EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.10.2024.
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

PRILOG

IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost

Prilog II.: Prihvatljivost mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost – datum početka prihvatljivih mjera

Na početku krize uzrokovane bolešću COVID-19 države članice pojedinačno su i zajednički provele niz mjera za zaštitu građana i poduzeća te za lakše upravljanje tom krizom i budućim krizama. Iako su te mjere katkad uzrokovale velike fiskalne troškove, bile su presudne za zaštitu ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije jer su ublažile socijalne i gospodarske posljedice krize te su pomogle državama članicama pojedinačno i Uniji u cjelini da prebrode krizu. Zahvaljujući brzoj reakciji Komisije, država članica, Europskog parlamenta i Vijeća, koji su predložili i postigli dogovor o instrumentu NextGenerationEU, posebno o Mehanizmu za oporavak i otpornost (RRF), stabilizirana su i tržišna i društvena očekivanja. Međutim, od početka krize do početka provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost proteklo je određeno vrijeme.

Kako bi se olakšala provedba mjera koje bi se inače možda obustavile zbog velikog fiskalnog opterećenja koje je kriza uzrokovala za države članice te kako bi se potaknuo rani odgovor politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, Europski parlament i Vijeće uveli su klauzulu o retroaktivnosti u Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Tom su klauzulom o retroaktivnosti namjeravali olakšati rani politički odgovor država članica. Nadalje, s obzirom na iskustva stečena za vrijeme nedavne krize u Europi namjeravalo se osigurati da države članice neće zaustaviti ili smanjiti ulaganja u kontekstu teške gospodarske i socijalne krize uzrokovane pandemijom kako ne bi došlo do daljnjeg gospodarskog pada. Zbog toga se u članku 17. stavku 2. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost navodi da su „[m]jere započete od 1. veljače 2020. […] prihvatljive […] pod uvjetom da su u skladu sa zahtjevima utvrđenima u ovoj Uredbi". Slična odredba s istom logikom dodana je kad je Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost izmijenjena kako bi se uvrstila poglavlja o planu REPowerEU (mjere uključene u poglavlje o planu REPowerEU „prihvatljiv[e] su samo ako su započet[e] od 1. veljače 2022. nadalje"). Stoga je za države članice i Komisiju pri izradi i ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost bilo ključno utvrditi kad se smatra da je mjera započela.

Mjera započinje provedbom na terenu

U Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost pojam „započetog" nije precizno definiran, ali postoje naznake o njegovu značenju. Konkretno, budući da države članice moraju dostaviti procijenjene ukupne troškove mjera koje su morale „započeti" nakon 1. veljače 2020., razumno je zaključiti da bi statistički gledano svi troškovi trebali nastati nakon tog datuma.

Statistički gledano rashodi i imovina evidentiraju se tek kad se projekt počne provoditi. U okviru Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010.)[1] javno računovodstvo funkcionira na obračunskoj osnovi, što znači da se transakcije evidentiraju pri stvaranju, pretvaranju, razmjeni, prijenosu ili gubitku gospodarske vrijednosti. Gospodarska vrijednost počinje se stvarati tek nakon što se mjera počne provoditi na terenu. Tim se pristupom jamči točno prikazivanje gospodarskih djelatnosti u razdoblju u kojem se one stvarno odvijaju. Ta metoda je u suprotnosti s računovodstvenim načelom blagajne, prema kojem se transakcije evidentiraju pri primanju gotovine ili gotovinskom plaćanju, što se obično događa neko vrijeme nakon završetka transakcije i izdavanja računa.

Fokus na stvarnoj provedbi mjere, kad troškovi stvarno nastaju, dodatno je opravdan činjenicom da potpisivanje ugovora ne označava nužno početak provedbe mjere. Mjerama koje uključuju javna ulaganja općenito prethodi više faza planiranja, izrade proračuna, nabave i pripreme. Pripremne faze uključuju pregovore i potpisivanje jednog ili više ugovornih sporazuma. Ugovorni sporazumi obično sadržavaju klauzule kojima se uređuju uvjeti kao što su suspenzivni uvjet, otkaz i raskid, povreda obveza i slučajevi više sile. Takve klauzule mogu spriječiti daljnje radove ili čak početak radova, a njihova važnost posebno dolazi do izražaja u kontekstu globalne pandemije. Iz tog razloga potpisivanje ugovornih sporazuma ne označava početak provedbe mjere. Takvo tumačenje bilo bi protivno namjeri suzakonodavaca i intervencijskoj logici Mehanizma za oporavak i otpornost jer bi dovelo do isključenja više mjera za koje su države članice odlučile da neće odgoditi ni otkazati ugovore, nego da će započeti njihovu provedbu i iskoristiti potporu iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Zbog toga se u skladu s navedenim statističkim i pravnim načelima početak mjere tumači kao početak provedbe mjere na terenu. Tim se tumačenjem jamči dosljednost s logikom i načelima Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost te s prirodom Mehanizma za oporavak i otpornost koja se temelji na uspješnosti. Tek kad započne stvaranje gospodarske vrijednosti, može se smatrati da je provedba mjere započela.

