



ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE

NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda
„Ocjena nacionalnih planova za oporavak i
otpornost koju je provela Komisija”

Sadržaj

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE	2
a) Opći uvod.....	2
b) Stajalište Komisije o ključnim opažanjima i preporukama Europskog revizorskog suda	3
c) Relevantni nedavni događaji i sljedeći koraci	3
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	4
1. Postupak ocjene.....	4
2. Ocjena šest stupova i doprinosa ispunjenju preporuka za pojedine zemlje.....	5
3. Ocjena usklađenosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu”	5
4. Ocjena doprinosa mjera zelenoj i digitalnoj tranziciji	6
5. Ocjena procijenjenih troškova plana za oporavak i otpornost	6
6. Profili isplate.....	7
7. Ocjena ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	7
8. Ocjena sustavâ praćenja i kontrole	8
III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE I PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	9
1. 1. preporuka – Poboljšati postupke ocjene i dokumentaciju	9
2. 2. preporuka – Promicati razmjenu dobrih praksi među državama članicama	10
3. 3. preporuka – Pratiti doprinos provedenih mjera preporukama za pojedine zemlje	11
4. 4. preporuka – Poboljšati transparentnost i praćenje načela „ne nanosi bitnu štetu”	12
5. 5. preporuka – Zajamčiti jasne mehanizme provjere ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i njihovo odgovarajuće definiranje	13
6. 6. preporuka – Provjeriti usklađenost s posebnim ključnim etapama za praćenje i kontrolu te poticati upotrebu sustava Komisije za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika.....	13

Ovaj dokument sadrži odgovore Europske komisije na opažanja iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda u skladu s člankom 259. [Financijske uredbe](#) i objavit će se zajedno s tematskim izvješćem.

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

a) Opći uvod

U siječnju 2020. pandemija bolesti COVID-19 zahvatila je Europu i ubrzo nakon toga dovela do zdravstvene krize, ali i do velikih socijalnih i gospodarskih šokova. Ubrzo je postalo jasno da pojedinačno djelovanje država članica neće biti dovoljno te da će dovesti do neslaganja i stvoriti rizike za samu stabilnost država članica i Unije kao cjeline. Bio je potreban hitan odgovor na razini EU-a kako bi se ublažio učinak na građane i poduzeća, podupro oporavak od pandemije i izgradila otpornost na buduće šokove. Europska unija uspostavila je izvanredan instrument za izvanredno vrijeme: cilj je instrumenta Europske unije za oporavak *Next Generation EU* prikupiti 806,9 milijardi EUR na financijskim tržištima kao dodatak standardnom proračunu EU-a. Od tog iznosa 83,6 milijardi EUR doprinosi inicijativi REACT-EU (50,6 milijardi EUR), Fondu za pravednu tranziciju (10,9 milijardi EUR) te ruralnom razvoju, programu InvestEU, programu Obzor Europa i sustavu RescEU.

U središtu instrumenta *Next Generation EU* nalazi se Mehanizam za oporavak i otpornost, u okviru kojeg će se državama članicama isplatiti do 723,8 milijardi EUR bespovratnih sredstava i zajmova. Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost stupila je na snagu u veljači 2021. Manje od 18 mjeseci nakon toga državama članicama isplaćeno je više od 100 milijardi EUR, čime su se poduprli oporavak, građani i poduzeća u EU-u i suzbili učinci pandemije. Mehanizam za oporavak i otpornost povrh toga pružio je stabilizirajući učinak te pokazao važnost europskog projekta i zajedničkog europskog djelovanja. Mehanizam za oporavak i otpornost dosad je najveći program financiranja EU-a te prvi takav program koji primjenjuje pojam razmjernog financiranja utemeljenog na uspješnosti: Mehanizam za oporavak i otpornost nije usmjeren na rashode, već je u cijelosti povezan s ostvarivanjem *rezultata* u odnosu na ključne etape i ciljne vrijednosti. U kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost sredstva se isplaćuju kad države članice postignu određene mjere napretka, odnosno „ključne etape” (kvalitativne mjere) i „ciljne vrijednosti” (kvantitativne mjere). Stoga je riječ o novoj vrsti instrumenta za koji su potrebni novi radni dogovori, pravila, predlošci i postupci, koje je Komisija utvrdila u rekordnom roku.

Prema Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost svaka država članica treba podnijeti plan za oporavak i otpornost u kojem su utvrđene reforme i ulaganja koje se država članica obvezuje provesti. Komisija ocjenjuje svaki plan za oporavak i otpornost u roku od dva mjeseca i, ako je ocjena pozitivna, daje prijedlog *provedbene odluke Vijeća* koju naposljetku donosi Vijeće. Komisija je prve planove za oporavak i otpornost primila u travnju 2021., ocijenila ih je u lipnju 2021., a Vijeće ih je donijelo u srpnju 2021.

