EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

PRILOGA

k

POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost

Priloga II: Upravičenost ukrepov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost – datum začetka upravičenih ukrepov

V zgodnjih fazah krize zaradi pandemije COVID-19 so države članice posamično in skupaj izvedle sklop ukrepov, da bi zaščitile državljane in podjetja ter lažje obvladovale to in prihodnje krize. Čeprav so zaradi takih ukrepov včasih nastali visoki fiskalni stroški, so bili ključni za zaščito ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, saj so z ublažitvijo socialnih in gospodarskih posledic krize posameznim državam članicam in celotni Uniji pomagali prebroditi krizo. Ker so Komisija, države članice, Evropski parlament in Svet hitro ukrepali ter predlagali instrument NextGenerationEU, zlasti mehanizem za okrevanje in odpornost, in se o njem dogovorili, so se tržna in družbena pričakovanja stabilizirala. Med začetkom krize in začetkom izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost pa je vseeno nastala časovna vrzel.

Evropski parlament in Svet sta v uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost uvedla klavzulo o retroaktivnosti, da bi se podprli ukrepi, ki bi sicer zaradi velikega fiskalnega bremena, ki ga je kriza naložila državam članicam, lahko bili ustavljeni, ter da bi se podprl zgodnji odziv politike na krizo zaradi COVID-19. Namen te klavzule o retroaktivnosti je bil podpreti zgodnji odziv politike držav članic. Poleg tega se je na podlagi izkušenj iz nedavne krize v Evropi hotelo zagotoviti, da države članice med hudo gospodarsko in socialno krizo, ki jo je povzročila pandemija, ne bi ustavile ali zmanjšale naložb, da se ne bi dodatno zaostrilo krčenje gospodarstva. Člen 17(2) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost zato določa, da so le „[u]krepi, ki se začnejo izvajati od 1. februarja 2020, […] upravičeni, če izpolnjujejo zahteve iz te uredbe“. Podobna določba z enako logiko je bila dodana ob spremembi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, da bi se dodala poglavja REPowerEU (ukrepi, vključeni v poglavje REPowerEU so „upravičeni le, kadar se začnejo izvajati od 1. februarja 2022“). Zato je bilo za države članice in Komisijo pri oblikovanju in ocenjevanju načrtov za okrevanje in odpornost ključno, da določijo, kdaj se šteje, da se je ukrep začel izvajati.

Ukrep se začne izvajati na terenu.

V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost pojem „začeti izvajati“ ni natančno opredeljen, temveč je njegov pomen nakazan. Ker morajo države članice predložiti ocenjene skupne stroške ukrepov, ki so se morali „začeti izvajati“ po 1. februarju 2020, je razumno sklepati, da bi morali vsi stroški s statističnega vidika nastati po tem datumu.

S statističnega vidika se izdatki in sredstva evidentirajo šele, ko se projekt začne izvajati. Javno računovodstvo v okviru Evropskega sistema nacionalnih in regionalnih računov

(ESR 2010)[1] posluje na podlagi nastanka poslovnih dogodkov, kar pomeni, da se transakcije zajamejo, ko se ekonomska vrednost ustvari, preoblikuje, izmenja, prenese ali preneha. Ekonomska vrednost se začne ustvarjati šele, ko se začne ukrep izvajati na terenu. S tem pristopom so gospodarske dejavnosti natančno predstavljene v obdobju, ko se dejansko izvajajo. Ta metoda je v nasprotju z računovodenjem na podlagi plačil, pri katerem se transakcije evidentirajo ob prejemu ali plačilu gotovine, kar se običajno zgodi nekaj časa po zaključku transakcije in izdaji računa.

Usmerjenost v dejansko izvajanje ukrepa, ko stroški dejansko nastanejo, je dalje utemeljena z dejstvom, da podpis pogodbe ne ustreza nujno začetku ukrepa. Pred ukrepi javnih naložb običajno poteka več faz, in sicer načrtovanje, priprava proračuna, javno naročanje in priprava. Pripravljalne faze vključujejo pogajanja in podpis enega ali več pogodbenih sporazumov. Ti sporazumi običajno vsebujejo klavzule, ki urejajo pogoje, kot so precedens, prekinitev sporazuma in odstop od sporazuma, kršitev obveznosti in primeri višje sile. Zaradi takih klavzul se lahko prepreči nadaljevanje ali celo začetek del, če se ugotovi, da so te v svetovni pandemiji še posebej pomembne. Podpis pogodbenih sporazumov torej ne pomeni začetka ukrepa. Taka razlaga bi bila v nasprotju z namenom sozakonodajalcev in intervencijsko logiko mehanizma za okrevanje in odpornost, saj bi se tako več ukrepov izključilo, če bi se države članice odločile, da sporazumov ne bodo odložile ali prekinile, temveč da jih bodo začele izvajati in da bodo prejemale podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

V skladu z navedenimi statističnimi in pravnimi načeli se torej začetek ukrepa razlaga kot začetek izvajanja ukrepa na terenu. S to razlago se zagotavlja skladnost z logiko in načeli uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter naravo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti. Ko se začne ustvarjati ekonomska vrednost, se lahko šteje, da se je izvajanje ukrepa začelo.

