Mehanizem za okrevanje in odpornost ter skladi kohezijske politike so skupaj glavni vir financiranja naložb v okviru proračuna EU.

[2] QUEST je globalni makroekonomski model, ki ga Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve (GD ECFIN) uporablja za analizo in raziskave makroekonomske politike; glej https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Za dodatne informacije o rezultatih modela QUEST v zvezi z makroekonomskimi učinki mehanizma za okrevanje in odpornost glej delovni dokument služb Komisije o vmesni oceni mehanizma za okrevanje in odpornost.

[3] Skupni proračun instrumenta NextGenerationEU znaša 806,9 milijarde EUR (cene iz leta 2021), od tega je 723,8 milijarde EUR namenjenih mehanizmu za okrevanje in odpornost (nepovratna sredstva in posojila). Drugi upravičenci instrumenta NextGenerationEU so mehanizem REACT-EU, s katerim so bili programi kohezijske politike za obdobje 2014–2020 dopolnjeni s 50,6 milijarde EUR, Sklad za pravični prehod (10,9 milijarde EUR), Sklad za razvoj

realni BDP EU leta 2026 povečal za do 1,4 % v primerjavi s scenarijem brez instrumenta NextGenerationEU. Simulacije modela kažejo tudi znatno kratkoročno povečanje zaposlenosti v EU (za do 0,8 %). Srednjeročno naj bi to spremljale vztrajno višje realne plače, kar odraža morebitno povečanje produktivnosti zaradi naložb, ki jih zagotovijo države članice. Po predvidevanjih bo med četrtino in tretjino skupnega ocenjenega učinka mehanizma za okrevanje in odpornost na BDP posledica pozitivnih učinkov prelivanja med državami članicami, ki nastanejo zaradi sočasnega izvajanja naložb v vseh državah članicah.

Mehanizem za okrevanje in odpornost se je izkazal za prilagodljiv instrument, ki državam članicam pomaga pri spoprijemanju z novimi izzivi in okoliščinami. Neizzvana agresija Rusije proti Ukrajini je povzročila nepredstavljive težave v Ukrajini ter motnje na svetovnem energetskem trgu in v dobavni verigi. Hitro naraščajoče cene energije in potrošniškega blaga, kakršnih že desetletja ni bilo, so številnim gospodinjstvom po vsej Evropi povzročile krizo življenjskih stroškov, najbolj pa so prizadele ranljiva gospodinjstva. V okviru tega so lahko države članice zahtevale spremembe svojih obstoječih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi se upoštevale nove, objektivne okoliščine, kot so visoka inflacija in motnje v dobavni verigi. Poleg tega so lahko države članice v okviru načrta REPowerEU izkoristile dodatna sredstva za uvedbo poglavij REPowerEU ter spodbujanje reform in naložb za diverzifikacijo oskrbe EU z energijo, pospešitev zelenega prehoda in zagotavljanje podpore ranljivim gospodinjstvom.

Komisija ob koncu prve polovice izvajanja tega edinstvenega in časovno omejenega instrumenta objavlja vmesno oceno. V skladu z zahtevami uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost je v vmesni oceni na podlagi razpoložljivih dokazov ocenjena uspešnost mehanizma glede na njegove cilje. Pri tem se upošteva pet meril za ocenjevanje uspešnosti, učinkovitosti, ustreznosti, skladnosti in evropske dodane vrednosti. Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu sporočilu, vsebuje dodatne podrobnosti o vmesni oceni Komisije. Ocena temelji na različnih virih, vključno z neodvisno študijo, ki jo je izvedel konzorcij zunanjih izvajalcev in je objavljena vzporedno, ter obsežnimi posvetovanji[4].

V tem sporočilu so predstavljeni glavni vpogledi iz vmesne ocene in pregled izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. V oddelku 1 je ocenjen do zdaj doseženi napredek pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost s poudarkom na konkretnih rezultatih, doseženih na terenu. V oddelku 2 je predstavljeno, kaj deluje dobro in kaj bi bilo mogoče izboljšati, opredeljena pa so tudi ključna spoznanja, pridobljena do zdaj. Oddelek 3 vsebuje povzetek in zaključek, pri čemer so predstavljeni nadaljnji koraki.

podeželja (8,1 milijarde EUR), InvestEU (6,1 milijarde EUR), Obzorje Evropa (5,4 milijarde EUR) in rescEU (2 milijardi EUR).

4 Mehanizem za okrevanje in odpornost (2020–2024) – vmesna ocena (europa.eu).

1. **Pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost je bil dosežen viden napredek**

1.1. Izvajanje je prineslo oprijemljive rezultate v državah članicah

Države članice izvajajo reforme in naložbe iz svojih načrtov za okrevanje in odpornost. Komisija je do konca leta 2023 za več kot 1 150 mejnikov in ciljev že ocenila, da so zadovoljivo izpolnjeni[5]. Izpolnjevanje mejnikov in ciljev je prineslo konkretne rezultate na terenu z jasnimi znaki, da mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja resnične spremembe po vsej EU. To je ponazorjeno v okviru 1 z zgovornimi primeri naložb in reform z oprijemljivim napredkom, ki je že bil dosežen na terenu, na primer v zvezi z agresivnim davčnim načrtovanjem, enakim dostopom do izobraževanja, socialnim vključevanjem ter podpiranjem trajnostne mobilnosti in prometa.

Okvir 1: Mehanizem za okrevanje in odpornost prinaša oprijemljive rezultate na terenu

Ciper je okrepil svoja prizadevanja pri obravnavanju agresivnega davčnega načrtovanja. *Za zagotovitev obdavčitve plačil večnacionalnih podjetij v tujino je Ciper sprejel reformo, s katero je uvedel davčni odtegljaj na plačila v „nekooperativne“ jurisdikcije. To je pomemben korak, s katerim se bodo postavili temelji za prihodnje ukrepe v zvezi s tem vprašanjem.*

Bolgarija je sprejela ukrepe za izboljšanje ustreznosti in pokritosti svoje sheme minimalnega dohodka*. Bolgarija je s sprejetjem zakonodajnih sprememb uvedla postopno zvišanje dohodkovnih pragov med letoma 2022 in 2024 za vse potencialne upravičence do sheme minimalnega dohodka. To je pomemben korak pri reševanju dolgotrajnih socialnih izzivov v državi.*

Avstrija je uvedla t. i. „KlimaTicket“ za olajšanje in zagotovitev cenovne dostopnosti podnebju prijazne mobilnosti. *S tem je uvedla enotno pavšalno vozovnico za skoraj neomejen javni prevoz po vsej Avstriji in znižala cene za študente, starejše, invalide in družine. Od uvedbe oktobra 2021 je podnebne vozovnice kupilo že več kot 260 000 Avstrijcev.*

Litva je sprejela program napredka za šole tisočletja, da bi reorganizirala in izboljšala šolsko infrastrukturo, litovskim otrokom pa zagotovila enak dostop do izobraževanja. *Cilj programa je zagotoviti, da imajo vsi otroci dostop do visokokakovostnih šol, ne glede na okolje, iz katerega prihajajo. To je ključno, saj se Litva spopada z razlikami med mesti in podeželjem ter socialno-ekonomsko vrzeljo v rezultatih izobraževanja, ki je nad povprečjem EU. Program bo izvajalo vsaj 80 % litovskih občin, s čimer se bo do konca junija 2026 zagotovila podpora 150 šolam.*

[5] Ko države članice predložijo zahtevke za plačilo, Komisija oceni predložene dokaze in ugotovi, ali so izpolnjene zahteve ustreznih mejnikov in ciljev iz Priloge k Izvedbenemu sklepu Sveta. To je predpogoj za izplačilo sredstev.

