

Posebno poročilo

## Črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost

Sredstva se črpajo z zamudami in še vedno obstajajo tveganja, da ukrepi ne bodo dokončani in zato tudi cilji mehanizma za okrevanje in odpornost ne bodo doseženi



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–XI
<b>Uvod</b>	01–09
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	10–16
<b>Opažanja</b>	17–90
<b>Predhodno financiranje je na začetku olajšalo izplačilo sredstev, vendar pri črpanju sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost prihaja do zamud in ni nujno, da so sredstva dosegla končne prejemnike</b>	17–56
Predhodno financiranje je na začetku olajšalo izplačilo sredstev	18–20
Sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost se črpajo, vendar na splošno prihaja do zamud	21–27
K zamudam prispeva več dejavnikov	28–52
Izplačana sredstva še niso nujno dosegla končnih prejemnikov in izraz „končni prejemnik“ se ne uporablja vedno dosledno	53–56
<b>Komisija in države članice so sprejele ukrepe za lažje črpanje sredstev, vendar je še prezgodaj za oceno, ali imajo ti ukrepi pozitiven učinek</b>	57–75
Vse države članice v vzorcu so zahtevale spremembe svojih načrtov za okrevanje in odpornost, vendar učinek na črpanje sredstev še ni viden	59–63
Komisija je zagotovila smernice v zvezi s posebnimi pravili za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar te še vedno dopuščajo različne možnosti razlage	64–68
Države članice v vzorcu Sodišča so sprejele ukrepe za povečanje upravne zmogljivosti, vendar se še vedno srečujejo s pomanjkanjem uslužbencev	69–70
Države članice in Komisija so vzpostavile sisteme za spremljanje napredka pri izvajanju, vendar se zamude ne spremljajo sistematično	71–75

**Zasnova mehanizma za okrevanje in odpornost vključuje tveganja za črpanje sredstev in dokončanje ukrepov do 31. avgusta 2026** 76–90

Količina in narava mejnikov in ciljev, ki jih je še treba doseči, pomenita tveganje za črpanje sredstev in dokončanje ukrepov 77–85

Izplačila ne odražajo nujno količine in pomena z njimi povezanih mejnikov in ciljev 86–90

**Zaključki in priporočila** 91–99

**Priloge**

**Priloga I – Glavne informacije v zvezi z anketami, ki jih je Sodišče opravilo v državah članicah**

**Priloga II – Postopkovni koraki in čas (v dnevih), potreben za izpolnitev**

**Priloga III – Funkcije nacionalnih sistemov IT za spremljanje črpanja sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost na nacionalni ravni**

**Priloga IV – Delež reform in naložb, ki jih je treba dokončati, po letih in po državah članicah**

**Kratice**

**Glosar**

**Odgovori Komisije**

**Časovnica**

**Revizijska ekipa**

## Povzetek

**I** EU je februarja 2021 vzpostavila mehanizem za okrevanje in odpornost v višini 723,8 milijarde EUR, da bi ublažila gospodarske posledice pandemije, za kar je bilo nujno hitro črpanje sredstev, in okrepila odpornost gospodarstev držav članic. Mehanizem izvaja Komisija z neposrednim upravljanjem, države članice kot upravičenke in posojilojemalci sredstev pa morajo zagotoviti, da se ukrepi v okviru mehanizma izvajajo v skladu z zadevno zakonodajo EU in držav članic.

**II** Sodišče je to revizijo vključilo v svoj letni program dela zato, ker so zadevni zneski pomembni in ker je to nov model financiranja v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Preučilo je zasnovo in izvajanje mehanizma, da bi ocenilo, ali:

- o so bila sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost izplačana, kot je bilo načrtovano,
- o je bilo z ukrepi, ki so jih sprejele države članice in Komisija, zagotovljeno, da so se sredstva črpala, kot je bilo načrtovano,
- o v drugi polovici izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost obstajajo neizbežna tveganja v zvezi s črpanjem sredstev in dokončanjem ukrepov.

**III** Sodišče ugotavlja, da je pri črpanju sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost nekaj zamud ter da obstajajo tveganja v zvezi s črpanjem sredstev in dokončanjem ukrepov v drugi polovici izvajanja mehanizma.

**IV** Predhodno financiranje v višini do 13 %, določeno v zakonodaji, je omogočilo, da se je na začetku izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost hitro izplačalo več sredstev, vendar je pri njihovem črpanju prihajalo do zamud, ki so posledica več dejavnikov. Komisija je do konca leta 2023 izplačala skupno približno 213 milijard EUR, vključno s 56,5 milijarde EUR v obliki predhodnega financiranja. Do konca leta 2023 so države članice zaprosile za skupno 228 milijard EUR od 273 milijard EUR, kolikor naj bi se izplačalo na podlagi njihovih operativnih ureditev. Vendar sedem držav članic do konca leta 2023 ni prejelo nobenih sredstev za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

**V** Razlogi za zamude se med državami članicami razlikujejo. Med najpogostejšimi so spremembe zunanjih okoliščin (kot sta inflacija in pomanjkanje ponudbe), prenizka ocena časa, potrebnega za izvedbo ukrepov, negotovosti v zvezi s posebnimi pravili za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost (kot je načelo, da se ne škoduje bistveno) in težave, povezane z upravnimi zmogljivostmi držav članic.

**VI** Do oktobra 2023 je bila končnim prejemnikom izplačana približno polovica prejetih sredstev. Vendar vse države članice niso predložile popolnih in doslednih informacij o tem, kje so trenutno sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Poleg tega opredelitev pojma „končni prejemnik“ dopušča različne možnosti razlage.

**VII** Komisija in tudi države članice so sprejele ukrepe za odpravo zamud, vendar je še prezgodaj za oceno, ali je njihov učinek pozitiven. Države članice so na primer predlagale spremembe svojih prvotnih načrtov za okrevanje in odpornost, Komisija pa je zagotovila smernice in podporo za lažje izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Vendar učinek sprememb teh načrtov še vedno ni viden, poleg tega pa nekatere države članice menijo, da je smernice težko uporabljati, ker so kompleksne in novost, ter da je nekatere njihove dele mogoče različno razlagati.

**VIII** Države članice so sprejele tudi ukrepe za povečanje svojih upravnih zmogljivosti, vendar težave, in sicer v zvezi z zaposlovanjem potrebnih uslužbencev, še vedno obstajajo. Komisija in tudi države članice so vzpostavile sisteme IT za spremljanje napredka pri izvajanju, vendar nacionalni sistemi dveh držav članic iz vzorca niso zagotavljali zadostnih informacij za pravočasno ugotavljanje zamud. Komisija je sicer spremljala napredek prek rednih stikov z državami članicami, vendar od njih ni sistematično zahtevala, naj zagotovijo informacije o ukrepih, sprejetih za odpravo zamud, o katerih so poročale države članice, čeprav mehanizem za okrevanje in odpornost izvaja z neposrednim upravljanjem in ima pri tem končno odgovornost.

**IX** Sodišče meni, da v drugi polovici izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost obstajajo tveganja za pravočasno črpanje sredstev in dokončanje ukrepov. Natančneje, veliko mejnikov in ciljev je treba še izpolniti, to pa bi lahko bilo težje, kot se je pričakovalo. Poleg tega bo prehod z reform na naložbe verjetno še povečal tveganje zamud.

**X** Sodišče je ugotovilo tudi, da izplačila sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost državam članicam ne odražajo nujno količine in pomena mejnikov in ciljev mehanizma. Poleg tega se razmerje med zneski, prejetimi v okviru mehanizma, ter doseganjem mejnikov in ciljev med državami članicami razlikuje. Ker uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost ne določa možnosti izterjave sredstev, povezanih z že doseženimi mejniki in cilji, če ukrepi niso dokončani, to pomeni tveganje, saj se lahko sredstva iz mehanizma izplačajo, ne da bi države članice dokončale zadevne ukrepe.

