EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

PRILOGA

k

POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost

Priloga III: Upravičenost ukrepov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost – nadomestitev tekočih nacionalnih proračunskih odhodkov

Mehanizem za okrevanje in odpornost državam članicam zagotavlja finančno podporo, da bi izpolnile mejnike in cilje reform in naložb, kot so določeni v njihovih načrtih za okrevanje in odpornost. Pri zagotavljanju te finančne podpore je treba upoštevati več določb o upravičenosti.

Tekoči nacionalni proračunski odhodki so ponavljajoči se odhodki države članice iz njenega nacionalnega proračuna. Značilen primer takih odhodkov so stroški zaposlenih, zaradi katerih nastanejo mesečni odhodki.

Če bi se tekoči nacionalni proračunski odhodki nadomestili s podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bi to praviloma imelo vprašljivo evropsko dodano vrednost in bi vzbujalo pomisleke glede vzdržnosti takih odhodkov po izteku obdobja delovanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Kljub temu je treba opozoriti, da je bil mehanizem za okrevanje in odpornost vzpostavljen v posebnih okoliščinah, zlasti med pandemijo COVID-19, ko je bilo ugotovljeno, da bi lahko obstajali razlogi za nadomeščanje takih odhodkov, da bi se na primer podprlo večje število zaposlenih v bolnišnicah.

V zvezi s tem člen 5(1) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost določa, da „[p]odpora iz Mehanizma, razen v ustrezno utemeljenih primerih, ne nadomešča tekočih nacionalnih proračunskih odhodkov“. Ta določba kot taka na splošno prepoveduje, da bi se tekoči nacionalni proračunski odhodki nadomeščali s podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar to dopušča v ustrezno utemeljenih primerih.

Pri uporabi te določbe iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost je mogoče opredeliti štiri kumulativne preskuse:

1. Ali so v ukrep vključeni proračunski odhodki, ki so s predlaganim ukrepom neposredno povezani?
2. Če je odgovor pritrdilen, ali se ti odhodki ponavljajo?
3. Če je odgovor pritrdilen, ali finančna podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost nadomešča tekoče odhodke?
4. Če je odgovor pritrdilen, ali ti odhodki ne spadajo v ustrezno utemeljeno uporabo?

Če so vsi štirje preskusi izpolnjeni, predlagani ukrep ne bi bil skladen s členom 5(1) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter kot tak ne bi bil upravičen do podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

Komisija v oceni načrtov za okrevanje in odpornost držav članic s temi štiri preskusi ugotavlja, ali so ukrepi upravičeni ter ali je načrt za okrevanje in odpornost skladen s členom 5(1) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Da bi se razjasnilo, kako je Komisija uporabila te preskuse, je vsak od njih zaporedoma pojasnjen.

Ali so v ukrep vključeni proračunski odhodki, ki so s predlaganim ukrepom neposredno povezani?

Morebitni neupravičeni ukrepi se najprej opredelijo s proučitvijo, ali pri navedenem ukrepu nastanejo nacionalni proračunski odhodki, ki so s predlaganim ukrepom neposredno povezani. Pri ukrepu za gradnjo vetrne turbine nastanejo na primer gradbeni stroški, ki so neposredno povezani z njegovim izvajanjem. Po drugi strani pa ukrep za sprejetje zakonodaje ne pomeni, da bi bilo treba na primer plače uradnikov, ki jo pripravijo, samodejno šteti za nacionalne proračunske odhodke, neposredno povezane s tem ukrepom, zlasti če bi ti stroški nastali ne glede na to, ali bi se ukrep izvajal ali ne.

Upoštevajo se stroški, ki jih je država članica prijavila in ki so s tem ukrepom povezani, saj država članica ne more prijaviti stroškov, ki bi jih moral podpirati mehanizem za okrevanje in odpornost, in hkrati šteti, da s predlaganim ukrepom niso neposredno povezani.

Če je odgovor pritrdilen, ali se ti odhodki ponavljajo?

Če so v ukrep vključeni neposredno povezani nacionalni proračunski odhodki, je treba proučiti, ali se ti odhodki ponavljajo, kar pomeni, da se ponavljajo večkrat. To večkratno ponavljanje pomeni, da morajo nastati več kot enkrat in redno (na primer tedensko, mesečno ali letno). Primeri takih stroškov so lahko plače, stroški vzdrževanja ali stroški storitev ali naročnin.