V skladu z doseženim napredkom in doseženimi rezultati je bilo v podporo gospodarstvom EU izplačanih 225 milijard EUR. Skoraj 67 milijard EUR je bilo izplačanih v obliki predhodnega financiranja, kar je pripomoglo k ublažitvi kratkoročnih posledic krize za proračune držav članic in zagonu izvajanja[6]. Poleg tega je bilo 157,2 milijarde EUR izplačanih, ko so bili mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, kar je odražalo napredek pri reformah in naložbah na terenu. Velik del teh izplačil je povezan z napredkom, doseženim pri izvajanju reform, ki so se namenoma prednostno izvajale, da bi se postavili temelji za uspešne naložbe v drugi polovici življenjske dobe mehanizma za okrevanje in odpornost.

Za približno 75 % mejnikov in ciljev, ki naj bi bili izpolnjeni do konca leta 2023, je Komisija že ocenila, da so izpolnjeni, oziroma so države članice že sporočile, da so jih izpolnile[7]. Tudi države članice, ki do zdaj še niso predložile zahtevkov za plačilo niti niso prejele sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, so že dosegle napredek pri izvajanju reform in naložb iz njihovih načrtov za okrevanje in odpornost.

1.2. Vsi načrti so bili revidirani, da bi se čim bolj povečal učinek mehanizma za okrevanje in odpornost v spreminjajočih se okoliščinah

Države članice so se v letu 2023 sočasno osredotočile na to, da bi svoje načrte za okrevanje in odpornost prilagodile za reševanje novih izzivov ter napredovale pri njihovem izvajanju. Zaradi višjih cen energije, visoke inflacije in motenj v dobavni verigi, ki jih je povzročila neizzvana vojna agresija Rusije proti Ukrajini, v nekaterih primerih pa naravne nesreče, so države članice težko izvedle nekatere reforme in naložbe iz svojega načrta za okrevanje in odpornost. Komisija je države članice[8] podprla pri njihovih prizadevanjih za ublažitev teh zunanjih ovir ter revizijo ustreznih ukrepov iz njihovih načrtov za okrevanje in odpornost z uporabo prožnosti, določene v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Ob revizijah so bili načrti za okrevanje in odpornost tudi posodobljeni, da bi se upoštevala revidirana dodelitev finančnih sredstev državam članicam[9] in izkoristila preostala podpora v obliki posojil[10], ki je na voljo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

Z revizijami načrtov za okrevanje in odpornost se je zagotovilo, da so še naprej ambiciozni in primerni za svoj namen. Leta 2023 so bili posodobljeni vsi načrti za okrevanje in odpornost, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena kakovosti ukrepov, pa tudi njihovi stopnji zrelosti in obdobju njihovega izvajanja glede na časovno omejeno naravo mehanizma za okrevanje in odpornost. Zaveze, ki jih zaradi objektivnih okoliščin ni bilo več mogoče izpolniti, so bile prilagojene in v številnih primerih nadomeščene s primernejšimi alternativami, pri čemer so prvotne ambicije načrta za okrevanje in odpornost ostale nespremenjene. Široko področje uporabe mehanizma za okrevanje in odpornost je državam

---

6 Od 67 milijard EUR v obliki predhodnega financiranja je bilo 10,4 milijarde EUR izplačanih konec leta 2023 in na začetku leta 2024 po odobritvi poglavij REPowerEU.

7 Države članice same sporočajo podatke o izpolnjenih mejnikih in ciljih v okviru polletnega poročanja.

8 Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost – Evropska komisija (europa.eu).

9 V skladu s členom 11(2) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost je bil najvišji finančni prispevek za nepovratno finančno podporo za vsako državo članico posodobljen junija 2022 na podlagi podatkov Eurostata o realizaciji spremembe rasti realnega BDP za leto 2020 in skupne spremembe realnega BDP za obdobje 2020–2021.

10 Države članice so lahko zaprosile za (dodatno) podporo v obliki posojila do 31. avgusta 2023, kot je določeno v členu 14(2) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Od skupnih sredstev v višini 385,8 milijarde EUR, ki so na voljo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost za podporo v obliki posojil, je bilo do konca leta 2023 dodeljenih skoraj 291 milijard EUR.

članicam zagotovilo potrebno prožnost pri dodeljevanju sredstev glede na njihove razvijajoče se prednostne naloge v skladu s cilji mehanizma. V okviru 2 so navedeni primeri, kako se je z revizijami do najvišje mere povečal učinek mehanizma za okrevanje in odpornost na področjih, kot je preprečevanje nesreč, kakovost javnih storitev ali finančni instrumenti za podporo MSP.

Z revizijami se je obseg podpore EU državam članicam znatno povečal. Leta 2023 je bilo gospodarstvom EU zagotovljenih skoraj 150 milijard EUR finančne podpore, in sicer z dodatnimi nepovratnimi sredstvi za poglavja REPowerEU in s posojili v višini 125,5 milijarde EUR. Velika uporaba podpore v obliki posojil dokazuje stalno privlačnost mehanizma za okrevanje in odpornost kot instrumenta za podporo in preoblikovanje gospodarstev EU za prihodnost. Če bodo izpolnjeni vsi mejniki in cilji, bo mehanizem za

Okvir 2: Načrti za okrevanje in odpornost so bili revidirani, da bi se čim bolj povečal njihov učinek v spreminjajočih se okoliščinah

Slovenija je zaprosila za dodatno podporo v obliki posojil za odpravo uničujočih posledic poplav, ki so državo prizadele avgusta 2023. *Z dodatnimi posojili se bo dodatno podprla odpornost Slovenije proti učinkom podnebnih sprememb in spodbudil njen zeleni prehod, na primer z naložbami v trajnostno prenovo stavb in obnovo dveh regionalnih železniških prog, ki so jih prizadele poplave in nevihte.*

Italija je uvedla ciljno usmerjene ukrepe za okrepitev orodij za zmanjšanje zaostankov v civilnem pravosodnem sistemu. *To vključuje ukrepe za okrepitev urada za sojenje in vzpostavitev shem spodbud za sodne urade, da bi dosegli cilje glede zmanjšanja števila nerešenih zadev. Končni cilj je ustvariti podjetjem prijaznejše okolje, pritegniti več naložb in spodbujati rast.*

Hrvaška je uporabila dodatno podporo v obliki posojil za obravnavanje učinkov visoke inflacije na projekt v zvezi z javnim vodovodnim omrežjem. *Zaradi višjih cen gradnje je del cilja za izgradnjo ali obnovo javnega vodovodnega omrežja postal nedosegljiv. Vendar se je Hrvaška odločila, da bo zaprosila za dodatno podporo v obliki posojila, da bi lahko krila višje stroške gradnje in celo povečala ambicioznost ukrepa. Tako je bil končni cilj v revidiranem načrtu za okrevanje in odpornost povečan z 956 na 1 087 kilometrov zgrajenega ali obnovljenega javnega vodovodnega omrežja. S tem se bo še povečalo število državljanov, ki imajo boljši dostop do oskrbe z vodo.*

Španija je vključila finančne instrumente za izboljšanje dostopa MSP do financiranja. *Ker imajo MSP ključno vlogo v španskem gospodarskem okolju, je Španija zaprosila za dodatna posojila za izboljšanje dostopa MSP do kapitalskih trgov in spodbujanje zasebnih naložb, zlasti za MSP, ki delujejo v zelenem in digitalnem sektorju.*

okrevanje in odpornost gospodarstvom EU zagotovil finančno podporo v skupnem znesku 650 milijard EUR[11].