Tijekom tog razdoblja Komisija je proaktivno surađivala sa svim strankama, a posebno s državama članicama, kako bi osigurala brz i ambiciozan program reformi i ulaganjâ u EU-u. Komisija je odmah po objavi Prijedloga uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost započela suradnju s državama članicama u svrhu objašnjenja pravnih odredbi i rasprave o tim odredbama te kako bi ih usmjeravala u izradi njihovih planova za oporavak i otpornost. Komisija je na temelju nacрта uredbe u rujnu 2020. objavila prve smjernice za države članice, koje su im pomogle tijekom izrade njihovih planova. Ažurirane smjernice, koje su poslužile kao osnova konačnom nacrtu planova za oporavak i otpornost, objavljene su u siječnju 2021. na temelju konačne verzije Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Komisija je dala i druge pisane smjernice, primjerice kontrolnu listu za samoprocjenu sustavâ kontrole, i stotine pisanih i još više usmenih odgovora na pitanja koje su države članice postavile u bilateralnim razgovorima ili u okviru Vijeća (osobito u kontekstu stručne skupine osnovane u tu svrhu) te je organizirala razmjene stajališta radi poticanja suradnje i zajedničkih projekata.

Komisija je sudjelovala i u dijalozima o oporavku i otpornosti svaka dva mjeseca, a još je češće organizirala sastanke radne skupine s Europskim parlamentom i u okviru različitih radnih skupina Vijeća. Komisija je pomno i redovito obavještivala i suzakonodavce i javnost o promjenama povezanim s Mehanizmom za oporavak i otpornost na namjenskim internetskim stranicama, u priopćenjima za medije kad je bila riječ o ključnim događajima i proaktivnom objavom različitih dokumenata koji sadržavaju njezinu analizu, kao što je detaljan radni dokument službi Komisije u kojem se utvrđuje ocjena za svaki plan za oporavak i otpornost, te je objavila sva izvješća koja se dostavljaju Vijeću i Parlamentu.

U okviru Komisije Mehanizam za oporavak i otpornost područje je rada glavnih uprava koje ujedinjuju stručno znanje o politici i praksi iz svih službi.

b) Stajalište Komisije o ključnim opažanjima i preporukama Europskog revizorskog suda

Komisija je zadovoljna pozitivnim nalazima Europskog revizorskog suda o njezinoj ocjeni.

Europski revizorski sud u cijelom izvješću zaključuje da je Komisija izvršila sveobuhvatan i temeljit rad na kriterijima ocjene. U svojim opažanjima Europski revizorski sud izdvaja elemente u kojima bi Komisija mogla poboljšati svoju dokumentaciju o postupku ocjene, a Komisija se obvezuje provesti ih u najvećoj mogućoj mjeri.

Komisija napominje i da neki rizici i ograničenja koje je Europski revizorski sud izdvojio proizlaze iz samog nacrtu Mehanizma za oporavak i otpornost. Na primjer, Europski revizorski sud izdvaja neke nesigurnosti u pogledu stvarne provedbe mjera plana za oporavak i otpornost, što se može i očekivati s obzirom na to da ova revizija uglavnom obuhvaća *ex ante* ocjenu nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Premda Europski revizorski sud ocjenu Komisije smatra temeljitom, ocjene plana za oporavak i otpornost po svojoj se *ex ante* prirodi temelje na informacijama dostupnima u vrijeme podnošenja tog plana.

Komisija u cijelosti ili djelomično prihvaća sve preporuke Europskog revizorskog suda.

c) Relevantni nedavni događaji i sljedeći koraci

Nakon pozivâ na djelovanje Europskog vijeća radi smanjenja ovisnosti o ruskoj energiji iz fosilnih goriva nakon ruske invazije na Ukrajinu Komisija je u svibnju 2022. objavila plan REPowerEU. REPowerEU predstavlja ambiciozno nastojanje da se smanji ovisnost Europe o ruskim fosilnim gorivima i ubrza energetska tranzicija. Komisija je za njegovu provedbu predložila ciljne izmjene Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, uključujući dodavanje „poglavlja o planu REPowerEU” u sve planove za oporavak i otpornost. Prijedlogom se osiguravaju i dodatna financijska sredstva Mehanizmu za oporavak i otpornost u obliku sredstava prikupljenih u okviru rezerve za stabilnost tržišta sustava trgovanja emisijama te dodatne mogućnosti prijenosa sredstava iz drugih programa podijeljenog upravljanja Unije. Suzakonodavci trenutačno raspravljaju o prijedlogu.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Postupak ocjene

Komisija je zadovoljna pozitivnim nalazima o njezinu postupku ocjene plana za oporavak i otpornost, koji potvrđuju intenzitet i temeljitost njezina rada, uključenost stručnog znanja iz cijele Komisije i prikladnost njezinog ocjenjivanja.

