EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.10.2024.
COM(2024) 474 final

ANNEX 5

PRILOG

IZVJEŠĆU KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost

Prilog V.: Krajnji primatelji u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost

U ovom se prilogu dodatno pojašnjava koncept krajnjih primatelja iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost te opseg objave podataka o 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos financijskih sredstava za provedbu mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je propisano člankom 25.a Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Tko je krajnji primatelj u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost?

Definicija

Definicija krajnjih primatelja izravno proizlazi iz članka 22. stavka 2. točke (d) Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. U skladu s tom odredbom krajnji primatelj je posljednji subjekt koji prima sredstva za mjeru iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a nije ugovaratelj ili podugovaratelj. Pritom ga je potrebno razlikovati od korisnika, koji su u okviru Mehanizma države članice. Budući da u drugim člancima Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost nije navedena drukčija definicija krajnjih primatelja, definicija iz članka 22. stavka 2. točke (d) mora se sustavno primjenjivati pri tumačenju drugih odredaba Uredbe, posebno njezina članka 25.a, u skladu sa zajedničkim načelima tumačenja te kako bi se zajamčila jedinstvena i dosljedna provedba Uredbe.

Pojedine ključne pojmove iz definicije potrebno je detaljnije objasniti:

- „posljednji subjekt": krajnji primatelj može biti fizička osoba (npr. građanin) ili pravna osoba (npr. ministarstvo, javna agencija, regionalno ili lokalno tijelo, udruga, dobrotvorna organizacija ili poduzeće). Posrednički primatelji sredstava (npr. ministarstva ili agencije koji nisu javni naručitelj, već samo dalje raspodjeljuju sredstva) ne bi se trebali smatrati posljednjim subjektom (dodatne smjernice vidjeti i u odjeljku u nastavku),
- „primanje sredstava": da bi se smatrao krajnjim primateljem, subjekt treba primiti novčana sredstva[1] za potrebe navedene u relevantnoj mjeri u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost kako je utvrđeno u provedbenoj odluci Vijeća,
- „za mjeru u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost": krajnji primatelj prima sredstva iz nacionalnog proračuna za provedbu mjere iz provedbene odluke Vijeća,

[1] Ako je krajnji primatelj (regionalno/lokalno) javno tijelo, ne mora se uvijek izvršiti prijenos novca između javnih tijela. U takvim slučajevima to može obuhvaćati i dodjelu proračunskih odobrenih sredstava za plaćanje, odnosno iznose koji se stavljaju na raspolaganje u proračunu za izvršenje plaćanja u skladu s proračunskim obvezama.

- „nije ugovaratelj ili podugovaratelj": u članku 22. stavku 2. točki (d) Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost krajnji primatelji su zasebni subjekti, odvojeni od ugovaratelja i podugovaratelja[2].

Konkretno, kad je riječ o popisu 100 najvećih krajnjih primatelja, člankom 25.a stavkom 2. točkom (c) propisano je da se „iznos koji je primio svaki primatelj" mora uključiti u objavljene informacije. U tom kontekstu preuzimanje obveze za dodjelu sredstava i samo potpisivanje pravne obveze (npr. za dodjelu ugovora) krajnjem primatelju nisu dostatna osnova za utvrđivanje da je iznos primljen jer bi se ta odredba (i točno utvrđivanje krajnjih primatelja koji su primili najveći iznos) trebala temeljiti na izvršenim plaćanjima[3].

Javna tijela

Krajnji primatelj mora se odrediti **za svaku mjeru pojedinačno**, među ostalim ako je javno tijelo posljednji subjekt koji prima sredstva (a da nije ugovaratelj ili podugovaratelj). Jedan primjer u kojem bi se javno tijelo moglo smatrati krajnjim primateljem bila bi izgradnja javne bolnice ako javno tijelo primi sredstva i potpiše izravne ugovore o izgradnji s ugovarateljima bez uključivanja dodatnih posrednika.