1.3. Načrt REPowerEU bo dodatno pospešil zeleni prehod

Mehanizem za okrevanje in odpornost pomaga pospešiti zeleni prehod EU. V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost je treba v vseh načrtih za okrevanje in odpornost vsaj 37 % skupnih dodeljenih sredstev nameniti za ukrepe, ki podpirajo zeleni prehod. Vse države članice so ta cilj presegle (v povprečju so namenile 40 %), pri čemer so nekatere za podnebne cilje namenile več kot 50 % svojega celotnega načrta. Skupni odhodki za podnebne ukrepe po ocenah znašajo približno 275 milijard EUR. Ob tem je treba pri vseh ukrepih, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, spoštovati načelo, da se ne škoduje bistveno, zaradi česar je ta mehanizem prvi instrument EU, pri katerem je to načelo horizontalno splošno merilo za upravičenost. Poleg tega mehanizem za okrevanje in odpornost skupaj z Evropskim socialnim skladom plus in Skladom za pravični prehod podpira politike zaposlovanja in socialne politike, s čimer prispeva k pravičnemu zelenemu prehodu.

Načrt REPowerEU dodatno prispeva k varčevanju z energijo, pospešitvi proizvodnje čiste energije in diverzifikaciji oskrbe EU z energijo. Marca 2023 je začela veljati spremenjena uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost, v skladu s katero morajo države članice v svoje načrte za okrevanje in odpornost vključiti poglavja REPowerEU. Od takrat je bilo odobrenih 23 poglavij REPowerEU[12]. Vključujejo reforme in naložbe, ki bodo pripomogle k varčevanju z energijo, prispevale k proizvodnji energije iz obnovljivih virov in zmanjšale našo odvisnost od ruskih fosilnih goriv z vzpostavitvijo odpornejših energetskih omrežij.

Na podlagi poglavij REPowerEU bo za pospešitev zelenega prehoda namenjenih dodatnih 60 milijard EUR. Od tega 40 milijard EUR predstavljajo na novo zahtevana posojila za poglavja REPowerEU, preostanek pa dodatna nepovratna sredstva za ukrepe REPowerEU, dodeljena iz sredstev v okviru sistema trgovanja z emisijami in rezerve za prilagoditev na brexit. Reforme in naložbe, uvedene s poglavji REPowerEU, dopolnjujejo in pospešujejo tiste, ki so že vključene v načrte za okrevanje in odpornost. V okviru 3 so navedeni primeri, kako poglavja REPowerEU pospešujejo zeleni prehod. Z ukrepi REPowerEU se bodo zagotovile znatne naložbe, na primer za uvedbo zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, vključno s tehnologijami, ki so nedavno postale dovršene, kot je vetrna energija na morju, namestitev zmogljivosti za shranjevanje električne energije, razogljičenje sistemov ogrevanja, razvoj zmogljivosti za proizvodnjo vodika ter podporo ukrepom za zmanjšanje energetske revščine. Poleg tega so države članice v svoja poglavja REPowerEU vključile ambiciozne reforme, na primer za poenostavitev upravnih postopkov in olajšanje uvajanja obnovljivih virov energije ali za razvoj zelenih spretnosti, ki bi morale olajšati prehod za delavce in MSP.

[11] Do konca leta 2023 (rok za dodelitev sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, povezanih z instrumentom NextGenerationEU) je bilo gospodarstvom EU dodeljenih skoraj 650 milijard EUR finančne podpore. To vključuje 357 milijard EUR v obliki nepovratnih sredstev in 291 milijard EUR v obliki posojil.

[12] Preostale štiri države članice (Bolgarija, Nemčija, Irska in Luksemburg) Komisiji še niso predložile poglavja REPowerEU.

Načrt REPowerEU bo spodbujal tudi cilje industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora[13] ter zagotovil spodbudnejše okolje za povečanje konkurenčnosti industrije EU in proizvodne zmogljivosti industrij neto ničelnih tehnologij. Načrte za okrevanje in odpornost, vključno z njihovimi novimi poglavji REPowerEU, je mogoče in bi bilo treba uporabljati za podporo proizvodnji čistih tehnologij. Naložbe ali reforme, ki so neposredno usmerjene v neto ničelno industrijo, izvajajo na primer Španija, Hrvaška, Italija, Poljska oziroma Portugalska. Podporo razogljičenju industrije zagotavljajo na primer Belgija, Nemčija, Grčija, Francija, Madžarska, Italija, Portugalska oziroma Slovenija. Na splošno bo za podporo

[13] Sporočilo Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo | Evropska komisija (europa.eu).

čisti tehnologiji, čisti energiji in razogljičenju evropskih industrij namenjenih skupno 68 milijard EUR iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

Okvir 3: Načrt REPowerEU pospešuje zeleni prehod

Načrti za okrevanje in odpornost s svojo edinstveno kombinacijo reform in naložb znatno prispevajo k razogljičenju evropskega elektroenergetskega sistema. Ob upoštevanju ciljev EU glede doseganja podnebne nevtralnosti do leta 2050 in vmesnega cilja vsaj 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030 ter tekočega dialoga o določitvi cilja zmanjšanja do leta 2040 (glej nedavno sporočilo Komisije o podnebnem cilju za leto 2040, COM(2024) 63 final) bosta za razogljičenje trgov električne energije potrebna tehnološki prehod na obnovljive vire energije ter izgradnja potrebne infrastrukture za zagotovitev energetske varnosti in cenovne dostopnosti za vse državljane. V ta namen so države članice v svoja poglavja REPowerEU vključile dodatne ukrepe.

Razogljičenje in oblikovanje energetskih trgov, ki temeljijo na obnovljivih virih energije: države članice pospešujejo in obsežno uvajajo obnovljive vire energije

- ***Češka*** *je uvedla daljnosežne reforme, s katerimi se bodo odpravile zahteve za dovoljenja za obrate za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov s skupno nameščeno zmogljivostjo do 50 kW, skrajšali postopki izdaje dovoljenj in zagotovila digitalna točka „vse na enem mestu“ za pomoč prosilcem pri postopkih izdaje dovoljenj.*
- ***Belgija*** *bo postavila „energetski otok“ v belgijskem Severnem morju, ki bo omogočil priključitev vsaj 3,15 GW prihodnje vetrne energije na morju na kopensko električno omrežje.*

Zagotavljanje zanesljive oskrbe z energijo in cenovno dostopne energije: države članice zagotovijo varnost energetskih omrežij z izboljšanjem infrastrukture in odpravljanjem ozkih grl

- ***Slovaška*** *bo nadgradila 250 km daljnovodov, s čimer bo okrepila trgovanje z električno energijo s sosednjimi državami članicami in optimizirala uporabo električne energije iz obnovljivih virov.*
- ***Latvija*** *bo povečala zanesljivost in stabilnost oskrbe z energijo, da bi pospešila čezmejni projekt, ki ga trenutno izvajajo Latvija, Litva, Estonija in Poljska ter katerega cilj je zagotoviti sinhronizacijo električnih omrežij baltskih držav z omrežjem celinske Evrope.*

Povečanje konkurenčnosti industrije EU: države članice povečujejo proizvodno zmogljivost industrij neto ničelnih tehnologij

Portugalska *bo podpirala naložbe v projekte za proizvodnjo neto ničelnih tehnologij, da bi povečala konkurenčnost portugalske industrije. Za podporo posameznim podjetjem ali projektom je bilo dodeljenih skupno 50 milijonov EUR za naložbe v tehnologije, usklajene z aktom o neto ničelni industriji, kot so sončna fotovoltaika, vetrna energija na kopnem in na morju ter baterije in shranjevanje.*

1.4. Pričakuje se, da se bodo izvajanje in izplačila v prihodnje okrepila

Izplačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost so se v prvi polovici leta 2023 upočasnila, v zadnjih mesecih pa so se znova okrepila. Države članice so se leta 2023 večinoma osredotočile na revizijo svojih načrtov za okrevanje in odpornost ter dodajanje poglavij REPowerEU, zlasti glede na zgoraj navedene zunanje dogodke, kar je povzročilo upočasnitev predložitve zahtevkov za plačilo. Z napredkom pri revizijah načrtov za okrevanje in odpornost se je predložitev zahtevkov za plačilo v drugi polovici leta 2023 znatno pospešila. Natančneje, med majem in decembrom 2023 je bilo predloženih 26 zahtevkov za plačilo, izplačanih pa je bilo 60,9 milijarde EUR. Večina teh izplačil je bila izvedena v zadnjem četrtletju leta 2023. Do konca leta 2023 je osem držav članic že prejelo več kot 40 % dodeljenih nepovratnih sredstev, skupno pa je bilo izplačanih več kot 34 % skupnih sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost.

