EURÓPSKA
KOMISIA

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

ANNEX 3

PRÍLOHA

k

SPRÁVE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti

Príloha III: Oprávnenosť opatrení v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti – nahradenie opakujúcich sa vnútroštátnych rozpočtových výdavkov.

Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „mechanizmus“) poskytuje finančnú podporu členským štátom na dosahovanie míľnikov a cieľov reforiem a investícií, ktoré sú uvedené v ich plánoch obnovy a odolnosti. Pri poskytovaní tejto finančnej podpory sa vyžaduje splnenie niekoľkých ustanovení o oprávnenosti.

Opakujúce sa vnútroštátne rozpočtové výdavky sú výdavky členského štátu z jeho vnútroštátneho rozpočtu, ku ktorým dochádza opakovane. Typickým príkladom takýchto výdavkov sú náklady na zamestnancov, ktoré vedú k mesačným výdavkom.

Vo všeobecnosti platí, že nahradenie opakujúcich sa vnútroštátnych rozpočtových výdavkov podporou z mechanizmu má spornú európsku pridanú hodnotu a vyvoláva obavy týkajúce sa udržateľnosti takýchto výdavkov po skončení platnosti mechanizmu. Treba však pripomenúť, že mechanizmus bol vytvorený v osobitnom kontexte – t. j. v kontexte pandémie COVID-19 – keď vyšlo najavo, že by mohli existovať dôvody na nahradenie takýchto výdavkov, napríklad na podporu zvýšenia počtu zamestnancov v nemocniciach.

V tejto súvislosti sa v článku 5 ods. 1 nariadenia o mechanizme vyžaduje toto: *„Okrem riadne odôvodnených prípadov nenahrádza podpora z mechanizmu opakujúce sa vnútroštátne rozpočtové výdavky“*. Týmto ustanovením sa teda vo všeobecnosti zakazuje nahrádzanie opakujúcich sa vnútroštátnych rozpočtových výdavkov podporou z mechanizmu, no umožňuje sa v riadne odôvodnených prípadoch.

Pri uplatňovaní tohto ustanovenia nariadenia o mechanizme možno identifikovať štyri kumulatívne skúšky:

1. Sú s opatrením spojené rozpočtové výdavky, ktoré sú na navrhované opatrenie priamo naviazané?
2. Ak áno, majú tieto výdavky opakujúcu sa povahu?
3. Ak áno, nahrádza finančná podpora z mechanizmu tieto opakujúce sa výdavky?
4. Ak áno, nepatrí takéto nahradenie medzi prípady riadne odôvodneného použitia?

V prípade splnenia všetkých uvedených štyroch skúšok by navrhované opatrenie nebolo v súlade s článkom 5 ods. 1 nariadenia o mechanizme a ako také by nebolo oprávnené na podporu z mechanizmu.

Komisia používa tieto štyri skúšky pri posudzovaní plánov obnovy a odolnosti členských štátov na stanovenie oprávnenosti opatrení a súladu plánu obnovy a odolnosti s článkom 5 ods. 1 nariadenia o mechanizme. S cieľom objasniť, ako Komisia uplatňuje tieto skúšky, sú jednotlivé skúšky ďalej postupne vysvetlené.

Sú s opatrením spojené rozpočtové výdavky, ktoré sú na navrhované opatrenie priamo naviazané?

Potenciálne neoprávnené opatrenia sa najskôr určia tak, že sa zváži, či dané opatrenie zahŕňa vnútroštátne rozpočtové výdavky, ktoré sú priamo naviazané na navrhované opatrenie. Napríklad opatrenie na výstavbu veternej turbíny má stavebné náklady, ktoré sú priamo naviazané na vykonávanie opatrenia. V porovnaní s tým opatrenie zamerané na prijatie právnych predpisov neznamená, že napríklad platy štátnych zamestnancov, ktorí ich vypracúvajú, by sa mali automaticky považovať za vnútroštátne rozpočtové výdavky priamo naviazané na toto opatrenie, a to predovšetkým v prípade, ak by sa tieto náklady vynaložili bez ohľadu na to, či sa opatrenie schváli alebo nie.

Do úvahy sa berú náklady vykázané členským štátom v súvislosti s daným opatrením, keďže nie je možné, aby členský štát vykázal náklady, na ktoré sa má uplatniť podpora z mechanizmu, a zároveň ich považoval za náklady, ktoré nie sú priamo naviazané na navrhované opatrenie.

Ak áno, majú tieto výdavky opakujúcu sa povahu?

Ak sú s opatrením spojené vnútroštátne rozpočtové výdavky, ktoré sú naň priamo naviazané, treba zvážiť, či majú tieto výdavky opakujúcu sa povahu, t. j. vznikajú opakovane. Opakovane znamená, že sa musia vynakladať viac ako raz a s určitou mierou pravidelnosti (napríklad týždenne, mesačne alebo ročne). Príklady takýchto opakujúcich sa nákladov môžu zahŕňať platy, náklady na údržbu alebo poplatky za služby či predplatné.