Kad je riječ o sljedivosti njezine ocjene planova za oporavak i otpornost¹, Komisija ističe velik i složen postupak ocjene: svaka ocjena plana za oporavak i otpornost započinje raspravama prije bilo kakvog službenog podnošenja plana za oporavak i otpornost, nakon čega slijedi dvomjesečno razdoblje službene ocjene, koje se prema potrebi može produžiti. Zapisi za svaki korak postupka ocjene pohranjeni su i proslijeđeni Europskom revizorskom sudu. Svaka ocjena plana za oporavak i otpornost odnosi se u prosjeku na 90 različitih reformi i ulaganja, od kojih svaka može zahtijevati uključivanje različitih stručnjaka Komisije. Kao što ističe Europski revizorski sud, ocjena uključuje središnji tim za pojedinačne zemlje koji je svakodnevno komunicirao s nadležnim tijelima država članica i stručnjacima iz cijele Komisije.

Ocjena plana za oporavak i otpornost u konačnici se temelji na tisućama dokumenata i razmjena. Komisija jamči temeljit postupak i bilježi sve relevantne doprinose. Ocjenjivanje je dinamičan postupak jer Komisija tijekom cijelog razdoblja ocjene traži dodatne informacije, a država članica prema potrebi može revidirati svoj plan.

Kad je riječ o smjernicama i standardiziranom postupku², Komisija je sastavila sveobuhvatne smjernice o postupku ocjene plana za oporavak i otpornost. Komisija ipak smatra da pristup na temelju kontrolnih listova nije izvediv s obzirom na kvalitativnu prirodu ocjene te raznolikost planova za oporavak i otpornost i mjera koje su njima obuhvaćene.

Kad je riječ o podršci državama članicama³, Komisija je uložila velik trud kako bi unaprijed dala jasne i sveobuhvatne smjernice, uz intenzivnu pojedinačnu podršku svakoj državi članici. Komisija je posebno objavila dvije detaljne smjernice o izradi nacрта planova za oporavak i otpornost: jedna je objavljena na temelju nacрта Uredbe u rujnu 2020., a druga na temelju konačne verzije zakonodavnog teksta u siječnju 2021. Nakon objave smjernica u siječnju 2021. organizirano je cjelodnevno osposobljavanje sa svim državama članicama. Barem od jeseni 2020. organiziraju se redoviti bilateralni razgovori sa svakom državom članicom, a Komisija je dala horizontalne smjernice i odgovorila na pitanja postavljena e-poštom, na internetskoj stranici namijenjenoj pitanjima i odgovorima te u okviru svih dostupnih oblika Vijeća. Komisija je isto tako poticala sinergije među planovima za oporavak i otpornost putem „vodećih” projekata te poticanjem država članica da predvide zajedničke mjere, kao što su doprinosi *važnim projektima od zajedničkog europskog interesa*, koji su uključeni u nekoliko planova.

¹ Vidjeti odlomak 33. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

² Vidjeti odlomke 31.–33. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

³ Vidjeti odlomke 34.–39. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

2. Ocjena šest stupova i doprinosa ispunjenju preporuka za pojedine zemlje

Europski revizorski sud ističe da je Komisija temeljito ocijenila doprinos svakog plana za oporavak i otpornost u odnosu na šest stupova Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i ispunjenje preporuka za pojedine zemlje. Europski revizorski sud potvrđuje i ocjenu Komisije za šest stupova i preporuke za pojedine zemlje za šest država članica iz uzorka Suda.

Kad je riječ o doprinosu planova za oporavak i otpornost u odnosu na šest stupova⁴, Komisija ističe da je doprinos procijenjenih troškova stupovima bio jedan od, ali ne i jedini element koji je uzet u obzir pri ocjeni uravnoteženosti doprinosa u odnosu na šest stupova. Mehanizam za oporavak i otpornost pomaže ulaganjima i reformama, a reforme često nemaju izravne troškove. Da je Komisija temeljila ocjenu uravnoteženosti samo na temelju procijenjenih troškova, promakao bio joj učinak reformi. Ocjena Komisije u potpunosti je u skladu s kriterijem ocjene iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, kojim se propisuje da plan mora predstavljati sveobuhvatan i primjereno uravnotežen odgovor na ekonomsku i socijalnu situaciju predmetne države članice, a da se pritom ne upućuje ni na kakav procijenjeni trošak (za razliku od kriterija o ciljevima zelene i digitalne tranzicije). Komisija isto tako ističe da, u skladu s Uredbom, njezino izvješće o tablici pokazatelja za oporavak i otpornost sadržava procjenu udjela rashoda koji doprinose svakom stupu.

Kad je riječ o doprinosu planova za oporavak i otpornost ispunjenju preporuka za pojedine zemlje⁵, Europski revizorski sud potvrđuje ocjenu Komisije. Komisija ističe da se u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito predviđa i svladavanje „svih ili znatnog dijela” relevantnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje, uzimajući u obzir i financijski doprinos i (prema potrebi) zatraženi zajam. U skladu s tim, neke su države članice u okviru plana za oporavak i otpornost odlučile svladati znatan dio izazova iz relevantnih preporuka za pojedine zemlje, što je potpuno u skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Komisija smatra da njezina ocjena to jasno navodi.