Pričakuje se, da se bo ta pozitivni zagon nadaljeval s hitrejšim izvajanjem v drugi polovici življenjske dobe mehanizma za okrevanje in odpornost. Ker je bilo proti koncu leta 2023 predloženih 18 zahtevkov za plačilo, Komisija zdaj ocenjuje več kot 650 mejnikov in ciljev. Če bo ocenila, da so ti mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, bo izplačanih dodatnih 41 milijard EUR, s čimer bodo skupna izplačila do junija 2024 znašala več kot 40 % sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost. Ta zagon naj bi se nadaljeval tudi v drugi polovici leta. Na splošno Komisija glede na sedanje načrtovanje na podlagi informacij, ki so jih predložile države članice, pričakuje, da bo letos prejela več kot 20 dodatnih zahtevkov za plačilo, kar bi ustrezalo izplačilu več kot 100 milijard EUR v letu 2024.

Pričakuje se, da bodo države članice nadaljevale izvajanje, saj mehanizem za okrevanje in odpornost traja do leta 2026. Izvajanje je treba pospešiti za vse reforme in naložbe, vključene v načrte. Z revizijami načrtov leta 2023 so bili postavljeni temelji za to pospešitev.

2. Mehanizem za okrevanje in odpornost je podprl okrevanje ter uvedel inovacije pri porabi EU

2.1. Mehanizem za okrevanje in odpornost učinkovito podpira gospodarsko okrevanje v EU

Čeprav je še prezgodaj za oceno celotnega obsega njegovega učinka, je mehanizem za okrevanje in odpornost utrl pot gospodarskemu okrevanju EU. Odločno in usklajeno ukrepanje na ravni EU v okviru instrumenta NextGenerationEU je bil jasen znak evropske enotnosti, ki je okrepil zaupanje v gospodarstvo in pomagal stabilizirati tržna pričakovanja. Po vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost so države članice leta 2021 izjemno hitro pripravile večino začetnih načrtov za okrevanje in odpornost ter jih tudi začele hitro izvajati. Gospodarska aktivnost se je do tretjega četrtletja 2021 vrnila na raven pred pandemijo. Stopnja zaposlenosti je dosegla rekordno visoko raven, brezposelnost pa se je maja 2023 znižala na rekordno nizko raven približno 6 % in je od takrat ostala blizu teh rekordno nizkih ravni. To je še toliko izrazitejše glede na dva izjemno redka ekonomska šoka, tj. pandemijo COVID-19 in energetsko krizo. Dolgotrajne posledice, ki bi jih lahko imela za trge dela EU, so bile preprečene. Seveda teh pozitivnih gospodarskih in zaposlitvenih rezultatov ni mogoče pripisati izključno mehanizmu za okrevanje in odpornost. Ključno vlogo so imeli tudi drugi instrumenti EU, kot so skladi kohezijske politike ali evropski instrument za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE), ter ukrepi držav članic in drugih institucij EU.

Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja finančno podporo državam članicam, od katerih številne niso imele fiskalnega manevrskega prostora za ublažitev socialnih in gospodarskih posledic krize zaradi COVID-19. Mehanizem za okrevanje in odpornost je zagotovil hiter odziv, pri čemer je bilo v letih 2021 in 2022 izplačanih 56,5 milijarde EUR v obliki predhodnega financiranja, v letu 2023 in po odobritvi poglavij REPowerEU na začetku leta 2024 pa dodatnih 10,4 milijarde EUR v obliki predhodnega financiranja. S tem je bila državam članicam poleg prožnosti in dodatnih sredstev, ki so na voljo v okviru skladov kohezijske politike, zagotovljena hitra in neposredna podpora, kar je imelo ključno vlogo pri stabilizaciji po krizi. S temi izplačili so se zmanjšale nujne potrebe po financiranju v državah članicah, podprlo se je zgodnje ukrepanje za pomoč podjetjem in državljanom, državam članicam pa omogočilo, da izvedejo prepotrebne takojšnje naložbe, ki jih sicer morda ne bi. Znatno zmanjšanje razlik v donosu državnih vrednostnih papirjev v EU po zgodovinskem dogovoru o izdaji skupnih obveznic EU za financiranje instrumenta NextGenerationEU ter mehanizma za okrevanje in odpornost je dodatno prispevalo k zmanjšanju fiskalnega pritiska.

V nasprotju s prejšnjimi krizami so se javne naložbe v EU po pandemiji COVID-19 in energetski krizi ohranile in celo povečale, in sicer s 3,0 % v letu 2019 na pričakovanih 3,3 % v letu 2023. Mehanizem za okrevanje in odpornost je veliko prispeval k temu pozitivnemu rezultatu. Ta spodbudni trend naj bi se nadaljeval v letih 2024 in 2025, saj naj bi se skupni delež javnih naložb do leta 2025 povečal na 3,5 % BDP. V jesenski gospodarski napovedi Komisije[14] je bilo ugotovljeno, da je približno polovica pričakovanega povečanja javnih naložb med letoma 2019 in 2025 povezana z naložbami, ki se financirajo iz proračuna EU, zlasti iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

[14] Jesenska gospodarska napoved 2023: skromno okrevanje po zahtevnem letu – Evropska komisija (europa.eu).

Ekonomski model[15] Komisije nakazuje znatne makroekonomske učinke naložb v okviru instrumenta NextGenerationEU[16]. Model kaže, da bi se lahko z instrumentom NextGenerationEU[17] realni BDP EU leta 2026 povečal za do 1,4 % v primerjavi s scenarijem brez instrumenta NextGenerationEU[18]. To je podobno ocenam drugih organizacij[19]. Poleg tega bi se lahko po ocenah modela zaposlenost v EU z instrumentom NextGenerationEU kratkoročno povečala za do 0,8 %, pri čemer bi se srednjeročno zagotovile vztrajno višje realne plače, ki odražajo morebitno povečanje produktivnosti produktivnih naložb[20].

S sočasnim izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost v vseh državah članicah se bo po ocenah ustvaril znaten pozitivni učinek prelivanja, na podlagi katerega se povprečni BDP poveča v primerjavi z razmerami brez skupnega in usklajenega ukrepanja. Po ocenah ti učinki prelivanja ustvarijo dodano vrednost za EU, ki znaša med četrtino in tretjino skupnega učinka mehanizma za okrevanje in odpornost. Znatni čezmejni učinki prelivanja zaradi naraščajočega povpraševanja v celotnem povezanem gospodarstvu EU po ocenah koristijo vsem državam članicam, skupna spodbuda za naložbe iz mehanizma za okrevanje in odpornost pa podpira tudi navzgor usmerjeno ekonomsko konvergenco v EU. Po predvidevanjih na podlagi rezultatov bodo ti učinki prelivanja koristili zlasti državam članicam s podpovprečnim BDP, saj spodbujajo večjo gospodarsko aktivnost in čezmejno trgovino.

