EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 10. 10. 2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

PRÍLOHA

k

SPRÁVE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Príloha II: Oprávnenosť opatrení v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti – dátum začatia oprávnených opatrení.

V skorých fázach krízy spôsobenej ochorením COVID-19 členské štáty jednotlivo i kolektívne zaviedli súbor opatrení na ochranu občanov a podnikov, ako aj na uľahčenie zvládnutia tejto i budúcej krízy. V dôsledku takýchto opatrení síce občas vznikali vysoké fiškálne náklady, tieto opatrenia však boli kriticky dôležité v záujme ochrany hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti zmiernením sociálneho a hospodárske vplyvu krízy, čo pomohlo jednotlivým členským štátom, ako aj celej Únii prekonať ju. Vďaka rýchlym krokom podniknutým Komisiou, členskými štátmi, Európskym parlamentom a Radou s cieľom navrhnúť a schváliť nástroj NextGenerationEU, a najmä Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „mechanizmus"), došlo k stabilizácii trhových, ako aj spoločenských očakávaní. Medzi vypuknutím krízy a začiatkom vykonávania mechanizmu však vznikol časový odstup.

Európsky parlament a Rada zaviedli do nariadenia o mechanizme doložku o „retroaktivite" s cieľom podporiť opatrenia, ktoré by sa inak mohli ukončiť v dôsledku veľkej fiškálnej záťaže pre členské štáty spôsobenej krízou, ako aj na podporu včasnej politickej reakcie na krízu spôsobenú ochorením COVID-19. Účelom tejto doložky o „retroaktivite" bolo podporiť včasnú politickú reakciu členských štátov. Čerpajúc z poznatkov získaných z nedávnej krízy v Európe bolo okrem toho zámerom zabezpečiť, že členské štáty nezastavia ani neznížia investície v kontexte závažnej hospodárskej a sociálnej krízy spôsobenej pandémiou, aby sa hospodárska recesia ešte viac neprehlbovala. V článku 17 ods. 2 nariadenia o mechanizme sa preto uvádza, že len *„[o]patrenia, ktoré sa začali od 1. februára 2020, sú oprávnené za predpokladu, že spĺňajú požiadavky stanovené v tomto nariadení"*. Podobné ustanovenie s rovnakou logikou bolo doplnené pri zmene nariadenia o mechanizme na doplnenie kapitol REPowerEU (opatrenia zahrnuté v kapitole REPowerEU sú *„oprávnené len vtedy, ak sa začnú uplatňovať od 1. februára 2022"*). Kľúčovým prvkom na zváženie členskými štátmi a Komisiou pri navrhovaní a posudzovaní plánov obnovy a odolnosti bolo preto určiť, kedy sa opatrenie považuje za začaté.

Opatrenie sa začína vykonávaním v praxi.

V nariadení o mechanizme sa pojem „začatý" presne nevymedzuje, sú v ňom však obsiahnuté indície týkajúce sa jeho významu. Keďže totiž členské štáty musia predkladať odhadované celkové náklady na opatrenia, ktoré sa museli „začať" po 1. februári 2020, je rozumné z toho vyvodiť, že všetky náklady by mali zo štatistického hľadiska vzniknúť po uvedenom dátume.

Zo štatistického hľadiska sa výdavky a aktíva zaznamenávajú až vtedy, keď sa projekt začne vykonávať. V rámci európskeho systému národných a regionálnych účtov (ďalej len „ESA 2010“)[1] funguje verejné účtovníctvo na akruálnom princípe, čo znamená, že transakcie sa zaznamenávajú v momente vytvorenia, premeny, výmeny, prevodu alebo zániku ekonomickej hodnoty. Ekonomická hodnota sa začína vytvárať až po tom, ako sa opatrenie začne vykonávať v praxi. Týmto prístupom sa zabezpečuje presné zastúpenie ekonomických činností v období, keď sa skutočne realizujú. Táto metóda je v kontraste s účtovníctvom na hotovostnom základe, pri ktorom sa transakcie zaznamenávajú pri prijatí alebo zaplatení peňažných prostriedkov, k čomu zvyčajne dochádza určitý čas po dokončení transakcie a vystavení faktúry.

Zameranie sa na skutočné vykonávanie opatrenia, keď reálne dochádza k vynaloženiu nákladov, je ďalej odôvodnené skutočnosťou, že podpísanie zmluvy nemusí nevyhnutne zodpovedať začatiu opatrenia. Opatreniam v oblasti verejných investícií vo všeobecnosti predchádzajú viaceré fázy plánovania, tvorby rozpočtu, obstarávania a prípravy. Prípravné fázy zahŕňajú rokovanie a podpísanie jednej alebo viacerých zmluvných dohôd. Zmluvné dohody typicky obsahujú doložky upravujúce podmienky, ako je precedens, ukončenie platnosti a odstúpenie od zmluvy, porušenie povinností a prípady vyššej moci. Takéto doložky môžu brániť napredovaniu prác alebo dokonca ich začatiu, pričom treba poznamenať, že takéto doložky sú mimoriadne relevantné počas globálnej pandémie. Podpísanie zmluvných dohôd preto nezodpovedá začatiu opatrenia. Takýto výklad by bol v rozpore so zámerom spoluzákonodarcov a s intervenčnou logikou mechanizmu, keďže by mal za následok vylúčenie viacerých opatrení, pri ktorých sa členské štáty rozhodli neodložiť alebo neukončiť zmluvy, ale začať s ich vykonávaním a využiť tak podporu z mechanizmu.

