

Tematsko izvješće

Iskorištavanje sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost

Napreduje se uz kašnjenja te i dalje postoje rizici
za dovršetak mjera te stoga i za postizanje ciljeva
RRF-a



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XI.
Uvod	01. – 09.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 16.
Opažanja	17. – 90.
Pretfinanciranjem je u početku olakšana isplata financijskih sredstava, ali pri iskorištavanju sredstava iz RRF-a dolazi do kašnjenja i ono ne znači nužno da su sredstva stigla do krajnjih primatelja	17. – 56.
Pretfinanciranje je u početku olakšalo isplatu financijskih sredstava	18. – 20.
Iskorištavanje sredstava iz RRF-a napreduje, ali pritom općenito dolazi do kašnjenja	21. – 27.
Nekoliko čimbenika doprinosi kašnjenjima	28. – 52.
Isplaćena sredstva još nisu nužno stigla do krajnjih primatelja i termin „krajnji primatelj” ne upotrebljava se uvijek dosljedno	53. – 56.
Komisija i države članice poduzele su mjere kako bi se olakšalo iskorištavanje sredstava, ali je prerano za procjenu jesu li one imale pozitivan učinak	57. – 75.
Sve države članice iz uzorka zatražile su izmjene svojih planova za oporavak i otpornost, ali učinak na iskorištavanje sredstava tek treba vidjeti	59. – 63.
Komisija je pružila smjernice o posebnim pravilima za provedbu RRF-a, ali one i dalje ostavljaju prostor za tumačenje	64. – 68.
Države članice iz uzorka koji je sastavio Sud poduzele su mjere za povećanje administrativnih kapaciteta, ali se i dalje suočavaju s manjkom osoblja	69. – 70.
Države članice i Komisija uspostavile su sustave za praćenje napretka u provedbi, ali praćenje kašnjenja nije sustavno	71. – 75.
Struktura RRF-a donosi sa sobom rizike za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera do 31. kolovoza 2026.	76. – 90.
Količina i priroda preostalih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti donose sa sobom rizike za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera	77. – 85.
Isplate ne odražavaju nužno količinu i važnost uključenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	86. – 90.

Zaključci i preporuke

91. – 99.

Prilozi

Prilog I. – Glavne informacije o anketama koje je Sud proveo među državama članicama

Prilog II. – Postupovni koraci i vrijeme (u danima) potrebno za ostvarivanje

Prilog III. – Funkcionalnosti nacionalnih IT sustava za praćenje iskorištavanja sredstava iz RRF-a na nacionalnoj razini

Prilog IV. – Postotak reformi i ulaganja koji se trebaju dovršiti, po godinama i po državama članicama

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. EU je u veljači 2021. uspostavio Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF od engl. *Recovery and Resilience Facility*), čija je vrijednost 723,8 milijardi eura, radi ublažavanja gospodarskog učinka pandemije, za što je bilo ključno brzo iskorištavanje financijskih sredstava, i radi povećanja otpornosti gospodarstava država članica. RRF provodi Komisija u okviru izravnog upravljanja, a države članice kao korisnice ili zajmoprimalateljice financijskih sredstava moraju zajamčiti da se mjere u okviru RRF-a provode u skladu s relevantnim pravom EU-a i nacionalnim pravom.

II. Sud je ovu reviziju uključio u svoj godišnji program rada zbog značajnosti uključenih iznosa i činjenice da je RRF kao model financiranja novina. Sud je ispitao strukturu i provedbu RRF-a kako bi procijenio sljedeće:

- jesu li sredstva iz RRF-a isplaćena kako je planirano;
- je li se mjerama koje su poduzele države članice i Komisija zajamčilo da su financijska sredstava iskorištena kako je planirano; i
- postoje li u drugoj polovici provedbe RRF-a inherentni rizici u pogledu iskorištavanja financijskih sredstava i dovršetka mjera.

III. Sud je utvrdio da iskorištavanje sredstava iz RRF-a napreduje uz određena kašnjenja te da postoje rizici za iskorištavanje tih sredstava i dovršetak mjera u drugoj polovici provedbe RRF-a.

IV. Pretfinanciranje u iznosu do 13 % predviđeno zakonodavstvom omogućilo je da se na početku provedbe RRF-a brzo isplati više financijskih sredstava. Međutim, pri iskorištavanju tih sredstava došlo je do kašnjenja zbog nekoliko razloga. Komisija je do kraja 2023. isplatila ukupno oko 213 milijardi eura, uključujući 56,5 milijardi eura u obliku pretfinanciranja. Do kraja 2023. države članice zatražile su ukupno 228 milijardi eura od 273 milijarde eura koje su se trebale zatražiti na temelju njihovih operativnih aranžmana. Međutim, sedam država članica nije do kraja 2023. primilo nikakva sredstva iz RRF-a za zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

V. Iako se razlozi za kašnjenja razlikuju među državama članicama, oni najčešće uključuju promjene vanjskih okolnosti (kao što su inflacija ili nestašica u opskrbi), podcjenjivanje vremena potrebnog za provedbu mjera, nesigurnosti u pogledu posebnih pravila za provedbu RRF-a (kao što je načelo „ne nanosi bitnu štetu”) i izazove povezane s administrativnim kapacitetom država članica.

VI. U listopadu 2023. otprilike polovica primljenih sredstava bila je isplaćena krajnjim primateljima. Međutim, nisu sve države članice dostavile potpune i dosljedne informacije o trenutačnoj lokaciji sredstava iz RRF-a. Osim toga, definicija termina „krajnji primatelj” ostavlja prostor za tumačenje.

VII. I Komisija i države članice poduzele su mjere kako bi se riješilo pitanje kašnjenja, ali je prerano za procjenu jesu li one imale pozitivan učinak. Na primjer, države članice predložile su izmjene svojih početnih planova za oporavak i otpornost, a Komisija je pružila smjernice i potporu kako bi olakšala provedbu RRF-a. Međutim, tek treba vidjeti učinak izmjena planova za oporavak i otpornost, a neke države članice smatraju da dijelovi smjernica ostavljaju prostor za tumačenje odnosno da je smjernice teško primijeniti zbog njihove složenosti i činjenice da su novina.

VIII. Države članice poduzele su i mjere za povećanje svojih administrativnih kapaciteta, ali i dalje postoje izazovi, kao što je zapošljavanje potrebnog osoblja. Kako bi pratile napredak u provedbi, i Komisija i države članice uspostavile su svoje IT sustave, ali za dvije države članice od onih iz uzorka nacionalnih sustavi nisu pružili dovoljno informacija kako bi se pravodobno utvrdila kašnjenja. Nadalje, iako je Komisija pratila napredak u sklopu redovitih kontakata s državama članicama, nije od njih sustavno tražila da dostave informacije o mjerama poduzetim za rješavanje problema kašnjenja o kojima su izvijestile države članice iako Komisija provodi RRF u okviru izravnog upravljanja i snosi krajnju odgovornost

IX. Sud smatra da u drugoj polovici provedbe RRF-a postoje inherentni rizici u pogledu iskorištavanja financijskih sredstava i dovršetka mjera. Konkretnije, znatan broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti tek se treba dosegnuti i njihovo bi dosezanje moglo biti teže. Osim toga, prijelazom s reformi na ulaganja vjerojatno će se dodatno povećati rizik od kašnjenja.

X. Sud je utvrdio i da isplate sredstava iz RRF-a državama članicama ne odražavaju nužno količinu i važnost dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz RRF-a. Nadalje, omjer između iznosa primljenih u okviru RRF-a te dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti razlikuje se među državama članicama. Budući da u Uredbi o RRF-u nije predviđena mogućnost za povrat financijskih sredstava u vezi s već dosegnutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima ako se mjere ne dovrše, to sa sobom donosi rizike jer bi moglo doći do isplate sredstava iz RRF-a, a da države članice nisu dovršile odgovarajuće mjere.

XI. Na temelju tih nalaza Sud preporučuje Komisiji da:

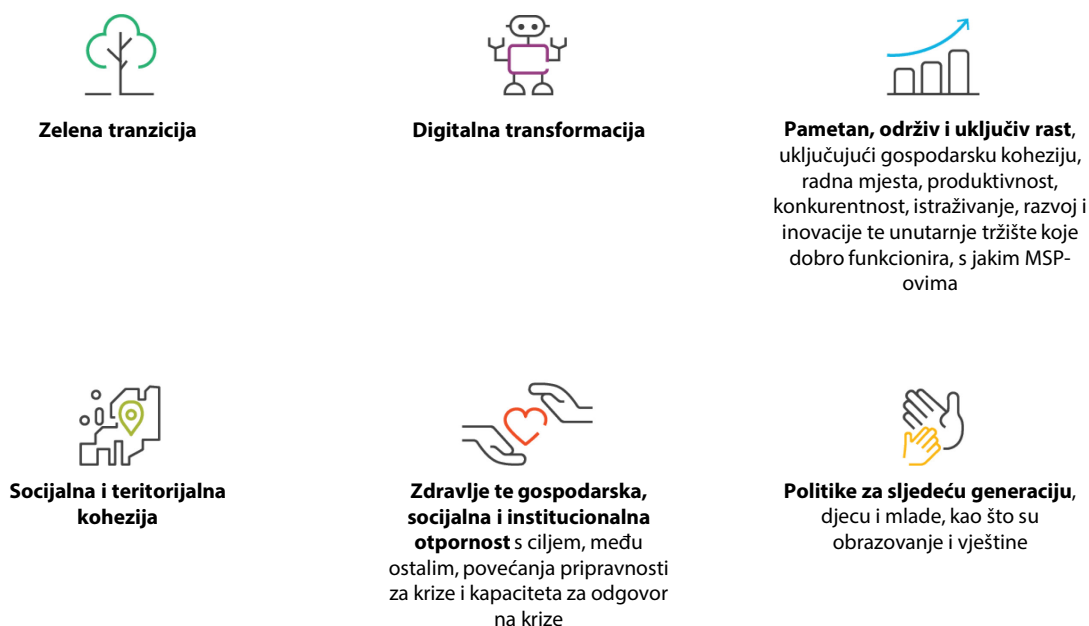
- zajamči dosljednu primjenu definicije „krajnjeg primatelja”;
- državama članicama pruži dodatne smjernice i potporu;
- prati i ublaži rizik od nedovršenja mjera i financijskih posljedica do kojih zbog toga može doći;
- kad je riječ o iskorištavanju financijskih sredstava, da ojača strukturu budućih instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima.

Uvod

01. Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 uspostavljen je instrument „NextGenerationEU”, tj. fond za oporavak čija je vrijednost veća od 800 milijardi eura (u tekućim cijenama). Njegov središnji dio čini Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)¹, uspostavljen u veljači 2021., čija najviša ukupna vrijednost iznosi 723,8 milijardi eura (u tekućim cijenama).

02. Područje primjene RRF-a, kako je definirano u Uredbi o RRF-u², obuhvaća mjere (ulaganja ili reforme) u okviru šest prioriternih područja ili „stupova” prikazanih na [slici 1](#). RRF-om se financiraju reforme i ulaganja u državama članicama EU-a koji se provode od početka pandemije u veljači 2020. do kolovoza 2026.³

Slika 1. – Šest stupova



Izvor: Sud, na temelju Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

¹ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (u daljnjem tekstu „Uredba o RRF-u”).

² Članak 3. Uredbe o RRF-u.

³ Za primjere reformi i ulaganja koji se financiraju u okviru RRF-a vidjeti [tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost”, Prilog IV.

03. Cilj je RRF-a ublažiti ekonomske i socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19, za što je bilo ključno brzo iskorištavanje financijskih sredstava, i učiniti gospodarstva i društva država članica održivijima, otpornijima i spremnijima na izazove i prilike koje sa sobom donose zelena i digitalna tranzicija. Stoga je njegov cilj dvojak, tj. jačanje oporavka od pandemije i poboljšanje otpornosti na buduće krize.

04. Komisija snosi krajnju odgovornost za provedbu RRF-a jer njime izravno upravlja⁴, a države članice kao korisnice ili zajmoprimateljice financijskih sredstava moraju zajamčiti da se mjere u okviru RRF-a provode u skladu s relevantnim pravom EU-a i nacionalnim pravom.

05. U okviru RRF-a Komisija može pružiti financijsku potporu u iznosu do **338,0 milijardi eura u obliku bespovratnih sredstava i do 385,8 milijardi eura u obliku zajmova**⁵. Svaka država članica ispunjava uvjete za određeni iznos potpore na temelju formule („ključa za raspodjelu”) za bespovratna sredstva i gornje granice za zajmove⁶.

06. Kako bi iskoristile tu potporu, države članice dostavile su svoje **planove za oporavak i otpornost**, koje Komisija treba ocijeniti i potom Vijeće odobriti u obliku **provedbenih odluka Vijeća**⁷. Komisija zatim dogovara **operativne aranžmane** sa svakom državom članicom, koji uključuju pojedinosti i tehničke aspekte provedbe, kao što su okvirni raspored za isplatu obroka, dodatni međukoraci za doseganje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te aranžmani za pružanje pristupa osnovnim podacima. U Uredbi o RRF-u navode se i četiri okolnosti u kojima država članica može izmijeniti svoj plan za oporavak i otpornost⁸:

- (1) ako je maksimalni financijski doprinos ažuriran⁹;
- (2) ako se zbog objektivnih okolnosti ključne etape i ciljne vrijednosti više ne mogu dosegnuti;

⁴ Članak 8. [Uredbe o RRF-u](#).

⁵ Ti iznosi ne uključuju dodatna financijska sredstva iz plana REPowerEU.

⁶ Članak 11. i članak 14. stavak 5. [Uredbe o RRF-u](#).

⁷ Članak 20. [Uredbe o RRF-u](#).

⁸ Članak 21. [Uredbe o RRF-u](#).

⁹ Napomena Komisije Vijeću i Europskom parlamentu od 30. lipnja 2022.: [RRF:Ažuriranje maksimalnog financijskog doprinosa](#).

- (3) ako država članica zatraži zajmove; i
- (4) ako država članica uključi svoje poglavlje o planu REPowerEU¹⁰ u svoj plan za oporavak i otpornost, u skladu s planom EU-a za energetska tranziciju.

U slučaju izmjena na odgovarajući se način mijenjaju i Provedbena odluka Vijeća i operativni aranžmani.