S druge strane, ako javno tijelo povjeri potpisivanje ugovora potrebnih za provedbu mjere drugom subjektu i stoga to javno tijelo ne potpisuje izravne ugovore s ugovarateljima, taj subjekt koji prima sredstva i potpisuje ugovore trebao bi se smatrati krajnjim primateljem. Na primjer, ta je situacija moguća kad javno tijelo za provedbu mjere angažira zasebnu agenciju koja organizira poziv za podnošenje ponuda i potpisuje ugovore s ugovarateljem.

Provedbena tijela koja upravljaju fondovima (npr. tijelo koje upravlja programima neizravnog financiranja za MSP-ove ili državna agencija koja upravlja tokovima plaćanja prema drugim javnim tijelima) obično se ne smatraju krajnjim primateljima za određenu mjeru zbog prethodno objašnjenih razloga.

U određenim slučajevima javno tijelo može imati dvostruku ulogu, pri čemu za jednu mjeru upravlja sredstvima, a za drugu je krajnji primatelj. Važno je napomenuti da se u tom slučaju javno tijelo neće smatrati krajnjim primateljem za prvu mjeru, ali bi se trebalo smatrati krajnjim primateljem za drugu mjeru.

[2] Ako javni naručitelj izravno potpisuje ugovore s ugovarateljima za provedbu mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost, taj javni naručitelj je krajnji primatelj (u nastavku vidjeti dodatne primjere javnih tijela kao krajnjih primatelja mjera iz Mehanizma za oporavak i otpornost). U određenim slučajevima zasebna agencija ili privatno poduzeće može angažirati ugovaratelje i tad bi se ta agencija ili privatno poduzeće trebali smatrati krajnjim primateljem.

[3] Time se ne dovodi u pitanje obveza utvrđena u članku 22. stavku 2. točki (d) podtočkama od i. do iii. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost koja se odnosi na prikupljanje podataka o krajnjim primateljima, ugovarateljima, podugovarateljima i stvarnim vlasnicima u svrhu revizije i kontrole te radi pružanja usporedivih informacija o upotrebi sredstava već u fazi preuzimanja obveza (tj. u trenutku sklapanja sporazuma ili ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava).

Iako će se na temelju prethodno navedene definicije krajnji primatelj uvijek morati određivati zasebno za svaku mjeru, u nastavku je iznesen niz primjera u kojima je krajnji primatelj javno tijelo. U svim takvim slučajevima javno tijelo je posljednji subjekt koji prima sredstva za mjeru iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a nije ugovaratelj ili podugovaratelj:

1. **u okviru potpuno javnog ulaganja ako javno tijelo prima sredstva za mjeru iz Mehanizma za oporavak i otpornost koja donosi korist javnoj sferi**. Na primjer, grčko Ministarstvo infrastrukture i prometa određeno je kao krajnji primatelj za izgradnju autoceste središnje Grčke, dok ugovaratelji i podugovaratelji za projekt autoceste nisu krajnji primatelji. U drugom su primjeru ministarstva obrazovanja raznih saveznih regija u Njemačkoj krajnji primatelji sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost koja koriste za kupnju digitalnih uređaja koji se stavljaju na raspolaganje pojedinačnim školama u javnom vlasništvu;
2. **ako javno tijelo prima sredstva za mjeru iz Mehanizma za oporavak i otpornost koja uključuje pružanje usluga privatnom sektoru i/ili građanima.** Postoje dva scenarija:
   i. **javno tijelo može samo pružati uslugu,** kao na primjer Biotehnički obrazovni centar u Ljubljani, koji će provoditi osposobljavanje mentora u poduzećima, ili akademski medicinski centri u Amsterdamu i Maastrichtu u Nizozemskoj, koji primaju subvenciju za pružanje usluga e-zdravstva pacijentima kod kuće;
   ii. javno tijelo može **eksternalizirati pružanje usluga,** kao na primjer Tijelo za digitalizaciju Rumunjske, koje financira program koji omogućuje usavršavanje/prekvalifikaciju za zaposlenike MSP-ova na temelju zahtjeva koje podnose njihovi poslodavci, pri čemu osposobljavanje provode odabrana poduzeća (kojima za usluge izravno plaća Tijelo za digitalizaciju Rumunjske). Ta poduzeća za osposobljavanje su ugovaratelji i zbog toga se ne mogu smatrati krajnjim primateljima.