3. Ocjena usklađenosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu”

Europski revizorski sud utvrdio je da se Komisija pobrinula da se kontrolnim listovima država članica za načelo „ne nanosi bitnu štetu” uzmu u obzir okolišni ciljevi te je u većini slučajeva zatražila dodatne informacije i, prema potrebi, mjere za ublažavanje te uklanjanje mjera koje nisu u skladu s načelom „ne nanosi bitnu štetu” iz planova za oporavak i otpornost. Nalazi Europskog revizorskog suda pokazuju da je Komisija osigurala temeljitu i učinkovitu ocjenu načela „ne nanosi bitnu štetu”, što je prema potrebi dovelo do uklanjanja ili izmjene mjera.

Kad je riječ o odluci država članica da mjere koje su uklonjene iz planova za oporavak i otpornost provedu uz pomoć nacionalnih sredstava⁶, Komisija ističe da je njezina ocjena nužno ograničena na mjere koje su navedene u planovima za oporavak i otpornost. Prema Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost Komisija nema pravo ni mogućnost zahtijevati od država članica da poštuju načelo „ne nanosi bitnu štetu” za mjere koje nisu povezane s planom za oporavak i otpornost.

⁴ Vidjeti odlomak 44. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

⁵ Vidjeti odlomke 48.–53. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

⁶ Vidjeti odlomak 58. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Komisija ističe da kvantifikacija mogućeg učinka u kontrolnim listovima za načelo „ne nanosi bitnu štetu”⁷ nije potrebna, a njezina primjena za države članice ne bi uvijek bila ni smisljena, pa čak ni moguća. Komisija ne vjeruje da je izostanak kvantifikacije otežao ocjenu sukladnosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu” i ne vidi nikakvo obrazloženje ni dokaz da bi takva kvantifikacija donijela značajnu dodanu vrijednost u odnosu na sadašnje uglavnom kvalitativne opise i objašnjenja.

Kad je riječ o mjerama za ublažavanje⁸, Komisija napominje da je, prema potrebi, predložila da se one uključe u Provedbenu odluku Vijeća, čime bi se stoga osigurala pravna obveza koju države članice moraju ispuniti i koju će Komisija ocijeniti u trenutku podnošenja zahtjeva za plaćanje za relevantnu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost. Uključivanje svake mjere za ublažavanje kao zahtjeva koji se mora ispuniti, npr. čak i kad je njihova provedba bila neupitna, dovelo bi do nepotrebnog i prekomjernog administrativnog opterećenja.

4. Ocjena doprinosa mjera zelenoj i digitalnoj tranziciji

Komisija je zadovoljna nalazima Europskog revizorskog suda koji potvrđuju da je osigurala temeljitu ocjenu doprinosa planova za oporavak i otpornost zelenoj i digitalnoj tranziciji. Svakoj relevantnoj mjeri država članica dodijelila je klimatsku i digitalnu oznaku koju je provjerila Komisija. Komisija je prema potrebi predložila korekcije ili zatražila detaljniju primjenu klimatskih i digitalnih oznaka samo na relevantne „podmjere”.

5. Ocjena procijenjenih troškova plana za oporavak i otpornost

U kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost ocjena procijenjenih troškova određene mjere provodi se *ex ante* kako bi se utvrdio ukupan trošak plana za oporavak i otpornost. To je pak osnova da se planu za oporavak i otpornost određene države članice dodijeli ukupni ili manji iznos maksimalnih financijskih sredstava. U skladu s logikom instrumenta utemeljenom na uspješnosti, procijenjeni troškovi *ne* utječu izravno na kasnija plaćanja. Komisija se ipak pobrinula da informacije za procijenjene troškove budu usklađene s razinom ambicije koja se očekuje za povezane ključne etape i ciljne vrijednosti, npr. ako se procijenjenim troškovima predvidio očekivani broj stavki (npr. solarnih ploča) koje treba ispuniti, to je poslužilo kao osnova za utvrđivanje ciljnih vrijednosti za tu mjeru (npr. solarni kapacitet koji će se postaviti).

Kad je riječ o postupcima⁹, Komisija je zadovoljna zaključcima Europskog revizorskog suda prema kojima je strogo primjenjivala kriterije Uredbe i vlastite interne smjernice pri ocjeni troškova mjera. Komisija je osigurala dosljednu primjenu kriterijâ i, radi pravednog postupanja, definirala jasnu metodologiju dodjele ukupne ocjene za kriterij utvrđivanja troškova za svaki plan za oporavak i otpornost. Komisija napominje da su prema nalazima Europskog revizorskog suda zahtjevi za dobivanje ocjene „A” (visoka razumnost i uvjerljivost procijenjenog troška) možda bili relativno ambiciozni, te da stoga takva ocjena dosad nije dodijeljena nijednom ocijenjenom planu za oporavak i otpornost. Slijedom toga, svi planovi za oporavak i otpornost dobili su ocjenu „B”, koju Europski revizorski sud smatra prikladnom.