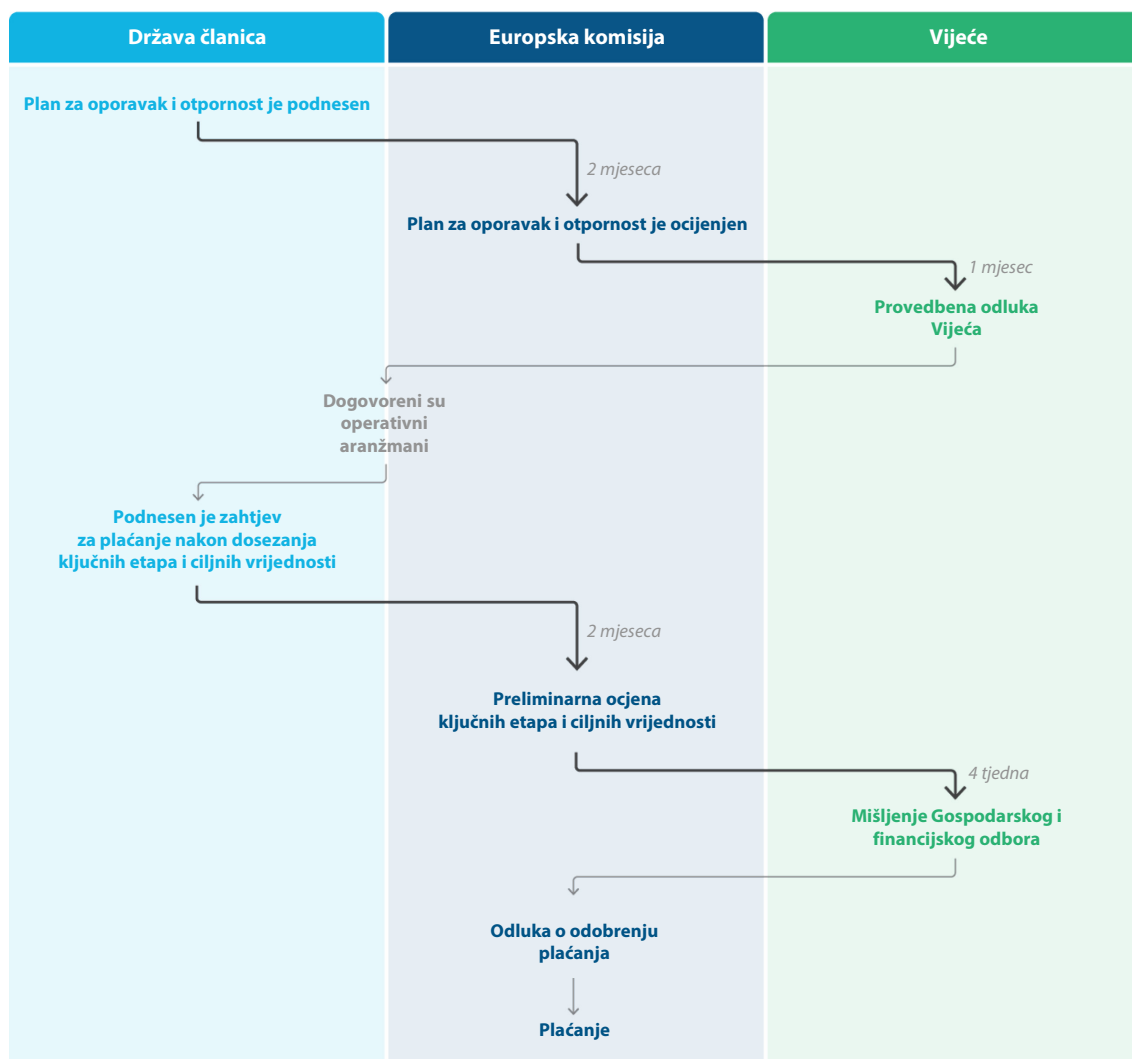
07. Kad je riječ o provedbenim odlukama Vijeća donesenim do 31. prosinca 2021., države članice mogle su zatražiti predujam u obliku **pretfinanciranja u iznosu do 13 %** ukupnih bespovratnih sredstava koja su im dodijeljena i, ako je to primjenjivo, ukupnih iznosa njihovih zajmova¹¹. Pretfinanciranje se nakon toga oduzima („poravnava”) razmjerno od svakog naknadnog plaćanja. Kad je riječ o planu REPowerEU, države članice mogle bi primiti pretfinanciranje u iznosu do 20 % dodatnih financijskih sredstava koja su im dodijeljena pod uvjetom da su odobrena njihova poglavlja o planu REPowerEU.

08. RRF je instrument koji se temelji na „**financiranju koje nije povezano s troškovima**”, što znači da se, osim pretfinanciranja, sva plaćanja temelje na tome da države članice dosegnu relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti. Vrijednost svakog zahtjeva za plaćanje ne temelji se na procijenjenim troškovima za doseganje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u zahtjev. Na [slici 2.](#) prikazani su koraci za podnošenje zahtjeva za financiranje u okviru RRF-a.

¹⁰ Uredba (EU) 2023/435 o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ.

¹¹ Članak 13. Uredbe o RRF-u.

Slika 2. – Proces provedbe RRF-a



Izvor: Sud.

09. Nakon dosezanja povezanih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti države članice mogu podnijeti godišnje najviše dva **zahtjeva za plaćanje**. Komisija zatim ima dva mjeseca da ocijeni zahtjev za plaćanje i provjeri jesu li ključne etape i povezane ciljne vrijednosti dosegnute u zadovoljavajućoj mjeri. Nakon pozitivne ocjene Gospodarski i finansijski odbor ima dva tjedna da izda mišljenje te Komisija na temelju ispitivanja u okviru postupka komitologije (tj. postupka koji uključuje odbor predstavnika iz svih država članica) donosi odluku o odobravanju isplate finansijskih sredstava¹².

¹² Članak 24. stavci 2. – 5. Uredbe o RRF-u.

Opseg revizije i revizijski pristup

10. Kako bi RRF ostvario svoj dvojak cilj, tj. oporavak i otpornost¹³, ključno je pravodobno iskorištavanje sredstava. Ono pomaže u tome da se izbjegnu uska grla u provedbi mjera krajem razdoblja provedbe te tako smanjuje rizik od neučinkovite upotrebe financijskih sredstava i nepravilnosti.

11. Budući da u Uredbi o RRF-u nema jasne definicije termina **iskorištavanje sredstava**, Sud ga definira kao financijska sredstva EU-a koja Komisija isplaćuje državama članicama. U kontekstu RRF-a korisnice su države članice, a Komisija isplaćuje financijska sredstva državi članici nakon zadovoljavajućeg dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Kako bi dobio sveobuhvatan pregled, Sud je u okviru ove revizije ispitao i plaćanja krajnjim primateljima te pretfinanciranje.

12. Nadalje, Sud svoju procjenu **pravodobnog iskorištavanja sredstava** temelji na tome jesu li države članice podnijele svoje zahtjeve za plaćanje u skladu s okvirnim rasporedom dogovorenim u njihovim operativnim aranžmanima. Osim toga, Sud je procijenio postoje li znatni rizici za dovršetak mjera u razdoblju provedbe RRF-a (od veljače 2020. do kolovoza 2026.), a time i za dugoročno postizanje ciljeva RRF-a.

13. Sud je ovu reviziju uključio u svoj godišnji program rada zbog značajnosti rashoda u okviru RRF-a i činjenice da je on kao instrument financiranja novina. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od uspostave RRF-a u veljači 2021. do kraja 2023. To je Sudu omogućilo da procijeni stanje i napredak u provedbi mjera u prvoj polovici razdoblja provedbe RRF-a te da utvrdi uzroke problema i rizike za pravodobno iskorištavanje sredstava u državama članicama i, u konačnici, za dovršetak mjera.

14. Sud je ispitao strukturu i provedbu RRF-a kako bi procijenio sljedeće:

- jesu li sredstva iz RRF-a isplaćena kako je planirano;
- je li se mjerama koje su poduzele države članice i Komisija zajamčilo da su sredstava iskorištena kako je planirano;
- postoje li u drugoj polovici provedbe RRF-a inherentni rizici za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera.

¹³ Članak 4. stavak 1. [Uredbe o RRF-u](#).

15. Revizija koju je Sud proveo obuhvaćala je:

- o pregled dokumentacije i drugih publikacija ili informacija relevantnih za iskorištavanje sredstava iz RRF-a;
- o pregled i analizu Komisijinih ocjena planova za oporavak i otpornost te zahtjeva za plaćanje za četiri države članice iz uzorka koji je sastavio Sud (tj. za Španjolsku, Italiju, Slovačku i Rumunjsku), koje su odabrane na temelju njihova napretka u provedbi RRF-a, značajnosti sredstava iz RRF-a koja su im dodijeljena i povećanja dodijeljenih financijskih sredstava EU-a u odnosu na višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.;
- o terenske posjete državama članicama iz sastavljenog uzorka;
- o razgovore s tijelima zaduženim za provedbu i koordinaciju aktivnosti u okviru RRF-a za navedeni uzorak od četiriju država članica;
- o razgovore s osobljem Komisije, uglavnom iz Radne skupine za oporavak i otpornost i Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove;
- o analizu napretka 42 mjere ulaganja u četirima državama članicama iz uzorka, odabranim na temelju njihove monetarne značajnosti i naprednije faze provedbe;
- o anketu upućenu koordinacijskim i provedbenim tijelima za RRF te revizijskim tijelima kako bi se potkrijepile revizijske aktivnosti Suda u vezi s načinom na koji struktura i provedba RRF-a utječu na pravodobno iskorištavanje sredstava (vidjeti [Prilog I.](#));
- o pregled relevantnih izvješća vrhovnih revizijskih institucija država članica;
- o razgovore s koordinacijskim tijelima za RRF iz svih država članica kako bi se zajamčilo zajedničko razumijevanje i kvaliteta dostavljenih informacija o lokaciji financijskih sredstava i krajnjim primateljima.

16. Tijekom revizije koju je proveo Sud sve su države članice podnijele zahtjeve za izmjene svojih planova za oporavak i otpornost koje je Komisija ocijenila i potom Vijeće odobrilo. Kad je riječ o državama članicama iz uzorka koji je sastavio Sud, prema potrebi su u obzir uzeti ishodi procesa izmjene plana za oporavak i otpornost u pogledu iskorištavanja sredstava iz RRF-a. Međutim, kako bi se omogućila usporedivost podataka, pretfinanciranja u okviru plana REPowerEU isplaćena nekim državama članicama do kraja 2023. nisu obuhvaćena ovom revizijom. Sud u okviru ove revizije nije procijenio postižu li se reformama i ulaganjima u okviru RRF-a željeni rezultati.

Opažanja

Pretfinanciranjem je u početku olakšana isplata financijskih sredstava, ali pri iskorištavanju sredstava iz RRF-a dolazi do kašnjenja i ono ne znači nužno da su sredstva stigla do krajnjih primatelja

17. Sud je procijenio isplatu financijskih sredstava koju je izvršila Komisija uzimajući u obzir zahtjeve za plaćanje podnesene do kraja 2023. Ocjena se temeljila na podacima iz početnih operativnih aranžmana, Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost i drugih relevantnih dokumenata.

Pretfinanciranje je u početku olakšalo isplatu financijskih sredstava

18. U skladu s Uredbom o RRF-u države članice čije su provedbene odluke Vijeća donesene prije 31. prosinca 2021. imale su pravo na pretfinanciranje u iznosu do 13 % svojeg ukupnog financijskog doprinosa.

19. Pretfinanciranje je u početku omogućilo da se više financijskih sredstava brzo stavi na raspolaganje te je stoga bilo u skladu s ciljem RRF-a da se odgovori na krizu. Komisija je do kraja 2023., gotovo na polovici razdoblja provedbe RRF-a, državama članicama isplatila ukupno oko 213 milijardi eura (139 milijardi eura u bespovratnim sredstvima i 74 milijarde eura u zajmovima), uključujući 56,5 milijardi eura u obliku pretfinanciranja¹⁴.

20. Iako nije uvjetovano dosezanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u trenutku plaćanja, pretfinanciranje je ipak neizravno povezano s njihovim dosezanjem ako se taj iznos razmjerno poravnava iz naknadnih plaćanja. Do kraja 2023. poravnano je oko 25,6 milijardi eura ili 45 % isplaćenog pretfinanciranja.

¹⁴ Europska komisija, [Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost – Isplate](#), stanje 1. veljače 2024., isključujući isplate povezane s planom REPowerEU.

Iskorištavanje sredstava iz RRF-a napreduje, ali pritom općenito dolazi do kašnjenja

21. U skladu s Uredbom o RRF-u¹⁵ Komisija s državama članicama dogovara rok za podnošenje zahtjeva za plaćanje koji je naveden u njihovim operativnim aranžmanima. Iako su ti rokovi okvirni, u njima se utvrđuje planirani raspored provedbe u svakoj državi članici te tako pomažu u utvrđivanju kašnjenja te povezanih problema i rizika u provedbi RRF-a. Na temelju tih rokova Sud stoga procjenjuje dolazi li do kašnjenja u provedbi RRF-a.

22. Napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost razlikuje se među državama članicama. Na [slici 3.](#) prikazan je pregled stanja na kraju 2023.

¹⁵ Članak 20. stavak 6. i uvodna izjava 70. Uredbe o RRF-u.

Slika 3. – Napredak u provedbi RRF-a na kraju 2023.

● Bespovratna sredstva
○ Zajmovi

	Donesen je izvorni plan za oporavak i otpornost / Donesena je Provedbena odluka Vijeća	Isplaćeno je pretfinanciranje	Potpisani su operativni aranžmani	Broj podnesenih zahtjeva za plaćanje	Broj primljenih plaćanja
Austrija	✓	✓	✓	●	●
Belgija	✓	✓	✓	●	
Bugarska	✓		✓	●●	●
Hrvatska	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Cipar	✓	✓	✓	●●	●
Češka	✓	✓	✓	●●●	●
Danska	✓	✓	✓	●●	●
Estonija	✓	✓	✓	●●	●●
Finska	✓	✓	✓	●	
Francuska	✓	✓	✓	●●	●●
Njemačka	✓	✓	✓	●	●
Grčka	✓	✓	✓	●●● ○○○	●●● ○○○
Mađarska	✓				
Irska	✓		✓	●	
Italija	✓	✓	✓	●●●● ○○○○○	●●●● ○○○○○
Latvija	✓	✓	✓	●●	●
Litva	✓	✓	✓	●●	●
Luksemburg	✓	✓	✓	●	●
Malta	✓	✓	✓	●●	●
Nizozemska	✓				
Poljska	✓		✓	● ○	
Portugal	✓	✓	✓	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Rumunjska	✓	✓	✓	●●● ○○○	●● ○○
Slovačka	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Slovenija	✓	✓	✓	●●● ○	●●
Španjolska	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Švedska	✓		✓		

Napomena: na slici su prikazani samo podatci koji se odnose na početne planove za oporavak i otpornost te stoga nisu uključene odobrene izmjene i pretfinanciranje u okviru plana REPowerEU isplaćeno do kraja 2023., koji nisu obuhvaćeni opsegom ove revizije.

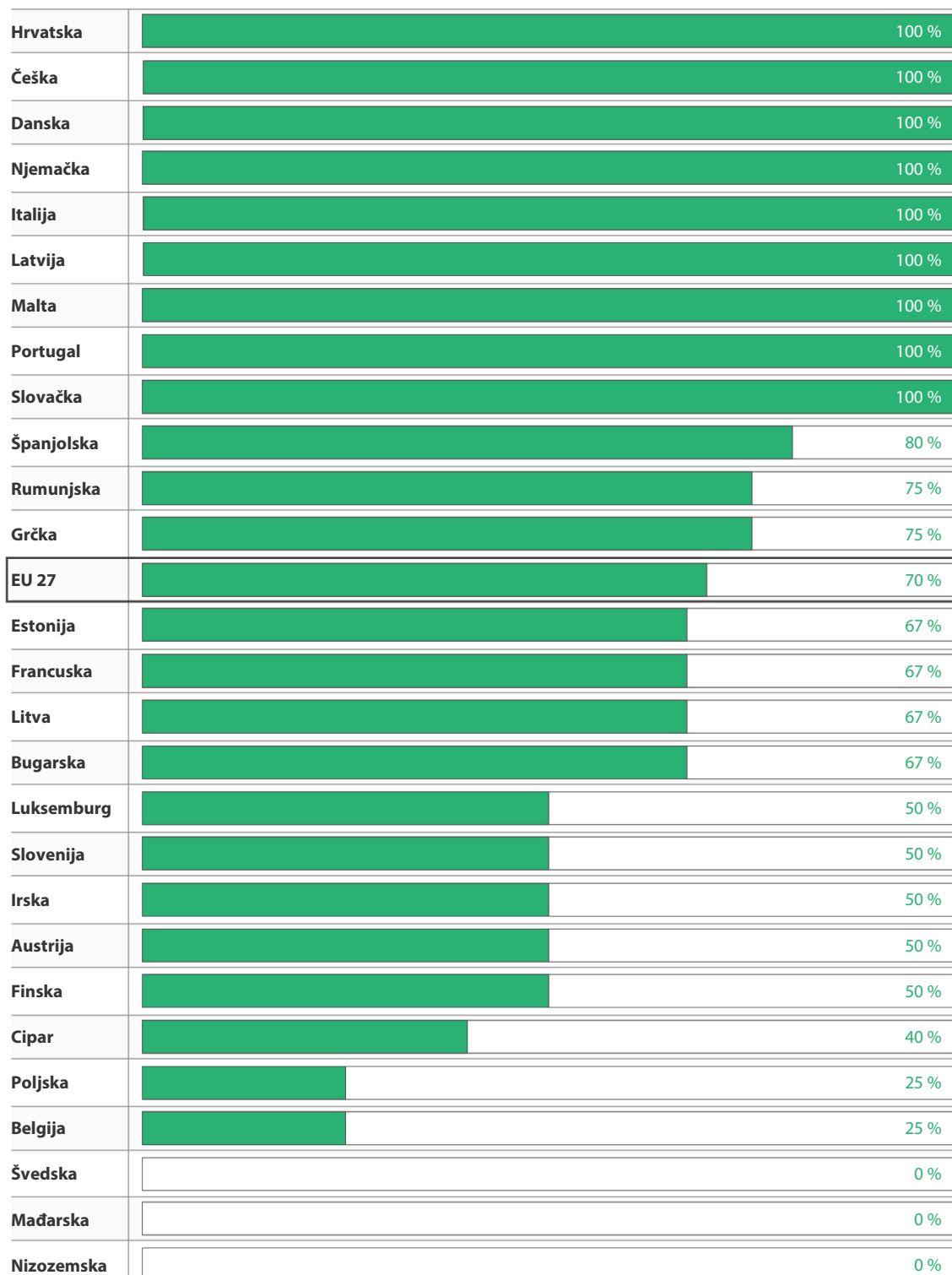
Izvor: Sud, na temelju Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

23. Sud napominje da do kraja 2023., gotovo tri godine od početka provedbe RRF-a i nakon što je prošla gotovo polovica razdoblja provedbe RRF-a, sedam država članica nije primilo nikakva financijska sredstva za zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti:

- dvije države članice (Mađarska i Nizozemska) nisu sklopile operativne aranžmane te stoga nisu mogle podnijeti zahtjeve za plaćanje ili primiti sredstva iz RRF-a;
- jedna država članica (Švedska) potpisala je operativne aranžmane, ali nije podnijela zahtjeve za plaćanje;
- četiri države članice (Belgija, Finska, Irska i Poljska) podnijele su zahtjeve za plaćanje, ali nisu primile odgovarajuća financijska sredstva jer su na kraju 2023. njihovi zahtjevi još bili u postupku procjene.