**XI** Sodišče na podlagi teh ugotovitev Komisiji priporoča, naj:

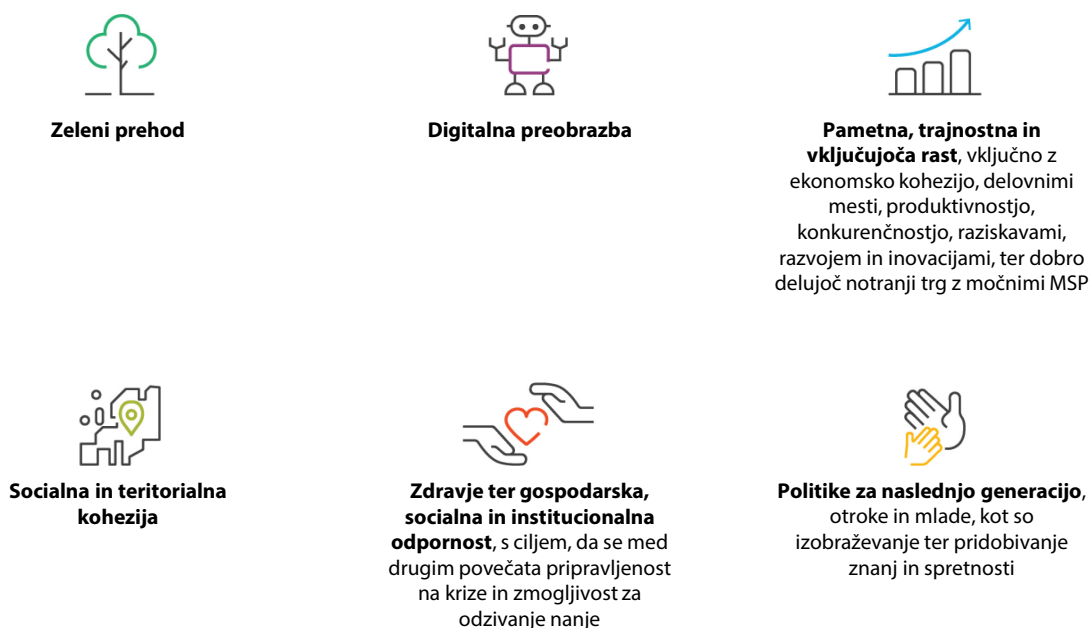
- zagotovi dosledno uporabo opredelitve pojma „končni prejemnik“,
- državam članicam zagotovi dodatne smernice in podporo,
- spremlja in zmanjša tveganje nedokončanja ukrepov in s tem povezanih finančnih posledic,
- okrepi zasnovo prihodnjih instrumentov, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, tako, da bo omogočala boljše črpanje sredstev.

# Uvod

**01** V odziv na pandemijo COVID-19 je bil vzpostavljen sklad za okrevanje NextGenerationEU v vrednosti več kot 800 milijard EUR (v tekočih cenah). Njegov osrednji del je mehanizem za okrevanje in odpornost (RRF)<sup>1</sup>, ki je začel delovati februarja 2021, s skupno maksimalno vrednostjo 723,8 milijarde EUR (v tekočih cenah).

**02** Področje uporabe mehanizma za okrevanje in odpornost, kot je opredeljeno v uredbi o mehanizmu<sup>2</sup>, zajema ukrepe (za naložbe ali reforme) v okviru šestih prednostnih področij ali stebrov, ponazorjenih na *sliki 1*. Z mehanizmom se financirajo reforme in naložbe v državah članicah, ki se izvajajo v obdobju od začetka pandemije februarja 2020 do avgusta 2026<sup>3</sup>.

## Slika 1 – Šest stebrov



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost).

<sup>2</sup> Člen 3 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>3</sup> Za primere reform in naložb, financiranih v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, glej [Posebno poročilo 21/2022](#): Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, Priloga IV.

**03** Namen mehanizma za okrevanje in odpornost je ublažiti gospodarske in socialne posledice pandemije COVID-19, za kar je bila nujna hitra uporaba sredstev, ter zagotoviti, da bodo gospodarstva in družbe držav članic bolj trajnostni, odporni in bolje pripravljeni na izzive in priložnosti zelenega in digitalnega prehoda. Cilja mehanizma sta zato dva: okrepiti okrevanje po pandemiji in izboljšati odpornost na prihodnje krize.

**04** Komisija ima končno odgovornost za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost, saj ga upravlja<sup>4</sup> neposredno, države članice kot upravičenke in posojilojemalci sredstev pa morajo zagotoviti, da se ukrepi v okviru mehanizma izvajajo v skladu z zadevno zakonodajo EU in držav članic.

**05** V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost lahko Komisija zagotovi finančno podporo v višini do **338,0 milijarde EUR v obliki nepovratnih sredstev in do 385,8 milijarde EUR v obliki posojil**<sup>5</sup>. Vsaka država članica je upravičena do določenega zneska podpore, ki se izračuna na podlagi formule („razdelitvenega ključa“) za nepovratna sredstva in zgornje meje za posojila<sup>6</sup>.

**06** Da bi lahko države članice izkoristile to podporo, so morale svoje **načrte za okrevanje in odpornost** predložiti Komisiji, ki jih je ocenila, Svet pa jih je nato odobril v obliki **izvedbenih sklepov Sveta**<sup>7</sup>. Komisija se je z vsako državo članico dogovorila o **operativni ureditvi**, vključno s podrobnostmi in tehničnimi vidiki izvajanja, kot so okviren časovni raspored plačila obrokov, dodatni vmesni koraki za doseg mejnikov in ciljev ter ureditve za zagotavljanje dostopa do zadevnih podatkov. V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost so določene tudi okoliščine (štirje primeri), v katerih lahko država članica spremeni svoj načrt za okrevanje in odpornost<sup>8</sup>:

- (1) če je najvišji finančni prispevek posodobljen<sup>9</sup>;
- (2) če mejnikov in ciljev zaradi objektivnih okoliščin ni več mogoče doseči;

---

<sup>4</sup> Člen 8 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>5</sup> Zneska ne vključujeta dodatnega financiranja iz načrta REPowerEU.

<sup>6</sup> Člen 11 in člen 14(5) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>7</sup> Člen 20 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>8</sup> Člen 21 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>9</sup> Dopis Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 30. junija 2022: [RRF: Update of the maximum financial contribution](#).



- (3) če država članica zaprosi za posojila;
- (4) ko država članica v svoj načrt za okrevanje in odpornost vključi svoje poglavje REPowerEU<sup>10</sup> v skladu z načrtom EU za energetski prehod.

V primeru sprememb se ustrezno spremenijo tudi izvedbeni sklep Sveta in operativne ureditve.

**07** Države članice so lahko za izvedbene sklepe Sveta, sprejete pred 31. decembrom 2021, zaprosile za izplačilo **predhodnega financiranja v višini 13 %** njihovih skupnih dodeljenih nepovratnih sredstev in po potrebi skupnih zneskov posojil<sup>11</sup>. Predhodno financiranje se nato sorazmerno odšteje (obračuna) od naknadnih plačil. Za načrt REPowerEU so lahko države članice prejele predhodno financiranje v višini do 20 % svojega dodatnega financiranja, če so bila odobrena njihova poglavja REPowerEU.

