EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.2.2024.
COM(2024) 82 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Jačanje EU-a ambicioznim reformama i ulaganjima

{SWD(2024) 70 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Jačanje EU-a ambicioznim reformama i ulaganjima

Ovom Komunikacijom označava se polovina programskog razdoblja Mehanizma za oporavak i otpornost. Mehanizam za oporavak i otpornost, osmišljen kao odgovor na gospodarske i socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19 i uspostavljen u veljači 2021., okosnica je instrumenta EU-a za oporavak NextGenerationEU. Dosad nezabilježen u obujmu i ciljevima, trebao bi trajati do kraja 2026. Njegova su dva cilja pomoći državama članicama da se oporave od razornih gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije i pritom postanu još snažnije te ojačati otpornost EU-a i pripremiti naša gospodarstva i društva za budućnost, posebno podupiranjem zelene i digitalne tranzicije. Mehanizam za oporavak i otpornost prvi je EU-ov veliki program financiranja koji se temelji na uspješnosti i kojim se državama članicama isplaćuju sredstva na temelju napretka u provedbi ambicioznih reformi i ulaganja predloženih u njihovim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost. Te reforme i ulaganja moraju biti u skladu s prioritetima EU-a utvrđenima u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost te se njima trebaju rješavati nacionalni izazovi utvrđeni u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

Otkako je na snagu stupila Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost prije tri godine, države članice strateški se koriste tim mehanizmom kako bi unaprijedile svoje programe reformi i ulaganja te riješile dugotrajne izazove i odgovorile na nove. Već je isplaćeno 225 milijardi EUR, a za oko 75 % ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su se planirale ostvariti do kraja 2023. Komisija je već ocijenila da su u zadovoljavajućoj mjeri ostvarene ili su države članice izvijestile da su dovršene. Nadalje, države članice ostvarile su putem svojih planova za oporavak i otpornost znatan napredak u provedbi preporuka za pojedinu zemlju izdanih u kontekstu europskog semestra.

Mehanizmom za oporavak i otpornost učinkovito se podupire gospodarski oporavak u EU-u. Procjenjuje se da će otprilike polovina povećanja javnih ulaganja koje se očekuje u EU-u od 2019. do 2025. biti rezultat ulaganja koja se financiraju iz proračuna EU-a, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost[1]. Gospodarsko modeliranje Komisije[2] upućuje na to da instrument NextGenerationEU[3] ima potencijal povećanja realnog BDP-a EU-a za do 1,4 % u

---

[1] Vidjeti Europsku gospodarsku prognozu – jesen 2023., dostupno na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_hr.

Mehanizam za oporavak i otpornost i fondovi kohezijske politike zajedno su glavni izvor financiranja ulaganja u okviru proračuna EU-a.

[2] QUEST je globalni makroekonomski model koji Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN) upotrebljava za analizu i istraživanje makroekonomske politike, vidjeti https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_hr. Za dodatne informacije o rezultatima QUEST-a o makroekonomskim učincima Mehanizma za oporavak i otpornost vidjeti radni dokument službi Komisije o evaluaciji Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja.

[3] Ukupni proračun instrumenta NextGenerationEU iznosi 806,9 milijardi EUR (u cijenama iz 2021.), od čega je 723,8 milijardi EUR namijenjeno Mehanizmu za oporavak i otpornost (bespovratna sredstva i zajmovi). Ostali su korisnici instrumenta NextGenerationEU fond REACT-EU, koji je nadopunio programe kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. za 50,6

2026. u usporedbi sa situacijom bez tog instrumenta. Simulacije modela upućuju i na znatno kratkoročno povećanje zaposlenosti u EU-u (za do 0,8 %). Predviđa se da će ono biti popraćeno trajnim povećanjem realnih plaća u srednjoročnom razdoblju, što odražava moguće povećanje produktivnosti zahvaljujući ulaganjima država članica. Predviđa se da će između 25 % i 33 % ukupnog procijenjenog učinka Mehanizma za oporavak i otpornost na BDP biti posljedica pozitivnih prelijevanja među državama članicama nastalih zbog istodobne provedbe ulaganja u državama članicama.

Mehanizam za oporavak i otpornost pokazao se prilagodljivim instrumentom koji državama članicama pomaže u suočavanju s novim izazovima i okolnostima. Ničim izazvana ruska agresija na Ukrajinu prouzročila je nezamislive poteškoće u Ukrajini i dovela do poremećaja na globalnom energetskom tržištu i u lancu opskrbe. Desetljećima nezabilježeno povećanje cijena energije i robe široke potrošnje prouzročilo je krizu „troškova života" za mnoga kućanstva u cijeloj Europi, a najteže su pogođena ranjiva kućanstva. U tom su kontekstu države članice mogle zatražiti izmjene svojih postojećih planova za oporavak i otpornost kako bi se uzele u obzir nove, objektivne okolnosti, kao što su visoka inflacija i poremećaji u lancu opskrbe. Nadalje, u kontekstu plana REPowerEU države članice mogle su iskoristiti dodatna sredstva za uvođenje poglavlja o planu REPowerEU i poticanje reformi i ulaganja kojima se diversificira opskrba energijom u EU-u, ubrzava zelena tranzicija i podupiru ranjiva kućanstva.

Na polovini trajanja tog jedinstvenog i vremenski ograničenog instrumenta Komisija objavljuje svoju evaluaciju u sredini programskog razdoblja. U skladu sa zahtjevima Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, evaluacijom u sredini programskog razdoblja ocjenjuje se kako Mehanizam za oporavak i otpornost ostvaruje svoje ciljeve na temelju dosad dostupnih dokaza. Pritom se u obzir uzima pet evaluacijskih kriterija: djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, koherentnost i dodana vrijednost EU-a. U radnom dokumentu službi priloženom ovoj Komunikaciji navode se dodatne pojedinosti o evaluaciji Komisije u sredini programskog razdoblja. Evaluacija se temelji na različitim izvorima, uključujući neovisnu studiju koju je proveo konzorcij vanjskih izvođača, koja se objavljuje usporedno, te na opsežnim savjetovanjima[4].

U ovoj se Komunikaciji iznose glavne spoznaje iz evaluacije u sredini programskog razdoblja i analizira provedba Mehanizma za oporavak i otpornost. U odjeljku 1. ocjenjuje se dosadašnji napredak u provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost, s naglaskom na konkretnim rezultatima postignutima na terenu. U odjeljku 2. razmatra se što je dobro funkcioniralo i što bi se moglo poboljšati te se utvrđuju najvažnija stečena iskustva. U odjeljku 3. navode se sažeci i zaključci te se utvrđuju daljnji koraci.

milijardi EUR, Fond za pravednu tranziciju (10,9 milijardi EUR), Fond za ruralni razvoj (8,1 milijarda EUR), InvestEU (6,1 milijarda EUR), Obzor Europa (5,4 milijarde EUR) i rescEU (2 milijarde EUR).

4 Mehanizam za oporavak i otpornost (2020. – 2024.) – evaluacija u sredini programskog razdoblja (europa.eu)

1. U provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost ostvaren je očit napredak

1.1. Provedba je dovela do konkretnih rezultata u državama članicama

Države članice provode reforme i ulaganja koji su uključeni u njihove planove. Komisija je ocijenila da je do kraja 2023. u zadovoljavajućoj mjeri ostvareno više od 1150 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti[5]. Ostvarivanje tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti dovelo je do konkretnih rezultata na terenu, s jasnim znakovima da Mehanizam za oporavak i otpornost postiže stvarne promjene u cijelom EU-u. To je prikazano u okviru 1., u kojem se navode primjeri ulaganja i reformi s već postignutim konkretnim napretkom na terenu, primjerice u pogledu agresivnog poreznog planiranja, jednakog pristupa obrazovanju, socijalne uključenosti i potpore održivoj mobilnosti i prometu.