Mehanizem za okrevanje in odpornost je zasnovan tako, da je podpora osredotočena na države članice z nižjimi dohodki in ranljivejše države članice, ki jih je pandemija najbolj prizadela. Ključ za dodelitev mehanizma za okrevanje in odpornost, s katerim se določi, koliko sredstev lahko prejme posamezna država članica, je bil prilagojen takratnim izrednim kriznim razmeram, vključno z znatno negotovostjo glede učinkov, ki jih bo imela še vedno razvijajoča se pandemija po vsej EU. Zato se pri njem upoštevajo socialno-ekonomske razmere na začetku pandemije in okrevanje držav članic po krizi do junija 2022. Hkrati ključ za dodelitev mehanizma za okrevanje in odpornost še vedno močno temelji na logiki ekonomske kohezije, saj se pri njem upoštevajo razlike v BDP na prebivalca med državami članicami. Zato mehanizem pripomore k zmanjševanju gospodarskih razlik ter spodbuja gospodarsko stabilnost in rast, kjer je to najbolj potrebno. Po modeliranju Komisije se bo gospodarska

---

15 Model QUEST (glej opombo 2).

16 Evropska komisija je za oceno makroekonomskega učinka mehanizma za okrevanje in odpornost pripravila stilizirane predhodne ocene makroekonomskega učinka naložb v okviru instrumenta NextGenerationEU. Te simulacije modela niso naknadna ocena dejanskega učinka, temveč predhodna napoved modela, ki temelji na stiliziranih predpostavkah. Kljub temu simulacije, predstavljene v tem sporočilu, vključujejo najnovejše informacije o zahtevkih za posojila, inflaciji ter pričakovanih profilih porabe. Osredotočajo se na naložbe, saj je makroekonomske učinke strukturnih reform veliko težje modelirati. Za več informacij glej zlasti Pfeiffer, P., Varga, J. ter in 't Veld, J., *Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU* (Količinska opredelitev učinkov prelivanja usklajene spodbude za naložbe v EU), Macroeconomic Dynamics (27), 2023, str. 1843–1865. Glej tudi dokument za razpravo Generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 Rezultati modela QUEST so bili izračunani na podlagi naložb v okviru instrumenta NextGenerationEU in ne naložb v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Vendar naložbe (posojila in nepovratna podpora), ki temeljijo na mehanizmu za okrevanje in odpornost, predstavljajo približno 90 % naložb v okviru NextGenerationEU.

18 Za podrobno razpravo o predpostavkah in specifikacijah modela glej Prilogo II k delovnemu dokumentu služb Komisije o vmesni oceni.

19 Glej Mednarodni denarni sklad, Posvetovanje na podlagi člena IV iz leta 2023 Politike euroobmočja (stran 44), julij 2023.

20 Ker se simulacije osredotočajo na javne naložbe (brez spremljajočih reform trga dela), so učinki na zaposlovanje razmeroma kratkotrajni, rast realnih plač pa odraža večino srednje- in dolgoročnih koristi na trgu dela v simulacijah. Nasprotno pa se lahko z reformami, ki so ciljno usmerjene v trge dela in povečanje udeležbe ter so vključene v številne načrte za okrevanje in odpornost, srednje- in dolgoročno dosežeta veliko povečanje zaposlenosti in večja potencialna rast.

proizvodnja leta 2026 v Grčiji povečala za do 4,5 %, na Hrvaškem za več kot 4 %, v Španiji in Bolgariji pa za približno 3,5 %, medtem ko bo povprečni učinek v EU znašal 1,4 %.

2.2. Mehanizem za okrevanje in odpornost ima ključno vlogo pri podpiranju strukturnih reform in skupnih prednostnih nalog politike EU

Eden od najpomembnejših uspehov mehanizma za okrevanje in odpornost je njegova dokazana sposobnost, da spodbuja izvajanje strukturnih reform. S pogojevanjem izplačil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost z izvajanjem skladnih svežnjev naložb in reform so se ustvarile učinkovite spodbude za izvajanje reform. To vključuje zlasti reforme, ki jih EU že več let priporoča v okviru evropskega semestra. V vseh načrtih je bilo treba obravnavati vsa ustrezna priporočila za posamezne države ali pomemben del teh priporočil. Evropsko računsko sodišče (ERS) je potrdilo, da načrti za okrevanje in odpornost prispevajo k obravnavanju pomembnega dela priporočil za posamezne države[21]. V dveh letih pred mehanizmom za okrevanje in odpornost se je delež priporočil za posamezne države za obdobje 2016–2017, pri katerih je bil dosežen vsaj „določen napredek“, povečal le za šest odstotnih točk, in sicer s 53 % leta 2018 na 59 % leta 2020. Za primerjavo, delež priporočil za posamezne države za obdobje 2019–2020, pri katerih je bil dosežen vsaj „določen napredek“, se je povečal za 17 odstotnih točk, in sicer z 52 % leta 2021 pred izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost na skoraj 69 % leta 2023. Največji napredek je bil dosežen na področjih dostopa do financiranja in finančnih storitev, delovanja trga dela, preprečevanja pranja denarja in poslovnega okolja. Z nadaljnjim izvajanjem načrtov v državah članicah, s katerimi se obravnavajo vsa priporočila za posamezne države ali pomemben del teh priporočil, naj bi se napredek pri izvajanju priporočil za posamezne države v prihodnje znatno povečal.

Strukturne reforme in naložbe, podprte z mehanizmom za okrevanje in odpornost, so spodbudile napredek pri skupnih prednostnih nalogah politike in podprle socialno-ekonomsko konvergenco v EU. Reforme in naložbe, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, zlasti spodbujajo zeleni in digitalni prehod ter socialno-ekonomsko konvergenco in izvajanje evropskega stebra socialnih pravic. Mehanizem za okrevanje in odpornost podpira tudi reforme, s katerimi se krepi institucionalna odpornost, na primer za izboljšanje delovanja javnih uprav in uspešnosti pravosodnih sistemov. Primeri ustreznih reform in naložb so predstavljeni v okviru 4. Vključujejo energijsko učinkovitost, digitalne javne storitve, trajnostni promet, raziskave in inovacije, socialno zaščito in dostop do trga dela ter spodbujanje enakosti spolov. V prihodnje bo izvajanje reform in naložb v skladu s prednostnimi nalogami politike EU še naprej ključni cilj okvira politike EU, tudi v okviru fiskalnega nadzora. Komisija je v okviru pregleda fiskalnih pravil EU posebno pozornost namenila vlogi reform in naložb, s katerimi se krepi fiskalna vzdržnost ter obravnavajo prednostne naloge EU in izzivi, značilni za posamezne države.

Med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU obstajajo velike sinergije, zlasti na področju kohezijske politike. Države članice so morale zaradi

[21] Posebno poročilo št. 21/2022 o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost (europa.eu).

vzporednega izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike sprejeti strateške odločitve o tem, katere sklade bodo uporabile za financiranje kvalificiranih naložb. Te odločitve so bile odvisne od področja uporabe in časovnega okvira skladov ter njihovih meril za upravičenost. Več držav članic je izkoristilo možnost financiranja omogočitvenih reform in naložb z mehanizmom za okrevanje in odpornost ter strukturnimi skladi, da bi čim bolj povečale učinek financiranja EU. Na primer, italijanski načrt za okrevanje in odpornost vključuje reformo za izboljšanje uspešnosti javnih naložb v vodni sektor, ki naj bi pomagala odpraviti ovire za naložbe kohezijske politike v trajnostno upravljanje voda. Podobno je Slovaška v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost posodobila svoj pravni okvir, da bi olajšala povezovanje novih obnovljivih virov energije z omrežjem, s čimer bo podprla izvajanje naložb v okviru kohezijske politike za razvoj pametnih energetskih sistemov, omrežij in shranjevanja. Čeprav je še prezgodaj za celovito oceno njihovega učinka na terenu, se pričakuje, da se bodo te sinergije med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU z nadaljnjim napredkom pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike povečale. Za to bo potrebno tudi stalno sodelovanje in usklajevanje med vsemi vključenimi deležniki. Hkrati je osredotočenost na izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost med drugim prispevala k zamudam pri izvajanju strukturnih skladov v nekaterih

državah članicah, poleg tega pa je mogoče še bolj izkoristiti sinergije med mehanizmom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU.