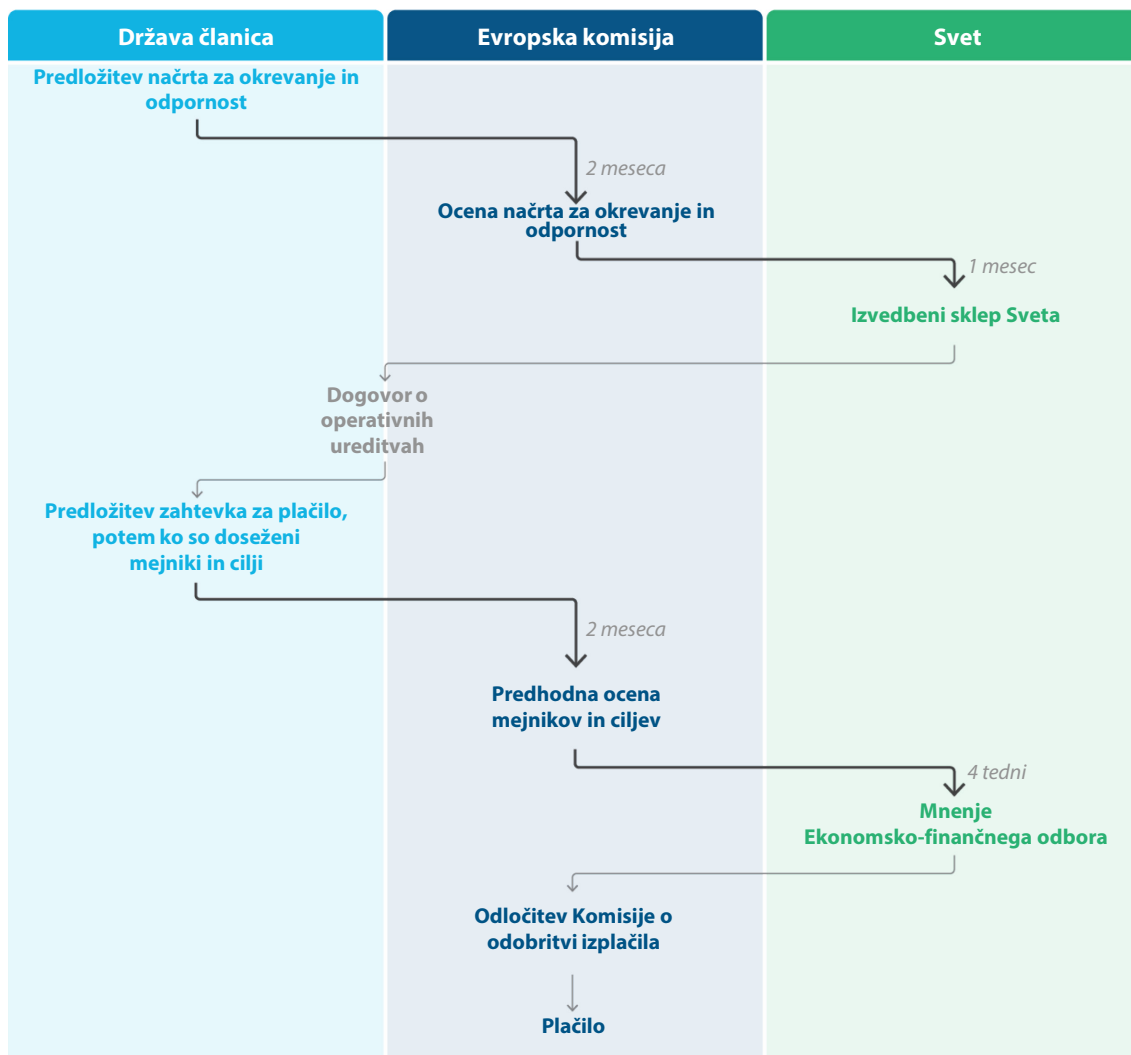
**08** Mehanizem za okrevanje in odpornost je instrument, ki temelji na „**financiranju, ki ni povezano s stroški**“, kar pomeni, da so vsa plačila, razen predhodnega financiranja, odvisna od tega, ali je država članica dosegla zadevne mejnike in cilje. Vrednost posameznega zahtevka za plačilo ne temelji na ocenjenih stroških za doseganje mejnikov in ciljev, vključenih v zahtevek. Na [sliki 2](#) so ponazorjeni koraki za vložitev zahtevkov za financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

---

<sup>10</sup> Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES.

<sup>11</sup> Člen 13 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

Slika 2 – Proces izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost



Vir: Evropsko računsko sodišče

**09** Države članice lahko vložijo do dva **zahtevka za plačilo** letno, in sicer po izpolnitvi z njima povezanih mejnikov in ciljev. Komisija ima nato na voljo dva meseca, da zahtevek za plačilo oceni in preveri zadovoljivo izpolnjevanje z njim povezanih mejnikov in ciljev. Po pozitivni oceni mora Ekonomsko-finančni odbor Sveta v štirih tednih dati mnenje, Komisija pa sprejme sklep po postopku komitologije – pregleda (v katerem sodeluje odbor predstavnikov vseh držav članic), s katerim odobri izplačilo sredstev<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Člen 24(2)–(5) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

## Obseg revizije in revizijski pristop

**10** Da bi mehanizem za okrevanje in odpornost dosegel svoj dvojni cilj, tj. okrevanje in odpornost<sup>13</sup>, je bistveno pravočasno črpanje sredstev. To pripomore k preprečevanju ozkih grl pri izvajanju ukrepov proti koncu obdobja izvajanja in tako zmanjšuje tveganje neučinkovite porabe sredstev in nepravilnosti.

**11** Ker **črpanje sredstev** v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ni jasno opredeljeno, ga Sodišče opredeljuje kot sredstva EU, ki jih Komisija izplača državam članicam. V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost so upravičenke države članice, Komisija pa sredstva izplača državi članici, ko ta zadovoljivo izpolni svoje mejnike in cilje. Da bi Sodišče pridobilo celovit pregled, je v tej reviziji preučilo tudi plačila končnim prejemnikom in predhodno financiranje.

**12** Sodišče je svojo oceno **pravočasnega črpanja sredstev** pripravilo na podlagi tega, ali so države članice predložile zahteve za plačilo v skladu z okvirnim časovnim razporedom, dogovorjenim v njihovih operativnih ureditvah. Poleg tega je ocenilo, ali obstajajo bistvena tveganja za dokončanje ukrepov v obdobju izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost (od februarja 2020 do avgusta 2026) in s tem za dolgoročno doseganje ciljev mehanizma za okrevanje in odpornost.

**13** Sodišče je to revizijo v svoj letni program dela vključilo zaradi pomembnosti porabe iz mehanizma za okrevanje in odpornost in ker je to nov model financiranja. Revizija zajema obdobje od začetka mehanizma za okrevanje in odpornost februarja 2021 do konca leta 2023. Tako je lahko Sodišče ocenilo stanje in napredek pri izvajanju ukrepov v prvi polovici obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost ter odkrilo vzroke za težave in tveganja za pravočasno črpanje sredstev s strani držav članic in na koncu za dokončanje ukrepov.

**14** Preučilo je zasnovo in izvajanje mehanizma, da bi ocenilo, ali:

- o so bila sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost izplačana, kot je bilo načrtovano,

---

<sup>13</sup> Člen 4(1) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

- o je bilo z ukrepi, ki so jih sprejele države članice in Komisija, zagotovljeno, da so se sredstva črpala, kot je bilo načrtovano,
- o v drugi polovici izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost obstajajo neizbežna tveganja v zvezi s črpanjem sredstev in dokončanjem ukrepov.