24. Od 104 zahtjeva za plaćanje za bespovratna sredstva i zajmove koji su okvirno trebali biti podneseni do kraja 2023., dotad su podnesena njih 73 (70 %), i to uz znatne razlike među državama članicama (vidjeti [sliku 4.](#)). Kad je riječ o financiranju, države članice podnijele su zahtjeve za plaćanje u iznosu od 228 milijardi eura umjesto prvobitno planiranog iznosa od 273 milijarde eura, što je oko 16 % manje. Od tog je iznosa državama članicama isplaćeno oko 182 milijarde eura za zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do kraja 2023., uključujući iznose pretfinanciranja koji su već poravnani.

Slika 4. – Udio zahtjeva za plaćanje podnesenih do kraja 2023. u usporedbi s okvirnim rokovima u operativnim aranžmanima



Izvor: Sud, na temelju operativnih aranžmana i Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

25. Sud napominje da su gotovo sve države članice kasnile s podnošenjem zahtjeva za plaćanje u usporedbi s okvirnim rokovima u njihovim operativnim aranžmanima (*slika 5.*). Kašnjenja se znatno razlikuju, ne samo po broju zahtjeva za plaćanje podnesenih s kašnjenjem, koji se kreće od jednog (Finska i Irska) do njih šest (Poljska, Rumunjska, Slovenija), nego i po duljini kašnjenja, i to od jednog mjeseca (Cipar, za prvo plaćanje) do 12 mjeseci (Estonija, za prvo plaćanje).

Slika 5. – Kašnjenja u podnošenju zahtjeva za plaćanje u usporedbi s okvirnim rokom



Napomena: tablica ne uključuje Mađarsku i Nizozemsku jer one nisu sklopile operativne aranžmane u razdoblju revizije koju je proveo Sud te stoga nisu mogle podnijeti zahtjev za plaćanje do kraja 2023. Novije informacije o napretku u provedbi planova za oporavak i otpornost dostupne su u Komisijinoj tablici pokazatelja za oporavak i otpornost. Na slici su prikazani samo podatci koji se odnose na početne planove za oporavak i otpornost te stoga nisu uključene izmjene odobrene do kraja 2023., koje nisu obuhvaćene opsegom ove revizije.

Izvor: Sud, na temelju operativnih aranžmana i Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

26. Na [slici 5.](#) prikazan je i trend koji se odnosi na pravodobno podnošenje zahtjeva za plaćanje jer su kašnjenja postala sve češća kako je provedba RRF-a napredovala. Dok je za prvo plaćanje 56 % zahtjeva (tj. 18 zahtjeva od njih 32) podneseno na vrijeme, taj se udio smanjio na 27 % (8 zahtjeva od njih 30) za drugi zahtjev za plaćanje i 9,5 % (2 zahtjeva od njih 21) za treći zahtjev. Međutim, Sud napominje da se tek nakon donošenja operativnih aranžmana neke države članice može procijeniti je li ta država članica pravodobno podnijela zahtjev za plaćanje jer oni uključuju okvirni raspored za zahtjeve za plaćanje. Stoga na slici može izgledati da u nekim zemljama nisu zabilježena kašnjenja (na primjer, u Njemačkoj) jer su kasnije sklopile svoje operativne aranžmane, a ne nužno zato što su naprednije u provedbi RRF-a. Vidjeti [Prilog II.](#) za pregled vremena potrebnog za takve procjene.

27. Osim toga, države članice moraju dvaput godišnje izvješćivati o napretku postignutom u provedbi svojih planova za oporavak i otpornost¹⁶. To se polugodišnje izvješćivanje provodi u kontekstu europskog semestra i uključuje podatke koje su države članice same dostavile o napretku u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su već trebale biti dosegnute i koje se trebaju dosegnuti u sljedećih 12 mjeseci. Analiza koju je Sud proveo u vezi s posljednja dva polugodišnja izvješća koja su dostavile države članice pokazuje da se udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje nisu pravodobno dosegnute povećao, dok je udio budućih ključnih etapa u vezi s kojima dolazi do kašnjenja ostao nepromijenjen:

- u izvješću iz travnja 2023. oko 18 % ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su trebale biti dosegnute nije bilo dosegnuto. Taj se udio povećao na 24 % u izvješću podnesenom u listopadu 2023.;
- za buduće ključne etape i ciljne vrijednosti (koje se trebaju dosegnuti u roku od 12 mjeseci nakon datuma izvješćivanja) udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u vezi s kojima je u izvješćima i iz travnja 2023. i iz listopada 2023. navedeno da dolazi do kašnjenja ostao je nepromijenjen, tj. iznosio je 16 %.

¹⁶ Članak 27. Uredbe o RRF-u.

Nekoliko čimbenika doprinosi kašnjenjima

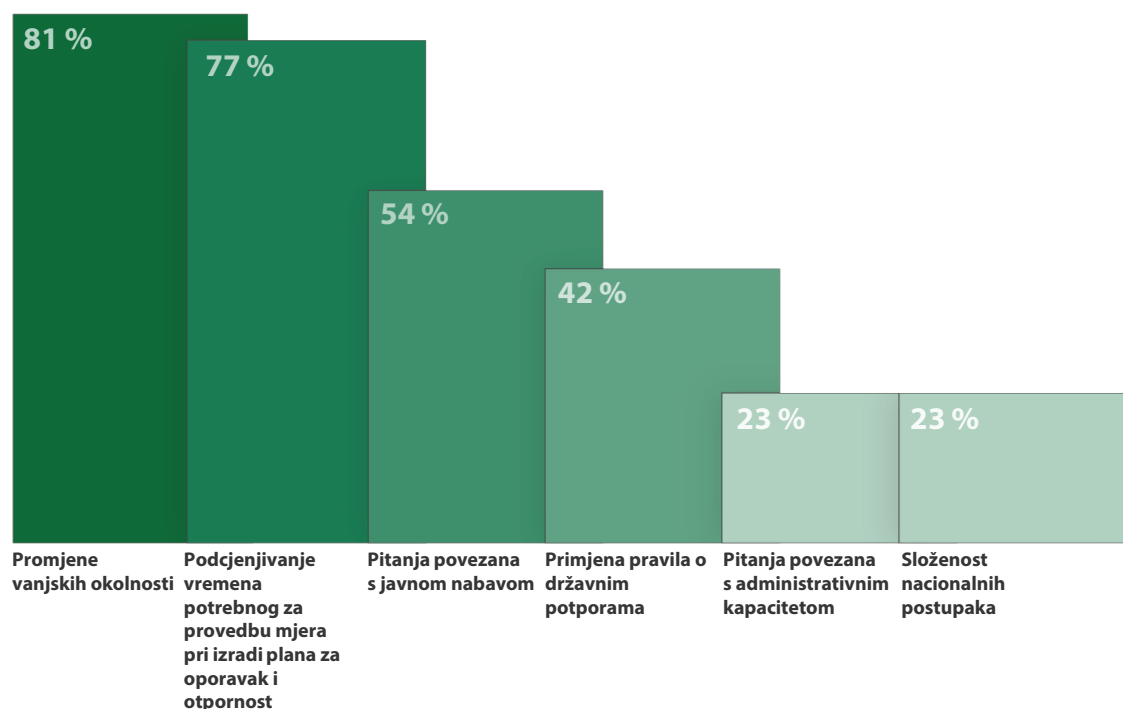
28. Jedan je od ciljeva ove revizije bio utvrditi razloge za kašnjenja u iskorištavanju sredstava iz RRF-a. Sud je stoga tijekom revizijskih posjeta na terenu s nacionalnim tijelima raspravljao o razlozima za kašnjenja i analizirao uzorak od 42 ulaganja u četirima državama članicama iz uzorka kako bi procijenio koji razlozi doprinose kašnjenju, ako je to bilo primjenjivo. Sud je u svoju anketu koju je proveo među koordinacijskim tijelima za RRF uvrstio i pitanje o čimbenicima koji doprinose kašnjenju u iskorištavanju sredstava.

29. U analizi koju je proveo Sud je utvrdio nekoliko razloga za kašnjenja u provedbi planova za oporavak i otpornost:

- promjene vanjskih okolnosti, kao što su povećana inflacija i nestašica u opskrbi, kao i promjene u političkom kontekstu u državi članici u kojoj se trebaju provesti reforme;
- mjere koje nisu prikladne za vremenski okvir RRF-a i podcjenjivanje vremena potrebnog za njihovu provedbu (zbog pravila o javnoj nabavi i državnim potporama);
- provedbena pravila i nesigurnosti u pogledu načina njihove primjene (smjernice o načelu „ne nanosi bitnu štetu” i zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti);
- pitanja povezana s administrativnim kapacitetom i složenim pravilima na nacionalnoj razini.

30. Sud je utvrdio da se razlozi za kašnjenja u provedbi planova za oporavak i otpornost razlikuju među državama članicama te između reformi i ulaganja. U odgovorima na anketu koju je proveo Sud navode se najčešći čimbenici koji doprinose kašnjenju u iskorištavanju sredstava (vidjeti [sliku 6.](#)).

Slika 6. – Učestalost razloga za kašnjenja u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti



Napomena: ispitanici su mogli dati više odgovora na pitanje odabirom opcija iz ankete i/ili navođenjem dodatnih razloga.

Izvor: anketa koju je Sud proveo među koordinacijskim tijelima za RRF.

Promjene vanjskih okolnosti

31. U smjernicama Komisije navedeno je da je važno da ključne etape i ciljne vrijednosti i dalje budu pod kontrolom države članice i da nisu uvjetovane vanjskim čimbenicima kao što su makroekonomski izgledi ili razvoj tržišta rada¹⁷.

32. Od uspostave RRF-a početkom 2021. došlo je do znatnih promjena u geopolitičkom okruženju, posebno zbog ruske ratne agresije na Ukrajinu koja je počela u veljači 2022. i uzrokovala inflaciju i rekordne cijene energije u EU-u.

¹⁷ Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, SWD(2021) 12 final, dio 1./2., str. 34.

33. Takav razvoj događaja i njihovi učinci (kao što je manje zanimanje podnositelja zahtjeva za određene pozive na podnošenje prijedloga) nisu se mogli uzeti u obzir u trenutku podnošenja planova za oporavak i otpornost. Oni sa sobom ipak donose rizik za pravodobno dosezanje određenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a time i za provedbu mjera, ili su već negativno utjecali na njih (vidjeti [okvir 1.](#) za primjere iz uzorka mjera koji je sastavio Sud).

Okvir 1.

Primjeri mjera u vezi s kojima se pojavljuju izazovi zbog vanjskih okolnosti

U Španjolskoj je došlo do kašnjenja u dosezanju prijelazne ciljne vrijednosti za obnovu 231 000 stambenih jedinica do kraja 2023. jer je zbog inflacije, a posebno zbog velikog povećanja cijena sirovina, potražnja za radovima na obnovi bila niža od očekivane. Španjolska je stoga tijekom procesa izmjene plana za oporavak i otpornost predložila da se rok za dosezanje te prijelazne ciljne vrijednosti odgodi za jednu godinu, ali i da se ukupni broj stambenih jedinica čija se obnova treba dovršiti u okviru te mjere smanji s 510 000 na 410 000. Komisija je nakon procjene prihvatila oba prijedloga.

U Italiji je odgođeno dosezanje ciljne vrijednosti za obavljanje o dodjeli svih ugovora o javnoj nabavi za izgradnju 2 500 postaja za brzo punjenje električnih vozila do drugog tromjesečja 2023. jer nije bilo zahtjeva za jedan dio mjere. Do toga je došlo uglavnom zbog nestašice sirovina. Italija je potom predložila da se taj dio mjere odgodi, što je Komisija prihvatila.

Vremenski okvir RRF-a i podcjenjivanje vremena potrebnog za provedbu mjera

34. U smjernicama Komisije¹⁸ države članice pozvane su da u svojim planovima za oporavak i otpornost opišu postoji li razrađen plan provedbe projekata ili koji bi koraci bili potrebni za izradu takvog plana. To je trebalo učiniti i za plan za oporavak i otpornost u cjelini i za svaku pojedinu komponentu kako bi se odredio jasan put provedbe, pomoglo u utvrđivanju područja u kojima bi tehnička potpora mogla biti korisna i zajamčilo iskorištavanje sredstava.

¹⁸ Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, SWD(2021) 12 final, dio 1./2., str. 43. i 45.

35. Sud je ispitao jesu li planovi za oporavak i otpornost četiriju država članica iz uzorka sadržavali informacije o postojanju razrađenog plana provedbe projekata. Nadalje, Sud je procijenio je li bilo problema s iskorištavanjem sredstava zbog toga što projekti nisu bili dovoljno razrađeni na početku provedbe RRF-a ili općenito nisu bili prikladni za vremenski okvir RRF-a.

36. Tijekom razgovora koje je Sud obavio nacionalna tijela navela su da nije bilo jasno koje informacije ili razinu detalja o razrađenosti plana provedbe projekata trebaju uključiti u svoje planove za oporavak i otpornost jer to nije bilo utvrđeno u smjernicama Komisije. U planovima za oporavak i otpornost država članica iz uzorka takvi su opisi bili ograničeni, na primjer, na sljedeće:

- o u slučaju Španjolske: na tri odabrane mjere od njih 10, uz napomenu da bi razrađenost bila kriterij za odabir projekata;
- o u slučaju Italije: na pet odabranih mjera od njih 10, pri čemu se navodi samo da su te mjere odabrane kao odgovor na smjernice Komisije da se prednost da razrađenim projektima.