Skutočnosť, že niekedy v minulosti členskému štátu vznikli jednorazové náklady, ktoré sa následne opätovne vynaložia na splnenie opatrenia v rámci mechanizmu, neznamená, že dané výdavky sa opakujú. Napríklad skutočnosť, že členskému štátu predtým vznikli náklady na vykonanie štúdie alebo prieskumu, nebráni danému štátu v tom, aby odhadované náklady na novú štúdiu alebo prieskum zahrnul do opatrenia v pláne obnovy a odolnosti.

Ak áno, nahrádza finančná podpora z mechanizmu tieto opakujúce sa výdavky?

Ak sú s opatrením spojené vnútroštátne rozpočtové výdavky, ktoré sú naň priamo naviazané a majú opakujúcu sa povahu, treba zvážiť, či mechanizmus nahrádza tieto výdavky.

V súlade s článkom 18 ods. 4 písm. k) nariadenia o mechanizme by členské štáty mali uviesť odhadované celkové náklady na reformy a investície, na ktoré sa vzťahuje plán obnovy

a odolnosti. Ak by členský štát vo svojom pláne obnovy a odolnosti uviedol tieto výdavky ako odhadované náklady, na tieto výdavky by sa zjavne uplatnila finančná podpora z mechanizmu, ktorá by tak nahrádzala opakujúce sa vnútroštátne výdavky.

Uvedený scenár je relevantný len pri opatreniach, v prípade ktorých členské štáty predložili odhadované náklady, keďže ich predloženie členskými štátmi ako súčasť ich plánov je predpokladom na posúdenie toho, či tieto náklady predstavujú opakujúce sa vnútroštátne výdavky, na ktoré nemožno uplatniť podporu v rámci mechanizmu. Ak členský štát nezahrnie žiadne odhadované náklady na dané opatrenie, zahrnutie takéhoto opatrenia sa nezohľadňuje na účely výpočtu finančného príspevku pre členské štáty v rámci mechanizmu, a teda daný členský štát nezahŕňa žiadne odhadované náklady na ich finančnú podporu z mechanizmu. V tejto súvislosti nie je možné, aby mechanizmus nahrádzal vnútroštátne rozpočtové výdavky vynaložené na účely daného opatrenia (alebo jeho časť, na ktorú sa nevzťahuje mechanizmus), a to ani vtedy, ak sú tieto výdavky opakujúcimi sa výdavkami. Dôvodom je skutočnosť, že nedošlo k žiadnemu nahradeniu.

Ak áno, nepatrí takéto nahradenie medzi prípady riadne odôvodneného použitia?

Napokon ak sú s opatrením spojené vnútroštátne rozpočtové výdavky, ktoré sú naň priamo naviazané, majú opakujúcu sa povahu a uplatňuje sa na ne finančná podpora z mechanizmu, treba zvážiť, či ich nahradenie podporou z mechanizmu možno riadne odôvodniť, a teda povoliť na základe výnimky stanovenej v článku 5 ods. 1 nariadenia o mechanizme.

V nariadení sa nestanovujú presné kritériá toho, čo by sa malo považovať za riadne odôvodnený prípad. Pri uplatňovaní tejto výnimky útvary Komisie informovali členské štáty o použití troch skúšok. Konkrétne skúšok toho, či:

i) odhadované náklady sú neoddeliteľnou súčasťou reformy/investície;

ii) táto reforma/investícia prispieva k splneniu kritérií posudzovania vymedzených v článku 19 nariadenia o mechanizme a

iii) financovanie takejto reformy/investície sa udržateľne zabezpečí po skončení platnosti mechanizmu, ako aj toho, či negatívny účinok na saldo verejných financií je len dočasný.

Určité všeobecné prvky na zváženie toho, čo môže predstavovať riadne odôvodnený prípad, možno vyvodiť na základe etablovanej praxe:

- v odhade nákladov by vo všeobecnosti nemali byť zahrnuté odmeny pre zamestnancov pracujúcich vo verejnej správe na príprave alebo vykonávaní reforiem/investícií, na ktoré sa vzťahuje mechanizmus. V riadne odôvodnených prípadoch (napr. potreba špecifických odborných znalostí alebo dočasné zvýšenie administratívnej kapacity) však náklady na dočasných zamestnancov počas obdobia vykonávania plánu obnovy a odolnosti podľa potreby môžu byť zahrnuté,

- náklady na odbornú prípravu zamestnancov v štátnych službách, ktorá súvisí s reformou alebo investíciou spojenou s cieľmi mechanizmu, by mohli byť zahrnuté, ak je to riadne odôvodnené a plne začlenené do reformy alebo investície plánu,
- sociálne výdavky, napr. dotácie na prijímanie zamestnancov alebo štipendiá pre študentov, možno financovať z mechanizmu, ak sú tieto výdavky (alebo výpadok príjmov) jednorazové alebo svojou povahou dočasné a skončia v čase platnosti mechanizmu. Takéto výdavky musia mať pozitívne dlhodobé účinky podporujúce ciele mechanizmu a ich vplyv na verejné financie by mal byť časovo obmedzený.