## 15 Revizijsko delo Sodišča je vključevalo:

- o preglede dokumentacije in drugih publikacij ter informacij, pomembnih za črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost,
- o pregled in analizo ocen Komisije o načrtih za okrevanje in odpornost ter zahtevkih za plačila za štiri države članice v vzorcu Sodišča (Španija, Italija, Slovaška in Romunija), ki so bile izbrane na podlagi njihovega napredka pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost, pomembnosti sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so jim bila dodeljena, in povečanja njihovih dodeljenih sredstev EU v primerjavi z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2014–2020,
- o obiske na kraju samem v državah članicah v vzorcu,
- o razgovore z organi, pristojnimi za izvajanje in usklajevanje dejavnosti mehanizma za okrevanje in odpornost, za vzorec štirih držav članic,
- o razgovore z uslužbenci Komisije, predvsem iz projektne skupine za okrevanje in odpornost ter Generalnega direktorata za ekonomske in finančne zadeve,
- o analizo napredka pri 42 naložbenih ukrepih v štirih državah članicah v vzorcu, izbranih na podlagi njihove pomembnosti s finančnega vidika in naprednejše faze izvajanja,
- o ankete, ki so bile poslane usklajevalnim in izvajalskim organom mehanizma za okrevanje in odpornost ter revizijskim organom, da bi ti potrdili revizijsko delo Sodišča o tem, kako zasnova in izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost vplivata na pravočasno črpanje sredstev (glej *Prilogo I*),
- o pregled s tem povezanih poročil vrhovnih revizijskih institucij držav članic,
- o razgovore z usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost vseh držav članic, da bi se zagotovilo enotno razumevanje in kakovost zagotovljenih informacij v zvezi z lokacijo sredstev in končnimi prejemniki.

**16** Med revizijo Sodišča so vse države članice predložile zahteve za spremembe svojih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jih je Komisija ocenila in nato odobril Svet. Kar zadeva države članice v vzorcu Sodišča, so bili, kadar je bilo primerno, upoštevani rezultati postopka spremembe načrta za okrevanje in odpornost glede črpanja sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Da pa bi se omogočila primerljivost podatkov, predhodno financiranje v okviru načrta REPowerEU, izplačano nekaterim državam članicam do konca leta 2023, ni bilo zajeto v obseg te revizije. Sodišče v tej reviziji ni ocenilo, ali se z reformami in naložbami mehanizma za okrevanje in odpornost dosegajo načrtovani rezultati.

## Opažanja

**Predhodno financiranje je na začetku olajšalo izplačilo sredstev, vendar pri črpanju sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost prihaja do zamud in ni nujno, da so sredstva dosegla končne prejemnike**

**17** Sodišče je ocenilo izplačilo sredstev s strani Komisije, pri čemer je upoštevalo zahteve za plačilo, predložene do konca leta 2023. Ocena je temeljila na podatkih iz začetnih operativnih ureditev, preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija, ter drugih zadevnih dokumentih.

**Predhodno financiranje je na začetku olajšalo izplačilo sredstev**

**18** V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost so bile države članice, katerih izvedbeni sklepi Sveta so bili sprejeti pred 31. decembrom 2021, upravičene do predhodnega financiranja v višini do 13 % njihovega skupnega finančnega prispevka.

**19** Predhodno financiranje je sprva omogočilo, da je bilo hitro na voljo več sredstev, in je bilo zato skladno s ciljem odzivanje na krize, določenem v mehanizmu za okrevanje in odpornost. Do konca leta 2023, tj. skoraj na polovici obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, je Komisija državam članicam izplačala skupaj približno 213 milijard EUR (139 milijard EUR nepovratnih sredstev in 74 milijard EUR posojil), vključno s 56,5 milijarde EUR v obliki predhodnega financiranja<sup>14</sup>.

**20** Predhodno financiranje ni odvisno od izpolnjevanja mejnikov in ciljev v času plačila, vendar je kljub temu posredno povezano z njihovim izpolnjevanjem, če je sorazmerno obračunano pri poznejših plačilih. Do konca leta 2023 je bilo obračunanih približno 25,6 milijarde EUR ali 45 % plačanega predhodnega financiranja.

---

<sup>14</sup> Evropska komisija, [preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti – izplačila](#), stanje na dan 1. februarja 2024, pri čemer niso upoštevana izplačila, povezana z načrtom REPowerEU.

## Sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost se črpajo, vendar na splošno prihaja do zamud

**21** Komisija se je v skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost<sup>15</sup> z državami članicami dogovorila o časovnem razporedu za predložitev zahtevkov za plačilo, ki je naveden v njihovih operativnih ureditvah. Ti časovni razporedi so sicer okvirni, vendar določajo predviden časovni načrt izvajanja v posamezni državi članici in tako pripomorejo k odkrivanju zamud ter s tem povezanih težav in tveganj pri izvajanju mehanizma. Zato so podlaga za oceno Sodišča o tem, ali so pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost zamude.

**22** Napredek pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost se med državami članicami razlikuje. Na [sliki 3](#) je pregled stanja konec leta 2023.

---

<sup>15</sup> Člen 20(6) in uvodna izjava 70 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

**Slika 3 — Napredek pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost konec leta 2023**

● nepovratna sredstva  
○ posojila

	Sprejetje prvotnega načrta za okrevanje in odpornost / izvedbenega sklepa Sveta	Izplačilo predhodnega financiranja	Podpisane operativne ureditve	Število predloženih zahtevkov za plačilo	Število prejetih plačil
Avstrija	☑	☑	☑	●	●
Belgija	☑	☑	☑	●	
Bolgarija	☑		☑	●●	●
Hrvaška	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Ciper	☑	☑	☑	●●	●
Češka	☑	☑	☑	●●●	●
Danska	☑	☑	☑	●●	●
Estonija	☑	☑	☑	●●	●●
Finska	☑	☑	☑	●	
Francija	☑	☑	☑	●●	●●
Nemčija	☑	☑	☑	●	●
Grčija	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Madžarska	☑				
Irska	☑		☑	●	
Italija	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Latvija	☑	☑	☑	●●	●
Litva	☑	☑	☑	●●	●
Luksemburg	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Nizozemska	☑				
Poljska	☑		☑	● ○	
Portugalska	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Romunija	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovaška	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slovenija	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Španija	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Švedska	☑		☑		

*Opomba:* Vključeni so le podatki v zvezi s prvotnimi načrti za okrevanje in odpornost, zato niso upoštevane odobrene spremembe in plačano predhodno financiranje REPowerEU do konca leta 2023, ki ne spadajo v obseg te revizije.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija



**23** Sodišče ugotavlja, da do konca leta 2023, tj. skoraj tri leta po začetku izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost in po skoraj polovici obdobja izvajanja, sedem držav članic ni prejelo nobenih sredstev za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev:

- o dve državi članici (Madžarska in Nizozemska) nista podpisali operativnih dogovorov in zato nista mogli predložiti zahtevkov za plačilo ali prejeti sredstev iz mehanizma,
- o ena država članica (Švedska) je podpisala operativne dogovore, vendar ni predložila nobenih zahtevkov za plačilo,
- o štiri države članice (Belgija, Finska, Irska in Poljska) so predložile zahtevke za plačilo, vendar niso prejele ustreznih sredstev, saj so bili njihovi zahtevki ob koncu leta 2023 še vedno v postopku ocenjevanja.

**24** Od 104 zahtevkov za plačilo nepovratnih sredstev in posojil, ki jih je bilo okvirno treba predložiti do konca leta 2023, jih je bilo do navedenega datuma predloženih 73 (70 %), pri čemer so bile med državami članicami velike razlike (*slika 4*). Kar zadeva financiranje, so države članice predložile zahtevke za plačila v vrednosti 228 milijard EUR namesto prvotno načrtovanih 273 milijard EUR, kar je približno 16 % manj. Od tega zneska je bilo približno 182 milijard EUR izplačanih državam članicam za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev do konca leta 2023, kar vključuje tudi že obračunane zneske predhodnega financiranja.

