ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.10.2024 г.
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ПРИЛОЖЕНИЕ

към

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост

Приложение II: Допустимост на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост — начална дата за допустимите мерки.

В ранните етапи на кризата с COVID-19 държавите членки поотделно и колективно приложиха редица мерки за защита на гражданите и предприятията, както и за улесняване на справянето с кризата и бъдещите кризи. Въпреки че тези мерки в някои случаи бяха свързани с големи фискални разходи, те бяха от решаващо значение за защитата на икономическото, социалното и териториалното сближаване чрез смекчаване на социалното и икономическото въздействие на кризата, като помогнаха както на отделните държави членки, така и на Съюза като цяло да преодолеят кризата. Бързите действия на Комисията, държавите членки, Европейския парламент и Съвета за предлагане и договаряне на програмата NextGenerationEU, и по-специално на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), стабилизираха както пазарните, така и обществените очаквания. Между началото на кризата и началото на прилагането на МВУ обаче изтече определено време.

За да подкрепят мерки, които в противен случай биха могли да бъдат спрени поради голямата фискална тежест, която кризата наложи на държавите членки, както и за да подкрепят ранния политически отговор на кризата с COVID-19, Европейският парламент и Съветът въведоха клауза за обратно действие в Регламента за МВУ. Целта на тази клауза за обратно действие беше да се подпомогнат държавите членки да разработят ранен отговор на политиката. Освен това, въз основа на поуките от неотдавнашната криза в Европа, намерението беше да се гарантира, че държавите членки няма да спрат или да намалят инвестициите в контекста на тежката икономическа и социална криза, причинена от пандемията, за да не се задълбочи още повече икономическият спад. Поради това в член 17, параграф 2 от Регламента за МВУ се уточнява, че само *мерките, започнали считано от 1 февруари 2020 г., са допустими, при условие че отговарят на изискванията, определени в настоящия регламент*. Подобна разпоредба със същата логика беше добавена, когато в Регламента за МВУ бяха внесени изменения, за да се добавят главите за REPowerEU (мерките, включени в главата за REPowerEU, *са допустими само когато са започнали от 1 февруари 2022 г. нататък*). Във връзка с това при изготвянето и оценката на плановете за възстановяване и устойчивост ключово съображение за държавите членки и Комисията беше да определят кога се счита, че е започнала дадена мярка.

Мярката започва с прилагането ѝ на място.

В регламента за МВУ не е посочено точно определение на понятието „започнали“, но се предоставят указания за неговото значение. По-специално, тъй като държавите членки трябва да представят прогнозните общи разходи за мерките, които трябва да са „започнали“ след 1 февруари 2020 г., е разумно да се заключи, че всички разходи следва да възникват в статистически смисъл след тази дата.

От статистическа гледна точка разходите и активите се отчитат само когато даден проект започне да се изпълнява. В рамките на Европейската система от национални и регионални сметки (ЕСС 2010)[1] публичното счетоводство функционира на принципа на текущото начисляване, което означава, че трансакциите се записват в момента, в който икономическата стойност се създава, преобразува, обменя, прехвърля или погасява. Икономическата стойност започва да се създава едва след като дадена мярка започне да се прилага на място. Този подход гарантира, че икономическите дейности са точно представени в периода, в който те се осъществяват в действителност. Този метод се различава от счетоводната отчетност на касова основа, при което трансакциите се записват при получаване или плащане на парични средства, което обикновено става известно време след приключване на трансакцията и издаването на сметката.

Акцентът върху действителното изпълнение на мярката, когато разходите се реализират действително, е обоснован и от факта, че подписването на договор не съответства непременно на началото на мярката. Публичните инвестиционни мерки обикновено се предхождат от множество етапи на планиране, бюджетиране, обществени поръчки и подготовка. Подготвителните етапи включват договаряне и подписване на едно или повече договорни споразумения. Договорните споразумения обикновено съдържат клаузи, уреждащи условия като прецедент, прекратяване и разваляне, неизпълнение на задължения и случаи на непреодолима сила. Такива клаузи могат да предотвратят продължаването или дори започването на работа, като се отбелязва, че такива клаузи са от особено значение в условията на глобална пандемия. Следователно подписването на договорни споразумения не съответства на началото на мярката. Подобно тълкуване би противоречало на намеренията на съзаконодателите и на логиката на намеса на МВУ, тъй като би довело до изключване на някои мерки, при които държавите членки са решили да не отлагат или прекратяват договори, а да започнат тяхното изпълнение и да се възползват от подкрепата по линия на МВУ.