U smjernicama Komisije primjenjuju se načela iz Uredbe

Komisija je državama članicama dala smjernice za tumačenje i primjenu klauzule o retroaktivnosti. U skladu s načelima koja su suzakonodavci utvrdili u Uredbi, ESA-om 2010. i prirodom instrumenta koja se temelji na uspješnosti Komisija je u veljači 2021. izdala smjernice državama članicama[2], u kojima je navedeno da se mjere mogu poduprijeti „samo ako je njihova provedba (za koju nastaju troškovi) započela tek 1. veljače 2020. ili nakon tog datuma”.

[1] Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010.) je nacionalni računovodstveni okvir EU-a usklađen s međunarodnim smjernicama o nacionalnom računovodstvu. Države članice EU-a dužne su slijediti taj makroekonomski statistički okvir pri izradi nacionalne računovodstvene dokumentacije.
[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

Nadalje, u smjernicama koje su službe Komisije dostavile nacionalnim tijelima za provedbu Mehanizma za oporavak i otpornost kao odgovor na njihova pitanja dodatno je pojašnjeno kako tumačiti „početak" mjere: „Projekti za koje su faza pripreme i početna faza (uključujući javnu nabavu) pokrenute prije 1. veljače 2020. mogu se smatrati prihvatljivima za financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost samo za jasno definirane faze ili potprojekte koji se provode nakon 1. veljače 2020. i za koje su svi troškovi evidentirani (prema uvjetima Europskog sustava računa (ESA 2010.)) nakon 1. veljače 2020."

Komisija primjenjuje te smjernice kako bi zajamčila dosljednost

Komisija u svojoj ocjeni planova i prihvatljivosti mjera u skladu s člankom 17. stavkom 2. stoga provjerava dva ključna pitanja radi postizanja usklađenosti s prethodno navedenim načelima.

1) Je li provedba predložene mjere započela tek 1. veljače ili nakon tog datuma?, i
2) Jesu li troškovi za tu provedbu započeli tek 1. veljače ili nakon tog datuma? Konkretno, jesu li svi troškovi evidentirani (prema uvjetima Europskog sustava računa (ESA 2010.)) nakon 1. veljače 2020.?

U primjerima u nastavku prikazano je kako Komisija provjerava ta dva ključna pitanja.

<u>Primjer br. 1:</u>

- država članica u prosincu 2019. potpisuje ugovor za građevinske radove na novoj željezničkoj pruzi koja će povezivati dva grada u regiji, čime će stvoriti dodatne kapacitete u željezničkom prijevozu,
- izvadci iz građevinskog dnevnika koji je potpisao ugovaratelj, kao i prvi račun koji je izdao, pokazuju da su stvarni radovi na gradilištu započeli u ožujku 2020.,
- Komisija zato smatra i. da je jasno definirana faza pripreme koja nije dio mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (potpisivanje ugovora) obavljena prije 1. veljače 2020., ii. da je, s druge strane, jasno definirana faza provedbe koja je dio mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (tj. stvarni građevinski radovi) započela nakon 1. veljače 2020. te iii. da su svi troškovi za tu fazu provedbe evidentirani prema uvjetima ESA-e 2010. nakon 1. veljače 2020.;

Primjer br. 2:

- država članica izdaje narudžbenice za nabavu informatičke opreme u prosincu 2019.,
- na dokumentu o prijevozu ili isporuci kojim se potvrđuje prijenos robe s prodavatelja na kupca naveden je datum iz ožujka 2020.,
- Komisija zato smatra i. da je jasno definirana faza nabave [koja nije dio mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost] (narudžbenice) nastupila prije 1. veljače 2020., ii. da je, s druge strane, jasno definirana faza provedbe koja je dio mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost (tj. isporuka, instalacija i puštanje u rad) započela nakon 1. veljače 2020. te iii. da su svi troškovi za tu fazu evidentirani prema uvjetima ESA-e 2010. nakon 1. veljače 2020.

Primjer br. 3:

- država članica traži potporu iz Mehanizma za oporavak i otpornost za elektrifikaciju željezničke pruge između dva velika grada u okviru projekta modernizacije donesenog 2019., koji se odnosi na dulju dionicu željezničke pruge nego što je navedeno u planu za oporavak i otpornost,
- ugovor o elektrifikaciji cijele željezničke pruge potpisan je s ugovarateljem u prosincu 2019.,
- radovi na željezničkoj pruzi između dva grada počinju u travnju 2022., što potvrđuje projektna dokumentacija predviđena u ugovoru,
- Komisija zato smatra i. da je jasno definirana faza nabave koja nije dio mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost (narudžbenice) nastupila prije 1. veljače 2020., ii. da je, s druge strane, jasno definirani potprojekt koji je dio mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost započeo nakon 1. veljače 2020. te iii. da su svi troškovi za tu fazu evidentirani prema uvjetima ESA-e 2010. nakon 1. veljače 2020.