**Slika 4 – Delež zahtevkov za plačila, predloženih do konca leta 2023, v primerjavi z okvirnimi časovnimi razporedi iz operativnih ureditev**

Hrvaška	100 %
Češka	100 %
Danska	100 %
Nemčija	100 %
Italija	100 %
Latvija	100 %
Malta	100 %
Portugalska	100 %
Slovaška	100 %
Španija	80 %
Romunija	75 %
Grčija	75 %
<b>EU27</b>	<b>70 %</b>
Estonija	67 %
Francija	67 %
Litva	67 %
Bolgarija	67 %
Luksemburg	50 %
Slovenija	50 %
Irska	50 %
Avstrija	50 %
Finska	50 %
Ciper	40 %
Poljska	25 %
Belgija	25 %
Švedska	0 %
Madžarska	0 %
Nizozemska	0 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi operativnih ureditev in preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija

**25** Sodišče ugotavlja, da so skoraj vse države članice imele zamude pri predložitvi zahtevkov za plačilo v primerjavi z okvirnimi časovnimi rasporedi, navedenimi v njihovih operativnih ureditvah (*slika 5*). Zamude se močno razlikujejo, ne le po številu zahtevkov za plačilo, predloženih z zamudo, ki sega od enega (Finska in Irska) do šestih (Poljska, Romunija, Slovenija), temveč tudi po dolžini zamude, ki sega od enega (Ciper, prvo plačilo) do 12 mesecev (Estonija, prvo plačilo).

## Slika 5 – Zamude pri predložitvi zahtevkov za plačilo v primerjavi z okvirnim časovnim razporedom



*Opomba:* Tabela ne vključuje Madžarske in Nizozemske, saj v obdobju revizije Sodišča nista podpisali operativnih dogovorov in zato do konca leta 2023 nista mogli predložiti zahtevka za plačilo. Novejše informacije o napredku pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost so na voljo v preglednici kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija. Slika vključuje le podatke v zvezi s prvotnimi načrti za okrevanje in odpornost, zato niso upoštevane odobrene spremembe do konca leta 2023, ki ne spadajo v obseg te revizije.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi operativnih ureditev in preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija

**26** Na *sliki 5* je prikazan tudi trend glede pravočasnosti zahtevkov za plačilo, saj so z napredovanjem izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost postale pogostejše. Medtem ko je bilo za prvo plačilo pravočasno predloženih 56 % (18 od 32) zahtevkov, se je ta delež za drugi zahtevek za plačilo zmanjšal na 27 % (8 od 30) in za tretji na 9,5 % (2 od 21). Vendar Sodišče ugotavlja, da se pravočasnost predložitve zahtevkov države članice za plačilo lahko oceni šele po sprejetju njenih operativnih ureditev, saj te vključujejo okvirni časovni raspored zahtevkov za plačilo. Zato se lahko zdi, da pri neki državi ni zamud (na primer pri Nemčiji), ker je svoje operativne ureditve podpisala pozneje in ne nujno zato, ker je napredovala pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost. Za pregled časa, potrebnega za zadevne ocene, glej *Prilogo II*.

**27** Poleg tega morajo države članice dvakrat letno poročati o napredku pri izvajanju svojih načrtov za okrevanje in odpornost<sup>16</sup>. To polletno poročanje poteka v okviru evropskega semestra in vključuje podatke, ki jih sporočijo države članice same in se nanašajo na napredek pri doseganju mejnikov in ciljev z rokom za doseg v preteklosti ali v naslednjih 12 mesecih. Analiza Sodišča o zadnjih dveh polletnih poročilih, ki so jih predložile države članice, kaže, da se je delež mejnikov in ciljev, ki niso bili pravočasno doseženi, povečal, medtem ko je delež prihodnjih mejnikov, pri katerih so zamude, ostal nespremenjen:

- v poročilu iz aprila 2023 približno 18 % mejnikov in ciljev, ki naj bi bili doseženi, ni bilo doseženih. Ta delež se je v poročilu, predloženem oktobra 2023, povečal na 24 %,
- za prihodnje mejnike in cilje (ki naj bi bili doseženi v 12 mesecih po datumu poročanja) je delež mejnikov in ciljev, za katere so bile sporočene zamude, v poročilih iz aprila 2023 in tudi oktobra 2023 ostal nespremenjen in je znašal 16 %.

## K zamudam prispeva več dejavnikov

**28** Eden od ciljev te revizije je bil ugotoviti razloge za zamude pri črpanju sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Sodišče je zato med revizijskimi obiski na kraju samem z nacionalnimi organi razpravljalo o razlogih za zamude in analiziralo vzorec 42 naložb v štirih državah članicah v vzorcu, da bi ocenilo, kateri razlogi prispevajo k zamudam, kadar je bilo to ustrezno. V anketo, opravljeno med usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost, je vključilo tudi vprašanje o dejavnikih, ki prispevajo k zamudam pri črpanju sredstev.

---

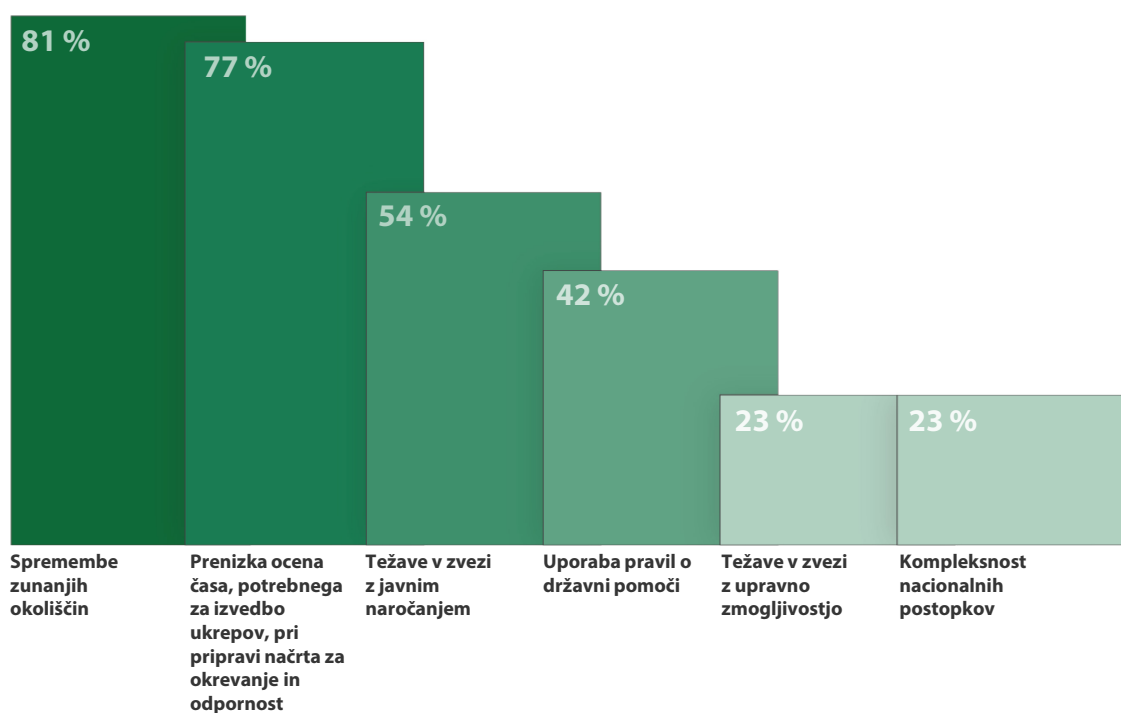
<sup>16</sup> Člen 27 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

**29** Sodišče je v analizi odkrilo več razlogov za zamude pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost:

- o spremembe zunanjih okoliščin, kot so povečana inflacija in pomanjkanje ponudbe, pa tudi spremembe političnih razmer v državi članici za reforme,
- o ukrepi, ki so glede na časovni okvir mehanizma za okrevanje in odpornost neustrezni, in prenizka ocena časa, potrebnega za njihovo izvedbo (zaradi pravil o javnem naročanju in državni pomoči),
- o izvedbena pravila in negotovosti glede njihove uporabe (smernice o načelu, da se ne škoduje bistveno, ter zadovoljivem izpolnjevanju mejnikov in ciljev),
- o težave v zvezi z upravno zmogljivostjo in kompleksnimi pravili na nacionalni ravni.