Поради това, в съответствие с горепосочените статистически и правни принципи, началото на дадена мярка се тълкува като начало на прилагането на мярката на

[1] Европейската система от национални и регионални сметки (ЕСС 2010) е рамката на ЕС за национални сметки, съобразена с международните насоки за национално счетоводство. От държавите — членки на ЕС, се изисква да следват тази макроикономическа статистическа рамка при изготвянето на своите национални сметки.

място. Това тълкуване осигурява съгласуваност с логиката и принципите на Регламента за МВУ, както и с основаното на резултатите естество на МВУ. Изпълнението на дадена мярка може да се счита за започнало, когато започне да се създава икономическа стойност.

Насоките на Комисията прилагат принципите на регламента

Комисията предостави насоки на държавите членки за това как да тълкуват и прилагат клаузата за обратно действие. В съответствие с принципите, установени от съзаконодателите в регламента, ЕСС 2010 и основаното на резултатите естество на инструмента, през февруари 2021 г.[2] Комисията издаде насоки за държавите членки, в които се посочва, че мерките могат да бъдат подпомагани *само доколкото тяхното изпълнение (за което възникват разходи) е започнало едва на или след 1 февруари 2020 г.*

Освен това в насоките, предоставени от службите на Комисията на националните органи за прилагане на МВУ, в отговор на зададени от тях въпроси, допълнително се уточнява как да се тълкува „началото“ на дадена мярка: *Проекти, чиято подготовка и първоначални етапи (включително обществени поръчки) са стартирали преди 1 февруари 2020 г., могат да се считат за допустими за финансиране по линия на МВУ само за ясно определени етапи или подпроекти, които се изпълняват след 1 февруари 2020 г. и за които всички разходи са отчетени (по Европейската система от сметки (ЕСС 2010)) след 1 февруари 2020 г.*

Комисията прилага тези насоки, за да осигури съгласуваност

Поради това при оценката си на плановете и на допустимостта на мерките съгласно член 17, параграф 2 Комисията прилага два основни теста, за да гарантира спазването на горепосочените принципи.

1) Дали изпълнението на предложената мярка е започнало едва на или след 1 февруари?; и
2) дали разходите, направени за това изпълнение, са започнали едва на или след 1 февруари? По-конкретно, отчетени ли са всички разходи (по Европейската система от сметки (ЕСС 2010)) след 1 февруари 2020 г.?

Примерите по-долу илюстрират как Комисията прилага тези два основни теста:

Пример 1:

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

- През декември 2019 г. държава членка подписва договор за строителни работи за нова железопътна линия, свързваща два регионални града, с което се създава допълнителен капацитет в железопътния транспорт.
- Извлечения от дневника на строителните работи, подписани от изпълнителя, както и първата фактура, издадена от изпълнителя, показват, че действителната работа на строителната площадка е започнала през март 2020 г.
- Поради това Комисията счита, че i) ясно определен етап от подготовката, който не е част от мярката по МВУ (подписването на договора), е настъпил преди 1 февруари 2020 г., а ii) ясно определен етап от изпълнението, който е част от мярката по МВУ (т.е. действителните строителни работи), е започнал след 1 февруари 2020 г. и че iii) всички разходи за този етап от изпълнението са отчетени в ЕСС 2010 след 1 февруари 2020 г.

Пример 2:

- През декември 2019 г. държава членка издава поръчки за закупуване на ИТ оборудване.
- Транспортният документ или документът за доставка, с който се удостоверява предаването на стоките от продавача на купувача, е с дата март 2020 г.
- Поради това Комисията счита, че i) ясно определен етап от възлагането на обществена поръчка [който не е част от мярката по МВУ] (поръчки за закупуване), е настъпил преди 1 февруари 2020 г., а ii) ясно определен етап от изпълнението, който е част от мярката по МВУ (т.е. доставката, инсталирането и пускането в експлоатация), е започнал след 1 февруари 2020 г. и че iii) всички разходи за този етап са отчетени в ЕСС 2010 след 1 февруари 2020 г.

Пример 3:

- Държава членка иска подкрепа по линия на МВУ за електрификацията на железопътна линия между два големи града като част от проект за модернизация, приет през 2019 г., отнасящ се до по-дълъг железопътен участък от посочения в ПВУ.
- Договорът за електрификацията на цялата железопътна линия е подписан с изпълнителя през декември 2019 г.
- Работата по железопътната линия между двата града започва през април 2022 г., както е видно от проектната документация, предвидена в договора.
- Поради това Комисията счита, че i) ясно определен етап от обществената поръчка, който не е част от мярката по МВУ (поръчки за закупуване), е настъпил преди 1 февруари 2020 г., а ii) ясно определен подпроект за изпълнение, който е част от мярката по МВУ, е започнал след 1 февруари 2020 г. и че iii) всички разходи за този етап са отчетени в ЕСС 2010 след 1 февруари 2020 г.