37. U raspravama sa Sudom nacionalna tijela istaknula su da su se neke od mjera koje su uvrštene u njihove planove za oporavak i otpornost pokazale neprikladnim za vremenski okvir RRF. To se posebno odnosi na inovativne projekte, koje je po definiciji teže planirati i za koje je vjerojatnije da će tijekom provedbe naići na prepreke (vidjeti [okvir 2.](#) za primjer iz uzorka mjera koji je sastavio Sud). U svojem mišljenju o prijedlogu izmjene Uredbe o RRF-u kako bi se u obzir uzela poglavlja o planu REPowerEU Sud je istaknuo da neke mjere iz plana REPowerEU, posebno one kojima se nastoje ostvariti dugoročni ciljevi, možda neće biti moguće provesti u vremenskom okviru RRF-a¹⁹.

¹⁹ [Mišljenje 04/2020](#) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni Uredbe (EU) 2021/1060, Uredbe (EU) 2021/2115, Direktive 2003/87/EZ i Odluke (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], odlomak 7. te odlomci 12. – 14.

Okvir 2.

Primjeri mjera u vezi s kojima se pojavljuju izazovi jer nisu prikladne za vremenski okvir RRF-a

Rumunjski plan za oporavak i otpornost uključivao je ulaganje u izgradnju distribucijske mreže prilagođene za vodik. Međutim, tijekom posjeta Suda rumunjska tijela izrazila su zabrinutost zbog toga što ulaganje nije bilo prikladno za vremenski okvir RRF-a. Glavni razlozi za to bili su njegova inovativna priroda i nesigurnosti u pogledu pravnog i operativnog okvira, kao i razni rizici u pogledu provedbe povezani s tehničkim pitanjima. U vrijeme revizije koju je provodio Sud nije ostvaren napredak u pogledu tog ulaganja te su rumunjska tijela predložila da se ta podmjera za izgradnju distribucijske mreže za plinove iz obnovljivih izvora ukloni iz plana za oporavak i otpornost, što je Komisija prihvatila.

Talijanski plan za oporavak i otpornost obuhvaćao je ulaganje u razvoj odobalne infrastrukture za proizvodnju električne energije, uključujući eksperimentalne tehnologije koje upotrebljavaju struje i valove za proizvodnju čiste energije. Nakon javnih savjetovanja i daljnjih istraga koje su provela talijanska tijela pokazalo se da proces odobrenja za projekte na koje se ta mjera odnosi nije kompatibilan s razdobljem provedbe RRF-a. Talijanska tijela stoga su predložila da se ta mjera ukloni iz plana za oporavak i otpornost, što je Komisija nakon vlastite procjene prihvatila.

Pitanja povezana s javnom nabavom i primjenom pravila o državnim potporama

38. Nacionalna tijela često su navodila javnu nabavu i poštovanje pravila o državnim potporama kao razloge za to što provedba projekata traje dulje od očekivanog. Nijedan od tih čimbenika nije nov ili specifičan za RRF. To pokazuje da uzrok tih kašnjenja nisu sama pravila, nego podcjenjivanje vremena potrebnog za njihovu primjenu pri odabiru mjera koje će se uključiti u planove za oporavak i otpornost.

39. Javna nabava bila je jedno od područja na koja su utjecale promjene u gospodarskom okruženju od vremena kad su izrađeni planovi za oporavak i otpornost. Konkretno, zbog povećanja cijena i nestašice u opskrbi postupci javne nabave morali su biti prilagođeni ili nisu bili uspješni za neke od mjera iz uzorka koji je sastavio Sud.

40. Kad je riječ o državnim potporama, u Uredbi o RRF-u podsjeća se da se primjenjuju opća pravila o državnim potporama i da bi države članice trebale zajamčiti da su sve reforme i ulaganja uključeni u planove za oporavak i otpornost u skladu s pravilima EU-a o državnim potporama i svim postupcima u pogledu državnih potpora²⁰. Komisija je objavila smjernice s predlošcima kako bi pomogla državama članicama u osmišljavanju elemenata državne potpore u njihovim planovima za oporavak i otpornost te kako bi pružila smjernice o povezanim aspektima vrsta ulaganja za koje se očekuje da će većini njih biti zajednički²¹.

41. Međutim, pokazalo se da izrada programa državnih potpora i dobivanje odobrenja za njih oduzimaju mnogo vremena te da su tijela država članica često podcijenila trajanje postupaka s Komisijom kad su te mjere uključila u svoje planove za oporavak i otpornost (vidjeti [okvir 3.](#) za primjer iz uzorka mjera koji je sastavio Sud).

Okvir 3.

Primjer mjere u pogledu koje se pojavljuju izazovi povezani s javnom nabavom i državnim potporama

Rumunjski plan za oporavak i otpornost uključivao je ulaganje u osnivanje postrojenja za proizvodnju/sastavljanje/recikliranje baterija te fotonaponskih ćelija i ploča. Prva ključna etapa, koja se trebala dosegnuti u trećem tromjesečju 2022., bilo je sklapanje povezanih ugovora. Međutim, dosegnuta je tek s kašnjenjem većim od osam mjeseci.

Rumunjska tijela pokrenula su u svibnju 2022. postupak pretprijave za program državne potpore. Taj je proces trajao sedam mjeseci. Stoga je program državne potpore službeno prijavljen Komisiji tek u prosincu 2022. Nadležna tijela objavila su u siječnju 2023. poziv na podnošenje prijedloga za ulaganje, koji je uključivao klauzulu o suspenziji jer program državnih potpora još nije bio uspostavljen, te su jednom produljila rok za podnošenje zahtjeva. Program državne potpore odobren je tek u veljači 2023. Rasprave Suda s rumunjskim tijelima pokazale su da je zbog nesigurnosti u pogledu valjanosti programa državne potpore stopa odgovora bila manja.

²⁰ Uvodna izjava 8. Uredbe o RRF-u.

²¹ Europska komisija, „Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility”.

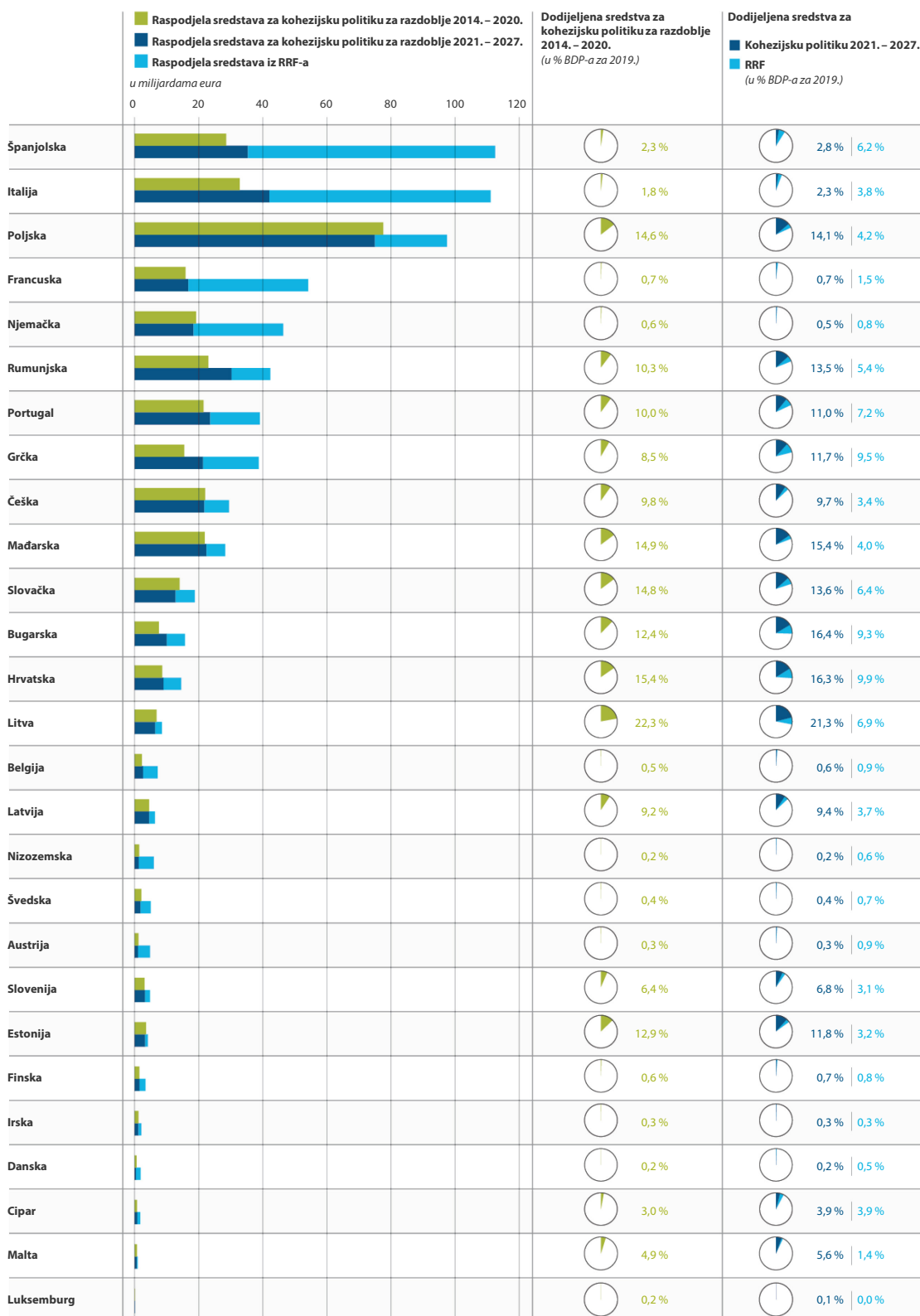
Pitanja povezana s administrativnim kapacitetom

42. Komisija je napomenula²² da je ključno da države članice poboljšaju svoje administrativne kapacitete kako bi mogle ostvariti gospodarske i socijalne koristi od RRF-a i drugih fondova EU-a te doprinijeti povećanju iskorištavanja sredstava. Sud je stoga ispitao može li se zbog raspoloživih iznosa koje nacionalne uprave trebaju potrošiti u tekućem financijskom razdoblju pojaviti rizik za iskorištavanje sredstava.

43. Sud napominje da je u nekim državama članicama provedba RRF-a dovela do znatnog povećanja iznosa koje treba potrošiti, a pritom je 14 zemalja primilo najmanje dvostruko više financijskih sredstava za razdoblje 2021. – 2027. nego za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti [sliku 7.](#)).

²² Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, [SWD\(2021\) 12 final](#), dio 1./2., str. 45.

Slika 7. – Usporedba finansijskih sredstava dodijeljenih državama članicama u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027., kohezija i RRF



Izvor: Sud, na temelju dokumenata Komisije („The EU’s 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU” i „RRF: Update of the maximum financial contribution”) te podataka Europskog parlamenta i Eurostata.

44. Nadalje, Sud je u svojim prijašnjim publikacijama zaključio sljedeće:

- o za države članice u kojima su financijska sredstva iz kohezijskih fondova već činila znatan udio u javnim ulaganjima²³, iskorištavanje znatno većih iznosa financijskih sredstava EU-a u razdoblju 2021. – 2027. uvođenjem RRF-a bilo bi posebno zahtjevno²⁴;
- o usporednom i zakašnjelom primjenom nekoliko instrumenata povećava se rizik od gubitka sredstava za države članice²⁵.
- o neke od država članica s najnižom stopom iskorištavanja sredstava u tekućem programskom razdoblju vjerojatno će dobiti znatnu potporu u okviru Mehanizma²⁶;
- o u vrijeme odobravanja planova za oporavak i otpornost sustavi za praćenje u nekim slučajevima još nisu bili uspostavljeni ili provedbena tijela za RRF nisu bila osnovana, što je ograničilo Komisijino ocjenjivanje njihovih administrativnih kapaciteta²⁷.

45. Nadalje, 57 % koordinacijskih tijela za RRF koja su sudjelovala u anketi koju je proveo Sud smatralo je vjerojatnim ili vrlo vjerojatnim da bi iskorištavanje sredstava iz RRF-a uz druge fondove EU-a u razdoblju 2021. – 2027. bilo zahtjevno. Komisija je u svojoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja navela i da neke države članice nailaze na poteškoće zbog povećanja radnog opterećenja od pokretanja RRF-a te da stoga moraju nastaviti ulagati napore za povećanje nacionalnih administrativnih kapaciteta²⁸.

²³ Bugarska, Estonija, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovačka.

²⁴ Pregled 01/2023 „Financiranje sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost: komparativna analiza”, odlomak 53.

²⁵ Godišnja izvješća za financijsku godinu 2022., poglavlje 2.: Proračunsko i financijsko upravljanje, odlomak 2.65.

²⁶ Mišljenje br. 6/2020 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (COM(2020) 408), odlomak 32.

²⁷ Tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost”, odlomci 98. – 105.

²⁸ Europska komisija, Jačanje EU-a ambicioznim reformama i ulaganjima (COM(2024) 82 final), str. 15.

46. Međutim, pitanja povezana s administrativnim kapacitetom ne utječu jednako na sve države članice: oko trećina koordinacijskih tijela koja su sudjelovala u anketi to nije smatrala zabrinjavajućim. To se posebno odnosilo na države članice kojima je dodijeljeno malo sredstava iz RRF-a u odnosu na njihov BDP i/ili sredstva u okviru drugih instrumenata financiranja sredstvima EU-a. Drugi razlog naveden u anketi zbog kojeg se administrativni kapacitet ne smatra zabrinjavajućim bio je taj što su predmetne države članice uspostavile posebne strukture (npr. namjenske jedinice za RRF u okviru nacionalnih tijela) kako bi se olakšala provedba RRF-a.

Nesigurnost u pogledu načina primjene posebnih pravila za provedbu RRF-a

47. Uredba o RRF-u uključuje niz posebnih pravila za njegovu provedbu:

- RRF-om bi se trebale podupirati samo mjere koje su u skladu s **načelom „ne nanosi bitnu štetu”**²⁹. RRF je prvi instrument u kojem je načelo „ne nanosi bitnu štetu” uvjet za financiranje. U Uredbi o RRF-u navodi se i da bi Komisija trebala pružiti tehničke smjernice o načinu primjene načela „ne nanosi bitnu štetu” u kontekstu RRF-a³⁰;
- Komisija mora najkasnije dva mjeseca od primitka zahtjeva za plaćanje ocijeniti jesu li relevantne **ključne etape i ciljne vrijednosti** utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća **dosegnete u zadovoljavajućoj mjeri**. Pri toj bi se procjeni u obzir trebale uzeti i dodatne specifikacije u operativnim aranžmanima³¹.

48. Tijekom rasprava sa Sudom tijela država članica utvrdila su primjenu različitih provedbenih pravila i nesigurnost u pogledu načina njihove primjene kao jedan od izazova koji utječu na pravodobno dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te stoga i na iskorištavanje sredstava.

49. Iako je Komisija u neformalnim raspravama pružila tehničke smjernice i dodatne informacije, primjena načela „ne nanosi bitnu štetu” bila je novina te su stoga nacionalna tijela smatrala da su odgovarajuće odredbe zahtjevne.

²⁹ Članak 5. [Uredbe o RRF-u](#).

³⁰ Europska komisija, Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, [\(2021/C 58/01\)](#).

³¹ Članak 24. stavak 3. [Uredbe o RRF-u](#).

50. Komisija je obustavila svoju procjenu zahtjeva za plaćanje kako bi od država članica iz uzorka prema potrebi zatražila dodatne informacije o dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Uzorak mjera koji je sastavio Sud pokazuje da su za nekoliko njih Komisija i predmetne države članice različito tumačile „zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti”. Za uklanjanje tih razlika bili su potrebni dodatne rasprave i vrijeme.

51. Iako je Komisija za svaki pojedinačni slučaj na bilateralnoj osnovi pružila pojašnjenja o zadovoljavajućem dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, pisane smjernice objavljene su tek u veljači 2023.³² Unatoč tome, anketa koju je proveo Sud pokazuje da se 65 % koordinacijskih tijela za RRF u državama članicama slaže ili se u potpunosti slaže da definicija „zadovoljavajućeg dosezanja” sa sobom donosi rizik za pravodobno iskorištavanje sredstava (vidjeti *Prilog I.*).