Okvir 1.: Mehanizam za oporavak i otpornost ostvaruje konkretne rezultate na terenu

Cipar je pojačao napore u rješavanju problema agresivnog poreznog planiranja. *Kako bi se osiguralo da plaćanja multinacionalnih poduzeća ne napuste EU bez oporezivanja, Cipar je uveo reformu kojom se uvodi porez po odbitku na izlazna plaćanja u „nekooperativne" jurisdikcije. To je važan korak koji će utrti put za buduće mjere u vezi s tim pitanjem.*

Bugarska je poduzela korake za poboljšanje primjerenosti i obuhvata svojeg sustava minimalnog dohotka. *Donošenjem zakonodavnih izmjena Bugarska je započela proces postupnog povećanja pragova dohotka od 2022. do 2024. za sve potencijalne korisnike programa minimalnog dohotka. To je važan korak u rješavanju dugotrajnih socijalnih izazova u toj zemlji.*

Austrija je uvela kartu „KlimaTicket", kojom klimatski prihvatljiva mobilnost postaje jednostavna i cjenovno pristupačna. *Njome se uvodi jedinstvena paušalna karta za gotovo neograničen javni prijevoz kroz cijelu Austriju, uz snižene cijene za studente, starije osobe, osobe s invaliditetom i obitelji. Od njezina uvođenja u listopadu 2021. kupilo ju je već više od 260 000 Austrijanaca.*

Litva je donijela milenijski program napretka škola kako bi reorganizirala i poboljšala školsku infrastrukturu te osigurala jednak pristup obrazovanju za svu litavsku djecu. *Cilj je programa svoj djeci osigurati pristup visokokvalitetnim školama, bez obzira na njihovo podrijetlo. To je od ključne važnosti jer se Litva suočava s razlikama između urbanih i ruralnih područja te socioekonomskim razlikama u obrazovnim ishodima koje su iznad prosjeka EU-a. Program će provesti najmanje 80 % litavskih općina, pa će tako do kraja lipnja 2026. potporu dobiti 150 škola.*

[5] Kad države članice podnesu zahtjeve za plaćanje, Komisija ocjenjuje dostavljene dokaze i utvrđuje jesu li ispunjeni zahtjevi za relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Prilogu Provedbenoj odluci Vijeća. To je preduvjet za isplatu sredstava.

U skladu s ostvarenim napretkom i postignutim rezultatima, za potporu gospodarstvima EU-a isplaćeno je 225 milijardi EUR. Gotovo 67 milijardi EUR isplaćeno je u obliku pretfinanciranja, što je pomoglo ublažiti kratkoročni učinak krize na proračune država članica i pokrenuti provedbu.[6] Osim toga, 157,2 milijarde EUR isplaćeno je nakon zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, što odražava napredak reformi i ulaganja na terenu. Velik dio tih isplata povezan je s napretkom u provedbi reformi koje su namjerno pojačano financirane na početku kako bi se postavili temelji za uspješna ulaganja u drugoj polovini trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost.

Za oko 75 % ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su se planirale ostvariti do kraja 2023. Komisija je već ocijenila da su ostvarene ili su države članice izvijestile da su dovršene.[7] Čak i one države članice koje dosad nisu podnijele zahtjeve za plaćanje niti su primile sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost već su zabilježile napredak u provedbi reformi i ulaganja utvrđenih u svojim planovima za oporavak i otpornost.

1.2. Svi su planovi revidirani kako bi se maksimalno povećao učinak Mehanizma za oporavak i otpornost u promjenjivom kontekstu

Države članice usredotočile su se 2023. na prilagodbu svojih planova za oporavak i otpornost za suočavanje s novim izazovima, uz istodobno napredovanje u njihovoj provedbi. Zbog povećanja cijena energije, visoke inflacije i poremećaja u lancu opskrbe uzrokovanih ničim izazvanim agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine, a u nekim slučajevima i prirodnim katastrofama, državama članicama bilo je teško provesti određene reforme i ulaganja iz njihova plana za oporavak i otpornost. Komisija je poduprla države članice[8] u njihovim nastojanjima da ublaže ta vanjska ograničenja i izmijene relevantne mjere u svojim planovima za oporavak i otpornost primjenom fleksibilnosti ugrađene u Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Revizije su također bile prilika za ažuriranje planova za oporavak i otpornost kako bi se uzela u obzir revidirana dodjela financijskih sredstava državama članicama[9] i iskoristila preostala potpora u obliku zajma[10] dostupna u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Revizijama planova osiguralo se da planovi za oporavak i otpornost ostanu ambiciozni i svrsishodni. Svi planovi za oporavak i otpornost ažurirani su 2023., pri čemu se posebna pozornost posvetila kvaliteti mjera, ali i njihovu stupnju dovršenosti i roku njihove provedbe, s obzirom na vremenski ograničenu prirodu Mehanizma za oporavak i otpornost. Obveze koje zbog objektivnih okolnosti više nisu bile ostvarive prilagođene su i, u mnogim slučajevima, zamijenjene prikladnijim alternativama, a izvorna ambicija plana za oporavak i otpornost ostala

---

6 Od 67 milijardi EUR pretfinanciranja, 10,4 milijarde EUR isplaćeno je krajem 2023. i početkom 2024. nakon odobrenja poglavlja o planu REPowerEU.

7 Države članice dostavljaju podatke o ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima u okviru polugodišnjeg izvješćivanja.

8 Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU – Europska komisija (europa.eu)

9 U skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost maksimalni financijski doprinos za bespovratnu financijsku potporu svake države članice ažuriran je u lipnju 2022. na temelju podataka Eurostata o promjeni rasta realnog BDP-a u 2020. i ukupnoj promjeni realnog BDP-a za razdoblje 2020. – 2021.

10 Države članice mogle su zatražiti (dodatnu) potporu u obliku zajma do 31. kolovoza 2023., kako je utvrđeno u članku 14. stavku 2. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Od ukupne omotnice od 385,8 milijardi EUR dostupne za potporu u obliku zajma u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost do kraja 2023. preuzete su obveze u iznosu od gotovo 291 milijarde EUR.

je nepromijenjena. Široko područje primjene Mehanizma za oporavak i otpornost pružilo je državama članicama potrebnu fleksibilnost za dodjelu sredstava prilagođenu njihovim različitim prioritetima, u skladu s ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost. U okviru 2. navedeni su primjeri kako je revizija planova maksimalno povećala učinak Mehanizma za oporavak i otpornost u područjima kao što su sprečavanje katastrofa, kvaliteta javnih usluga ili financijski instrumenti za potporu MSP-ovima.

Zahvaljujući revizijama iznos potpore EU-a državama članicama znatno se povećao. U 2023. gospodarstvima EU-a stavljena je na raspolaganje financijska potpora u iznosu od gotovo 150 milijardi EUR u obliku dodatnih bespovratnih sredstava za poglavlja o planu REPowerEU te 125,5 milijardi EUR u obliku zajmova. Velika iskorištenost potpore u obliku zajma pokazuje kontinuiranu privlačnost Mehanizma za oporavak i otpornost kao instrumenta za potporu i preobrazbu gospodarstava EU-a u budućnosti. Pod uvjetom da se ostvare sve ključne etape i

Okvir 2.: Planovi za oporavak i otpornost revidirani su kako bi se maksimalno povećao njihov učinak u promjenjivom kontekstu

Slovenija je zatražila dodatnu potporu u obliku zajma kako bi se ublažile razorne posljedice poplava koje su zemlju pogodile u kolovozu 2023. *Novim zajmovima dodatno će se poduprijeti otpornost Slovenije na učinke klimatskih promjena i potaknuti njezina zelena tranzicija, primjerice ulaganjem u održivu obnovu zgrada i obnovu dviju regionalnih željezničkih pruga pogođenih poplavama i olujama.*