Krajnji primatelji iz podtočke i. i iz podtočke ii. su javna tijela koja primaju sredstva za relevantne mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Holding društva

Kad je riječ o holding društvu, koje posjeduje ili nadzire više poduzeća, čini li skupina poduzeća jednog krajnjeg primatelja za potrebe Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost mora se ocijeniti **na pojedinačnoj osnovi**.

Ako se ugovor, bespovratna sredstva ili jednakovrijedan instrument dodijeli holding društvu, krajnji primatelj određuje se ovisno o tome na kojoj je osnovi dodijeljen ugovor, bespovratna sredstva ili jednakovrijedan instrument. Ako je dodijeljen „samo" holding društvu (odnosno ne jednom ili više poduzeća koja su dio skupine), krajnji primatelj je samo holding društvo. Ako je

dodijeljen izravno poduzećima koja su dio skupine, svi uključeni subjekti jednako bi se smatrali krajnjim primateljima. Ako je dodijeljen društvu kćeri (tj. ne holding društvu ili poduzećima koja su dio skupine), to društvo kći je krajnji primatelj.

Krajnji primatelji za reforme i mjere s nultom stopom troškova

„Mjere s nultom stopom troškova" su mjere za koje države članice nisu uključile očekivane troškove u *ex ante* „procjenu troškova" dostavljenu uz njihove planove za oporavak i otpornost[4]. Iako se to uglavnom odnosi na reforme, postoje slučajevi koji uključuju i ulaganja.

U Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost ne razlikuju se mjere koje su uključivale očekivane troškove i mjere koje ih nisu uključivale. U tom se smislu obveze koje se primjenjuju na mjere iz Mehanizma za oporavak i otpornost kad je riječ o prikupljanju i pohrani podataka o krajnjim primateljima primjenjuju bez obzira na to je li mjera uključivala očekivane troškove. U skladu s člankom 22. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost važno je je li došlo do „upotreb[e] sredstava u vezi s mjerama koje se podupiru Mehanizmom"[5] , pri čemu bi „sredstva" trebalo tumačiti kao sva javna sredstva primljena u vezi s mjerama uključenima u plan za oporavak i otpornost iz nacionalnih ili europskih izvora (koji nisu ograničeni na Mehanizam za oporavak i otpornost) u skladu s člankom 22. stavkom 2. točkom (d) podtočkom iv.

- Ako postoji takva upotreba javnih sredstava (neovisno o očekivanom trošku), subjekte koji su posljednji primili takva sredstva trebalo bi smatrati krajnjim primateljima.
- Ako ne postoji takva upotreba javnih sredstava (neovisno o očekivanom trošku), nema krajnjeg primatelja.

Iako se Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost ne uvodi razlika s pravnim posljedicama između reformi i ulaganja, postoji pretpostavka da reforme s nultom stopom troškova ne podrazumijevaju nacionalne rashode. Takva se pretpostavka može pobiti ako su u provedbenoj odluci Vijeća jasno predviđeni nacionalni rashodi (npr. postupak nabave radi provedbe studije).