Međutim, Komisija ne smatra da su njezini kriteriji za dodjelu ocjene „C” (niska razumnost i uvjerljivost procijenjenog troška) bili „niski”. Plan za oporavak i otpornost s ocjenom „C” negativno je

⁷ Vidjeti odlomak 60. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

⁸ Vidjeti odlomak 61. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

⁹ Vidjeti odlomak 69. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

ocijenjen te se Vijeću ne može predložiti njegovo donošenje. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost od Komisije se zahtijeva da pri provedbi svoje ocjene „blisko surađuje s dotičnom državom članicom”. Komisija je stoga tražila od država članica da poboljšaju svoje procijenjene troškove i dostave dodatne dokaze i obrazloženja da razumnost i uvjerljivost procijenjenog troška dosegnu barem ocjenu „B” (srednja razumnost i uvjerljivost procijenjenog troška). Europski revizorski sud doista potvrđuje da je Komisija „zatražila dodatne informacije kad je to bilo potrebno” i da su joj „dostavljene informacije kako bi se provjerili procijenjeni troškovi”, a ako nije dobila takve informacije, to je jasno vidljivo u provedenom postupku ocjenjivanja i dodijeljenim ocjenama.

6. Profili isplate

Kad je riječ o utvrđivanju profila isplate, odnosno iznosa dodijeljenog svakom skupu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti¹⁰, u skladu s prirodom Mehanizma za oporavak i otpornost utemeljenoj na uspješnosti, iznos isplata ne može biti povezan sa stvarnim troškovima. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost jasno se utvrđuje metodologija za određivanje ukupne dodjele sredstava po državi članici, što je Komisija učinila na transparentan i pravedan način. Međutim, Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost ne predviđa se metodologija za utvrđivanje određenog profila isplate, koji povezuje specifičan iznos isplate sa specifičnim skupom ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba ostvariti. U skladu sa zahtjevom da „blisko surađuje s dotičnom državom članicom” Komisija je raspravljala o profilu isplate sa svakom državom članicom na temelju prijedloga te države članice. Profil isplate koji Komisija predlaže Vijeću i koji Vijeće naposljetku određuje stoga odražava nekoliko čimbenika, uključujući nacionalne potrebe za financiranjem i planiranje proračuna te udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u svakom obroku i njihovu relativnu važnost.

Komisija ističe da se profilom isplate ne ograničava određivanje mogućih daljnjih iznosa djelomičnog plaćanja, koji moraju biti proporcionalni uspješnosti države članice. Komisija stoga ne smatra da bi se prethodno opisanim pristupom otežalo utvrđivanje proporcionalnog smanjenja, kad je to potrebno.

7. Ocjena ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

Europski revizorski sud smatra da je ocjena ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koju je provela Komisija sveobuhvatna. Europski revizorski sud napominje da je taj postupak doveo do jasnijih opisa ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u usporedbi s onima koje su prvobitno predložile države članice, kao i do preciznijih formulacija. Ključne etape i ciljne vrijednosti prema potrebi objedinjene su ili detaljnije razrađene u usporedbi s početnim prijedlogom države članice, čime se osigurava obuhvaćenost različitih etapa provedbe i razuman ukupan broj.

Kad je riječ o dokumentiranju postupka ocjene ključnih etapa i ciljnih vrijednosti¹¹, Komisija je uspjela pokazati odgovarajuću i iscrpnu dokumentaciju o svojoj ocjeni. Svaki konačni plan za oporavak i otpornost u prosjeku sadržava više od 200 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, s prosječno 325 konačnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za šest država članica iz uzorka Europskog revizorskog suda (koje su odabrane na temelju veličine plana za oporavak i otpornost). U nekim su slučajevima početni prijedlozi država članica sadržavali nekoliko tisuća mogućih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

¹⁰ Vidjeti odlomke 73.–76. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹¹ Vidjeti odlomak 81. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Kad je riječ o prirodi ocjene¹², Komisija napominje da je umjesto komparativne ocjene provela kvalitativnu ocjenu u odnosu na standarde Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Komisija je osigurala dosljednu izradu nacrtâ ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u Provedbenoj odluci Vijeća putem internih smjernica i provjera koje su izvršila dva horizontalna odjela, ali napominje da komparativna ocjena nije predviđena Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost. U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost nacionalni plan za oporavak i otpornost trebalo bi mjeriti prema standardima utvrđenima u Uredbi, a ne ga ocjenjivati u usporedbi s drugim planom za oporavak i otpornost koji odražava drugačiji iznos dodijeljenih financijskih sredstava i drugačije izazove i prioritete.

Kad je riječ o obuhvaćenosti ključnih faza provedbe svake reforme i ulaganja prema ključnoj etapi ili ciljnoj vrijednosti¹³, Komisija napominje da se Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost ne predviđa takav zahtjev. Iako je Komisija svojim internim standardima nastojala osigurati dobru obuhvaćenost, zahtijevanje potpune obuhvaćenosti za svaku ključnu fazu svake mjere dovelo bi do prekomjernog broja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Nadalje, ključna faza provedbe malog ulaganja ili manje značajne reforme možda neće imati istu važnost kao ključna faza provedbe velikog ulaganja ili značajnije reforme. Komisija stoga vjeruje da je konačna obuhvaćenost dobro opravdana i da se njome uspostavlja ravnoteža između mjerenja važnog napretka i razumne ukupne opterećenosti izvješćivanjem. Komisija je primijenila i opće standarde, primjerice da svaka zakonodavna reforma obično ima ključnu etapu koja se odnosi na stupanje na snagu relevantnog zakonodavstva i da su ulaganja obično obuhvaćena ciljnom vrijednošću u pogledu konačnog rezultata.