Italija je uvela ciljane mjere za jačanje instrumenata za smanjenje zaostataka u sustavu građanskog pravosuđa. *To uključuje mjere za jačanje sudske službe i uspostavu programa poticaja za sudove kako bi se postigao cilj smanjenja broja neriješenih predmeta. Krajnji je cilj stvoriti okruženje pogodnije za poslovanje, privući više ulaganja i poticati rast.*

Hrvatska je iskoristila dodatnu potporu u obliku zajma kako bi ublažila učinke visoke inflacije na svoj projekt javne vodoopskrbne mreže. *Povećane cijene izgradnje onemogućile su ostvarenje dijela ciljne vrijednosti koji se odnosi na izgrađene ili obnovljene kilometre javne vodoopskrbne mreže. Međutim, Hrvatska je odlučila zatražiti dodatnu potporu u obliku zajma ne samo kako bi pokrila povećane troškove izgradnje, već kako bi povećala i ambicioznost mjere. Revidiranim planom za oporavak i otpornost konačna ciljna vrijednost sada se povećava s 956 na 1087 kilometara izgrađene ili obnovljene javne vodoopskrbne mreže. Time će se dodatno povećati broj građana koji će imati bolji pristup opskrbi vodom.*

Španjolska je uključila financijske instrumente za poboljšanje pristupa MSP-ova financiranju. *Budući da MSP-ovi imaju ključnu ulogu u španjolskom gospodarskom okruženju, Španjolska je zatražila dodatne zajmove kako bi se poboljšao pristup MSP-ova tržištima kapitala i potaknula privatna ulaganja, posebno za MSP-ove koji posluju u zelenom i digitalnom sektoru.*

ciljne vrijednosti, ukupna financijska potpora gospodarstvima EU-a u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost iznosit će 650 milijardi EUR.[11]

1.3. Plan REPowerEU dodatno će ubrzati zelenu tranziciju

Mehanizam za oporavak i otpornost podupire ubrzavanje zelene tranzicije EU-a. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost zahtijeva se da se u svim planovima za oporavak i otpornost najmanje 37 % ukupnih dodijeljenih sredstava namijeni mjerama kojima se podupire zelena tranzicija. Sve države članice premašile su taj cilj (u prosjeku 40 %), a neke su klimatskim ciljevima namijenile više od 50 % svojeg ukupnog plana. Procijenjeni rashodi u području klime iznose ukupno oko 275 milijardi EUR. Osim toga, sve mjere koje se podupiru Mehanizmom za oporavak i otpornost moraju poštovati načelo nenanošenja bitne štete, čime Mehanizam za oporavak i otpornost postaje prvi instrument EU-a u kojem je to načelo horizontalni opći kriterij prihvatljivosti. Osim toga, Mehanizmom za oporavak i otpornost, zajedno s Europskim socijalnim fondom plus i Fondom za pravednu tranziciju, podupiru se politike zapošljavanja i socijalne politike, čime se pridonosi pravednoj zelenoj tranziciji.

Plan REPowerEU dodatno pridonosi uštedi energije, ubrzanju proizvodnje čiste energije i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u. U ožujku 2023. na snagu je stupila izmijenjena Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost, kojom se od država članica zahtijeva da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe poglavlja o planu REPowerEU. Otada su odobrena 23 poglavlja o planu REPowerEU[12]. Ona uključuju reforme i ulaganja kojima će se pridonijeti uštedi energije, pridonijeti proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i smanjiti naša ovisnost o ruskim fosilnim gorivima uspostavom otpornijih energetskih mreža.

Putem poglavlja o planu REPowerEU dodijelit će se dodatnih 60 milijardi EUR za ubrzavanje zelene tranzicije. Novi zajmovi za poglavlja o planu REPowerEU iznose 40 milijardi EUR, a ostatak čine dodatna bespovratna sredstva za mjere iz plana REPowerEU iz sredstava u okviru sustava trgovanja emisijama i pričuve za prilagodbu Brexitu. Reforme i ulaganja uvedena poglavljima o planu REPowerEU dopunjuju i ubrzavaju one koji su već uključeni u planove za oporavak i otpornost. U okviru 3. navedeni su primjeri kako poglavlja o planu REPowerEU ubrzavaju zelenu tranziciju. Mjerama u okviru plana REPowerEU potaknut će se znatna ulaganja s ciljem, primjerice: uvođenja kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora, uključujući najnovije razvijene tehnologije kao što su odobalne vjetroelektrane; instaliranja kapaciteta za skladištenje električne energije; dekarbonizacije sustava grijanja; razvoja kapaciteta za proizvodnju vodika te podupiranja mjera za ublažavanje energetskog siromaštva. Nadalje, države članice u svoja su poglavlja o planu REPowerEU uključile ambiciozne reforme, primjerice kako bi se pojednostavnili administrativni postupci i olakšalo uvođenje obnovljivih izvora energije ili razvile zelene vještine koje bi radnicima i MSP-ovima trebale olakšati tranziciju.

[11] Do kraja 2023. (rok za preuzimanje obveza za sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost povezanih s instrumentom NextGenerationEU) dodijeljena je financijska potpora gospodarstvima EU-a u iznosu od gotovo 650 milijardi EUR, i to 357 milijardi EUR u bespovratnim sredstvima i 291 milijarda EUR u zajmovima.

[12] Preostale četiri države članice (Bugarska, Njemačka, Irska i Luksemburg) dosad Komisiji nisu dostavile poglavlje o planu REPowerEU.

Planom REPowerEU promicat će se i ciljevi industrijskog plana u okviru zelenog plana[13] te osigurati poticajnije okruženje za podupiranje konkurentnosti industrije EU-a i povećanje proizvodnih kapaciteta industrija s nultom neto stopom emisija. Planovi za oporavak i otpornost, uključujući njihova nova poglavlja o planu REPowerEU, mogu se i trebali bi se upotrebljavati za potporu proizvodnji čistih tehnologija. Primjeri ulaganja ili reformi izravno usmjerenih na industriju s nultom neto stopom emisija zabilježeni su u Španjolskoj, Hrvatskoj, Italiji, Poljskoj i Portugalu, a primjeri potpore dekarbonizaciji industrije u Belgiji, Njemačkoj, Grčkoj, Francuskoj, Mađarskoj, Italiji, Portugalu i Sloveniji.

[13] Komunikacija: Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija | Europska komisija (europa.eu)

Ukupno 68 milijardi EUR iz Mehanizma za oporavak i otpornost bit će namijenjeno potpori čistim tehnologijama, čistoj energiji i dekarbonizaciji europskih industrija.

Okvir 3.: Plan REPowerEU ubrzava zelenu tranziciju

Planovi za oporavak i otpornost, s jedinstvenom kombinacijom reformi i ulaganja, znatno pridonose dekarbonizaciji europskog energetskog sustava. Uzimajući u obzir ciljeve EU-a u pogledu postizanja klimatske neutralnosti do 2050. i prijelazni cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030., kao i trenutačni dijalog o postavljanju cilja smanjenja za 2040. (vidjeti nedavnu komunikaciju Komisije o klimatskom cilju za 2040., COM (2024)63), za dekarbonizaciju tržišta električne energije bit će potreban ne samo tehnološki prelazak na obnovljive izvore energije, već i izgradnja potrebne infrastrukture kako bi se osigurala energetska sigurnost i cjenovna pristupačnost za sve građane. U tu su svrhu države članice u svoja poglavlja o planu REPowerEU uključile dodatne mjere.