Opseg izvješćivanja za objavu podataka o 100 najvećih krajnjih primatelja

U skladu s člankom 25.a Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost države članice dužne su izvješćivati o 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos sredstava u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. U tu bi svrhu trebalo uzeti u obzir ukupna sredstva primljena za provedbu svih mjera koje se podupiru iz Mehanizma za oporavak i otpornost (neovisno o tome je li riječ o povratnoj ili bespovratnoj potpori) za vrijeme trajanja Mehanizma za oporavak i

[4] Brojni planovi za oporavak i otpornost sadržavaju mjere za koje država članica nije navela procijenjene troškove, takozvane mjere s nultom stopom troškova. Iako se uključivanjem mjera s nultom stopom troškova ne povećavaju financijska sredstva dodijeljena državi članici, isplata potpore iz Mehanizma za oporavak i otpornost ovisi o ostvarivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s provedbom tih mjera.

[5] Time se ne dovodi u pitanje članak 9. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, kojim se propisuje da „[r]eforme i projekti ulaganja mogu dobiti potporu iz drugih programa i instrumenata Unije pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove." Dakle, kad je riječ o mogućem dvostrukom financiranju, ako država članica nije prijavila troškove u okviru plana za oporavak i otpornost, tj. ako je riječ o mjeri s nultom stopom troškova, ne postoji mogućnost dvostrukog financiranja takve mjere.

otpornost, tj. sva javna sredstva potrebna za provedbu relevantnih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti iz provedbene odluke Vijeća. Iznos primljenih financijskih sredstava trebalo bi izračunati kumulativno od 1. veljače 2020. do trenutka izvješćivanja za svakog krajnjeg primatelja za sve mjere koje se podupiru iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Države članice trebale bi razmotriti sve mjere uključene u svoje planove za oporavak i otpornost ako je već izvršena isplata krajnjem primatelju neovisno o tome je li država članica već ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti, podnijela zahtjev za plaćanje ili primila financijska sredstva u okviru Mehanizma. To je potrebno činiti jer države članice primaju isplate *ex post*, nakon što Komisija ocijeni da su relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri (i neovisno o nastalim rashodima).

Potrebni podaci

U članku 25.a Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost utvrđeno je koji se podaci moraju objaviti, a to su:

a. u slučaju pravnih osoba, puni pravni naziv primatelja i identifikacijski broj za PDV ili porezni identifikacijski broj, ako je dostupan, ili druga jedinstvena identifikacijska oznaka utvrđena na nacionalnoj razini;
b. u slučaju fizičkih osoba, ime i prezime primatelja;
c. iznos koji je primio svaki primatelj i povezane mjere za koje je država članica primila financijska sredstva u okviru Mehanizma.

Osim toga, uz ono što je propisano zahtjevima iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost države članice potiču se da dostave dodatne informacije o konkretnim projektima koji primaju sredstva iz njihovih planova za oporavak i otpornost (npr. lokacija, stanje provedbe, primljeni iznos), koje će se zatim uključiti u interaktivnu kartu projekata koji primaju potporu iz Mehanizma za oporavak i otpornost dostupnu na internetskim stranicama Mehanizma.

Države članice mogu objaviti popis koji će sadržavati i više od 100 primatelja, koliko je minimalno propisano u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Rok za dostavu podataka

U izmijenjenoj Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost nije utvrđen konkretan rok u kojem države članice moraju ažurirati podatke o (najmanje) 100 najvećih krajnjih primatelja. Međutim, uvodi se obveza da države članice dvaput godišnje ažuriraju te objavljene podatke. Budući da Komisija mora centralizirati i objaviti te podatke, pozvala je države članice da ažuriraju podatke objavljene na svojim nacionalnim portalima i dostave ih Komisiji u isto vrijeme kad i polugodišnje izvješće, u travnju i listopadu.