52. U *okviru 4.* navedeni su primjeri mjera iz uzorka koji je sastavio Sud u pogledu kojih se pojavljuju izazovi povezani s posebnim pravilima za provedbu RRF-a i nesigurnost u pogledu načina njihove primjene.

Okvir 4.

Primjer mjera u pogledu kojih se pojavljuju izazovi povezani s posebnim pravilima za provedbu RRF-a i nesigurnost u pogledu načina njihove primjene

Načelo „ne nanosi bitnu štetu”

Talijanski plan za oporavak i otpornost uključivao je ulaganje u izgradnju određenog broja kilometara infrastrukture javnog prijevoza u određenim velegradskim područjima. Tijekom revizije koju je proveo Sud talijanska tijela izrazila su zabrinutost u pogledu pravodobnog ostvarivanja te mjere, a jedan od razloga bio je taj da jedan od projekata nije mogao biti u skladu s načelom „ne nanosi bitnu štetu” jer se nalazio na vulkanskom području. Naposljetku su zatražila da se mjera izmijeni uklanjanjem posebnih upućivanja na jednu od lokacija na kojima bi se infrastruktura izgradila te da se prvobitna ciljna vrijednost zamijeni ključnom etapom kako bi se dodijelio ugovor. Komisija je taj prijedlog prihvatila.

³² Europska komisija, „Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost – Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a”, Prilog I. (COM(2023) 99 final).

Zadovoljavajuće doseganje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Rumunjski plan za oporavak i otpornost uključivao je ulaganje u razvoj kombinirane proizvodnje toplinske i električne energije u sustavima centraliziranog grijanja s nominalnim kapacitetom proizvodnje električne energije od najmanje 300 megavata (MW). Početna ključna etapa za tu mjeru bilo je potpisivanje ugovora, nakon koje je slijedila ciljna vrijednost operacionalizacije kapaciteta od 300 MW.

Nakon dostavljanja prvog niza ugovora Komisija je izrazila zabrinutost u pogledu njihove valjanosti i dostatnosti za obuhvaćanje ukupne ciljne vrijednosti od 300 MW. Rumunjska tijela dostavila su dodatne ugovore u kojima je navedeno da je obuhvaćen ukupni kapacitet od 349 MW. Tvrdila su i da su na njihovo početno razumijevanje ključne etape utjecale određene nedosljednosti između engleske i rumunjske verzije provedbenih odluka Vijeća i operativnih aranžmana.

Zbog toga je konačna procjena trajala šest mjeseci, a Komisija je na kraju zaključila da ta ključna etapa još nije dosegnuta u zadovoljavajućoj mjeri jer rumunjska tijela nisu pružila razumno jamstvo da su sklopljeni ugovori bili povezani s potrebama te zemlje za centraliziranim grijanjem. Osim toga, Komisija je smatrala da nadležna tijela nisu točno procijenila jesu li zahtjevi u skladu uvjetima utvrđenim u pozivu na podnošenje prijedloga. Stoga je djelomično obustavila predmetno plaćanje.

Isplaćena sredstva još nisu nužno stigla do krajnjih primatelja i termin „krajnji primatelj” ne upotrebljava se uvijek dosljedno

53. U kontekstu RRF-a smatra se da su sredstva iskorištena nakon što su isplaćena državama članicama kao korisnicama sredstava iz RRF-a. Iskorištavanje sredstava stoga ne znači da su ta financijska sredstva stigla do krajnjih primatelja (vidjeti odlomak [11.](#)). Međutim, kako bi se prikupile informacije o sredstvima iz RRF-a koja su već stigla do realnog gospodarstva, Sud je države članice pitao o (i) udjelu sredstava iz RRF-a koja su krajnjim primateljima isplaćena iz nacionalnog proračuna i (ii) lokaciji sredstava iz RRF-a koja su dotad primile od Komisije.

54. U listopadu 2023. Sud je stupio u kontakt s 22 države članice koje su primile sredstva iz RRF-a kako bi od njih zatražio informacije o trenutačnoj lokaciji tih sredstava. Iako neke od njih nisu dostavile tražene informacije (tri države članice) ili su dostavile nepotpune ili nedosljedne informacije (četiri države članice), 15 država članica koje su dostavile te informacije navelo je da je oko polovica primljenih sredstava stigla do krajnjih primatelja.

55. Od ožujka 2023. države članice obvezne su javno objavljivati i dvaput godišnje ažurirati popise 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos sredstava za provedbu mjera uključenih u njihove planove za oporavak i otpornost³³ kako bi se povećala transparentnost u pogledu upotrebe sredstava iz RRF-a³⁴. U smjernicama Komisije „krajnji primatelj” definiran³⁵ je kao posljednji subjekt koji prima sredstva, a nije ugovaratelj ili podugovaratelj. Međutim, Sud je u analizi tih popisa primijetio da države članice različito tumače termin „krajnji primatelj” za slične mjere. Na primjer:

- kad je riječ o mjerama koje se odnose na pružanje financijskih sredstava poduzećima, krajnji su primatelji prema shvaćanju tog termina u nekim državama članicama uključivali institucije koje dodjeljuju financijska sredstva na nacionalnoj razini ili čak na razini EU-a (kao što su Europska investicijska banka, Europski investicijski fond ili Europska banka za obnovu i razvoj), dok su druge države članice smatrale da se taj termin odnosi na poduzeća koja primaju financijska sredstva;
- u pogledu mjera povezanih s energetsom obnovom javnih zgrada u nekim su državama članicama kao krajnji primatelji bili zabilježeni ministarstva ili gradovi, a u drugim javna poduzeća u energetsom sektoru ili privatna poduzeća;
- kad je riječ o mjerama povezanim s osiguravanjem digitalnih uređaja u obrazovanju, u nekim su državama članicama kao krajnji primatelji zabilježeni ministarstva ili gradovi, a u drugim sveučilišta ili škole.

56. Nacionalna tijela potvrdila su na sastancima sa Sudom i da trenutačna definicija krajnjeg primatelja ostavlja prostor za tumačenje.

³³ Članak 25.a [Uredbe \(EU\) 2023/435](#) o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ.

³⁴ Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), str. 34.

³⁵ Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), str. 34.

Komisija i države članice poduzele su mjere kako bi se olakšalo iskorištavanje sredstava, ali je prerano za procjenu jesu li one imale pozitivan učinak

57. Komisija i države članice poduzele su mjere kako bi se olakšalo iskorištavanje sredstava, a one obuhvaćaju:

- izmjene planova za oporavak i otpornost kako bi se u obzir uzele promjene vanjskih okolnosti;
- Komisijinu potporu i smjernice za smanjenje različitih tumačenja provedbenih pravila;
- mjere za povećanje administrativnih kapaciteta; i
- uspostavu sustava za praćenje provedbe RRF-a.

58. Sud je analizirao je li vjerojatno da će se poduzetim mjerama riješiti utvrđeni problemi.

Sve države članice iz uzorka zatražile su izmjene svojih planova za oporavak i otpornost, ali učinak na iskorištavanje sredstava tek treba vidjeti

59. U Uredbi o RRF-u utvrđuju se uvjeti pod kojima država članica može izmijeniti svoj plan za oporavak i otpornost (vidjeti odlomak [06.](#)). U smjernicama Komisije za države članice navode se dodatne pojedinosti o vremenu kad one mogu zatražiti takve izmjene i načinu na koji ih mogu zatražiti.

60. U pogledu 42 mjere iz uzorka koji je sastavio Sud je procijenio koliko je od njih bilo predmet izmjena, kao i prirodu tih izmjena (vidjeti odlomak [06.](#)). Sud napominje da su izmjene utjecale na 27 mjera iz uzorka (64 %), uključujući njih 23 na temelju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje se ne mogu dosegnuti zbog „objektivnih okolnosti” (članak 21. stavak 1. Uredbe o RRF-u). Izmjene su se uglavnom odnosile na smanjenje ciljnih vrijednosti, odgodu dovršetka mjera ili uklanjanje mjera iz plana za oporavak i otpornost (vidjeti [tablicu 1.](#)).

Tablica 1. – Zahtjevi za izmjene mjera iz uzorka

Država članica	Broj mjera iz uzorka	Broj mjera za koje su zatražene izmjene	Broj mjera koje je Komisija pozitivno ocijenila	Broj mjera za koje je zatražena izmjena na temelju članka 21.	Primjeri predloženih izmjena
Italija	10	10	10	10	Izmjena opisa mjere Niže ciljne vrijednosti Odgoda dovršetka Uklanjanje mjere
Rumunjska	11	4	4	2	Niže ciljne vrijednosti Uklanjanje ključne etape
Slovačka	11	8	8	7	Niže ciljne vrijednosti Odgoda dovršetka
Španjolska	10	5	5	4	Niže ciljne vrijednosti Odgoda dovršetka
Ukupno	42	27	27	23	

Izvor: Sud, na temelju izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.

61. U Uredbi o RRF-u nije jasno navedeno što su točno „objektivne okolnosti” na temelju kojih se opravdavaju izmjene. Međutim, Komisija je u veljači 2023. izdala Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU³⁶ u kojima je dodatno pojasnila te objektivne okolnosti i navela primjere.

62. Države članice općenito su predložile izmjene planova za oporavak i otpornost kako bi se pronašlo rješenje za mjere koje se u suprotnom više ne bi mogle ostvariti. Stoga se njima može olakšati iskorištavanje sredstava. Međutim, u smjernicama Komisije navodi se da se predloženim izmjenama ne bi trebala smanjiti ukupna ambicija planova za oporavak i otpornost³⁷, ali taj aspekt nije obuhvaćen opsegom revizije koju je proveo Sud.

63. Nadalje, 58 % od 26 koordinacijskih tijela za RRF koja su odgovorila na anketu koju je proveo Sud složilo se ili se u potpunosti složilo da će biti potrebne dodatne smjernice Komisije o procesu i uvjetima za izmjenu planova za oporavak i otpornost kako bi se zajamčilo pravodobno iskorištavanje sredstava. Nadalje, samo je njih 46 % smatralo da su smjernice pružene pravodobno.

³⁶ Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU (2023/C 80/01), str. 11. i 12.

³⁷ Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU (2023/C 80/01), str. 12.

Komisija je pružila smjernice o posebnim pravilima za provedbu RRF-a, ali one i dalje ostavljaju prostor za tumačenje

Zadovoljavajuće doseganje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te djelomična plaćanja

64. Kako bi se olakšalo iskorištavanje sredstava, Komisija je državama članicama pružila smjernice i olakšala razmjenu dobre prakse među njima. Komisija je 21. veljače 2023. objavila okvir za procjenu zadovoljavajućeg doseganja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te metodologiju za određivanje suspenzije plaćanja³⁸. Sud je utvrdio da je Komisija pružila metodologiju dvije godine nakon početka razdoblja provedbe RRF-a i da ta metodologija ostavlja prostor za tumačenje, posebno zato što su ključne etape i ciljne vrijednosti često nejasno definirane³⁹. Nadalje, odluka o smanjenju plaćanja ako određene ključne etape ili ciljne vrijednosti nisu dosegnute u određenoj mjeri ostaje pitanje prosudbe⁴⁰.

65. Nadalje, prema metodologiji se elementi operativnih aranžmana (kao što su mehanizam provjere i koraci praćenja) tijekom procjene ne bi trebali smatrati zahtjevima iako su, kao što je Sud istaknuo u prethodnim revizijskim izvješćima, zbog informacija navedenih u mehanizmu provjere ključne etape znatno jasnije ili mjerljivije u usporedbi s opisima iz provedbenih odluka Vijeća⁴¹.

³⁸ Europska komisija, Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost – Jedinostveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a, [COM\(2023\) 99 final](#), Prilog I. i Prilog II.

³⁹ [Tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe“, odlomak 82.

⁴⁰ [Godišnja izvješća za financijsku godinu 2022.](#), poglavlje 11., Mehanizam za oporavak i otpornost, odlomci 11.19. i 11.37.

⁴¹ [Tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti“, odlomci 28. i 29.

66. Rezultati ankete koju je Sud proveo među koordinacijskim tijelima za RRF pokazuju da su njihova stajališta o tome jesu li smjernice pružene pravodobno i na lako dostupan način te o tome hoće li se time olakšati iskorištavanje sredstava relativno ravnomjerno podijeljena. Međutim, 61 % koordinacijskih tijela za RRF složilo se ili se potpuno složilo da su dodatne smjernice i informacije Komisije i dalje potrebne.

Načelo „ne nanosi bitnu štetu”

67. Kako je navedeno u odlomku [47.](#), RRF je bio prvi instrument u okviru kojeg je kao uvjet za financiranje uvedeno načelo „ne nanosi bitnu štetu”. Komisija je pravodobno objavila tehničke smjernice o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu”. Međutim, tijekom revizijskih posjeta koje je Sud obavio tijela država članica izjavila su da je unatoč potpori koju je pružila Komisija to načelo bilo teško primijeniti zbog njegove složenosti.

68. To je potvrđeno i u odgovorima na anketu koju je Sud proveo među provedbenim tijelima za RRF, pri čemu je oko 60 % ispitanika smatralo da bi bile potrebne dodatne smjernice o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu” kako bi se zajamčilo pravodobno iskorištavanje sredstava iz RRF-a. Komisija je u rujnu 2023. objavila dodatne smjernice o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu”⁴². Prerano je za procjenu jesu li njima obuhvaćeni izazovi s kojima su se države članice dosad suočavale.

Države članice iz uzorka koji je sastavio Sud poduzele su mjere za povećanje administrativnih kapaciteta, ali se i dalje suočavaju s manjkom osoblja

69. Komisija je u svojim smjernicama o planovima za oporavak i otpornost istaknula da bi za jamčenje djelotvorne provedbe tako da se reforme i ulaganja provode kako je planirano države članice trebale učinkovito iskoristiti svoje resurse i zajamčiti da postoje potrebni administrativni kapaciteti⁴³.

⁴² Obavijest Komisije [C\(2023\) 6454 final](#) „Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost”.

⁴³ Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, [SWD\(2021\) 12 final](#), dio 1./2., str. 45.

70. Države članice iz uzorka koji je sastavio Sud predvidjele su niz mjera za jačanje administrativnih kapaciteta radi provedbe RRF-a. To je uključivalo zapošljavanje dodatnog osoblja, pružanje operativne potpore i pojednostavnjenje administrativnih postupaka. Međutim, i dalje postoje određeni izazovi:

- Španjolski plan za oporavak i otpornost uključivao je posebne reforme za modernizaciju javne uprave te zemlje jačanjem okvira za javnu nabavu, poboljšanjem postupaka zapošljavanja te razvojem sustava za upravljanje provedbom RRF-a i njezino praćenje. Međutim, neke mjere nisu dovršene tako brzo kako se očekivalo. Jedna je od njih reforma za jačanje sposobnosti uprave da privuče i zadrži osoblje, koju je španjolski parlament naposljetku odobrio u prosincu 2023. Nadalje, u izvješću španjolske vrhovne revizijske institucije iz travnja 2023. navedeni su izazovi u pravilnom planiranju ljudskih resursa i jamčenju odgovarajućih resursa (posebno na regionalnoj razini) za provedbu RRF-a⁴⁴.
- Rumunjski plan za oporavak i otpornost uključivao je niz reformi za poboljšanje kvalitete javne uprave. Rumunjska je dosegla ključnu etapu u vezi s uspostavom institucijskog okvira za plan za oporavak i otpornost i utvrđivanjem pravnog mandata relevantnih tijela. Podneseno je nekoliko prijedloga za reorganizaciju koordinacijskog tijela za RRF, među ostalim za povećanje broja članova osoblja uključenog u upravljanje sredstvima iz RRF-a. Međutim, to povećanje broja članova osoblja u svibnju 2023. nije bilo u skladu s povećanjem za koje je koordinacijsko tijelo za RRF utvrdilo da je potrebno za provedbu RRF-a.

⁴⁴ Revizorski sud, „Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, [N.1.515](#).