Dekarbonizacija i prelazak energetskih tržišta na obnovljive izvore energije: države članice ubrzavaju i masovno uvode obnovljive izvore energije

- ***Češka** je uvela dalekosežne reforme kojima će se ukinuti zahtjevi za izdavanje dozvola za postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora do 50 KW, skratiti postupci izdavanja dozvola i osigurati jedinstvena digitalna kontaktna točka za pomoć podnositeljima zahtjeva u postupcima izdavanja dozvola.*
- ***Belgija** će razviti „energetski otok" u belgijskom dijelu Sjevernog mora koji će omogućiti priključivanje na kopnenu elektroenergetsku mrežu najmanje 3,15 GW buduće energije proizvedene u odobalnim vjetroelektranama.*

Sigurnost opskrbe energijom i cjenovno pristupačna energija: države članice osiguravaju energetske mreže poboljšanjem infrastrukture i uklanjanjem uskih grla

- ***Slovačka** će nadograditi 250 km prijenosnih vodova, čime će se poboljšati trgovina električnom energijom sa susjednim državama članicama i optimizirati upotreba električne energije iz obnovljivih izvora.*
- ***Latvija** će povećati sigurnost i stabilnost opskrbe energijom kako bi ubrzala prekogranični projekt koji trenutačno provode Latvija, Litva, Estonija i Poljska i čiji je cilj osigurati sinkronizaciju elektroenergetskih mreža baltičkih država s mrežom kontinentalne Europe.*

Jačanje konkurentnosti industrije EU-a: države članice povećavaju proizvodne kapacitete industrija s nultom neto stopom emisija

***Portugal** će poduprijeti ulaganja u projekte proizvodnje tehnologija s nultom neto stopom emisija radi povećanja konkurentnosti svoje industrije. Ukupno je 50 milijuna EUR dodijeljeno za potporu pojedinačnim poduzećima ili projektima za ulaganje u tehnologije usklađene s Aktom o industriji s nultom neto stopom emisija, kao što su solarna fotonaponska energija, energija vjetra na kopnu i na moru te baterije i skladištenje.*

1.4. Očekuje se da će se provedba i isplate u budućnosti ubrzati

Isplate u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost usporile su se u prvoj polovini 2023., ali su se posljednjih mjeseci ponovno ubrzale. Tijekom većeg dijela 2023. države članice usredotočile su se na reviziju svojih planova za oporavak i otpornost i dodavanje poglavlja o planu REPowerEU, posebno s obzirom na spomenuta vanjska kretanja, što je dovelo do usporavanja podnošenja zahtjeva za plaćanje. Kako su revizije planova za oporavak i otpornost napredovale, podnošenje zahtjeva za plaćanje znatno se ubrzalo u drugoj polovini 2023. Konkretno, od svibnja do prosinca 2023. podneseno je 26 zahtjeva za plaćanje te je isplaćeno 60,9 milijardi EUR. Većina tih isplata izvršena je u posljednjem tromjesečju 2023. Do kraja 2023. osam država članica već je primilo više od 40 % dodijeljenih bespovratnih sredstava te je ukupno isplaćeno više od 34 % ukupne omotnice Mehanizma za oporavak i otpornost.

Očekuje se da će se tijekom druge polovine trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost taj pozitivan trend nastaviti bržim tempom provedbe. Budući da je krajem 2023. podneseno 18 zahtjeva za plaćanje, Komisija sada ocjenjuje više od 650 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Ako se ocijeni da su te ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri ostvarene, isplatila bi se dodatna sredstva u iznosu od 41 milijarde EUR, čime bi ukupne isplate do lipnja 2024. dosegnule više od 40 % omotnice Mehanizma za oporavak i otpornost. Očekuje se da će se taj trend nastaviti u drugoj polovini godine. Općenito, prema trenutačnom planiranju, Komisija na temelju informacija koje su dostavile države članice očekuje da će ove godine primiti više od 20 dodatnih zahtjeva za plaćanje, što bi odgovaralo isplati većoj od 100 milijardi EUR u 2024.

Budući da Mehanizam za oporavak i otpornost traje do 2026., očekuje se da će države članice odlučno nastaviti s provedbom. Provedba svih reformi i ulaganja uključenih u planove mora se ubrzati, a pretpostavke za to stvorene su revizijom planova u 2023.

2. Mehanizam za oporavak i otpornost podržao je oporavak i doveo do inovacija u potrošnji EU-a

2.1. Mehanizmom za oporavak i otpornost učinkovito se podupire gospodarski oporavak u EU-u

Iako je prerano za procjenu punog opsega njegova učinka, Mehanizam za oporavak i otpornost otvorio je put gospodarskom oporavku EU-a. Odlučno i koordinirano djelovanje na razini EU-a u okviru instrumenta NextGenerationEU bilo je snažan signal europskog jedinstva, što je ojačalo gospodarsko povjerenje i pridonijelo stabilizaciji tržišnih očekivanja. Nakon uspostave Mehanizma za oporavak i otpornost države članice velikom su brzinom pripremile većinu početnih planova za oporavak i otpornost 2021. i provedba je odmah započela. Do trećeg tromjesečja 2021. gospodarska se aktivnost vratila na razine prije pandemije. Stope zaposlenosti dosegnule su rekordno visoke razine, dok se nezaposlenost u svibnju 2023. smanjila na rekordno niske razine od oko 6 % i otada se održava blizu tih razina. Ta je činjenica još fascinantnija kad se u obzir uzmu dva nezapamćena gospodarska šoka – bolest COVID-19 i energetska kriza. Izbjegnute su dugoročne posljedice na tržištima rada EU-a koje su mogle nastati. Naravno, ti pozitivni gospodarski rezultati i rezultati u području zapošljavanja ne mogu se pripisati samo Mehanizmu za oporavak i otpornost. Ključnu ulogu imali su i drugi instrumenti EU-a, kao što su fondovi kohezijske politike ili instrument SURE za potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji, te mjere država članica i drugih institucija EU-a.

Mehanizmom za oporavak i otpornost pružena je financijska potpora državama članicama, od kojih je mnogima nedostajao fiskalni prostor za ublažavanje socijalnih i gospodarskih posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19. Mehanizam za oporavak i otpornost brzo je na to odgovorio te je u pretfinanciranju 2021. i 2022. isplaćeno 56,5 milijardi EUR, a 2023. i početkom 2024. još 10,4 milijardi EUR, nakon odobrenja poglavlja o planu REPowerEU. Time je, uz već postojeće fleksibilne mogućnosti i dodatna raspoloživa sredstva u okviru fondova kohezijske politike, državama članicama pružena brza i izravna pomoć, što je imalo ključnu stabilizirajuću ulogu u razdoblju nakon krize. Tim su isplatama smanjene hitne potrebe za financiranjem u državama članicama, podržano je rano djelovanje kako bi se pomoglo poduzećima i građanima, a državama članicama omogućeno je da provedu prijeko potrebna neposredna ulaganja koja se inače možda ne bi ostvarila. Znatno smanjenje razlike u prinosima državnih obveznica EU-a nakon povijesnog sporazuma o izdavanju zajedničkih obveznica EU-a za financiranje instrumenta NextGenerationEU i Mehanizma za oporavak i otpornost dodatno je pridonijelo smanjenju fiskalnog pritiska.

Za razliku od prethodnih kriza, javna ulaganja u EU-u zadržana su, pa čak i povećana nakon pandemije bolesti COVID-19 i energetske krize, s 3,0 % u 2019. na očekivanih 3,3 % u 2023. Mehanizam za oporavak i otpornost znatno je pridonio tom pozitivnom ishodu. Očekuje se da će se taj ohrabrujući trend nastaviti u 2024. i 2025. jer se procjenjuje da će ukupni udio javnih ulaganja porasti na 3,5 % BDP-a do 2025. U Komisijinoj jesenskoj gospodarskoj prognozi[14] utvrđeno je da je otprilike polovina očekivanog povećanja javnih ulaganja od 2019.

[14] Jesenska gospodarska prognoza 2023.: Blagi oporavak nakon zahtjevne godine – Europska komisija (europa.eu)

do 2025. povezana s ulaganjima koja se financiraju iz proračuna EU-a, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Gospodarsko modeliranje Komisije[15] upućuje na znatne makroekonomske učinke ulaganja u okviru instrumenta NextGenerationEU[16]. Model upućuje na to da instrument NextGenerationEU[17] ima potencijal povećanja realnog BDP-a EU-a za do 1,4 % u 2026. u usporedbi sa situacijom bez tog instrumenta[18]. To je slično procjenama drugih organizacija[19]. Model procjenjuje i da bi instrument NextGenerationEU kratkoročno mogao povećati zaposlenost u EU-u za do 0,8 %, čime bi se srednjoročno ostvarile trajno veće realne plaće koje odražavaju moguće povećanje produktivnosti produktivnih ulaganja[20].