Razmatranja o osobnim podacima u okviru objave podataka o 100 najvećih krajnjih primatelja

U skladu s člankom 25.a stavkom 4. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost te radi proporcionalnosti i poštovanja privatnosti, ako su krajnji primatelji fizičke osobe i ako se objavljuju osobni podaci, predmetna država članica trebala bi izbrisati informacije dvije godine nakon završetka financijske godine u kojoj su financijska sredstva isplaćena krajnjem primatelju. Ta se odredba primjenjuje samo kad se objavljuju osobni podaci, odnosno kad je krajnji primatelj fizička osoba. Nadalje, odredba se ne primjenjuje od datuma objave, nego „dvije godine nakon završetka financijske godine u kojoj su financijska sredstva isplaćena krajnjem primatelju." Zbog toga se podaci ne bi trebali brisati dvije godine nakon *objavljivanja*, već dvije godine nakon završetka financijske godine u kojoj je taj primatelj posljednji put primio financijska sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Države članice moraju ažurirati podatke dvaput godišnje i mogu odlučiti izbrisati stare skupove podataka nakon dvije godine (osim ako takvi skupovi podataka uključuju osobne podatke – u tom slučaju bi takve podatke trebalo izbrisati, vidjeti prethodni odlomak). Komisija podsjeća da se evidencija mora voditi čak i nakon što navedeni podaci više nisu dostupni javnosti u skladu s člankom 132. Financijske uredbe, kako je navedeno i u članku 11. stavku 1. točki (d) sporazuma o financiranju i, prema potrebi, članku 20. stavku 1. točki (d) sporazuma o zajmu.

Međutim, informacije uklonjene na toj osnovi trebale bi se i dalje uzimati u obzir pri izračunu konsolidiranog iznosa primljenih sredstava ako ista fizička osoba primi dodatna financijska sredstva.

Osim toga, na Mehanizam za oporavak i otpornost primjenjuje se nekoliko iznimaka od objave podataka predviđenih u članku 25.a stavku 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost uz upućivanje na članak 38. stavak 3. Financijske uredbe. To se odnosi na sljedeće slučajeve:

- potpore za obrazovanje isplaćene fizičkim osobama i sve druge izravne potpore isplaćene fizičkim osobama kojima je pomoć najpotrebnija, kao što su nezaposlene osobe i izbjeglice (članak 191. stavak 4. točka (b) Financijske uredbe),
- ugovori vrlo male vrijednosti dodijeljeni stručnjacima odabranima na temelju njihove stručne sposobnosti (članak 237. stavak 2. Financijske uredbe) te ugovori vrlo male vrijednosti čiji je iznos manji od 15 000 EUR (iznos iz točke 14.4. Priloga I. Financijskoj uredbi),
- financijska potpora iz financijskih instrumenata u iznosu manjem od 500 000 EUR,
- ako se otkrivanjem podataka mogu ugroziti prava i slobode dotičnih osoba ili subjekata koji su zaštićeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima ili se može naštetiti komercijalnim interesima primatelja.

Prema članku 25.a stavku 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i u skladu s administrativnom praksom, ne moraju se objavljivati informacije o krajnjim primateljima financijske potpore dodijeljene u okviru izravnog upravljanja za iznose manje od 15 000 EUR (usp. izuzeće od izvješćivanja na temelju Financijske uredbe za „ugovore vrlo male vrijednosti dodijeljene stručnjacima odabranima na temelju njihove stručne sposobnosti (članak 237. stavak 2. Financijske uredbe) te ugovore vrlo male vrijednosti čiji je iznos manji od 15 000 EUR").

U svakom slučaju nije vjerojatno da će primatelji tako malih vrijednosti biti uvršteni na popis 100 najvećih krajnjih primatelja koji su države članice dužne objaviti u skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Razmatranja o iznosima koje treba iskazati za objavu podataka o 100 najvećih krajnjih primatelja

Iznos sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost koji je primio krajnji primatelj iz članka 25.a stavka 2. točke (c) trebalo bi iskazati u EUR. Iznose primljene u drugim valutama trebalo bi preračunati u EUR prema najnovijoj mjesečnoj stopi konverzije koju primjenjuje Europska komisija (Inforeuro: https://commission.europa.eu/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_hr) ovisno o datumu izvješćivanja, tj. trebalo bi odabrati primjenjivu stopu konverzije što bližu datumu izvješćivanja.