**30** Sodišče je ugotovilo, da se razlogi za zamude pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost razlikujejo med državami članicami in tudi med reformami in naložbami. Odgovori na anketo Sodišča kažejo najpogostejše dejavnike, ki prispevajo k zamudam pri črpanju sredstev (glej [slika 6](#)).

**Slika 6 – Pogostost razlogov za zamude pri doseganju mejnikov in ciljev**



*Opomba:* Anketiranci so lahko izbrali več možnosti, navedenih v anketi, in/ali navedli dodatne razloge ter tako dali več odgovorov.

*Vir:* anketa, ki jo je Evropsko računsko sodišče opravilo med usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost

## Spremembe zunanjih okoliščin

**31** V smernicah Komisije je navedeno, da je pomembno, da mejniki in cilji ostanejo pod nadzorom države članice in niso odvisni od zunanjih dejavnikov, kot so makroekonomski obeti in razvoj trga dela<sup>17</sup>.

**32** Od začetka mehanizma za okrevanje in odpornost v začetku leta 2021 so se geopolitične razmere bistveno spremenile, zlasti z vojno agresijo proti Ukrajini, ki se je začela februarja 2022 ter sprožila inflacijo in rekordne cene energije v EU.

**33** Takega razvoja dogodkov in njihovih učinkov (kot je manjše zanimanje prijaviteljev za nekatere razpise za zbiranje predlogov) ob predložitvi načrtov za okrevanje in odpornost ni bilo mogoče predvideti. Kljub temu pomenijo tveganje za pravočasno doseg nekaterih mejnikov in ciljev ter s tem za izvajanje ukrepov ali pa so že negativno vplivali nanjo (za primere iz vzorca ukrepov glej [okvir 1](#)).

### Okvir 1

#### Primeri ukrepov, pri katerih so težave zaradi zunanjih okoliščin

V Španiji je bila pri dosegu vmesnega cilja, v okviru katerega je bilo treba do konca leta 2023 prenoviti 231 000 stanovanjskih stavb, zamuda, ker je bilo zaradi inflacije in zlasti velikega zvišanja cen surovin povpraševanje po prenovitvenih delih manjše, kot se je prej pričakovalo. Španija je zato med postopkom za spremembo svojega načrta za okrevanje in odpornost predlagala, da se rok za doseg vmesnega cilja odloži za eno leto in da se skupno število prenov, ki jih je treba dokončati v okviru ukrepa, zmanjša s 510 000 na 410 000. Komisija je po oceni sprejela oba predloga.

V Italiji je bila dosega cilja obvestil o oddaji vseh javnih naročil za izgradnjo 2 500 hitrih polnilnih postaj za električna vozila do drugega četrletja leta 2023 odložena, saj za en del ukrepa ni bilo vlog. Razlog za to je bilo predvsem pomanjkanje surovin. Italija je nato predlagala odlog tega dela ukrepa, kar je Komisija sprejela.

<sup>17</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 34.

## Časovni okvir mehanizma za okrevanje in odpornost in prenizka ocena časa, potrebnega za izvajanje ukrepov

**34** V smernicah Komisije<sup>18</sup> so bile države članice pozvane, naj v svojih načrtih za okrevanje in odpornost opišejo, ali obstaja nabor zrelih projektov oziroma kateri ukrepi bi bili potrebni za njegovo oblikovanje. To je bilo treba storiti tako za načrt za okrevanje in odpornost kot celoto kot za posamezne komponente, da se določi jasen potek izvajanja, lažje ugotovi, kje bi bila tehnična podpora koristna, in da se zagotovi črpanje sredstev.

**35** Sodišče je preučilo, ali so načrti za okrevanje in odpornost štirih držav članic v vzorcu vključevali informacije o obstoju zrelega nabora projektov. Poleg tega je Sodišče ocenilo, ali pri črpanju sredstev obstajajo kakršne koli težave, zaradi katerih projekti na začetku mehanizma za okrevanje in odpornost niso bili dovolj zreli ali so bili glede na časovni okvir mehanizma na splošno neustrezni.

**36** Nacionalni organi so med razgovori s Sodiščem navedli, da ni bilo jasno, katere informacije ali raven podrobnosti o zrelosti naborov projektov je bilo treba vključiti v načrte za okrevanje in odpornost, saj v smernicah Komisije to ni bilo določeno. V načrtih za okrevanje in odpornost držav članic v vzorcu so bili taki opisi omejeni na primer na:

- za Španijo: tri od desetih izbranih ukrepov, pri čemer je bilo treba upoštevati le, da bo zrelost merilo za izbiro projektov,
- za Italijo: pet od desetih izbranih ukrepov, pri čemer je bilo navedeno le, da so bili izbrani na podlagi smernic Komisije za prednostno razvrščanje zrelih projektov.

**37** Nacionalni organi so v razpravah s Sodiščem poudarili, da se je izkazalo, da so nekateri ukrepi, vključeni v njihove načrte za okrevanje in odpornost, glede na časovni okvir mehanizma za okrevanje in odpornost neustrezni. To velja zlasti za inovativne projekte, ki jih je po definiciji težje načrtovati in za katere je bolj verjetno, da bodo pri njihovem izvajanju ovire (za primer iz vzorca ukrepov glej [okvir 2](#)). Sodišče je v svojem mnenju o predlogu za spremembo uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost zaradi upoštevanja poglavij REPowerEU ugotovilo, da nekaterih ukrepov REPowerEU,

---

<sup>18</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 43 in 45.



zlasti tistih, ki obravnavajo dolgoročne cilje, morda ne bo mogoče izvesti v časovnem okviru mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>19</sup>.

## Okvir 2

### Primeri ukrepov, pri katerih so težave, ker so glede na časovni okvir mehanizma za okrevanje in odpornost neustrezni

Romunski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval naložbo za izgradnjo distribucijskega omrežja, primerne za vodik. Vendar so romunski organi med obiskom Sodišča izrazili pomisleke, da naložba ne ustreza dovolj časovnemu okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Med glavnimi razlogi za to naj bi bili njena inovativnost in negotovosti v zvezi s pravnim in operativnim okvirom ter različna tveganja pri izvajanju, povezana s tehničnimi vprašanji. V času revizije Sodišča pri tej naložbi ni bilo napredka, romunski organi pa so predlagali črtanje podukrepa za izgradnjo distribucijskega omrežja za obnovljive pline iz načrta za okrevanje in odpornost, kar je Komisija sprejela.

Italijanski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval naložbo za razvoj infrastrukture za proizvodnjo električne energije na morju, vključno s eksperimentalnimi tehnologijami, ki uporabljajo tokove in gibanje valov za proizvodnjo čiste energije. Po javnih posvetovanjih in nadaljnjih preiskavah italijanskih organov se je izkazalo, da postopek odobritve za projekte, za katere se uporablja ukrep, ni bil združljiv z obdobjem izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Italijanski organi so zato predlagali črtanje ukrepa iz načrta za okrevanje in odpornost, kar je Komisija po svoji oceni sprejela.