Procjenjuje se da će paralelnom provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost u svim državama članicama nastati pozitivni učinci prelijevanja koji će povećati prosječni BDP u odnosu na scenarij bez zajedničkog i koordiniranog djelovanja. Prema tim procjenama učinak prelijevanja u smislu dodane vrijednosti za EU trebao bi iznositi između 25 % i 33 % ukupnog učinka Mehanizma. Očekuje se da će znatni prekogranični učinci prelijevanja koristiti svim državama članicama zbog povećane potražnje u cijelom integriranom gospodarstvu EU-a, no impuls zajedničkih ulaganja iz Mehanizma za oporavak i otpornost podupire i uzlaznu gospodarsku konvergenciju u EU-u. Rezultati upućuju na to da ti učinci prelijevanja posebno pogoduju državama članicama s ispodprosječnim BDP-om jer potiču gospodarsku aktivnost i prekograničnu trgovinu.

Mehanizam za oporavak i otpornost koncipiran je tako da se potpora posebno koncentrira na ranjivije države članice s nižim dohotkom koje su najjače pogođene pandemijom. Ključ raspodjele u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, koji određuje koliko financijskih sredstava svaka država članica može primiti, prilagođen je izvanrednim kriznim okolnostima u tom trenutku, uzimajući u obzir znatnu neizvjesnost u pogledu kasnijih učinaka pandemije na svaku državu članicu. Stoga se uzima u obzir i socioekonomski kontekst na početku pandemije i tijek oporavka država članica od krize do lipnja 2022. Istodobno je ključ raspodjele sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i dalje čvrsto utemeljen u logici gospodarske kohezije i odražava razlike u BDP-u po stanovniku među državama

---

15 Model QUEST (usp. bilješku 2.).

16 Kako bi procijenila makroekonomski učinak Mehanizma za oporavak i otpornost, Europska komisija izradila je stilizirane *ex ante* procjene makroekonomskog učinka ulaganja u okviru instrumenta NextGenerationEU. Te simulacije modela nisu *ex post* evaluacija stvarnog učinka, nego *ex ante* predviđanje modela na temelju stiliziranih pretpostavki. Međutim, ovdje predstavljene simulacije uključuju ažurirane informacije o zahtjevima za zajam, inflaciji i očekivanim profilima potrošnje. One su usmjerene na ulaganja jer je makroekonomski učinak strukturnih reformi mnogo zahtjevniji za modeliranje. Za dodatne informacije vidjeti posebno Pfeiffer P., J. Varga i J. in 't Veld (2023.) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU (Kvantificiranje prelijevanja koordiniranih poticaja za ulaganja u EU- u), *Macroeconomic Dynamics* (27), str. 1843. – 1865. Vidjeti i dokument za raspravu ECFN-a (2021.): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_hr.

17 Rezultati modela QUEST izračunani su na temelju ulaganja u okviru instrumenta NextGenerationEU, a ne na temelju ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Međutim, ulaganja (zajmovi i bespovratna potpora) koja se temelje na Mehanizmu za oporavak i otpornost čine oko 90 % ulaganja u okviru instrumenta NextGenerationEU.

18 Za detaljnu raspravu o pretpostavkama i specifikacijama modela vidjeti Prilog II. Radnom dokumentu službi Komisije o evaluaciji u sredini programskog razdoblja.

19 Vidjeti Međunarodni monetarni fond 2023., članak IV. Savjetovanje o europodručju (str. 44.), srpanj 2023.

20 Treba napomenuti da su, s obzirom na to da su simulacije usmjerene na javna ulaganja (bez popratnih reformi tržišta rada), učinci na zapošljavanje relativno kratkotrajni, a povećanja realnih plaća odražavaju većinu srednjoročnih i dugoročnih koristi za tržište rada u simulacijama. S druge strane, reforme usmjerene na tržišta rada i povećanje sudjelovanja, koje su uključene u brojne planove za oporavak i otpornost, mogu dovesti do velikog povećanja zaposlenosti i većeg potencijalnog rasta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

članicama. Zahvaljujući tomu Mehanizam za oporavak i otpornost pomaže da se smanje gospodarske razlike poticanjem gospodarske stabilnosti i rasta tamo gdje je najpotrebniji. U skladu s Komisijinim modelom, u 2026. povećanje gospodarske proizvodnje dosegnut će 4,5 % u Grčkoj, više od 4 % u Hrvatskoj i oko 3,5 % u Španjolskoj i Bugarskoj, u usporedbi s prosječnim učinkom u EU-u od 1,4 %.

2.2. Ključna uloga Mehanizma oporavak i otpornost u podupiranju strukturnih reformi i zajedničkih prioriteta politika EU-a

Jedan od najznačajnijih uspjeha Mehanizma za oporavak i otpornost njegova je dokazana sposobnost da potakne provedbu strukturnih reformi. Mehanizam za oporavak i otpornost potiče reforme jer isplate ovise o provedbi koherentnih paketa ulaganja i reformi. To se posebno odnosi na reforme koje su već godinama sastavni dio preporuka u okviru europskog semestra. Sve države članice u svojim su planovima morale obuhvatiti sve ili znatan dio relevantnih preporuka koje su im upućene u okviru europskog semestra. Europski revizorski sud potvrdio je da planovi za oporavak i otpornost pridonose ispunjenju znatnog dijela preporuka za pojedinu zemlju[21]. U dvije godine koje su prethodile pokretanju Mehanizma za oporavak i otpornost udio preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2016. – 2017. u kojima je postignut barem „određeni napredak" povećao se za samo šest postotnih bodova, s 53 % u 2018. na 59 % u 2020. Za usporedbu, udio preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2020. u kojima je postignut barem „određeni napredak" povećao se za 17 postotnih bodova, s 52 % u 2021. (prije provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost) na gotovo 69 % u 2023. Najveći napredak ostvaren je u području pristupa financiranju i financijskim uslugama, funkcioniranju tržišta rada, suzbijanju pranja novca i poslovnom okruženju. S obzirom na to da države članice nastavljaju s provedbom svojih planova, koji pridonose ispunjenju svih ili znatnog dijela preporuka koje su im upućene u okviru europskog semestra, očekuje se da će se napredak u provedbi preporuka ubuduće i znatno povećati.

Strukturne reforme i ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost doveli su do napretka u ostvarivanju zajedničkih prioriteta politike te podupiru socioekonomsku konvergenciju u EU-u. Te reforme i ulaganja prije svega potiču zelenu i digitalnu tranziciju i socioekonomsku konvergenciju te provedbu europskog stupa socijalnih prava. Mehanizam za oporavak i otpornost podupire i reforme za jačanje institucionalne otpornosti, na primjer za poboljšanje funkcioniranja javnih uprava i učinkovitosti pravosudnih sustava. Primjeri relevantnih reformi i ulaganja prikazani su u okviru 4. Među njima su energetska učinkovitost, digitalne javne usluge, održivi promet, istraživanje i inovacije, socijalna zaštita i pristup tržištu rada te promicanje rodne ravnopravnosti. Provedba reformi i ulaganja u skladu s prioritetima politike EU-a bit će i ubuduće jedan od ključnih ciljeva okvira politika EU-a, među ostalim i u sklopu fiskalnog nadzora. Komisija je u kontekstu preispitivanja fiskalnih pravila EU-a posebnu pozornost posvetila ulozi reformi i ulaganja kojima se poboljšava fiskalna održivost, ostvaruju prioriteti EU-a i odgovara na izazove s kojima se suočavaju pojedine države članice.