- Italija je dovršila niz reformi svoje javne uprave, među ostalim u vezi s postupcima zapošljavanja, uspostavom IT sustava za praćenje provedbe RRF-a i upravljanje tom provedbom te pojednostavnjenjem administrativnih postupaka. Uključila je i ključnu etapu koja se odnosi na povećanje administrativnih kapaciteta lokalnih tijela⁴⁵. Međutim, talijanska vrhovna revizijska institucija uočila je u ožujku 2023. izazove povezane s velikom fluktuacijom zaposlenog osoblja i istaknula da su postupci za provedbu plana za oporavak i otpornost složeni jer mnoga tijela još nemaju potrebno osoblje⁴⁶.
- Slovačka je provela reformu čiji je cilj bio jačanje administrativnih kapaciteta i na lokalnoj i na nacionalnoj razini. To je uključivalo odobravanje pravne osnove za uspostavu relevantnih tijela i definiranje njihovih uloga i odgovornosti te analizu organizacijskog ustroja odjela odgovornih za provedbu plana za oporavak i otpornost. Slovačko revizijsko tijelo istaknulo je u listopadu 2022. nedostatke povezane s organizacijskim strukturama i brojem članova osoblja, kao i nepostojanje dostatnih smjernica na nacionalnoj razini, posebno za jamčenje odgovarajućih unutarnjih kontrola⁴⁷.

⁴⁵ Vidjeti i [Godišnja izvješća za 2022.](#) o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2022. i o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2022., odlomak 11.33. i okvir 11.3.

⁴⁶ Revizorski sud, „[Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#)”.

⁴⁷ Nacionalno tijelo za provedbu i koordinaciju (NIKA), Sažetak revizija na temelju članka 22. stavka 2. točke (c) Uredbe (EU) 2021/241 i Priloga III. sporazumu o financiranju, listopad 2022.

Države članice i Komisija uspostavile su sustave za praćenje napretka u provedbi, ali praćenje kašnjenja nije sustavno

71. Države članice moraju u svojim planovima za oporavak i otpornost uspostaviti aranžmane za djelotvorno praćenje i provedbu tih planova, uključujući predviđeni vremenski okvir, ključne etape i ciljne vrijednosti te povezane pokazatelje⁴⁸. Kako se navodi u tematskom izvješću Suda o okviru za praćenje uspješnosti RRF-a⁴⁹, države članice i Komisija u kratkom su roku uspjele uspostaviti IT sustave te upravljačke i kontrolne strukture za RRF.

72. Anketa koju je Sud proveo među koordinacijskim tijelima za RRF pokazuje da su države članice primijenile različite pristupe za osmišljavanje svojih IT sustava za praćenje provedbe. Rezultati ankete u većini slučajeva pokazuju sposobnost IT sustava da prate dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u bilo kojem trenutku, i za državu članicu u cjelini i za krajnje primatelje. Međutim, od četiriju država članica iz uzorka koji je sastavio Sud to nije bio slučaj u vezi s Rumunjskom i Slovačkom jer njihovi sustavi praćenja nisu mogli pružiti takve detaljne prikaze. Osim toga, rumunjski IT sustav nisu upotrebljavala sva ministarstva nadležna za provedbu te on stoga nije sadržavao sveobuhvatne informacije o provedbi. Zbog toga koordinacijsko tijelo za RRF nije uvijek imalo pravodobne informacije o napretku predmetnih mjera, što bi mu omogućilo da ukloni eventualna kašnjenja i olakša iskorištavanje sredstava. U vrijeme obavljanja revizije koju je provodio Sud u obje je države članice bila u tijeku uspostava novih sustava praćenja.

73. Osim toga, oko polovica ispitanika u anketi koju je proveo Sud navela je da njihovi sustavi praćenja ne uključuju „sustav ranog upozoravanja” koji bi ih obavijestio o kašnjenjima u dosezanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti prije isteka roka ili upozorio na ukidanje prethodno dosegnutih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti. Za detaljne rezultate ankete koju je Sud proveo u vezi sa sustavima praćenja vidjeti *Prilog III*.

⁴⁸ Članak 18. stavak 4. točka (p) i članak 19. stavak 3. točka (h) [Uredbe o RRF-u](#).

⁴⁹ [Tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”, odlomci 54. – 57.

74. U skladu s Uredbom o RRF-u⁵⁰ države članice moraju dvaput godišnje izvješćivati o napretku u provedbi svojih planova za oporavak i otpornost. Svrha je tog izvješćivanja pružiti sveobuhvatan pregled stanja provedbe svih planova i Komisiji omogućiti da utvrdi moguće rizike za koje treba naći rješenje s državama članicama. Sud je u analizi polugodišnjih izvješća koja su dostavile države članice utvrdio da nisu sva sustavno pružala sveobuhvatne informacije o razlozima za kašnjenja u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Umjesto toga, te su informacije u mnogim slučajevima bile ograničene na općenite opise poduzetih koraka. Nadalje, Komisija je napomenula i da je izvješćivanje država članica o napretku u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ponekad bilo netočno.

75. Zbog nepotpunih i netočnih informacija ograničeno je ono što Komisija može učiniti kako bi pravodobno riješila temeljne uzroke kašnjenja i ublažila posljedične rizike za iskorištavanje sredstava. Iako je Komisija u redovitom kontaktu s državama članicama, od njih sustavno ne traži da dostave informacije o mjerama poduzetim za rješavanje problema kašnjenja ili za suočavanje s izazovima na koje nailaze u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti premda provodi RRF u okviru izravnog upravljanja i snosi krajnju odgovornost.

Struktura RRF-a donosi sa sobom rizike za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera do 31. kolovoza 2026.

76. Jedan je od ciljeva ove revizije bio u ranoj fazi istaknuti sve rizike za provedbu RRF-a u regulatornom vremenskom okviru, a time i za dugoročno postizanje ciljeva RRF-a. Sud je stoga analizirao postoje li rizici za iskorištavanje sredstava u drugoj polovici provedbenog razdoblja. U svojoj je analizi posebnu pozornost posvetio rizicima povezanim s dovršetkom mjera jer su one ključan element za postizanje ciljeva RRF-a. Procijenio je i odražavaju li isplate financijskih sredstava napredak u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

⁵⁰ Članak 27. Uredbe o RRF-u.

Količina i priroda preostalih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti donose sa sobom rizike za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera

77. U skladu s Uredbom o RRF-u u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost utvrđuju se, među ostalim, ključne etape, ciljne vrijednosti i vremenski raspored za provedbu reformi te ulaganja koja treba dovršiti do 31. kolovoza 2026.⁵¹ Osim toga, provedbene odluke Vijeća za svaku državu članicu uključuju okvirni datum za doseganje svake ključne etape i ciljne vrijednosti.

Znatan broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba dosegnuti u drugoj polovici razdoblja provedbe donosi sa sobom rizike za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera

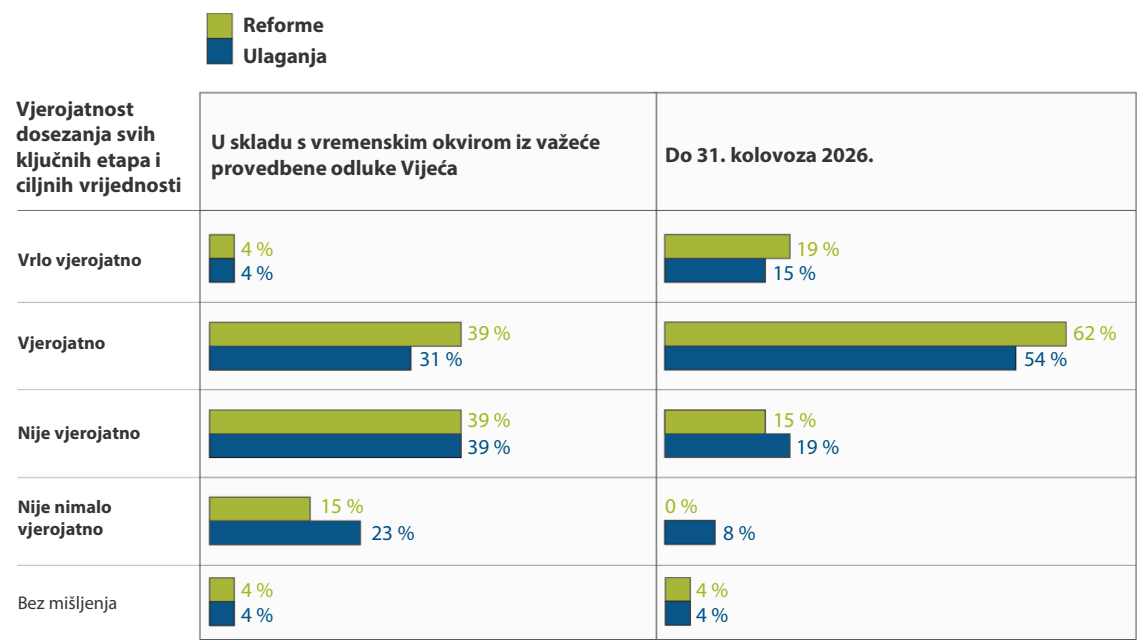
78. Sud je analizirao raspodjelu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti tijekom vremena, a posebno udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje tek treba dosegnuti u drugoj polovici razdoblja provedbe RRF-a.

79. Broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba dosegnuti nije ravnomjerno raspoređen tijekom razdoblja provedbe RRF-a. Do kraja 2023. podnesena su 73 zahtjeva za plaćanje koja su sadržavala 1 750 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, što je samo oko 28 % od 6 234 ključne etape i ciljne vrijednosti predviđene u prvobitnim provedbenim odlukama Vijeća. Izazovi i kašnjenja s kojima se države članice suočavaju u doseganju svojih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do datuma navedenih u provedbenim odlukama Vijeća, čak i na početku provedbe RRF-a (vidjeti odlomak 27.), znače da postoji rizik za iskorištavanje sredstava i da mjere neće biti dovršene kako je planirano s obzirom na očekivani kumulativni učinak tih kašnjenja.

80. Kako bi se dopunila analiza koju je proveo Sud, anketa koju je proveo uključivala je pitanja o vjerojatnosti da se ključne etape i ciljne vrijednosti dosegnu do datuma navedenog u provedbenoj odluci Vijeća koja se na njih odnosi te da se mjere dovrše do kraja razdoblja provedbe RRF-a (*slika 8.*). Sud napominje da su samo dvije države članice smatrale da će se sve ključne etape i ciljne vrijednosti za ulaganja vjerojatno dosegnuti do datuma navedenog u provedbenoj odluci Vijeća.

⁵¹ Članak 18. Uredbe o RRF-u.

Slika 8. – Vjerojatnost doseganja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kako je planirano



Izvor: anketa koju je Sud proveo među koordinacijskim tijelima za RRF.

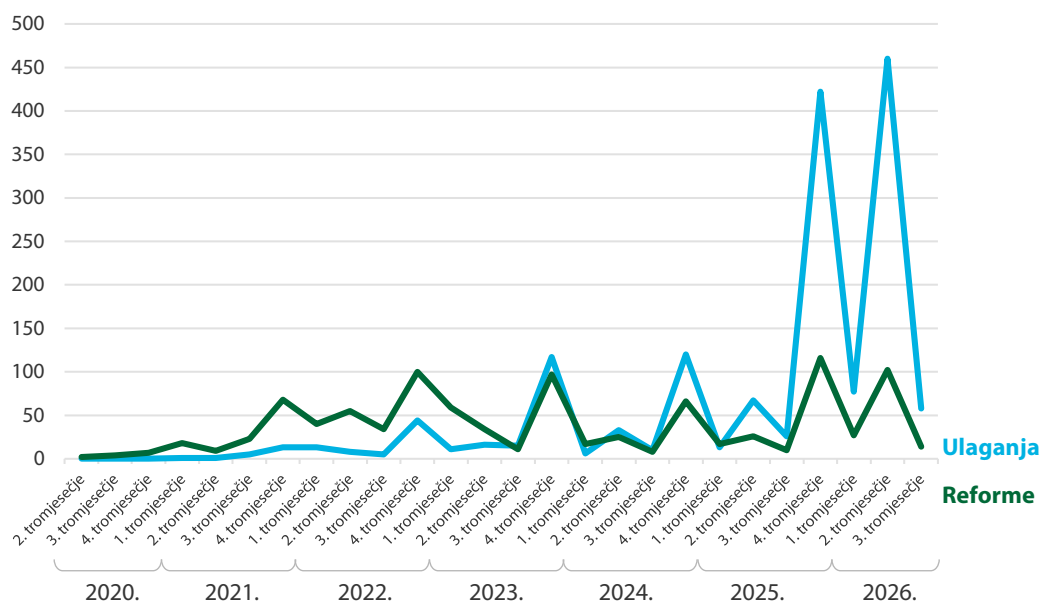
Prelaskom s reformi na ulaganja i ulaskom u završnu fazu provedbe povećava se rizik od kašnjenja

81. Početni planovi za oporavak i otpornost uključivali su 2 530 mjera, od kojih su 1 541 bila ulaganja i 989 reforme. Većina država članica odlučila je prvo provesti reforme jer su one često bile važne za olakšavanje učinkovite i djelotvorne provedbe ulaganja⁵², koja se većini slučajeva provode nakon toga, kako je potvrdila Komisija⁵³ (vidjeti [sliku 9.](#)).

⁵² Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, [SWD\(2021\) 12 final](#), dio 1./2., str. 15.

⁵³ Europska komisija, Jačanje EU-a ambicioznim reformama i ulaganjima ([COM\(2024\) 82 final](#)), str. 4.

Slika 9. – Broj reformi i ulaganja koji se trebaju dovršiti po tromjesečju, 2020. – 2026.



Izvor: Sud, na temelju Komisijine baze podataka FENIX.

82. Države članice planirale su 2026., tj. tijekom posljednjih osam mjeseci razdoblja provedbe RRF-a, dosegnuti ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s 39 % svih ulaganja i 14 % svih predviđenih reformi. Analiza pojedinačnih država članica pokazala je da je 16 država članica planiralo dosegnuti ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s najmanje 30 % njihovih ulaganja tek 2026., a taj se udio kretao od 30 % u slučaju Španjolske do 62 % u slučaju Italije i 70 % u slučaju Poljske (vidjeti [Prilog IV.](#)).

83. Ulaganja, a posebno ulaganja u infrastrukturu, mogu po svojoj prirodi biti prilično složena i općenito su osjetljivija na kašnjenja uzrokovana vanjskim okolnostima koje su izvan kontrole država članica. Stoga će se zbog odgode ulaganja vjerojatno dodatno povećati rizik od kašnjenja i usporavanja u iskorištavanju sredstava. Pri predstavljanju evaluacije u sredini programskog razdoblja Komisija je potvrdila da će druga polovica provedbe RRF-a biti zahtjevnija od prve jer će ulaganja ući u kritičnu fazu svoje provedbe⁵⁴.

⁵⁴ Europska komisija, [Izjave izvršnog potpredsjednika Dombrovskisa i povjerenika Gentilonija na tiskovnoj konferenciji o evaluaciji Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini provedbenog razdoblja](#), 21 veljače 2024.

84. Nadalje, Sud napominje da su na početku provedbe RRF-a ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s ranim fazama provedbe (kao što su donošenje zakona, objava poziva na podnošenje prijedloga ili natječaja odnosno odabir projekata), dok su one u drugoj polovici razdoblja provedbe RRF-a po prirodi često složenije i zahtjevnije jer se odnose na završne faze provedbe (na primjer na dovršetak infrastrukturnih ulaganja ili reformi odnosno čak na njihove rezultate).

85. Što je još važnije, ključne etape i ciljne vrijednosti u drugoj polovici razdoblja provedbe RRF-a često su više povezane s dovršetkom mjera i postizanjem ciljeva. Nedosezanje tih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti stoga može sa sobom donijeti rizik za iskorištavanje sredstava i dovršetak predmetnih mjera. U [tablici 2.](#) prikazani su primjeri razlike između pretposljednjih i konačnih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti za neke mjere u državama članicama iz uzorka.