Kad je riječ o krajnjem roku, odnosno kolovozu 2026.¹⁴, Komisija napominje da su za reforme i ulaganja ponekad potrebni dugotrajni pripremni radovi i da za njihovu provedbu treba vremena, a države članice nisu se uvijek mogle obvezati da će provedba biti gotova do kolovoza 2026. Na primjer, pripremni radovi za velike mjere za koje su potrebna savjetovanja s dionicima ili procjene utjecaja na okoliš mogu trajati nekoliko godina. Da je Komisija isključila sva ulaganja i reforme čije provedbeno razdoblje premašuje kolovoz 2026., iz planova za oporavak i otpornost bila bi isključena mnoga velika ulaganja.

Kad je riječ o specifičnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima za svaki plan za oporavak i otpornost¹⁵, Komisija napominje da ključne etape i ciljne vrijednosti naposljetku odražavaju nacionalne administrativne prakse jer ih najprije moraju predložiti države članice. Komisija je osigurala jedinstven pristup zahtjevima koje države članice moraju ispuniti i nastaviti će jamčiti jednako postupanje u ocjeni zahtjevâ za plaćanje. Naime, ako je kvantitativni element uključen kao dio ključne etape, očekuje se da se takav zahtjev ocijeni tijekom obrade zahtjeva za plaćanje.

8. Ocjena sustavâ praćenja i kontrole

Komisija je zadovoljna pozitivnim nalazima Europskog revizorskog suda, u kojima se ističe sveobuhvatna i temeljita ocjena sustava kontrole koje su uspostavile države članice. Komisija je prema potrebi zatražila dodatne informacije i inzistirala na dodatnim reformama i odgovarajućim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima kako bi se osiguralo potpuno uspostavljanje odgovarajućih sustava kontrole.

¹² Vidjeti odlomak 81. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹³ Vidjeti odlomke 83.–84. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹⁴ Vidjeti odlomke 85.–86. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹⁵ Vidjeti odlomke 90.–93. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Kad je riječ o prirodi ocjene sustavâ praćenja i kontrole kao *ex ante* ocjene¹⁶, Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito se predviđa *ex ante* ocjena. Kriterij kontrole, kao i svi drugi dijelovi ocjene plana za oporavak i otpornost, stoga je ocijenjen na temelju sustava opisanih u planovima za oporavak i otpornost. Komisija je ipak osigurala temeljitu ocjenu sustava koje su opisale države članice, a čiji su dijelovi često već bili uspostavljeni. O sustavu kontrole u svakom se pojedinom slučaju detaljno raspravljalo s državom članicom, a Komisija je zatražila dodatne informacije i pisane obveze o posebnim važnim značajkama sustavâ kontrole za svaku državu članicu, čime je osigurana temeljita i utemeljena ocjena.

Komisija ne vjeruje¹⁷ da ocjena sustava kontrole *prije* njihove provedbe (što je izričito predviđeno Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, kako je prethodno istaknuto) podrazumijeva rizike za financijske interese Unije. Komisija ponajprije napominje da sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost u svakom slučaju treba dodijeliti u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom te da su države članice odgovorne za zaštitu financijskih interesa Unije. Ako država članica prekrši svoje obveze, Komisija može smanjiti financijsku potporu i prema potrebi obustaviti ili povratiti sredstva do 100 % potpore u obliku dodijeljenih financijskih sredstava ili zajma. Komisija stoga u svakom slučaju može poduzeti mjere ako država članica ne uspostavi odgovarajuće sustave kontrole. Nadalje, *ex ante* priroda ocjene sustava kontrole, kako je predviđena Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, na sličan se način primjenjuje za druge programe EU-a u kojima se sustavi ocjenjuju prije njihove (potpune) provedbe.

Kad je riječ o dodatnim ključnim etapama dogovorenima za sustave kontrole¹⁸, Komisija ističe da se one odnose na elemente sustava kontrole koji se mogu ojačati, ali ne dovode u pitanje primjerenost sustava kontrole utvrđenih u planovima. U Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito se predviđa da Komisija može predložiti takve dodatne mjere. One moraju biti provedene za prvo plaćanje i stoga ne predstavljaju nikakav rizik, već dodatno jamstvo pravilne provedbe sustavâ kontrole.