[21] Tematsko izvješće 21/2022: Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost (europa.eu)

Postoje snažne sinergije između Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a, posebno u području kohezijske politike. S obzirom na paralelnu provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike države članice morale su donositi strateške odluke o tome kojim će sredstvima financirati prihvatljiva ulaganja. Odluke su ovisile o području primjene, vremenskom okviru i kriterijima prihvatljivosti fondova. Neke su države članice iskoristile mogućnost financiranja i iz Mehanizma za oporavak i otpornost i iz strukturnih fondova, što im je omogućilo da provedu reforme i ulaganja s maksimalnim učinkom sredstava Unije. Na primjer, talijanski plan za oporavak i otpornost uključuje reformu za povećanje učinkovitosti javnih ulaganja u vodni sektor, za koju se očekuje da će pridonijeti uklanjanju prepreka ulaganjima u održivo upravljanje vodama u okviru kohezijske politike. Isto tako, Slovačka je u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažurirala svoj pravni okvir kako bi olakšala priključenje novih obnovljivih izvora energije na mrežu, što će biti temelj za provedbu ulaganja u okviru kohezijske politike u razvoj pametnih energetskih sustava, mreže i skladištenja. Za sveobuhvatnu ocjenu učinka tih ulaganja na terenu još je prerano, no očekuje se da će sinergije između Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a biti sve veće kako bude napredovala provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i kohezijskih politika. Za to će biti potreban stalni angažman i koordinacija svih uključenih dionika. U nekim je državama članicama provedba Mehanizma za oporavak i otpornost uzrokovala kašnjenja u

izvršavanju sredstava strukturnih fondova, što znači da ima još prostora da se iskoriste sinergije između Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a,

Okvir 4: Mehanizam za oporavak i otpornost ubrzava ostvarivanje prioriteta politika EU-a

Zahvaljujući širokom području primjene i velikoj financijskoj omotnici Mehanizam za oporavak i otpornost osigurava znatna financijska sredstva koja doprinose provedbi zajedničkih politika EU-a.

***Poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada** jedan je od prioriteta EU-a povezan s ostvarenjem klimatskih i okolišnih ciljeva EU-a, a istodobno omogućuje smanjenje računa za energiju kućanstava i poduzeća. Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost u energetsku učinkovitost uložit će se više od 102 milijarde EUR i provesti ambiciozne reforme za uklanjanje administrativnih prepreka.*

- ***Francuska u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ulaže 1,9 milijardi EUR u energetsku obnovu socijalnih stanova i program subvencija „MaPrimeRenov" za privatne stambene objekte.** Potporu za ulaganje u energetsku obnovu dobit će više od 1,5 milijuna kućanstava (od čega je 750 000 već primilo subvencije). **Španjolska** će u prosjeku ostvariti **57 000 energetskih obnova stambenih objekata godišnje**, što je više od prvotnog cilja utvrđenog u španjolskom nacionalnom energetskom i klimatskom planu od 50 000 stambenih objekata godišnje.*

*Planovima za oporavak i otpornost u znatnoj se mjeri podupire i **digitalizacija javne uprave**. Trenutačno je cilj EU-a, u skladu s programom politike za digitalno desetljeće i Digitalnim kompasom, da do 2030. sve ključne javne usluge budu svima u cijelosti dostupne na internetu, uključujući osobe s invaliditetom. Ključne javne usluge trebale bi biti u skladu s visokim standardima sigurnosti i privatnosti. Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost u digitalizaciju javne uprave uložit će se više od 48 milijardi EUR.*

- ***Grčka ulaže 2,8 milijardi EUR u digitalnu transformaciju subjekata javnog sektora**. Reforme i ulaganja usmjereni su na digitalizaciju arhiva i poboljšane digitalne usluge, koje uključuju moderne IT sustave i povećanu interoperabilnost između sustava i podataka.*

***Istraživanje i inovacije** među najmoćnijim su instrumentima za poticanje gospodarstava i konkurentnosti Unije na globalnoj razini. U okviru europskog semestra državama članicama redovito se upućuju preporuke za povećanje učinkovitosti politika i ulaganja za potporu istraživanjima i inovacijama. Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost, u ubrzanje razvoja i transformacije sustava istraživanja i inovacija u državama članicama i potporu ključnim tehnološkim područjima uložit će se više od 47 milijardi EUR.*

- ***Češka je dodijelila ugovore u vrijednosti većoj od 195 milijuna EUR za provedbu istraživanja i razvoja u medicinskim znanostima.*** *Na temelju tih ugovora pet konzorcija (sveučilišta, javnih istraživačkih ustanova i drugih javnih i privatnih subjekata) provodit će istraživanje i razvoj u području prioritetnih medicinskih znanosti, uključujući istraživanja o zaraznim bolestima, raku, neuroznanostima, metaboličkim poremećajima, kardiovaskularnim bolestima te istraživanja o učincima bolesti na društvo i gospodarstvo.*

Održiva mobilnost *jedan je od glavnih prioriteta politika EU-a, a već se pokazalo da je promet među sektorima koje je posebno teško dekarbonizirati. Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost u željezničku infrastrukturu i mreže uložit će se više od 38 milijardi EUR. Mjerama se poboljšava željeznička povezanost u Europi proširenjem mreže TEN-T. Mnoge države članice podupiru to proširenje uvođenjem Europskog sustava upravljanja željezničkim prometom (ERTMS), čime će se povećati sigurnost i interoperabilnost vlakova u Europi.*

- ***Italija*** *u okviru plana za oporavak i otpornost* ***uvodi 2800 kilometara ERTMS-a*** *kako bi ispunila svoje ciljeve u okviru europskog plana uvođenja ERTMS-a.* ***Njemačka*** *planom za oporavak i otpornost podupire* ***digitalizaciju željeznica za kasnije varijante ERTMS-a****.*

Socijalna zaštita: *U Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava, koji je Komisija objavila u ožujku 2021., utvrđeni su daljnji koraci za jačanje i modernizaciju sustava socijalne zaštite. On uključuje glavni cilj smanjenja broja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost u socijalnu zaštitu uložit će se više od 14,1 milijarde EUR dodatnih sredstava EU-a, kojima će se dopuniti drugi oblici financiranja EU-a.*

- ***Hrvatska u okviru reforme i ulaganja uvodi uslugu socijalnog mentorstva za osobe kojima prijeti diskriminacija ili su u marginaliziranom položaju u društvu.*** *U okviru mjera uvest će se nova individualizirana usluga mentorstva u centrima za socijalnu skrb. Ta nova usluga bit će usmjerena na uključivanje osoba s invaliditetom, žrtava nasilja, beskućnika, migranata, Roma, mladih, osoba koje služe zatvorske kazne i pripadnika drugih socijalno ugroženih skupina.*

- ***Kako bi poboljšala položaj roditelja, a posebno žena, na tržištu rada, Poljska će provesti reformu i ulaganje za poboljšanje pristupa i dostupnosti kvalitetne skrbi o djeci.*** *Očekuje se da će se reformom uspostaviti okvir standarda kvalitete za skrb o djeci, uključujući obvezujuće obrazovne smjernice i standarde za usluge skrbi o djeci mlađoj od tri godine, uz uvođenje IT sustava za upravljanje financiranjem i osnivanjem ustanova za skrb o djeci te otvaranje novih mjesta u ustanovama za skrb o djeci.*

2.3. Mehanizam za oporavak i otpornost potiče holistički pristup oblikovanju politika i povećava nacionalnu odgovornost, ali zahtijeva i povećanu fleksibilnost

U evaluaciji u sredini programskog razdoblja među najučinkovitijim aspektima Mehanizma za oporavak i otpornost istaknuto je objedinjavanje reformi i ulaganja u jednom instrumentu na temelju provedbe sveobuhvatnih nacionalnih srednjoročnih planova – planova za oporavak i otpornost. Mehanizam za oporavak i otpornost podupire sveobuhvatan i koherentan skup reformi i ulaganja kojima su obuhvaćeni i prioriteti politika EU-a i izazovi specifični za pojedine zemlje. Tim se pristupom potiče pažljivo planiranje u svakoj državi članici i olakšava provedba. Sistematično planiranje slijeda reformi i ulaganja omogućit će, na primjer, da se prvo provedu reforme koje će povećati učinak naknadnih ulaganja. Osim toga, sinergije između reformi i ulaganja mogu se lakše iskoristiti ako se njihova provedba sveobuhvatno koordinira.