Dejstvo, da je imela država članica v preteklosti enkratne stroške, ki so se nato ponovili, da bi se izpolnil ukrep v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ne pomeni, da so odhodki tekoči. Če so v državi članici v preteklosti na primer nastali stroški za izvedbo študije ali raziskave, to ne izključuje možnosti, da bi ta država v ukrep načrta za okrevanje in odpornost vključila ocenjene stroške za novo študijo ali raziskavo.

Če je odgovor pritrdilen, ali finančna podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost nadomešča tekoče odhodke?

Če so v ukrep vključeni nacionalni proračunski odhodki, ki so z njim neposredno povezani in ki se ponavljajo, je treba proučiti, ali mehanizem za okrevanje in odpornost nadomešča te odhodke.

Države članice bi morale v skladu s členom 18(4), točka (k), uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost določiti ocenjene skupne stroške reform in naložb iz načrta za okrevanje in odpornost. Če bi država članica te odhodke v načrtu za okrevanje in odpornost navedla kot

ocenjene stroške, je očitno, da bi mehanizem za okrevanje in odpornost te odhodke finančno podpiral in bi kot tak nadomestil tekoče nacionalne odhodke.

Navedeno je pomembno le za ukrepe, za katere so države članice predstavile ocenjene stroške, saj se pri oceni, ali so ti stroški tekoči nacionalni odhodki, ki jih v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ni mogoče podpreti, predpostavlja, da jih države članice predstavijo kot del svojega načrta. Če država članica za ta ukrep ne vključi nobenih ocenjenih stroškov, se pri izračunu finančnega prispevka držav članic v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost vključitev takega ukrepa ne upošteva, zato država članica ne vključi nobenih ocenjenih stroškov, da bi se ta ukrep finančno podprl iz mehanizma za okrevanje in odpornost. V zvezi s tem mehanizem za okrevanje in odpornost ne more nadomestiti nacionalnih proračunskih odhodkov, ki nastanejo za ta ukrep (ali del ukrepa, ki v mehanizem za okrevanje in odpornost ni zajet), tudi če so ti odhodki tekoči. To pa zato, ker nadomestitev ni bila izvedena.

Če je odgovor pritrdilen, ali ti odhodki ne spadajo v ustrezno utemeljeno uporabo?

Nazadnje, če so v ukrep vključeni nacionalni proračunski odhodki, ki so z njim neposredno povezani in ki se ponavljajo, ter če mehanizem za okrevanje in odpornost ukrep finančno podpira, je treba proučiti, ali je mogoče njegovo nadomeščanje s podporo iz mehanizma ustrezno utemeljiti in kot tako dovoliti z izjemo iz člena 5(1) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

Uredba ne določa natančnih meril za to, kaj bi bilo treba šteti za ustrezno utemeljen primer. Pri uporabi tega so službe Komisije države članice obvestile, naj opravijo tri preskuse. Natančneje, ali:

(i) so ocenjeni stroški sestavni del reforme/naložbe;

(ii) ta reforma/naložba prispeva k izpolnjevanju meril za ocenjevanje iz člena 19 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter

(iii) se bo po obdobju delovanja mehanizma za okrevanje in odpornost trajnostno zagotavljalo financiranje takih reform/naložb, negativni učinek na javnofinančni saldo pa bo le začasen.

Na podlagi ustaljene prakse je mogoče izpeljati nekaj splošnih preudarkov o tem, kaj lahko pomeni ustrezno utemeljen primer:

- Sredstva za javne uslužbence, ki se v javni upravi ukvarjajo s pripravo ali izvajanjem reform/naložb, zajetih z mehanizmom za okrevanje in odpornost, na splošno ne bi smela biti vključena v oceno stroškov. Vendar se lahko v ustrezno utemeljenih primerih (npr. potreba po posebnem strokovnem znanju ali začasnem povečanju upravne zmogljivosti) v obdobju izvajanja načrta za okrevanje in odpornost po potrebi vključijo stroški začasno zaposlenega osebja.

- Stroški usposabljanja uslužbencev javne uprave, povezani z reformo ali naložbo, ki se nanaša na cilje mehanizma, bi se lahko krili, če bi bili ustrezno utemeljeni in v celoti vključeni v reformo ali naložbo načrta.
- Socialni odhodki, kot so subvencije za zaposlovanje ali študentske štipendije, se lahko financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, če so odhodki (ali izpad prihodkov) enkratni ali po naravi začasni in se iztečejo v obdobju trajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Imeti morajo pozitivne dolgoročne učinke, ki podpirajo cilje mehanizma, njihov učinek na javne finance pa bi moral biti časovno omejen.