Komisija ističe da se obvezala provesti i da je počela provoditi revizije sustavâ kako bi se osiguralo da nacionalni sustavi kontrole ispunjavaju zahtjeve iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i ključne zahtjeve utvrđene u sporazumu o financiranju koji je svaka država članica potpisala. Iz toga slijedi da, premda je ocjena plana za oporavak i otpornost nužno *ex ante* ocjena, Komisija osigurava da sve države članice tijekom provedbe imaju uspostavljene odgovarajuće sustave kontrole.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE I PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. 1. preporuka – Poboljšati postupke ocjene i dokumentaciju

Komisija bi trebala:

¹⁶ Vidjeti odlomke 103.–104. i 106.–111. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹⁷ Vidjeti odlomak 111. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

¹⁸ Vidjeti odlomak 111. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

- (a) *dodatno poboljšati postupak u budućim ocjenama kako bi se zajamčilo da se slijede svi koraci u postupku i da se kvalitativni dijelovi ocjene u cijelosti uzimaju u obzir;*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: za sve buduće ocjene.

Komisija **prihvaća** tu potpreporuku.

Komisija je već predstavila detaljne interne smjernice, predloške i postupke. Komisija pristaje nastaviti s prilagodbom svojih smjernica i postupaka.

Komisija prima na znanje i pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda¹⁹ „da je ocjena planova za oporavak i otpornost koju je provela Komisija općenito bila prikladna s obzirom na složenost postupka i vremenska ograničenja” i „da je Komisija djelotvorno upravljala postupkom ocjene”. Komisija je uložila veliki trud kako bi osigurala temeljit, pravedan, transparentan i dosljedan postupak ocjene, koji znatno nadilazi zahtjeve Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Komisija stoga pristaje nastaviti s jamčenjem standardiziranog i pravednog postupka, ali smatra da nema dovoljno prostora za *daljnju* standardizaciju postojećeg postupka.

- (b) *zajamčiti da su dokumentacija o konačnoj o ocjeni i razlozi na kojima se ona temelji dobro dokumentirani te osigurati jednostavno praćenje ključnih dokumenata kako bi se povećala transparentnost i učinkovitost postupka.*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: za sve buduće ocjene.

Komisija **prihvaća** tu potpreporuku.

2. 2. preporuka – Promicati razmjenu dobrih praksi među državama članicama

Kako bi promicala razmjenu dobrih praksi među državama članicama tijekom provedbe planova za oporavak i otpornost, Komisija bi trebala proaktivno olakšati razmjene stajališta među tijelima država članica o pitanjima od zajedničkog interesa.

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: tijekom provedbe planova za oporavak i otpornost.

Komisija **prihvaća** tu preporuku i napominje da se takva razmjena dobrih praksi već provodi organizacijom redovitih sastanaka neformalne stručne radne skupine. Za razmjene stajališta o posebnim temama već su na raspolaganju instrumenti kao što su Instrument za tehničku potporu te sastanci tematskih ili sektorskih radnih skupina, koji se redovito održavaju i na kojima se raspravlja i o mjerama iz planova za oporavak i otpornost. Takva razmjena dobrih praksi već je počela i nastaviti će se provoditi.

¹⁹ Vidjeti odlomak 112. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

3. 3. preporuka – Pratiti doprinos provedenih mjera preporukama za pojedine zemlje

Tijekom provedbe planova za oporavak i otpornost Komisija bi trebala:

- (a) uskladiti izvješćivanje o napretku Mehanizma za oporavak i otpornost s izvješćivanjem u kontekstu europskog semestra kako bi se zajamčilo odgovarajuće daljnje praćenje svih preporuka za pojedine zemlje, uključujući one koje nisu izravno obuhvaćene planovima za oporavak i otpornost;*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: od 2022.

Komisija **prihvaća** tu potpreporuku.

Preporuke za pojedine zemlje prate se u kontekstu europskog semestra, a izvješćivanje u okviru europskog semestra usklađeno je s Mehanizmom za oporavak i otpornost.

- (b) u postojećem okviru za izvješćivanje u kontekstu europskog semestra navesti u kojoj mjeri Mehanizam za oporavak i otpornost doprinosi provedbi preporuka za pojedine zemlje.*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: od 2022.

Komisija **prihvaća** tu potpreporuku i počela ju je provoditi.

Države članice kao dio redovnog semestralnog izvješćivanja izvješćuju i o provedbi relevantnih mjera plana za oporavak i otpornost, a Komisija u svojim dokumentima semestralnog izvješća uzima u obzir napredak u pogledu relevantnih mjera planova za oporavak i otpornost. Informatički sustav koji države članice upotrebljavaju za izvješćivanje o preporukama za pojedine zemlje povezan je s informatičkim sustavom koji upotrebljavaju za izvješćivanje o planovima za oporavak i otpornost kako bi se osiguralo odgovarajuće izvješćivanje i izbjeglo udvostručavanje rada za države članice. Svaka mjera plana za oporavak i otpornost povezana je s relevantnom preporukom za pojedine zemlje upućenom državi članici ili s više preporuka.

Kad je riječ o zaključku Europskog revizorskog suda da „planovi nisu obuhvaćali neke važne aspekte preporuka za pojedine zemlje, osobito onih iz 2019. godine”²⁰, Komisija upućuje na svoja prethodno navedena opažanja i ističe da se svakim planom za oporavak i otpornost moraju svladati svi izazovi ili „znatan dio” relevantnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedine zemlje, koje je potrebno razmotriti na kvalitativan način, posebno u kontekstu dodijeljenih financijskih sredstava i (kad je to relevantno) zatraženog zajma, drugih mjera koje se planiraju provesti izvan Mehanizma za oporavak i otpornost ili izdanih preporuka.