Okvir 4: Mehanizem za okrevanje in odpornost pospešuje uresničevanje prednostnih nalog politike EU

Mehanizem za okrevanje in odpornost s širokim področjem uporabe in velikimi finančnimi sredstvi zagotavlja znatna sredstva za nadaljnje izvajanje skupnih politik EU.

Izboljšanje energijske učinkovitosti stavb *je prednostna naloga EU, da bi dosegli podnebne in okoljske cilje EU, hkrati pa znižali račune za energijo za gospodinjstva in podjetja. Na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost se bo v energijsko učinkovitost in ambiciozne reforme za odpravo upravnih ovir vložilo več kot 102 milijardi EUR.*

- ***Francija je v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost vložila 1,9 milijarde EUR v podporo energetski prenovi socialnih stanovanj in subvencijski shemi „MaPrimeRenov“ za zasebna stanovanja.*** *Na podlagi načrta bo več kot 1,5 milijona gospodinjstev prejelo podporo (od tega jih je 750 000 že prejelo subvencijo) pri delih za energetsko prenovo.* ***Španija*** *bo v povprečju izvedla* ***57 000 prenov stanovanj za povečanje energijske učinkovitosti na leto****. To presega prvotni cilj 50 000 stanovanj na leto, ki je bil določen v španskem nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu.*

Načrti za okrevanje in odpornost bodo znatno podprli ***digitalizacijo javne uprave****. Sedanji cilj EU, kot je določen v programu politike Digitalno desetletje in digitalnem kompasu, je zagotoviti, da bodo do leta 2030 vse ključne javne storitve v celoti dostopne na spletu za vse, vključno z invalidi. Ključne javne storitve bi morale dosegati visoke standarde glede varnosti in zasebnosti. Na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost se bo v digitalizacijo javne uprave vložilo več kot 48 milijard EUR.*

- ***Grčija bo vložila 2,8 milijarde EUR v digitalno preobrazbo svojih subjektov javnega sektorja****. Reforme in naložbe so osredotočene na digitalizacijo arhivov in izboljšane digitalne storitve, vključevanje sodobnih informacijskih sistemov ter večjo interoperabilnost med sistemi in podatki.*

Raziskave in inovacije *so med najmočnejšimi orodji za spodbujanje gospodarstva in konkurenčnosti Unije na svetovni ravni. Za države članice so se redno pripravljala priporočila za posamezne države, da bi se povečala uspešnost politik in naložb v podporo raziskavam in inovacijam. Na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost se bo več kot 47 milijard EUR vložilo v pospešitev razvoja in preoblikovanja sistema raziskav in inovacij v državah članicah ter povečanje podpore ključnim tehnološkim področjem.*

- ***Češka je oddala javna naročila v vrednosti več kot 195 milijonov EUR za izvajanje raziskav in razvoja na področju medicinskih ved.*** *Naročila naj bi petim konzorcijem (ki so jih ustanovile univerze, javne raziskovalne ustanove ter drugi javni in zasebni subjekti) omogočila izvajanje raziskav in razvoja na področju prednostnih medicinskih ved, vključno z raziskavami na področju nalezljivih bolezni, raka, nevroznanosti, presnovnih motenj, bolezni srca in ožilja ter socialno-ekonomskega vpliva bolezni.*

Trajnostna mobilnost *je v središču prednostnih nalog politike EU, promet pa je že dolgo eden od sektorjev, ki jih je najtežje razogljičiti. Na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost se bo več kot 38 milijard EUR vložilo v železniško infrastrukturo in omrežja. Z ukrepi se na podlagi razširitve omrežja TEN-T izboljšuje tudi železniška povezljivost v Evropi. Številne države članice podpirajo to razširitev z uvedbo evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa (ERTMS), s katerim se bosta povečali varnost in interoperabilnost vlakov v Evropi.*

- ***Italija*** *na podlagi svojega načrta za okrevanje in odpornost* ***uvaja ERTMS na 2 800 km prog****, da bi izpolnila svoje cilje iz evropskega načrta za uvedbo ERTMS. V* ***Nemčiji*** *načrt za okrevanje in odpornost podpira* ***digitalizacijo železnic za poznejše različice ERTMS****.*

Socialna zaščita: *Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic, ki ga je Komisija objavila marca 2021, med drugim določa nadaljnje ukrepe za krepitev in posodobitev sistemov socialne zaščite. Vključuje krovni cilj za zmanjšanje števila ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost. Na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost se bo več kot 14,1 milijarde EUR vložilo v socialno zaščito, in to poleg zneskov, namenjenih v okviru druge porabe EU.*

- ***Hrvaška uvaja reformo in naložbo za zagotavljanje socialnega mentorstva posameznikom, ki jim grozi diskriminacija ali so v marginaliziranem položaju v družbi****. S temi ukrepi se bo uvedlo novo, individualizirano mentorstvo v centrih za socialno varstvo. Ta nova storitev bo osredotočena na vključevanje invalidov, žrtev nasilja, brezdomcev, migrantov, Romov, mladih, oseb, ki prestajajo zaporne kazni, in pripadnikov drugih socialno ranljivih skupin.*

- ***Poljska bo izvedla reformo in naložbo za izboljšanje položaja staršev, zlasti žensk, na trgu dela s povečanjem dostopa do visokokakovostnega otroškega varstva in njegove razpoložljivosti.*** *Z reformo naj bi se uvedel okvir za standarde kakovosti za otroško varstvo, vključno z zavezujočimi izobraževalnimi smernicami in standardi storitev varstva za otroke, mlajše od treh let, ob tem pa bo vzpostavljen tudi informacijski sistem za upravljanje financiranja in ustanavljanja ustanov za varstvo otrok ter ustvarjanja novih mest v teh ustanovah.*

2.3. Mehanizem za okrevanje in odpornost spodbuja celostno oblikovanje politik in krepi nacionalno odgovornost, vendar se pojavljajo pozivi k povečanju prožnosti

V vmesni oceni je poudarjeno, da je združevanje reform in naložb v okviru enega instrumenta s celovitimi nacionalnimi srednjeročnimi načrti eden najučinkovitejših vidikov mehanizma za okrevanje in odpornost. Mehanizem za okrevanje in odpornost podpira celovit in skladen sklop reform in naložb, s katerimi se obravnavajo prednostne naloge politike EU in izzivi, značilni za posamezne države. Ta pristop spodbuja metodično načrtovanje v vsaki državi članici in olajšuje učinkovitejše izvajanje. S skladnim razvrščanjem reform in naložb se na primer omogoči, da se najprej izvedejo reforme, ki bodo podprle učinek poznejših naložb. Poleg tega je sinergije med reformami in naložbami lažje izkoristiti, kadar se njihovo izvajanje usklajuje na celovit način.