U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost države članice mogu osmisliti reforme i ulaganja u skladu s vlastitim prioritetima i potrebama, čime se osigurava ciljani pristup za svaku državu članicu i istodobno podupiru zajedničke politike EU-a. Iako su u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost utvrđeni opći kriteriji koje planovi moraju ispunjavati, države članice same su odgovorne za izradu svojih planova i same odlučuju koje će reforme i ulaganja u njima predložiti, čime se stvara snažan osjećaj odgovornosti i predanosti, a to olakšava provedbu. To se posebno odnosi na reforme, za koje je često potrebno odobrenje nacionalnog parlamenta. Osim toga, bliska suradnja između Komisije, nacionalnih ministarstava i provedbenih tijela stvorila je pozitivne vanjske učinke u pogledu planiranja politika i poboljšane međuinstitucijske koordinacije. Na razini EU-a, važnu ulogu u praćenju provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost ima Europski parlament, s kojim je dosad održano 14 dijaloga o oporavku i otpornosti i 34 sastanka radnih skupina. Kako bi dodatno povećala vidljivost i transparentnost Mehanizma za oporavak i otpornost, Komisija je uvela interaktivnu kartu projekata financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost u svakoj državi članici[22].

Sudjelovanje regionalnih i lokalnih tijela, socijalnih partnera, organizacija civilnog društva i drugih relevantnih dionika ključan je čimbenik u planiranju i provedbi mjera iz planova za oporavak i otpornost. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost zahtijeva se da države članice pri izradi nacionalnih planova za oporavak i otpornost uzmu u obzir informacije iz provedenih savjetovanja, ali razina i oblik sudjelovanja dionika ovise o nacionalnim pravnim okvirima i mogu se znatno razlikovati među državama članicama. Uz nacionalna tijela, koja imaju glavnu koordinacijsku i nadzornu ulogu u postojećem pravnom okruženju, ključnu ulogu imaju i lokalne i regionalne vlasti, socijalni partneri, organizacije civilnog društva i drugi dionici. Lokalne i regionalne vlasti i relevantni dionici, uključujući socijalne partnere, upozoravali su da nisu dovoljno uključeni u osmišljavanje, provedbu i praćenje mjera uključenih u planove za oporavak i otpornost. Iako se to djelomično može objasniti potrebom brze izrade planova za oporavak i otpornost u kontekstu krize, važno je da se u budućnosti njihovim neposrednim uključivanjem potakne osjećaj odgovornosti i podupre

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

provedba na terenu. Na primjer, socijalni partneri trebali bi imati središnju ulogu u provedbi reformi tržišta rada i socijalne politike.

U izradi i provedbi planova za oporavak i otpornost mora biti dovoljno fleksibilnosti kako bi se osigurala trajna dodana vrijednost i olakšala provedba. U okviru evaluacije Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja države članice tražile su veću fleksibilnost u provedbi svojih planova. Na primjer, države članice smatrale su da je definicija ključnih etapa i ciljnih vrijednosti previše detaljna i da su fiksno određene skupine ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za svaki obrok previše rigidne, posebno ako dođe do nepredviđenih okolnosti koje utječu na planiranu provedbu. To može uzrokovati kašnjenja u provedbi i administrativno opterećenje za sve uključene strane.

Komisija je brzo reagirala na preporuku da se poveća transparentnost u provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost. U skladu s preporukama Europskog parlamenta i Europskog revizorskog suda Komisija je, uz pomoć država članica, prilikom revizije planova u 2023. razjasnila definiciju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kad je to bilo relevantno i potrebno. Kako bi objasnila svoju primjenu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i bolje informirala države članice, Komisija je 2023. objavila[23] i metodologiju za procjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, za djelomičnu suspenziju plaćanja i za ukidanje[24] ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Iako su dodatne smjernice naišle na odobravanje, vrijedi razmisliti što bi se još moglo poduzeti u tom pogledu.

Revizija planova za oporavak i otpornost može iziskivati znatne resurse, ali ciljane prilagodbe brzo su obrađene. Općenito, države članice revizije planova smatraju složenima jer je potrebno dostaviti opsežno obrazloženje i dobiti odobrenje Vijeća, što smanjuje fleksibilnost instrumenta. Međutim, ako su ciljane, mogu se provesti relativno brzo. Na primjer, za Komisijinu ocjenu revidiranih planova za oporavak i otpornost Njemačke i Luksemburga i njihovo odobrenje u Vijeću bila su potrebna samo dva mjeseca. Taj ciljani pristup mogao bi se primijeniti i u budućnosti jer bi se tako moglo brzo reagirati na nove izazove u provedbi, a istodobno bi se zadržala razina ambicioznosti planova i usklađenost sa zahtjevima iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Države članice moraju nastaviti ulagati napore za povećanje administrativnih kapaciteta svojih provedbenih tijela. Neke države članice od pokretanja Mehanizma za oporavak i otpornost nailaze na poteškoće zbog povećanog radnog opterećenja uprava. Stoga je iznimno važno ojačati njihove administrativne kapacitete. Na taj će način države članice moći iskoristiti gospodarske i socijalne prednosti Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a i povećat će se apsorpcija. Države članice su pri izradi svojih planova za oporavak i otpornost i poglavlja o planu REPowerEU zatražile i primile potporu iz Instrumenta za tehničku potporu (TSI). Više od 400 projekata odobrenih u okviru tog instrumenta povezano je s pripremom ili provedbom planova za oporavak i otpornost država članica. Komisija će nastaviti podupirati i savjetovati države članice u rješavanju problema s administrativnim kapacitetima i uklanjanju prepreka ulaganjima. Komisija je, kad je to bilo potrebno, potaknula države članice da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe dodatne mjere potpore za olakšavanje svakodnevnog upravljanja instrumentom (npr. privremeno osoblje, osposobljavanje, novi IT sustavi) i

[23] Komunikacija o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost – Europska komisija (europa.eu)

[24] COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu)

poboljšanje učinkovitosti javnih uprava (npr. reforma javne nabave u Slovačkoj i postupci izdavanja dozvola u Poljskoj; digitalizacija uprave i postupaka u Španjolskoj).

2.4. Mehanizam za oporavak i otpornost prvi je veliki instrument financiranja na razini EU-a koji se temelji na uspješnosti

Sredstva iz Mehanizam za oporavak i otpornost, koji je svojom veličinom i ambicioznošću nadmašio sve dosadašnje instrumente, isplaćuju se na temelju konkretnih postignuća, što ga čini prvim velikim instrumentom na razini EU-a koji se temelji na uspješnosti. Za razliku od instrumenata koji se temelje na troškovima u kojima se uzimaju u obzir troškovi provedbe projekata, primjenjuje se pristup na temelju rezultata („pristup koji se temelji na uspješnosti") u kojem se sredstva stavljaju na raspolaganje nakon što se ostvare ključne etape i ciljne vrijednosti, a to su konkretni koraci u provedbi reformi ili ulaganja u državama članicama.

Pristup koji se temelji na uspješnosti ključan je za djelotvornost Mehanizma za oporavak i otpornost jer se njime osiguravaju konkretni rezultati na terenu. Širok spektar ključnih etapa i ciljnih vrijednosti omogućuje djelotvorno praćenje provedbe planova za oporavak i otpornost jer se prati cijeli životni ciklus mjera koje se podupiru iz Mehanizma za oporavak i otpornost[25]. Tim je pristupom omogućena isplata sredstava i nakon što se ostvare međukoraci u reformama i ulaganjima, čime se nagrađuje napredovanje prema rezultatima i stvarna uspješnost na terenu. Stoga se u evaluaciji u sredini programskog razdoblja ističe se da su, s obzirom na to da se u Mehanizmu za oporavak i otpornost nagrađuje i napredak, isplate brže u odnosu na druge instrumente EU-a. Posebno je važno naglasiti da su tim pristupom države članice motivirane za provedbu reformi koje nisu nužno povezane s (financijskim) troškovima.