### Težave v zvezi z javnim naročanjem in uporabo pravil o državni pomoči

**38** Nacionalni organi so kot razlog za izvajanje projektov, ki je bilo daljše od pričakovanega, pogosto navedli javno naročanje in skladnost s pravili o državni pomoči. Nobeden od teh dejavnikov ni nov ali specifičen za mehanizem za okrevanje in odpornost. To pomeni, da vzrok za te zamude niso pravila sama, temveč prenizka ocena časa, potrebnega za njihovo uporabo pri izbiri ukrepov, ki jih je treba vključiti v načrte za okrevanje in odpornost.

<sup>19</sup> Mnenje 04/2022 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi Uredbe (EU) 2021/1060, Uredbe (EU) 2021/2115, Direktive 2003/87/ES in Sklepa (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], odstavki 7 in 12–14.

**39** Javno naročanje je bilo eno od področij, na katera so v obdobju od priprave načrtov za okrevanje in odpornost vplivale spremembe gospodarskega okolja. Zlasti zaradi zvišanja cen in pomanjkanja ponudbe je bilo treba postopke javnega naročanja prilagoditi ali pa so bili ti za nekatere ukrepe iz vzorca Sodišča neuspešni.

**40** Glede državne pomoči je v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost poudarjeno, da se uporabljajo pravila o državni pomoči in da bi morale države članice zagotoviti, da so vse reforme in naložbe, vključene v načrte za okrevanje in odpornost, skladne s pravili EU o državni pomoči in da se pri njih upoštevajo vsi postopki za državno pomoč<sup>20</sup>. Komisija je objavila predloge z navodili, da bi pomagala državam članicam pri zasnovi elementov državne pomoči v njihovih načrtih za okrevanje in odpornost ter zagotovila smernice o povezanih vidikih vrst naložb, za katere se pričakuje, da bodo večini od njih skupne<sup>21</sup>.

**41** Kljub temu se je izkazalo, da sta zasnova in pridobitev odobritve za sheme državne pomoči zamudna, organi držav članic pa so pogosto prenizko ocenili trajanje postopkov s Komisijo, ko so ukrepe vključili v svoje načrte za okrevanje in odpornost (za primer iz vzorca ukrepov glej [okvir 3](#)).

---

<sup>20</sup> Uvodna izjava 8 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

<sup>21</sup> Evropska komisija, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

### Okvir 3

#### Primer ukrepa, pri katerem so težave, povezane z javnim naročanjem in državno pomočjo

Romunski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval naložbo za postavitve obratov za proizvodnjo/sestavljanje/recikliranje baterij ter fotovoltaičnih celic in panelov. Prvi mejnik, ki naj bi bil dosežen v tretjem četrtletju 2022, je bil podpis zadevnih pogodb. Vendar je bil dosežen šele z več kot osemmesečno zamudo.

Romunski organi so maja 2022 začeli postopek pred prigravitvijo za shemo državne pomoči, ki je trajal sedem mesecev. Zato je bila shema državne pomoči Komisiji uradno priglašena šele decembra 2022. Organi so januarja 2023 objavili razpis za zbiranje predlogov za naložbo, ki je vključeval klavzulo o začasni prekinitvi, saj shema državne pomoči še ni bila vzpostavljena, in enkrat podaljšali rok za predložitev vlog. Shema je bila odobrena šele februarja 2023. Razprave Sodišča z romunskimi organi so pokazale, da je bila zaradi negotovosti glede veljavnosti sheme državne pomoči stopnja odziva manjša.

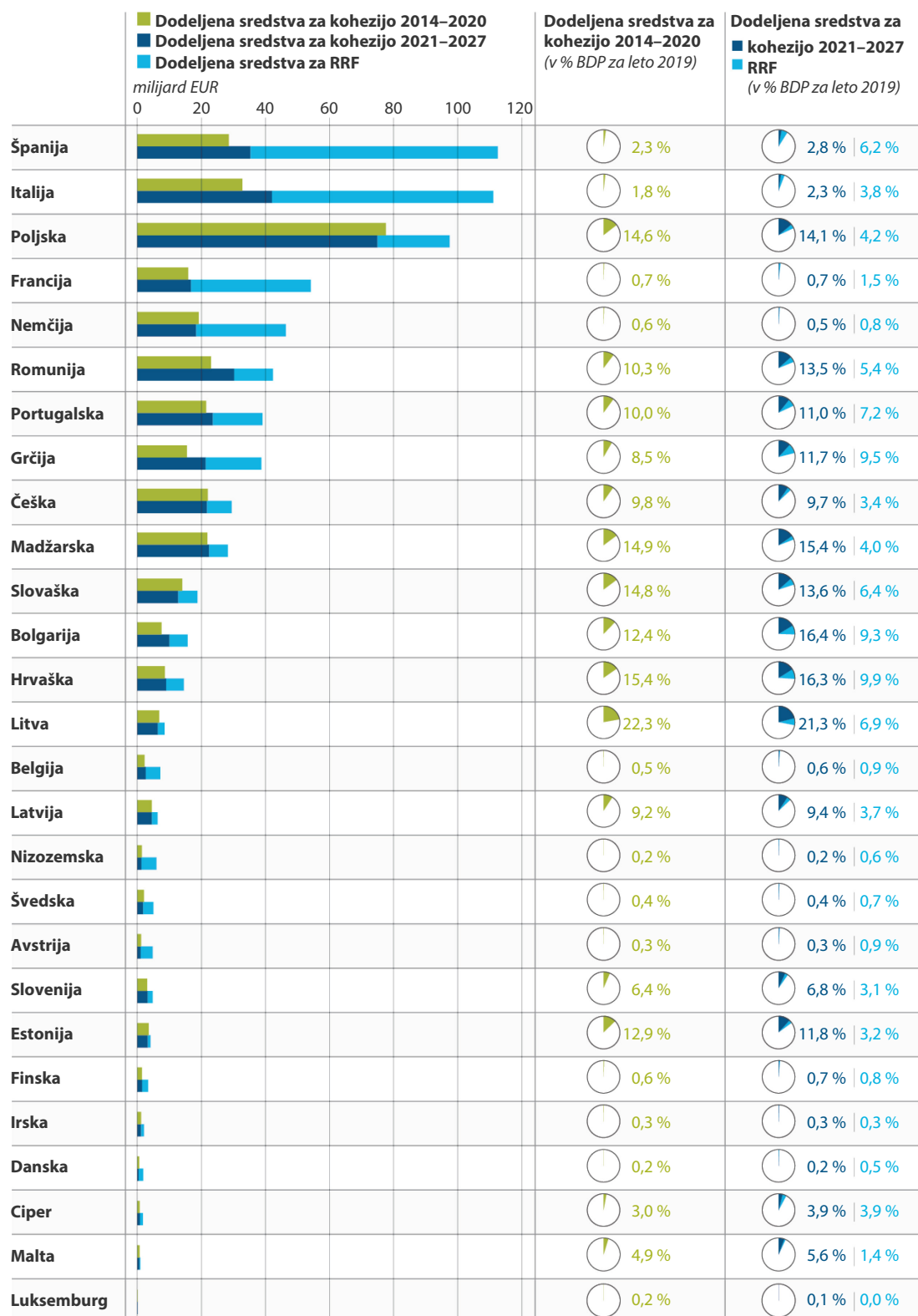
#### Težave v zvezi z upravno zmogljivostjo

**42** Komisija je navedla<sup>22</sup>, da je bistveno, da države članice izboljšajo svoje upravne zmogljivosti, da bi lahko pridobile gospodarske in socialne koristi mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU ter prispevale k povečanju črpanja sredstev. Sodišče je zato preučilo, ali zneski, ki so na voljo nacionalnim upravam za porabo v tekočem finančnem obdobju, lahko pomenijo tveganje za črpanje sredstev.