Države članice lahko v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost načrtujejo reforme in naložbe v skladu s svojimi prednostnimi nalogami in potrebami, s čimer zagotovijo ciljno usmerjen pristop, prilagojen vsaki posamezni državi, hkrati pa podpirajo skupne politike EU. Čeprav uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost določa krovna merila, ki jih morajo načrti izpolnjevati, so države članice odgovorne za pripravo svojih načrtov ter odločanje o reformah in naložbah, ki se predlagajo, s čimer se ustvarja močan občutek odgovornosti in zavezanosti, to pa olajšuje izvajanje. To zlasti velja za reforme, za katere je pogosto potrebna odobritev nacionalnega parlamenta. Poleg tega potrebno tesno sodelovanje med Komisijo, nacionalnimi ministrstvi in izvajalskimi organi ustvarja pozitivne zunanje učinke v smislu načrtovanja politik in boljšega medinstitucionalnega usklajevanja. Na ravni EU ima Evropski parlament pomembno vlogo pri spremljanju izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. To je razvidno iz 14 dialogov o okrevanju in odpornosti ter 34 srečanj delovnih skupin, ki so doslej potekali z Evropskim parlamentom. Komisija je za dodatno povečanje prepoznavnosti in preglednosti mehanizma za okrevanje in odpornost pripravila interaktivni zemljevid projektov, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, v vsaki državi članici[22].

Vključevanje regionalnih in lokalnih organov, socialnih partnerjev, organizacij civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov je ključni dejavnik pri načrtovanju in izvajanju ukrepov načrta za okrevanje in odpornost. Čeprav morajo države članice v skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost pri pripravi nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost vključiti informacije o opravljenih posvetovanjih, sta raven in oblika vključevanja teh deležnikov odvisni od nacionalnih pravnih okvirov in se lahko med državami članicami znatno razlikujeta. Poleg nacionalnih organov, ki imajo v sedanjem pravnem okviru glavno vlogo pri usklajevanju in nadzoru, imajo ključno vlogo tudi lokalni in regionalni organi ter socialni partnerji, organizacije civilne družbe in drugi deležniki. Lokalni in regionalni organi ter ustrezni deležniki, vključno s socialnimi partnerji, opozarjajo na njihovo nezadostno vključenost v načrtovanje, izvajanje in spremljanje ukrepov, vključenih v načrte za okrevanje in odpornost. Čeprav je to mogoče delno pojasniti s potrebo po hitri pripravi načrtov za okrevanje in odpornost v kriznih razmerah, je ključno, da v prihodnje njihovo tesno

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_sl#map

sodelovanje podpira prevzemanje odgovornosti in izvajanje na terenu. Socialni partnerji bi morali imeti na primer osrednjo vlogo pri izvajanju reform trga dela in socialne politike.

Pri pripravi in izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost je potrebna zadostna prožnost, da se zagotovita nadaljnja dodana vrednost in nemoteno izvajanje. Države članice so v okviru vmesne ocene mehanizma za okrevanje in odpornost pozvale k večji prožnosti pri izvajanju svojih načrtov. Države članice so na primer menile, da je opredelitev mejnikov in ciljev preveč podrobna, stalna sestava skupin mejnikov in ciljev za vsak obrok pa preveč toga, zlasti kadar nepredvidene okoliščine vplivajo na prvotno načrtovano izvajanje. To lahko povzroči zamude pri izvajanju in upravno breme za vse udeležene strani.

Komisija je hitro ukrepala na podlagi priporočil za povečanje preglednosti pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost. V skladu s priporočili Evropskega parlamenta in Evropskega računskega sodišča je Komisija ob pomoči držav članic izkoristila priložnost ob revizijah načrtov leta 2023, da je pojasnila opredelitev mejnikov in ciljev, kadar je bilo to ustrezno in potrebno. Leta 2023 je objavila[23] tudi svojo metodologijo za ocenjevanje mejnikov in ciljev, delno začasno ustavitev plačil ter razveljavitev[24] mejnikov in ciljev, da bi pojasnila svojo uporabo uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter povečala ozaveščenost držav članic. Čeprav so bile dodatne smernice dobrodošle, so potrebni nadaljnji razmisleki o tem, ali bi bilo v zvezi s tem mogoče storiti še več.

Za revizije načrtov za okrevanje in odpornost je lahko potrebnih veliko virov, ciljno usmerjene prilagoditve pa so bile izvedene hitro. Na splošno države članice menijo, da so revizije obremenjujoče, saj jih je treba podrobno utemeljiti, Svet pa jih mora odobriti, s čimer negativno vplivajo na prožnost instrumenta. Če pa so ciljno usmerjene, jih je mogoče izvesti razmeroma hitro. Tako sta na primer Komisija in Svet v dveh mesecih ocenila in odobrila reviziji načrtov za okrevanje in odpornost Nemčije in Luksemburga. Ta ciljno usmerjeni pristop bi se lahko v prihodnosti ponovil za hiter odziv na nove izzive pri izvajanju, pri čemer bi se ohranile ambicije načrtov ter še naprej izpolnjevale zahteve iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

Prizadevanja za izboljšanje upravne zmogljivosti držav članic in izvajalskih organov je treba nadaljevati. Od začetka mehanizma za okrevanje in odpornost so imele nekatere države članice težave pri blažitvi povečanja delovne obremenitve uprav. Krepitev upravne zmogljivosti držav članic je še naprej bistvena. Ključno je zagotoviti, da lahko države članice uživajo gospodarske in socialne koristi mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU in prispevajo k povečanju črpanja sredstev. Države članice so zaprosile in prejele podporo iz Instrumenta za tehnično podporo za pripravo in izvajanje svojih načrtov za okrevanje in odpornost ter poglavij REPowerEU. Več kot 400 projektov, odobrenih v okviru Instrumenta za tehnično podporo, je povezanih s pripravo ali izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost držav članic. Komisija bo državam članicam še naprej zagotavljala podporo in svetovanje pri reševanju vprašanj upravne zmogljivosti in naložbenih ozkih grl. Komisija države članice po potrebi spodbuja, naj v svoje načrte za okrevanje in odpornost vključijo dodatne podporne ukrepe za olajšanje vsakodnevnega upravljanja instrumenta (npr. začasno osebje, usposabljanje, nove informacijske sisteme) in izboljšanje učinkovitosti javnih uprav

[23] Sporočilo o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost – Evropska komisija (europa.eu).

[24] COM(2023) 545 final Priloga 2 (europa.eu).

(npr. reformo javnega naročanja na Slovaškem in postopkov izdaje dovoljenj na Poljskem; digitalizacijo uprav in postopkov v Španiji).

2.4. Mehanizem za okrevanje in odpornost je prvi večji instrument, ki temelji na smotrnosti, na ravni EU

V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ki je edinstven po obsegu in ambicijah, se sredstva izplačujejo na podlagi konkretnih dosežkov, zaradi česar je prvi obsežen instrument, ki temelji na smotrnosti, na ravni EU. Namesto upoštevanja stroškov, ki nastanejo pri izvajanju projektov, kot pri instrumentih, ki temeljijo na stroških, se sredstva sprostijo ob izpolnitvi mejnikov in ciljev, ki predstavljajo konkretne korake pri izvajanju reform ali naložb držav članic, pri čemer se uporablja pristop, ki temelji na rezultatih oziroma smotrnosti.

Ta pristop, ki temelji na smotrnosti, je ključen za uspešnost mehanizma za okrevanje in odpornost, saj zagotavlja doseganje oprijemljivih rezultatov na terenu. Zaradi širokega nabora mejnikov in ciljev je mogoče učinkovito spremljati izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost, saj so povezani s celotnim življenjskim ciklom ukrepov, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost[25]. Na podlagi tega pristopa se lahko sredstva izplačajo tudi ob izpolnitvi vmesnih korakov reform in naložb, s čimer se nagrajujeta napredek pri doseganju rezultatov in dejanska „uspešnost“ na terenu. V skladu s tem je v vmesni oceni poudarjeno, da so izplačila hitrejša kot pri drugih instrumentih EU, saj mehanizem za okrevanje in odpornost sproti nagrajuje napredek. Bistveno je, da ta pristop zagotavlja tudi učinkovite spodbude za države članice, da uresničijo reforme, pri katerih ne nastanejo nujno (finančni) stroški.