²⁰ Vidjeti odlomak 116. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

4. 4. preporuka – Poboljšati transparentnost i praćenje načela „ne nanosi bitnu štetu”

Komisija bi trebala:

- (a) *zatražiti od država članica da, kad god je to relevantno, dostave kvantitativnu procjenu učinka mjera na okoliš u svrhu budućih samoprocjena usklađenosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu” i da tu procjenu, ako je dostavljena, uzme u obzir u ocjeni;*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: za sve buduće ocjene.

Komisija **prihvaća** tu potpreporuku.

Komisija u pogledu tog zaključka²¹ i preporuke napominje da takva kvantifikacija učinka na okoliš nije propisana Uredbom. Međutim, Komisija pristaje tražiti od država članica da, kad god je to relevantno, dostave kvantitativnu ocjenu. Ako se ta kvantifikacija dostavi, Komisija će uzeti tu informaciju u obzir u svojoj ocjeni usklađenosti s načelom „ne nanosi bitnu štetu”. Komisija napominje da se to može primijeniti samo na buduća podnošenja planova za oporavak i otpornost.

- (b) *u ključne etape i ciljne vrijednosti uključiti mjere za ublažavanje kad se one smatraju relevantnima za pozitivnu ocjenu dotične mjere u pogledu načela „ne nanosi bitnu štetu” te tijekom provedbe provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti u okviru tih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.*

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: za sve buduće ocjene i od 2022.

Komisija **djelomično prihvaća** ovu potpreporuku.

Komisija u pogledu tog zaključka i preporuke ističe da su ti zahtjevi već obuhvaćeni kao dio ključne etape ili ciljne vrijednosti kad god ih se smatralo potrebnima za jamčenje usklađenosti mjere s načelom „ne nanosi bitnu štetu”. Opći pristup uključivanja svake mjere za ublažavanje kao dijela ključne etape ili ciljne vrijednosti ili kao zasebne ključne etape ili ciljne vrijednosti (čak i ako se ne očekuje da će se provedbom mjere plana nanijeti bitna šteta) doveo bi do znatnog administrativnog opterećenja za mjere koje su već ocijenjene kao mjere kojima se neće nanijeti bitna šteta za okolišne ciljeve, u skladu s povezanim kriterijem ocjene iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Komisija stoga pristaje nastaviti s uključivanjem mjera za ublažavanje kao dijela ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u slučajevima kad se *ex ante* analizom načela „ne nanosi bitnu štetu” ne može u dovoljnoj mjeri utvrditi usklađenost s tim načelom, pri čemu će tijekom provedbe biti potrebno provjeriti određene aspekte kako bi se osiguralo da se to načelo poštuje. Međutim, Komisija smatra da sustavno uključivanje *svih* mjera za ublažavanje koje su bile uključene u samoprocjenu države članice ili su uzete u obzir u ocjeni nije izvedivo. Komisija pristaje i ocijeniti je li država članica ispunila te uvjete uključene u ključne etape i ciljne vrijednosti kad se podnese zahtjev za plaćanje koji uključuje tu konkretnu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost.

²¹ Vidjeti odlomak 117. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

5. 5. preporuka – Zajamčiti jasne mehanizme provjere ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i njihovo odgovarajuće definiranje

Komisija bi trebala:

(a) uključiti jasne mehanizme provjere ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u operativni aranžman kako bi se omogućila nedvosmislena ocjena njihova ispunjenja;

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: sredina 2023.

Komisija **prihvća** tu potpreporuku.

(b) zajamčiti odgovarajuće definiranje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, osobito to da budu dovoljno jasne, da odražavaju ključne faze provedbe i da budu dosljedno definirane u državama članicama uz istodobno poštovanje specifičnih svojstava svakog plana za oporavak i otpornost.

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda: za sve buduće ocjene.

Komisija **prihvća** tu potpreporuku.

Komisija u pogledu te potpreporuke i zaključka²² ipak napominje da svrha ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije njihovo uspoređivanje, već mjerenje napretka u pogledu provedbe određene reforme ili ulaganja u određenoj državi članici. One se stoga mogu razlikovati među državama članicama.

6. 6. preporuka – Provjeriti usklađenost s posebnim ključnim etapama za praćenje i kontrolu te poticati upotrebu sustava Komisije za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika

Komisija bi trebala:

(a) pomno provjeriti jesu li ključne etape u vezi sa sustavima praćenja i kontrole zadovoljavajuće ostvarene i pravodobno provedene;

(b) poticati sve države članice da upotrebljavaju sustav Komisije za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika.

Ciljni rok provedbe Europskog revizorskog suda za obje potpreporuke: kraj 2023.

²² Vidjeti odlomak 119. tematskog izvješća Europskog revizorskog suda.

Komisija **prihvaća** obje potpreporuke.