Tablica 2. – Primjeri razlike između pretposljednjih i konačnih ključnih etapa / ciljnih vrijednosti u državama članicama iz uzorka

Država članica	Opis mjere	Pretposljednja ključna etapa / ciljna vrijednost	Konačna ključna etapa / ciljna vrijednost uključena u posljednji zahtjev za plaćanje
Italija	Proizvodnja vodika na napuštenim i neiskorištenim lokacijama	Dodjela projekata za proizvodnju vodika na napuštenim industrijskim područjima Prvo tromjesečje 2023.	Dovršiti najmanje 10 projekata za proizvodnju vodika na napuštenim industrijskim područjima prosječnog kapaciteta od najmanje 1 – 5 MW svaki. Drugo tromjesečje 2026.
Rumunjska	Integrirani sustavi za ublažavanje rizika od poplava u šumskim riječnim slivovima	Potrebno je donijeti nacrt projekata za modernizaciju zaštite od poplava. Prvo tromjesečje 2023.	Potrebno je dovršiti projekt za modernizaciju zaštite od poplava. Drugo tromjesečje 2026.

Država članica	Opis mjere	Pretposljednja ključna etapa / ciljna vrijednost	Konačna ključna etapa / ciljna vrijednost uključena u posljednji zahtjev za plaćanje
Slovačka	Povećanje uspješnosti slovačkih visokih učilišta – reforma 5.: koncentracija izvrsnih obrazovnih i istraživačkih kapaciteta	Početi objedinjavati sveučilišta u veće jedinice. Četvrto tromjesečje 2021.	Dovršetak procesa spajanja istraživačkih jedinica Drugo tromjesečje 2026.
Španjolska	Program energetske obnove zgrada	Dodjela obnove stambenih i nestambenih zgrada, čime se u prosjeku postiže smanjenje potražnje za primarnom energijom od najmanje 30 %. Četvrto tromjesečje 2023.	Dovršetak obnove stambenih i nestambenih zgrada, čime se u prosjeku postiže smanjenje potražnje za primarnom energijom od najmanje 30 %. Drugo tromjesečje 2026.

Izvor: Sud, na temelju provedbenih odluka Vijeća.

Isplate ne odražavaju nužno količinu i važnost uključenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

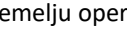
86. Isplata financijskih sredstava trebala bi općenito odražavati napredak u dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti⁵⁵. Sva plaćanja nakon plaćanja početnog pretfinanciranja temelje se na dosezanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u odgovarajući zahtjev za plaćanje. Iznos svakog plaćanja te ključne etape i ciljne vrijednosti koje treba dosegnuti kako bi se primila ta plaćanja utvrđeni su u provedbenim odlukama Vijeća.

⁵⁵ Radni dokument službi Komisije „Smjernice za države članice – Planovi za oporavak i otpornost”, SWD(2021) 12 final, dio 1./2., str. 35.

87. Profili plaćanja rezultat su pregovora s relevantnom državom članicom. Iako se njima u obzir uzimaju količina i važnost ključnih etapa i ciljnih vrijednosti⁵⁶, profili plaćanja nužno ne odražavaju tu količinu i važnost. Komisija je do kraja 2023. isplatila 37 % ukupnih sredstava koja se dodjeljuju iz RRF-a (bespovratna sredstva i zajmovi) u zamjenu za zadovoljavajuće dosezanje 19 % svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, uzimajući u obzir iznose pretfinanciranja koji su već poravnani (vidjeti [sliku 10.](#)).

⁵⁶ Tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost”, odlomak 73.

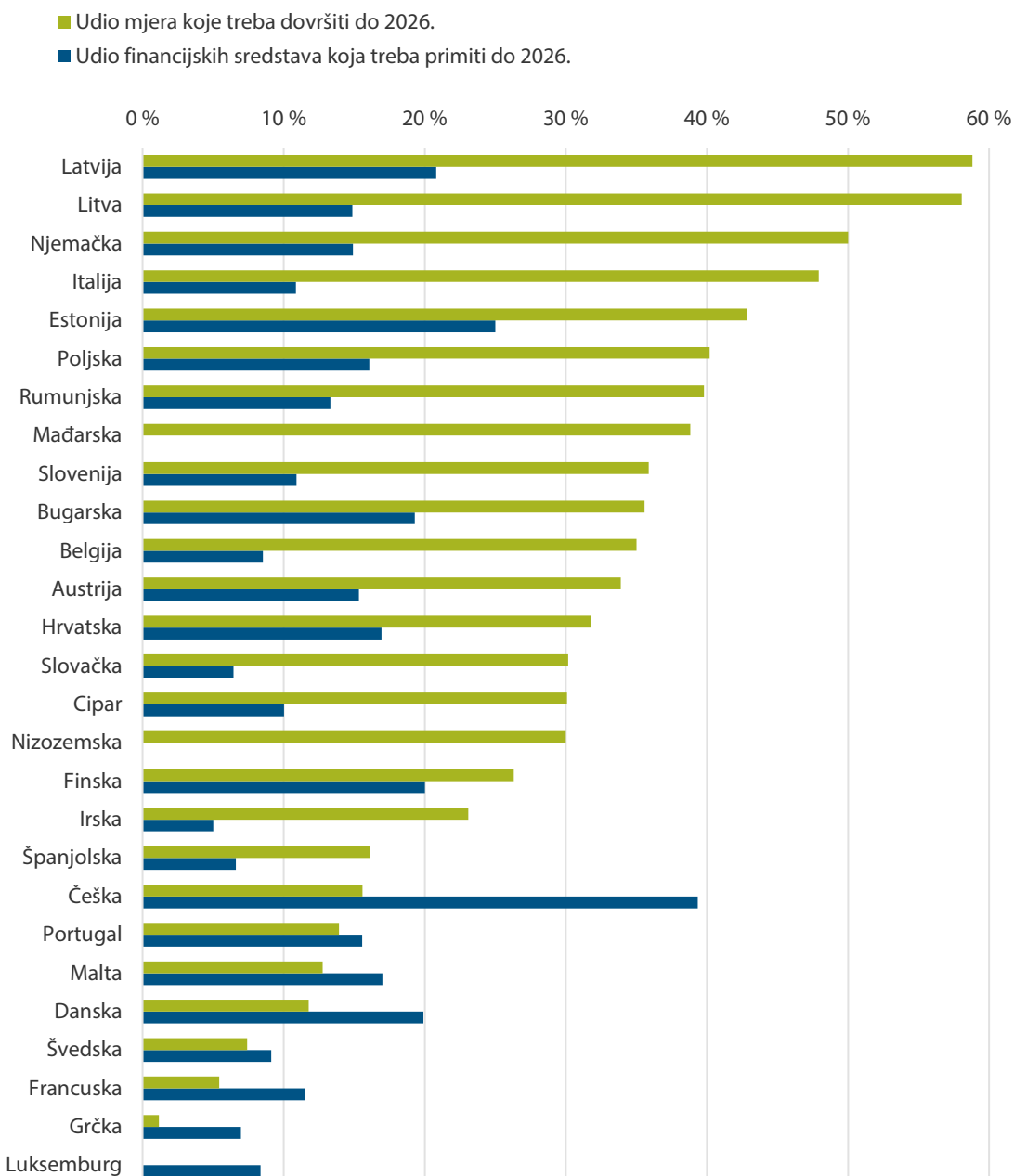
Slika 10. – Isplate iz RRF-a za zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do kraja 2023.

	Udio isplaćenih financijskih sredstava	Udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su dosegnute u zadovoljavajućoj mjeri	Ukupan broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	Ključne etape i ciljne vrijednosti dosegnute u zadovoljavajućoj mjeri do četvrtog tromjesečja 2023.
Francuska	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugal	 48 %	 28 %	 341	 96
Španjolska	 46 %	 29 %	 416	 121
Italija	 46 %	 34 %	 525	 178
Grčka	 40 %	 26 %	 331	 87
Hrvatska	 38 %	 28 %	 371	 104
EU 27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slovačka	 33 %	 30 %	 196	 58
Luksemburg	 32 %	 41 %	 63	 26
Estonija	 30 %	 23 %	 124	 29
Litva	 29 %	 16 %	 191	 31
Slovenija	 24 %	 31 %	 209	 64
Austrija	 23 %	 26 %	 171	 44
Danska	 22 %	 32 %	 77	 25
Bugarska	 22 %	 6 %	 346	 22
Rumunjska	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Njemačka	 17 %	 28 %	 129	 36
Češka	 15 %	 15 %	 244	 37
Latvija	 12 %	 4 %	 214	 9
Cipar	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgija	 0 %	 0 %	 210	 0
Finska	 0 %	 0 %	 140	 0
Mađarska	 0 %	 0 %	 270	 0
Irska	 0 %	 0 %	 109	 0
Nizozemska	 0 %	 0 %	 127	 0
Poljska	 0 %	 0 %	 283	 0
Švedska	 0 %	 0 %	 56	 0

Izvor: Sud, na temelju operativnih aranžmana i Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

88. Nadalje, nekoliko država članica morat će 2026. dovršiti više od 50 % svojih mjera, a većina će za to primiti manje od 20 % ukupnih financijskih sredstava koja su za njih namijenjena (vidjeti [sliku 11.](#)).

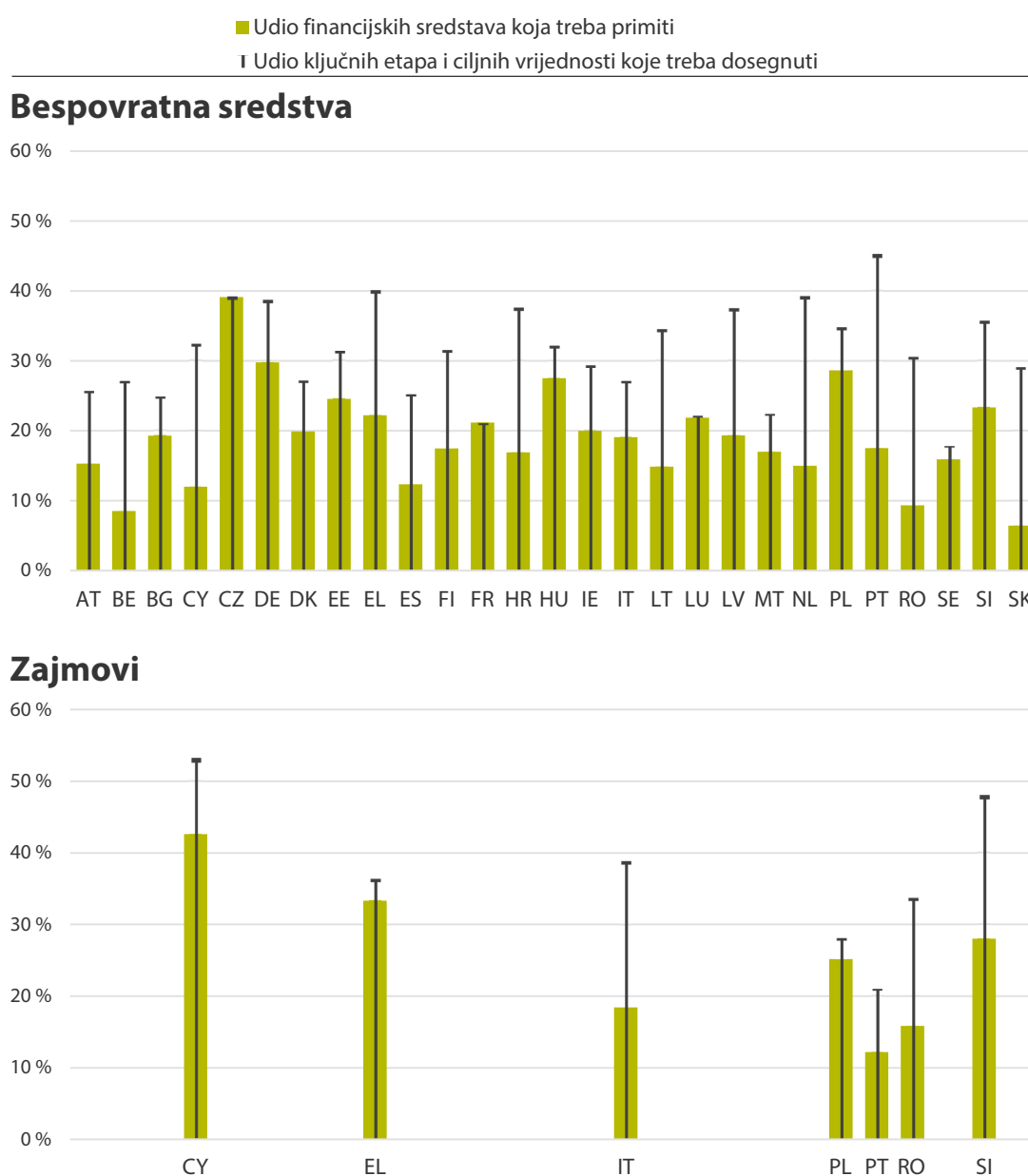
Slika 11. – Udio mjera s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima koje treba dosegnuti u odnosu na udio financijskih sredstava koje treba primiti 2026.



Izvor: Sud, na temelju baze podataka FENIX.

89. Osim toga, omjer između primljenih isplata te dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti znatno se razlikuje među državama članicama (vidjeti odlomak [86.](#)). Na primjer, posljednja dva zahtjeva za plaćanje za Portugal čine 18 % ukupnih sredstava te zemlje iz RRF-a, ali će za njih biti potrebno dosegnuti 45 % svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uvrštenih u njegov plan za oporavak i otpornost. Taj je omjer sličan u zemljama kao što su Nizozemska (15 % financijskih sredstava u odnosu na 39 % ključnih etapa i ciljnih vrijednosti), Slovačka (6 % u odnosu na 29 %), Rumunjska (9 % u odnosu na 31 %) i Hrvatska (17 % u odnosu na 38 %) (vidjeti [sliku 12.](#)).

Slika 12. – Analiza pretposljednjeg i konačnog zahtjeva za plaćanje



Izvor: Sud, na temelju provedbenih odluka Vijeća.

90. Činjenica da je RRF osmišljen tako da isplate ne odražavaju nužno količinu i važnost ključnih etapa i ciljnih vrijednosti može dovesti do rizika od isplate znatnog udjela sredstava iz RRF-a, a da države članice nisu dovršile odgovarajuće mjere. U skladu s Uredbom o RRF-u u planovima za oporavak i otpornost utvrđuju se, među ostalim, vremenski raspored za provedbu reformi te ulaganja koja treba dovršiti do 31. kolovoza 2026.⁵⁷ Međutim, Sud napominje da u Uredbi o RRF-u nije predviđena mogućnost za povrat financijskih sredstava u vezi s već dosegnutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima ako se mjere ne dovrše. To sa sobom donosi rizik za postizanje ciljeva RRF-a, a time i za financijske interese EU-a u slučaju da te države članice ne dovrše dogovorene mjere.

⁵⁷ Članak 18. stavak 4. [Uredbe o RRF-u](#).

Zaključci i preporuke

91. Sud zaključuje da je pretfinanciranjem u ranim fazama provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) olakšana isplata financijskih sredstava. Međutim, zbog različitih razloga došlo je do kašnjenja u iskorištavanju sredstava. Sud je utvrdio da iako su Komisija i države članice reagirale na ta kašnjenja, i dalje postoje rizici za iskorištavanje sredstava i dovršetak mjera u drugoj polovici provedbe RRF-a.

92. Pretfinanciranje u iznosu od 13 % predviđeno zakonodavstvom bilo je opravdano u svjetlu krize u kojoj je uspostavljen RRF te je omogućilo brzu isplatu sredstava većini država članica (vidjeti odlomke [18.](#) i [19.](#)). Međutim, Sud je utvrdio da je, iako je brzo iskorištavanje sredstava iz RRF-a bilo ključno za oporavak od krize, iskorištavanje sredstava u prvoj polovici razdoblja provedbe RRF-a općenito kasnilo. Do prosinca 2023. broj zahtjeva za plaćanje podnesenih Komisiji bio je znatno manji od onog koji je predviđen u operativnim aranžmanima. Međutim, kašnjenja su se razlikovala među državama članicama, i to u pogledu broja podnesenih zahtjeva za plaćanje, zatraženih financijskih sredstava te dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te u pogledu duljine kašnjenja (vidjeti odlomke [21.](#) – [27.](#)).