Financiranjem na temelju uspješnosti povećava se koherentnost i predvidljivost potrošnje EU-a. Svojim načelima uspješnosti Mehanizam za oporavak i otpornost omogućio je cjelovitiji pristup javnoj potrošnji i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Pružanjem izravne financijske potpore nakon ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nastaje obveza, ali i poticaj za punu provedbu dogovorenih mjera. Planovi za oporavak i otpornost mogu se promatrati kao ugovor između države članice i EU-a u okviru kojeg obje strane dobrovoljno preuzimaju jasne obveze. U kontekstu evaluacije Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja dionici su naveli da je pristupom koji se temelji na uspješnosti povećana predvidljivost i odgovornost. Konkretni rezultati koje treba postići jasno su utvrđeni unaprijed (u provedbenim odlukama Vijeća), što državama članicama olakšava planiranje. Taj pristup podrazumijeva odgovarajuće specificiranje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kako bi se izbjegle nejasnoće u pogledu postupka provedbe i dogovorenih mjera. Općenito, ta obilježja znače prekretnicu u planiranju i provedbi politika i potrošnji EU-a u širem smislu: fokus potrošnje prebacuje se s nastalih troškova na ostvarene rezultate i provedbu dogovorenih mjera.

[25] Osim ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost uvodi se i koncept zajedničkih pokazatelja koji su namijenjeni izvješćivanju o ukupnoj uspješnosti i napretku Mehanizma u ostvarivanju njegovih ciljeva. Evaluacija u sredini programskog razdoblja pokazala je koncepcijske nedostatke zajedničkih pokazatelja Mehanizma za oporavak i otpornost, koje bi trebalo uzeti u obzir pri razmatranju budućih instrumenata koji se temelje na uspješnosti.

2.5. Sustav izvješćivanja i kontrole Mehanizma za oporavak i otpornost zahtijeva daljnju potporu i prilagodbe

Unatoč dobrim značajkama pristupa koji se temelji na uspješnosti, Mehanizam za oporavak i otpornost uzrokovao je ulazne troškove upravama država članica te ima prostora za dodatno administrativno pojednostavnjenje. Uzimajući u obzir ustroj instrumenta, zahtjevi za zaštitu financijskih interesa Unije uzrokovali su sličnu količinu administrativnog posla kao i za fondove EU-a koji se temelje na troškovima. To je zato što osim dokaza o ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti države članice moraju prikupljati i razne vrste podataka za potrebe revizije i kontrole. Kao novi instrument, Mehanizam za oporavak i otpornost nacionalnim je upravama stvorio ulazne troškove, a tijela država članica na svim razinama navela su da su postupci revizije i kontrole previše složeni. Osim toga, države članice žalile su se zbog preklapanja revizija nacionalnih tijela, Komisije i Europskog revizorskog suda. Toj je percepciji možda pridonijela paralelna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost s fondovima kohezijske politike, koji imaju drukčija pravila i uglavnom se oslanjaju na kontrole na temelju troškova. Složeni okvir za reviziju i kontrolu negativno je utjecao na brzinu provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Stoga je utvrđivanje mogućih područja za pojednostavnjenje i dalje jedan od glavnih prioriteta Komisije, među ostalim uzimajući u obzir temeljiti posao koji je potrebno obaviti prije odobrenja isplata kako bi se provjerilo jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, važno je postići ravnotežu s obzirom na imperativ da se sredstvima EU-a upravlja tako da se zaštite financijski interesi Unije i osigura transparentnost u izvršenju sredstava, osobito zbog veličine instrumenta i primjene novog pristupa.

3. Mehanizam za oporavak i otpornost nastavit će ostvarivati rezultate i u drugoj polovini programskog razdoblja

Mehanizam za oporavak i otpornost učinkovit je odgovor na neviđene gospodarske i socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19. Bio je ključan u zaštiti jedinstvenog tržišta, omogućio je da se izbjegne povećanje gospodarskih razlika u EU-u i ubrza zelena i digitalna tranzicije te je pomogao državama članicama da preobraze svoja gospodarstva kako bi bila spremna za budućnost. Mehanizam za oporavak i otpornost uvelike je pridonio povećanju razina javnih ulaganja tijekom i nakon pandemije, a njegovim pokretanjem učinjen je iskorak u smislu kapaciteta EU-a da odgovori na gospodarske krize. On pridonosi jačanju dugoročne konkurentnosti Europe i njezinoj strateškoj autonomiji.

Mehanizmom za oporavak i otpornost uveden je cjelovitiji pristup potrošnji sredstava EU-a. Isplate iz Mehanizma za oporavak i otpornost temelje se na napretku i ostvarenim rezultatima, a ne na nastalim troškovima, čime se postiže predvidljivost i odgovornost i u državama članicama i u Komisiji. Savjetovanja provedena u okviru evaluacije u sredini programskog razdoblja pokazuju da na razini EU-a postoji široka potpora za instrumente koji se temelje na uspješnosti. Taj pristup potrošnji sredstava EU-a već je nadahnuo važne nove programe, kao što su Socijalni fond za klimatsku politiku i Instrument za Ukrajinu. Iz te perspektive, načela uspješnosti na kojima se temelji Mehanizam za oporavak i otpornost bit će referentna točka u raspravama o instrumentima financiranja EU-a za sljedeći višegodišnji financijski okvir, a iz evaluacije u sredini programskog razdoblja moći će se izvući neke relevantne pouke za budućnost.

Brza provedba i brze isplate dokaz su sposobnosti Mehanizma za oporavak i otpornost da pruži potporu državama članicama u kriznim vremenima, a snažan poticaj za provođenje reformi pomaže našim gospodarstvima i društvima da se bolje pripreme za budućnost. Mehanizam za oporavak i otpornost u mnogim se državama članicama pokazao ključnim za provedbu reformi koje su već dulje vrijeme bile potrebne, a objedinjavanjem reformi i ulaganja u jednom instrumentu omogućuje se bolje planiranje, sinergija i koherentnije djelovanje u skladu s prioritetima EU-a i nacionalnim prioritetima.

Mehanizam za oporavak i otpornost ušao je u drugu polovinu programskog razdoblja, pa bi se provedba trebala ubrzati. Za provedbu ambicioznih reformi i ulaganja do 2026. bit će potrebni znatni napori i stalna predanost svih država članica i Komisije. Komisija će nastaviti promišljati načine na koje može dodatno poduprijeti države članice u provedbi njihovih planova te će nastojati povećati komplementarnost među instrumentima financiranja EU-a i između tih instrumenata i nacionalnih proračuna. Čini se da u ovoj fazi ne bi bilo primjereno mijenjati zakonodavstvo, ali razmotrit će se dodatne mjere u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kako bi se olakšala provedba.

Stvorene su sve pretpostavke da planovi za oporavak i otpornost daju doprinos oporavku i modernizaciji gospodarstva EU-a. U mnogim slučajevima reforme i ulaganja iz plana za oporavak i otpornost već pokazuju konkretne i trajne rezultate. Revizijom planova položeni su temelji za ubrzanje njihove provedbe. Na taj način reforme i ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost pomažu u stvaranju modernijeg, prosperitetnijeg, uključivijeg, klimatski neutralnog i održivijeg EU-a koji je otporan i bolje pripremljen za buduće prilike i izazove. Ti se ciljevi moraju postići zajednički, u bliskoj suradnji svih institucija EU-a, država članica, civilnog društva, radnika i poduzeća.