Uporaba načel iz Uredbe v smernicah Komisije

Komisija je državam članicam zagotovila smernice o tem, kako klavzulo o retroaktivnosti razlagati in uporabljati. Komisija je v skladu z načeli, ki sta jih sozakonodajalca določila v Uredbi, ESR 2010 in naravo instrumenta, ki temelji na smotrnosti, februarja 2021 izdala smernice za države članice[2], v katerih je navedeno, da se lahko ukrepi podprejo „le, če se je njihovo izvajanje (za katero nastanejo stroški) začelo šele 1. februarja 2020 ali pozneje“.

Poleg tega je bilo v smernicah, ki so jih službe Komisije nacionalnim organom, ki izvajajo mehanizem za okrevanje in odpornost, zagotovile v odgovor na njihova vprašanja, podrobneje

[1] Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov (ESA 2010) je okvir nacionalnih računov EU, skladen z mednarodnimi smernicami za nacionalno računovodstvo. Države članice EU morajo pri pripravi nacionalnih računov upoštevati ta makroekonomski statistični okvir.
[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=sl.

opredeljeno, kako razlagati „začetek izvajanja“ ukrepa: „Projekti, katerih pripravljalne in začetne faze (vključno z javnim naročanjem) so se začele pred 1. februarjem 2020, se lahko štejejo za upravičene do financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost le za jasno opredeljene faze ali podprojekte, ki se izvajajo po 1. februarju 2020 in za katere se vsi stroški zajamejo (v smislu Evropskega sistema računov (ESR 2010)) po 1. februarju 2020.“

Komisija s temi smernicami zagotavlja skladnost

Komisija zato pri oceni načrtov in upravičenosti ukrepov v skladu s členom 17(2) uporablja dva ključna preskusa za zagotovitev skladnosti z navedenimi načeli.

1) Ali se je izvajanje predlaganega ukrepa začelo šele 1. februarja ali pozneje ter
2) ali so se stroški, nastali zaradi tega izvajanja, pojavili šele 1. februarja ali pozneje? Natančneje, ali so vsi stroški zajeti (v smislu Evropskega sistema računov (ESA 2010)) po 1. februarju 2020?

Primeri v nadaljevanju ponazarjajo, kako Komisija uporablja ta dva ključna preskusa:

<u>Prvi primer:</u>

- Država članica podpiše pogodbo za gradbena dela za novo železniško progo, ki povezuje dve regionalni mesti, s čimer se decembra 2019 ustvarjajo dodatne zmogljivosti v železniškem prometu.
- Izpiski iz gradbene knjige, ki jo je podpisal izvajalec, in prvi račun, ki ga je izdal izvajalec, kažejo, da so se dejanska dela na gradbišču začela marca 2020.
- Komisija zato meni, da (i) je jasno opredeljena faza priprave, ki ni del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (podpis pogodbe), potekala pred 1. februarjem 2020, medtem ko (ii) se je jasno opredeljena faza izvajanja, ki je del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (tj. dejanska gradnja), začela po 1. februarju 2020 in (iii) so vsi stroški za navedeno fazo izvajanja zajeti v smislu ESR 2010 po 1. februarju 2020.

Drugi primer:

- Država članica decembra 2019 izda nakupna naročila za nakup opreme IT.
- Prevozni ali dostavni dokument, ki potrjuje prenos blaga s prodajalca na naročnika, ima datum marec 2020.
- Komisija zato meni, da (i) je jasno opredeljena faza javnega naročanja (ki ni del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost) (nakupna naročila) potekala pred 1. februarjem 2020, medtem ko (ii) se je jasno opredeljena faza izvajanja, ki je del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (tj. dobava, namestitev in operacionalizacija), začela po 1. februarju 2020 in (iii) so vsi stroški za navedeno fazo zajeti v smislu ESR 2010 po 1. februarju 2020.

Tretji primer:

- Država članica v okviru projekta posodobitve, sprejetega leta 2019, zaprosi za podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost za elektrifikacijo železniške proge med dvema velikima mestoma v zvezi z odsekom železnice, ki pa je daljši, kot je navedeno v načrtu za okrevanje in odpornost.
- Pogodba za elektrifikacijo celotne železniške proge je bila z izvajalcem podpisana decembra 2019.
- Dela na železniški progi med mestoma so se začela aprila 2022, kar potrjuje projektna dokumentacija, predvidena v pogodbi.
- Komisija zato meni, da (i) je jasno opredeljena faza javnega naročanja, ki ni del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost (nakupna naročila), potekala pred 1. februarjem 2020, medtem ko (ii) se je jasno opredeljen podprojekt izvajanja, ki je del ukrepa v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, začel po 1. februarju 2020 in (iii) so vsi stroški za to fazo zajeti v smislu ESR 2010 po 1. februarju 2020.