S financiranjem, ki temelji na smotrnosti, se povečujeta skladnost in predvidljivost porabe EU. Zaradi narave mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti, je pristop k javni porabi na nacionalni ravni in na ravni EU celovitejši. Neposredna finančna podpora ob izpolnitvi mejnikov in ciljev zagotavlja zaveze in spodbude za dejansko izvajanje dogovorjenih ukrepov. Poleg tega je mogoče načrte za okrevanje in odpornost obravnavati kot pogodbene sporazume med državami članicami in EU, pri katerih obe strani prostovoljno sodelujeta na podlagi jasnih zavez. Deležniki so v okviru vmesne ocene mehanizma za okrevanje in odpornost navedli, da sta se s pristopom, ki temelji na smotrnosti, povečali predvidljivost in odgovornost. Specifični rezultati, ki jih je treba doseči, so jasno določeni vnaprej (v izvedbenih sklepih Sveta), s čimer se poveča zmožnost držav članic, da načrtujejo za prihodnost. Za pristop je treba ustrezno opredeliti mejnike in cilje, pri čemer se je treba izogniti dvoumnosti v zvezi s postopkom izvajanja in dogovorjenimi ukrepi. Na splošno te značilnosti pomenijo premik v načrtovanju in izvajanju politik ter širše pri porabi EU, saj ta ni več osredotočena na nastale stroške, ampak na dejanske rezultate in izvajanje dogovorjenih ukrepov.

[25] Poleg tega uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost uvaja koncept skupnih kazalnikov, ki dopolnjujejo mejnike in cilje ter so namenjeni poročanju o splošni smotrnosti in napredku mehanizma pri doseganju njegovih ciljev. V vmesni oceni so bile izpostavljene slabosti v zasnovi skupnih kazalnikov mehanizma za okrevanje in odpornost, ki bi jih bilo treba upoštevati pri razmisleku o prihodnjih instrumentih, ki temeljijo na smotrnosti.

2.5. Za sistem poročanja in nadzora mehanizma za okrevanje in odpornost bodo še naprej potrebne podpora in prilagoditve

Kljub pozitivnim značilnostim pristopa, ki temelji na smotrnosti, so imele uprave držav članic zaradi mehanizma za okrevanje in odpornost vstopne stroške, pa tudi možnost nadaljnje upravne poenostavitve. Kar zadeva zasnovo instrumenta, so zahteve za zaščito finančnih interesov Unije privedle do podobnega obsega upravnega dela kot pri drugih skladih EU, ki temeljijo na stroških. Razlog za to je, da morajo države članice poleg dokazov o izpolnjevanju mejnikov in ciljev zbirati tudi različne vrste podatkov za namene revizije in nadzora. Mehanizem za okrevanje in odpornost je kot nov instrument ustvaril vstopne stroške za nacionalne uprave, organi držav članic na vseh ravneh pa so menili, da so revizijski in nadzorni postopki preveč zapleteni. Poleg tega so se države članice pritožile zaradi prekrivanja revizij nacionalnih organov, Komisije in Evropskega računskega sodišča. To dojemanje se je morda še poslabšalo zaradi sočasnega izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost ter skladov kohezijske politike, pri katerih se uporabljajo drugačna pravila in ki večinoma temeljijo na nadzoru na podlagi stroškov. Zapleten revizijski in nadzorni okvir negativno vpliva na hitrost izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Opredelitev morebitnih področij za poenostavitev v zvezi s tem je še naprej prednostna naloga Komisije, tudi ob upoštevanju zelo temeljitega dela, opravljenega pred odobritvijo izplačil, da se preveri zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev. Vendar je treba to uravnotežiti z nujnostjo ustreznega upravljanja sredstev EU, da se zaščitijo finančni interesi Unije in zagotovi preglednost pri izvrševanju sredstev, zlasti glede na velikost instrumenta in novost pristopa.

3. Mehanizem za okrevanje in odpornost bo še naprej deloval tudi v drugi polovici svoje življenjske dobe

Mehanizem za okrevanje in odpornost je zagotovil učinkovit odziv na edinstvene gospodarske in socialne posledice pandemije COVID-19. To je ključno za zaščito enotnega trga, preprečevanje povečanih gospodarskih razlik v EU, pospešitev zelenega in digitalnega prehoda ter pomoč državam članicam pri preoblikovanju njihovih gospodarstev, da bodo primerna za prihodnost. Mehanizem za okrevanje in odpornost je pomembno prispeval k višjim ravnem javnih naložb med pandemijo in po njej, njegova vzpostavitev pa je pomenila veliko spremembo zmogljivosti EU za odzivanje na gospodarske krize. Poleg tega prispeva h krepitvi dolgoročne konkurenčnosti in strateške avtonomije Evrope.

Mehanizem za okrevanje in odpornost prinaša celovitejši pristop k porabi EU. V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost se sredstva izplačajo na podlagi doseženega napredka in rezultatov, ne na podlagi nastalih stroških, s čimer se zagotavljata predvidljivost in odgovornost za države članice in Komisijo. Posvetovanja, opravljena v okviru vmesne ocene, kažejo, da imajo instrumenti, ki temeljijo na smotrnosti, na ravni EU široko podporo. Ta pristop k porabi EU je že navdihnil pomembne nove programe, kot sta Socialni sklad za podnebje in instrument za Ukrajino. S tega vidika bo narava mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti, referenčna točka v razpravah o instrumentih porabe EU za naslednji večletni finančni okvir, ta vmesna ocena pa je ustrezna podlaga za oblikovanje nekaterih spoznanj.

Hitra uvedba in hitra izplačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost kažejo, da mehanizem lahko podpira države članice v obdobjih kriz, močna spodbuda za izvajanje reform pa našim gospodarstvom in družbam pomaga, da postanejo bolje pripravljeni na prihodnost. Mehanizem za okrevanje in odpornost se je izkazal za ključno orodje za izpolnjevanje dolgotrajnih potreb po reformah v številnih državah članicah, združevanje reform in naložb v enotni instrument pa omogoča boljše načrtovanje, sinergije in bolj usklajeno ukrepanje v skladu s prednostnimi nalogami EU in nacionalnimi prednostnimi nalogami.

Začenja se druga polovica življenjske dobe mehanizma za okrevanje in odpornost, izvajanje pa bi bilo treba pospešiti. Za uresničitev ambicioznih reform in naložb do leta 2026 bodo potrebna znatna prizadevanja ter stalna zavezanost vseh držav članic in Komisije. Komisija bo še naprej preučevala načine za nadaljnjo podporo državam članicam pri izvajanju njihovih načrtov, poleg tega pa si bo prizadevala okrepiti dopolnjevanje med orodji financiranja EU ter med temi orodji in nacionalnimi proračuni. Zakonodajne spremembe se v tej fazi ne zdijo primerne, vseeno pa se bodo preučili nadaljnji ukrepi v okviru področja uporabe uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, da bi se olajšalo izvajanje.

Vzpostavljeni so vsi elementi za zagotovitev, da bodo načrti za okrevanje in odpornost prispevali k okrevanju in posodobitvi gospodarstva EU. V številnih primerih reforme in naložbe, vključene v posamezne načrte, že prinašajo resnične in trajne spremembe na terenu. Z revizijami načrtov so bili postavljeni temelji za pospešitev njihovega izvajanja. Program reform in naložb mehanizma za okrevanje in odpornost tako pomaga ustvariti sodobnejšo, uspešnejšo, vključujočo, podnebno nevtralno in trajnostno EU, ki je odporna in bolje pripravljena na prihodnje priložnosti in izzive. Te cilje je treba doseči skupaj s tesnim sodelovanjem med vsemi institucijami EU, državami članicami, civilno družbo, delavci in podjetji.