93. Nekoliko je čimbenika doprinijelo kašnjenjima, uključujući vanjske čimbenike kao što su povećanje cijena i nestašica u opskrbi, kao i vrijeme potrebno za provedbu mjera, posebno za inovativne ili velike infrastrukturne projekte, koje je u trenutku kad su odabrani za uključivanje u planove za oporavak i otpornost bilo podcijenjeno. Osim toga, zbog određenih pravila za provedbu RRF-a i različitih tumačenja u pogledu načina njihove primjene produljeno je vrijeme potrebno za provedbu mjera (vidjeti odlomke [28.](#) – [52.](#)).

94. Nadalje, gotovo polovica sredstava iz RRF-a isplaćenih u korist 15 država članica koje su dostavile odgovarajuće informacije još nije stigla do krajnjih primatelja. Povrh toga, ostalih sedam država članica koje su primile sredstva nisu dostavile potpune i dosljedne informacije o trenutačnoj lokaciji tih sredstava. Nadalje, definicija termina „krajnji primatelj” ostavlja prostor za tumačenje te se različito primjenjivala za slične mjere (vidjeti odlomke [53.](#) – [56.](#)).

1. – Potrebno je zajamčiti dosljednu primjenu definicije „krajnjeg primatelja”

Komisija bi trebala zajamčiti da države članice imaju jednako poimanje termina „krajnji primatelj” i da ga dosljedno primjenjuju.

Ciljni rok provedbe: 2024.

95. I Komisija i države članice poduzele su određene mjere kako bi olakšale iskorištavanje sredstava, ali i dalje postoje rizici. Iako se izmjenama planova za oporavak i otpornost pruža prilika za prevladavanje problema utvrđenih tijekom provedbe, ukupna ambicija tih planova ne bi se trebala smanjiti. Tek treba vidjeti u kojoj će mjeri te izmjene utjecati na iskorištavanje sredstava (vidjeti odlomke [57.](#) – [63.](#)).

96. Komisija je objavila metodologiju za procjenu zadovoljavajućeg dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti dvije godine nakon početka razdoblja provedbe RRF-a. Međutim, i dalje postoje nesigurnosti u pogledu smanjenja plaćanja ako se ne dosegnu određene ključne etape ili ciljne vrijednosti jer metodologija ostavlja prostor za različita tumačenja. Smjernice o primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu” pružene su pravodobno, ali su nacionalna tijela smatrala da ga je teško primijeniti zbog njegove složenosti i činjenice da je novina (vidjeti odlomke [64.](#) – [68.](#)).

97. Države članice poduzele su i mjere za jačanje svojih administrativnih kapaciteta, posebno tako što su zaposlile dodatno osoblje, ali nisu u potpunosti odgovorile na izazove (vidjeti odlomke [69.](#) i [70.](#)). Komisija i države članice uspostavile su sustave za praćenje provedbe RRF-a, ali su dostavljene informacije ponekad bile nepotpune. Iako je Komisija u redovitom kontaktu s državama članicama, od njih sustavno ne traži da dostave informacije o mjerama poduzetim za rješavanje problema kašnjenja premda provodi RRF u okviru izravnog upravljanja i snosi krajnju odgovornost (vidjeti odlomke [71.](#) i [75.](#)).

2. preporuka – Potrebno je državama članicama pružiti dodatne smjernice i potporu

Komisija bi trebala prema potrebi pružiti dodatnu potporu i smjernice za uklanjanje svih preostalih nesigurnosti u područjima koja su utvrdile države članice.

Ciljni rok provedbe: 2024.

98. U drugoj polovici razdoblja provedbe RRF-a količina i priroda ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba dosegnuti, kao i prelazak s reformi na ulaganja, vjerojatno će sa sobom donijeti dodatne izazove za pravodobno iskorištavanje sredstava. S obzirom na kašnjenja do kojih je došlo do kraja 2023. Sud smatra da postoji rizik od toga da sve planirane mjere neće biti dovršene u vremenskom okviru za provedbu RRF-a (vidjeti odlomke [78.](#) – [85.](#)).

3. preporuka – Potrebno je pratiti i ublažiti rizik od nedovršenja mjera i financijskih posljedica do kojih zbog toga može doći

Komisija bi trebala u suradnji s državama članicama:

- (a) utvrditi mjere za koje postoji najveći rizik od toga da neće biti dovršene do 31. kolovoza 2026.;
- (b) sustavno pratiti te mjere i dogovoriti mjere za prevladavanje kašnjenja;
- (c) ublažiti rizik od financiranja nedovršenih mjera.

Ciljni rok provedbe: 2024.

99. Sud je utvrdio i da iznos financijskih sredstava koji su primile države članice ne odražava nužno količinu i važnost dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Osim toga, omjer između financijskih sredstava te dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti razlikuje se među državama članicama. Zbog toga može doći do isplate znatnog dijela financijskih sredstava za mjere koje možda neće biti dovršene. To sa sobom donosi rizike jer u Uredbi o RRF-u nije predviđena mogućnost za povrat financijskih sredstava u vezi s već dosegnutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima ako se mjere ne dovrše (vidjeti odlomke [86.](#) – [90.](#)).

4. preporuka – Kad je riječ o iskorištavanju sredstava, potrebno je ojačati strukturu budućih instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima

Ako Komisija osmisli instrumente koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima, trebala bi:

- (a) zajamčiti blisku vezu između isplata i napretka u postizanju ciljeva;
- (b) riješiti pitanje nepostojanja mogućnosti za povrat financijskih sredstava ako mjere nisu dovršene.

Ciljni rok provedbe: pri osmišljavanju instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Mihails Kozlovs, u Luxembourg 4. srpnja 2024.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

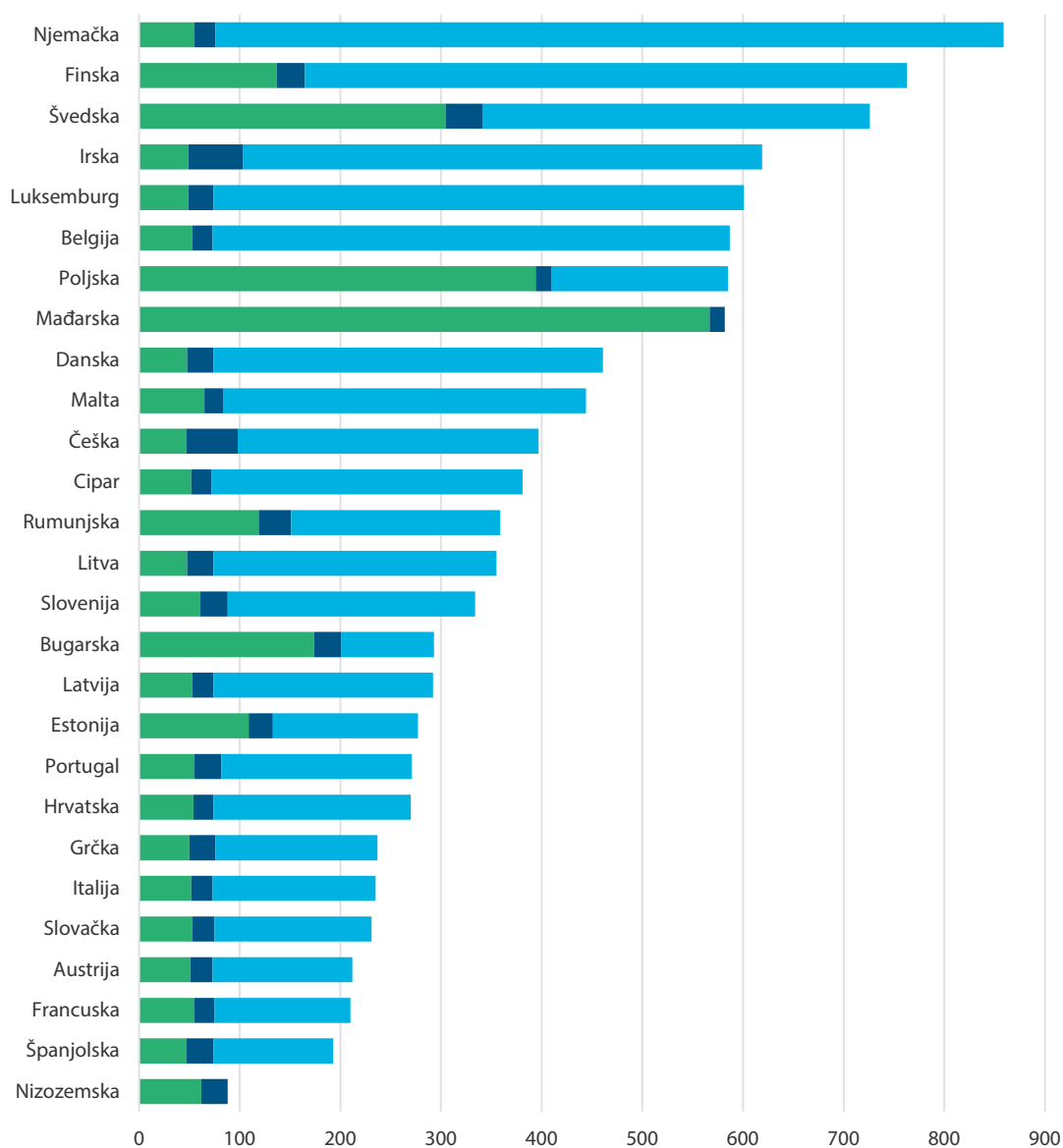
Prilozi

Prilog I. – Glavne informacije o anketama koje je Sud proveo među državama članicama

Adresati	Tema	Uzorak	Razdoblje	Stopa odgovora
Koordinacijska tijela za RRF	Iskorištavanje sredstava općenito	27 država članica	Travanj – lipanj 2023.	96 %
Provedbena tijela za RRF		20 država članica za koje je Sud dobio relevantne kontakte		61 %
Revizijska tijela		27 država članica		70 %

Prilog II. – Postupovni koraci i vrijeme (u danima) potrebno za ostvarivanje

- Vrijeme koje je Komisiji potrebno za ocjenu plana za oporavak i otpornost
- Vrijeme koje je Vijeću potrebno da odobri Komisijinu ocjenu plana za oporavak i otpornost
- Vrijeme potrebno za potpisivanje operativnih aranžmana nakon što Vijeće odobri ocjenu plana za oporavak i otpornost



Izvor: Sud, na temelju Komisijine tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

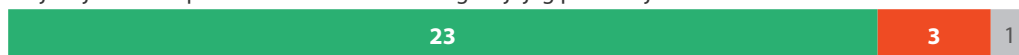
Prilog III. – Funkcionalnosti nacionalnih IT sustava za praćenje iskorištavanja sredstava iz RRF-a na nacionalnoj razini

■ Da ■ Ne ■ Nije primjenjivo

Omogućuje praćenje dosezanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u bilo kojem trenutku



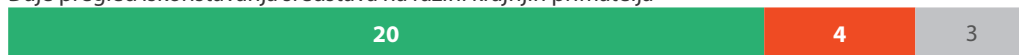
Uključuje razinu upotrebe sredstava za svakog krajnjeg primatelja



Daje pregled iskorištavanja sredstava na nacionalnoj razini



Daje pregled iskorištavanja sredstava na razini krajnjih primatelja



Obavještava u slučaju kašnjenja u svakoj fazi provedbe čak i prije isteka roka za dosezanje relevantne ključne etape ili ciljne vrijednosti



Daje pregled iskorištavanja sredstava na regionalnoj razini



Predviđa provjere za utvrđivanje eventualnog ukidanja mjera povezanih s prethodno dostignutim ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima



Izvor: anketa koju je Sud proveo među koordinacijskim tijelima za RRF.

Prilog IV. – Postotak reformi i ulaganja koji se trebaju dovršiti, po godinama i po državama članicama

Tumač: ■ Ulaganje ■ Reforma



Izvor: Sud, na temelju baze podataka FENIX.

Pokrate i skraćeni nazivi

RRF: Mehanizam za oporavak i otpornost

Pojmovnik

Ciljna vrijednost: kvantitativna mjera napretka države članice prema dovršetku provedbe reforme ili ulaganja.

Djelotvornost: mjera u kojoj su željeni ciljevi postignuti s pomoću poduzetih aktivnosti.

Europski semestar: godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.

Iskorištavanje sredstava: mjera u kojoj su države članice od Komisije primile sredstva iz RRF-a za zadovoljavajuće dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Ključna etapa: kvalitativna mjera napretka prema dovršetku provedbe reforme ili ulaganja.

Kohezijski fond: fond EU-a čija je svrha smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti u EU-u financiranjem ulaganja u državama članicama u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Krajnji primatelj: fizička ili pravna osoba koja prima sredstva iz RRF-a za provedbu mjere uključene u plan države članice za oporavak i otpornost.

Mehanizam za oporavak i otpornost: mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.

Načelo „ne nanosi bitnu štetu“: načelo u skladu s kojim mjere ulaganja ne bi smjele imati znatni štetni učinak na okoliš.

Operativni aranžman: sporazum između Komisije i države članice o tehničkim pitanjima u vezi s provedbom njezina plana za oporavak i otpornost.

Plan za oporavak i otpornost: dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koja određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Praćenje: sustavno promatranje i provjeravanje napretka u ostvarivanju određenog cilja, dijelom s pomoću pokazatelja.

Reforma: djelovanje ili proces uvođenja promjena i poboljšanja sa znatnim učinkom ili dugoročne učinke na funkcioniranje tržišta ili politike, funkcioniranje ili strukture institucije ili uprave odnosno na napredak u ostvarivanju relevantnih ciljeva politika, kao što su rast i radna mjesta, otpornost i usporedna tranzicija.

Rezultat: neposredne posljedice određenog projekta ili programa po njegovu dovršetku, kao što su veća zapošljivost polaznika tečaja ili poboljšan pristup nekom području zbog novoizgrađene ceste.

Ulaganje: rashod za aktivnost, projekt ili drugo djelovanje obuhvaćeno područjem primjene Uredbe za koje se očekuje da će donijeti korisne rezultate za društvo, gospodarstvo i/ili okoliš.

Uspješnost: mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i u kojoj je mjeri ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-13>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-13>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Mihails Kozlovs i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodila članica Suda Ivana Maletić, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Sandra Diering, ataše u njezinu uredu Tea Vlainić, rukovoditelj Juan Ignacio Gonzalez Bastero, voditelj radnog zadatka Giorgos Tsikkos te revizori Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta i Valentina-Adriana Visan. Jezičnu podršku pružao je Michael Pyper. Grafičku podršku pružala je Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-2519-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/731095	QJ-AB-24-013-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2526-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/184500	QJ-AB-24-013-HR-N

Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF), čija je vrijednost 724 milijarde eura, uspostavljen je kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

Sud je ispitao iskorištavanje sredstava iz RRF-a i zaključio da ono napreduje uz kašnjenja.

Iako su Komisija i države članice poduzele mjere za uklanjanje tih kašnjenja, i dalje postoje rizici za dovršetak mjera te stoga i za postizanje ciljeva RRF-a.

Sud je utvrdio da u Uredbi o RRF-u nije predviđena mogućnost za povrat financijskih sredstava ako mjere nisu dovršene te da isplate sredstava državama članicama ne odražavaju nužno količinu i važnost dosegnutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Sud, među ostalim, preporučuje Komisiji da po potrebi pruži dodatne smjernice, da prati jesu li mjere dovršene i ojača strukturu budućih sličnih instrumenata koji se odnose na iskorištavanje sredstava.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors