EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.10.2024.
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

PRILOG

IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost

Prilog III.: Prihvatljivost mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost – zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda

Iz Mehanizma za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama radi ostvarivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za reforme i ulaganja utvrđene u njihovim planovima za oporavak i otpornost. Pri pružanju te financijske potpore potrebno je poštovati nekoliko odredaba o prihvatljivosti.

Stalni nacionalni proračunski rashodi su rashodi države članice iz njezina nacionalnog proračuna koji se ponavljaju. Tipičan primjer takvih rashoda su troškovi osoblja, koji dovode do rashoda svakog mjeseca.

Zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost u pravilu ima upitnu europsku dodanu vrijednost te se sumnja u održivost takvih rashoda nakon razdoblja provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Međutim, važno je podsjetiti da je Mehanizam za oporavak i otpornost uspostavljen u posebnim okolnostima – konkretno, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 – u kojima je utvrđeno da bi mogli postojati razlozi za zamjenu takvih rashoda, na primjer kako bi se olakšalo povećanje broja osoblja u bolnicama.

U tom kontekstu člankom 5. stavkom 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost propisano je da „[o]sim u propisno opravdanim slučajevima, potpora iz Mehanizma ne smije zamjenjivati stalne nacionalne proračunske rashode". Tom se odredbom zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost općenito zabranjuje, ali se dopušta u propisno opravdanim slučajevima.

Primjenom te odredbe iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost mogu se utvrditi četiri kumulativna uvjeta:

1. Uključuje li predložena mjera proračunske rashode koji su s njom izravno povezani?
2. Ako je odgovor potvrdan, je li riječ o rashodima koji se ponavljaju?
3. Ako je odgovor potvrdan, zamjenjuje li financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost te stalne rashode?
4. Ako je odgovor potvrdan, je li riječ o slučaju koji nije propisno opravdan?

Ako su ispunjena sva četiri uvjeta, predložena mjera ne bi bila u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i kao takva ne bi bila prihvatljiva za potporu iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Na temelju ta četiri uvjeta Komisija pri ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost država članica utvrđuje prihvatljivost mjera i usklađenost plana za oporavak i otpornost s člankom 5. stavkom 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Kako bi se pojasnilo kako Komisija provjerava te uvjete, za svaki od njih objašnjeno je redom.

Uključuje li predložena mjera proračunske rashode koji su s njom izravno povezani?

Pri utvrđivanju potencijalnih neprihvatljivih mjera prvo se razmatra uključuje li predložena mjera nacionalne proračunske rashode koji su s njom izravno povezani. Na primjer, mjera za izgradnju vjetroturbine sadržava troškove izgradnje koji su izravno povezani s provedbom te mjere. Nasuprot tomu, mjera donošenja propisa ne podrazumijeva da bi se, na primjer, plaće državnih službenika koji ih sastavljaju automatski trebale smatrati nacionalnim proračunskim rashodima izravno povezanima s tom mjerom, ponajprije ako bi ti troškovi nastali neovisno o tome provodi li se ta mjera.

U obzir se uzimaju troškovi koje je prijavila država članica povezani s tom mjerom jer država članica ne može prijaviti trošak koji će se financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost i ujedno smatrati da nije izravno povezan s predloženom mjerom.

Ako je odgovor potvrdan, je li riječ o rashodima koji se ponavljaju?

Ako mjera uključuje nacionalne proračunske rashode koji su s njom izravno povezani, potrebno je razmotriti jesu li ti rashodi stalni, što znači da se ponavljaju. To ponavljanje znači da trošak mora nastati više puta uz određeni stupanj periodičnosti (na primjer, svakog tjedna, mjeseca ili godine). Stalni troškovi mogu primjerice biti plaće, troškovi održavanja ili naknade za uslugu ili pretplatu.

Ako je za državu članicu u određenom trenutku u prošlosti nastao jednokratni trošak koji se zatim ponavlja radi provedbe mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, to ne znači da su ti rashodi stalni. Na primjer, ako je određena država članica u prošlosti snosila troškove za provedbu studije ili ankete, to je ne sprečava da u mjeru iz plana za oporavak i otpornost uključi procijenjene troškove nove studije ili ankete.

Ako je odgovor potvrdan, zamjenjuje li financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost te stalne rashode?

Ako mjera uključuje nacionalne proračunske rashode koji su s njom izravno povezani i ponavljaju se, potrebno je razmotriti zamjenjuju li se ti rashodi potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

U skladu s člankom 18. stavkom 4. točkom (k) Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost države članice trebale bi utvrditi procijenjeni ukupni trošak reformi i ulaganja obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost. Ako bi država članica u svojem planu za oporavak i otpornost

navela te rashode kao procijenjene troškove, očito je da bi se ti rashodi financirali iz Mehanizma za oporavak i otpornost i da bi on kao takav zamijenio stalne nacionalne rashode.

Prethodno navedeno relevantno je samo za mjere za koje su države članice dostavile procijenjene troškove, jer da bi se moglo ocijeniti čine li ti troškovi stalne nacionalne rashode koji se ne mogu financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost, države članice moraju iznijeti te troškove u svojem planu. Ako država članica ne navede procijenjene troškove za tu mjeru, ta se mjera ne uzima u obzir pri izračunu financijskog doprinosa za državu članicu u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost te stoga država članica ne uključuje nikakve procijenjene troškove koji bi se financirali iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U tom smislu potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost ne može zamijeniti nacionalne proračunske rashode koji nastaju za tu mjeru (ili za dio mjere koji nije obuhvaćen Mehanizmom za oporavak i otpornost), čak i ako je riječ o stalnim rashodima. To nije moguće jer nije došlo do zamjene.

Ako je odgovor potvrdan, je li riječ o slučaju koji nije propisno opravdan?

Naposljetku, ako mjera uključuje nacionalne proračunske rashode koji su s njom izravno povezani i ponavljaju se te se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost, potrebno je razmotriti može li se njihova zamjena potporom iz Mehanizma propisno opravdati i dopustiti u skladu s iznimkom predviđenom u članku 5. stavku 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

U Uredbi nisu navedeni točni kriteriji za utvrđivanje što se smatra propisno opravdanim slučajem. Službe Komisije obavijestile su države članice da pri primjeni te odredbe provjere tri uvjeta, točnije:

(i) je li procijenjeni trošak sastavni dio reforme/ulaganja;

(ii) doprinosi li ta reforma/ulaganje ispunjavanju kriterija za ocjenjivanje definiranih u članku 19. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost; i

(iii) hoće li se osigurati održivo financiranje te reforme/ulaganja nakon razdoblja provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost te je li negativan učinak na državni saldo samo privremen.

Na temelju utvrđene prakse mogu se izvesti opća razmatranja o tome što se može smatrati propisno opravdanim slučajem:

- općenito, naknada javnim službenicima koji rade u javnoj upravi na pripremi ili provedbi reformi/ulaganja obuhvaćenih Mehanizmom za oporavak i otpornost ne bi trebala biti uključena u procjenu troškova. Međutim, u propisno opravdanim slučajevima (npr. ako je potrebno posebno stručno znanje ili privremeno povećanje administrativnih kapaciteta) prema potrebi se mogu uključiti troškovi privremenog osoblja za vrijeme provedbe plana za oporavak i otpornost,

- troškovi osposobljavanja osoblja u javnoj službi koji se odnose na reformu ili ulaganje povezano s ciljevima Mehanizma mogli bi se obuhvatiti ako su propisno opravdani i u potpunosti uključeni u reformu ili ulaganje iz plana,
- socijalni rashodi kao što su subvencije za zapošljavanje ili studentske stipendije mogu se financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost ako su ti rashodi (ili manjak prihoda) jednokratni ili privremeni i završavaju u razdoblju provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. Trebaju imati pozitivne dugoročne učinke koji doprinose postizanju ciljeva Mehanizma, a njihov učinak na javne financije trebao bi biti vremenski ograničen.