V súlade s uvedenými štatistickými a právnymi zásadami sa preto začatie opatrenia vykladá ako začatie vykonávania opatrenia v praxi. Týmto výkladom sa zabezpečuje súlad s logikou a so zásadami nariadenia o mechanizme, ako aj s povahou mechanizmu založenou na výkonnosti. Vykonávanie opatrenia možno považovať za začaté vtedy, keď sa začína vytvárať ekonomická hodnota.

Zásady nariadenia boli uplatnené v usmernení Komisie

Komisia poskytla členským štátom usmernenie o tom, ako vykladať a uplatňovať doložku o retroaktivite. V súlade so zásadami stanovenými spoluzákonodarcami v nariadení, so systémom ESA 2010 a s povahou nástroja založenou na výkonnosti Komisia vo februári 2021 vydala usmernenie pre členské štáty[2], v ktorom spresňuje, že opatrenia možno podporiť „*len*

[1] Európsky systém národných a regionálnych účtov (ESA 2010) je rámec pre národné účty v EÚ, ktorý je v súlade s medzinárodnými usmerneniami o národnom účtovníctve. Od členských štátov EÚ sa vyžaduje, aby sa týmto makroekonomickým štatistickým rámcom riadili pri zostavovaní svojich národných účtov.

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=sk.

pokiaľ sa ich vykonávanie (v prípade ktorého vznikli náklady) začalo až 1. februára 2020 alebo po tomto dátume".

Okrem toho sa v usmernení, ktoré útvary Komisie poskytli vnútroštátnym orgánom vykonávajúcim mechanizmus, v odpovedi na ich otázky ďalej spresnilo, ako vykladať „začatie" opatrenia: „*Projekty, ktorých prípravná a počiatočná fáza (vrátane obstarávania) bola spustená pred 1. februárom 2020, možno považovať za oprávnené na financovanie z mechanizmu len v prípade jasne vymedzených fáz alebo čiastkových projektov, ktoré sa vykonávajú po 1. februári 2020 a v prípade ktorých sú zaznamenané všetky náklady [podľa európskeho systému účtov (ESA2010)] po 1. februári 2020.*"

Komisia uplatňuje toto usmernenie s cieľom zaistiť konzistentnosť.

Pri posudzovaní plánov a oprávnenosti opatrení podľa článku 17 ods. 2 Komisia preto na zaistenie súladu s uvedenými zásadami uplatňuje dve hlavné skúšky.

1) Začalo sa vykonávanie navrhovaného opatrenia až 1. februára alebo po tomto dátume? a
2) Začali sa náklady vzniknuté v súvislosti s týmto vykonávaním vynakladať až 1. februára alebo po tomto dátume? Konkrétne, sú všetky náklady zaznamenané [podľa európskeho systému účtov (ESA2010)] po 1. februári 2020?

Nasledujúce príklady ilustrujú, ako Komisia uplatňuje tieto dve hlavné skúšky:

Príklad 1:

- Členský štát podpíše zmluvu na stavebné práce na vybudovanie novej železničnej trate spájajúcej dve krajské mestá, vďaka čomu má v decembri 2019 vzniknúť dodatočná kapacita železničnej dopravy.
- Z výňatkov zo stavebného denníka podpísaného zhotoviteľom, ako aj z prvej faktúry vystavenej zhotoviteľom vyplýva, že skutočné práce na stavenisku sa začali v marci 2020.
- Komisia preto berie do úvahy, či i) jasne vymedzená fáza prípravy, ktorá nie je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu (podpis zmluvy), sa uskutočnila pred 1. februárom 2020; kým ii) jasne vymedzená fáza vykonávania, ktorá je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu (t. j. skutočné stavebné práce), sa začala po 1. februári 2020 a či iii) všetky náklady počas tejto fázy vykonávania sú zaznamenané podľa ESA 2010 po 1. februári 2020.

Príklad 2:

- Členský štát v decembri 2019 zadá objednávky na nákup IT zariadení.
- Prepravný doklad alebo dodací list, ktorým sa osvedčuje prevod tovaru od predávajúceho na kupujúci subjekt, je z marca 2020.
- Komisia preto berie do úvahy, či i) jasne vymedzená fáza obstarávania, [ktorá nie je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu] (objednávky), sa uskutočnila pred 1. februárom 2020; kým ii) jasne vymedzená fáza vykonávania, ktorá je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu (t. j. dodanie, inštalácia a uvedenie do prevádzky), sa začala po 1. februári 2020 a či iii) všetky náklady počas tejto fázy sú zaznamenané podľa ESA 2010 po 1. februári 2020.

Príklad 3:

- Členský štát žiada o podporu z mechanizmu na elektrifikáciu železničnej trate medzi dvoma veľkými mestami v rámci projektu modernizácie prijatého v roku 2019, ktorý sa týka dlhšieho železničného úseku, než sa uvádza v pláne obnovy a odolnosti.
- Zmluva o elektrifikácii celej železničnej trate so zhotoviteľom sa podpísala v decembri 2019.
- Práce na železničnej trati medzi týmito dvoma mestami sa začínajú v apríli 2022, o čom svedčí projektová dokumentácia stanovená v zmluve.
- Komisia preto berie do úvahy, či i) jasne vymedzená fáza obstarávania, ktorá nie je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu (objednávky), sa uskutočnila pred 1. februárom 2020; kým ii) jasne vymedzený čiastkový projekt vykonávania, ktorý je súčasťou opatrenia v rámci mechanizmu, sa začal po 1. februári 2020 a či iii) všetky náklady počas tejto fázy sú zaznamenané podľa ESA 2010 po 1. februári 2020.