**43** Sodišče ugotavlja, da so se zaradi izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost v nekaterih državah članicah zneski, ki jih je treba porabiti, znatno povečali, saj je 14 držav za obdobje 2021–2027 prejelo vsaj dvakrat več sredstev kot za obdobje 2014–2020 (glej [sliko 7](#)).

<sup>22</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 45.

**Slika 7 – Primerjava sredstev, dodeljenih državam članicam v obdobjih 2014–2020 in 2021–2027 – kohezija in mehanizem za okrevanje in odpornost**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz dokumentov Komisije (*The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU in RRF: Update of the maximum financial contribution*), Evropskega parlamenta in Eurostata.

**44** Poleg tega je Sodišče v svojih prejšnjih publikacijah ugotovilo:

- o za tiste države članice, v katerih so kohezijska sredstva že pomenila znaten delež javnih naložb<sup>23</sup>, bi bilo črpanje znatno več sredstev EU v obdobju 2021–2027 z uvedbo mehanizma za okrevanje in odpornost še posebej zahtevno<sup>24</sup>,
- o vzporedno in zapoznelo izvajanje več instrumentov povečuje tveganje, da bodo države članice prikrajšane pri financiranju<sup>25</sup>,
- o nekaj držav članic, ki imajo v sedanjem programskem obdobju najnižjo stopnjo črpanja sredstev, bo verjetno prejelo znatno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>26</sup>,
- o sistemi spremljanja ali izvajalski organi za mehanizem za okrevanje in odpornost v času, ko so bili načrti za okrevanje in odpornost odobreni, delno še niso bili vzpostavljeni, kar je pomenilo omejitev za oceno Komisije o njihovi upravni zmogljivosti<sup>27</sup>.

**45** Poleg tega je 57 % usklajevalnih organov mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jih je Sodišče anketiralo, menilo, da je verjetno ali zelo verjetno, da bo črpanje sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost poleg drugih skladov EU v obdobju 2021–2027 težavno. Komisija je v vmesni oceni poročala tudi o tem, da so imele nekatere države članice težave s povečanjem delovne obremenitve od začetka mehanizma za okrevanje in odpornost ter da si je zato treba še naprej prizadevati za izboljšanje nacionalnih upravnih zmogljivosti<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Bolgarija, Estonija, Hrvaška, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška.

<sup>24</sup> [Pregled 01/2023](#): Financiranje EU v okviru kohezijske politike ter mehanizma za okrevanje in odpornost: primerjalna analiza, odstavek 53.

<sup>25</sup> [Letna poročila v zvezi s proračunskim letom 2022](#), poglavje 2: Upravljanje proračuna in finančno poslovanje, odstavek 2.65.

<sup>26</sup> [Mnenje 06/2020](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost (COM(2020) 408), odstavek 32.

<sup>27</sup> [Posebno poročilo 21/2022](#): Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, odstavki 98–105.

<sup>28</sup> Evropska komisija, [Krepitev EU z ambicioznimi reformami in naložbami \(COM\(2024\) 82 final\)](#), str. 15.

**46** Vendar pa težave, povezane z upravno zmogljivostjo, ne vplivajo na vse države članice enako: približno tretjina anketiranih usklajevalnih organov je menila, da to ni zaskrbljujoče. To velja zlasti za države članice, katerih sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost so bila majhna glede na njihov BDP in/ali financiranje v okviru drugih instrumentov financiranja EU. Drug v anketi naveden razlog za to, da upravna zmogljivost ni bila obravnavana kot zaskrbljujoča, je bil, da so zadevne države članice vzpostavile posebne strukture (npr. namenske enote za mehanizem za okrevanje in odpornost v okviru nacionalnih organov), da bi olajšale izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost.

### **Negotovost glede uporabe posebnih pravil za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost**

**47** Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost vključuje sklop posebnih pravil za njeno izvajanje:

- o z mehanizmom za okrevanje in odpornost bi bilo treba podpirati le ukrepe, ki so skladni z **načelom, da se ne škoduje bistveno**<sup>29</sup>. Mehanizem je prvi instrument, pri katerem je pogoj za financiranje načelo, da se ne škoduje bistveno. V uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost je tudi določeno, da bi morala Komisija zagotoviti tehnične smernice o tem, kako bi bilo treba načelo, da se ne škoduje bistveno, v okviru mehanizma uporabljati<sup>30</sup>,
- o Komisija mora najpozneje v dveh mesecih od prejema zahtevka oceniti, ali so bili zadevni **mejniki in cilji** iz izvedbenega sklepa Sveta **zadovoljivo izpolnjeni**. Pri tej oceni bi bilo treba upoštevati tudi dodatne podrobnosti v okviru operativnih ureditev<sup>31</sup>.

**48** Organi držav članic so med razpravami s Sodiščem uporabo različnih izvedbenih pravil in negotovost glede njihove uporabe opredelili kot eno od težav, ki vplivajo na pravočasno doseganje mejnikov in ciljev ter s tem na črpanje sredstev.

---

<sup>29</sup> Člen 5 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>30</sup> Evropska komisija, Tehnične smernice za uporabo „načela, da se ne škoduje bistveno“ v skladu z uredbo o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, (2021/C 58/01).

<sup>31</sup> Člen 24(3) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

**49** Komisija je sicer v neformalnih razpravah zagotovila tehnične smernice in dodatne informacije, vendar je bila uporaba načela, da se ne škoduje bistveno, vseeno nekaj novega, zato so nacionalni organi menili, da so ustrezne določbe zahtevne.

**50** Komisija je začasno prekinila ocenjevanje zahtevkov za plačilo, da bi od držav članic v vzorcu po potrebi zahtevala dodatne informacije o izpolnjevanju mejnikov in ciljev. Vzorec ukrepov, ki ga je izbralo Sodišče, kaže, da so si Komisija in nekatere države članice različno razlagale, kaj je „zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev“. Za razjasnitev teh razlik so bili potrebni dodatne razprave in čas.

**51** Komisija je sicer za vsak primer posebej na dvostranski ravni pojasnila zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev, vendar so bila pisna navodila izdana šele februarja 2023<sup>32</sup>. Kljub temu anketa Sodišča kaže, da se 65 % usklajevalnih organov mehanizma za okrevanje in odpornost v državah članicah strinja ali močno strinja, da opredelitev „zadovoljivega izpolnjevanja“ pomeni tveganje za pravočasno črpanje sredstev (glej *Prilogo I*).

**52** V *okviru 4* so primeri ukrepov iz vzorca Sodišča, pri katerih so težave, povezane s posebnimi pravili za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost in negotovostjo glede njihove uporabe.

---

<sup>32</sup> Evropska komisija, Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih – Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU, Priloga I (COM(2023) 99 final).

## Okvir 4

### **Primer ukrepov, pri katerih so težave, povezane s posebnimi pravili za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost in negotovostjo glede njihove uporabe**

#### Načelo, da se ne škoduje bistveno

Načrt Italije za okrevanje in odpornost je vključeval naložbo za izgradnjo določenega števila kilometrov infrastrukture javnega prevoza na določenih metropolitanskih območjih. Italijanski organi so med revizijo izrazili pomisleke glede pravočasne izpolnitve ukrepa, eden od razlogov pa je bil, da pri enem od projektov ni bilo mogoče upoštevati načela, da se ne škoduje bistveno, saj se je projekt izvajal na vulkanskem območju. Na koncu so organi zahtevali, da se za oddajo naročila ukrep spremeni tako, da se črtajo specifični sklici na eno od lokacij, na katerih bo infrastruktura zgrajena, in da se prvotni cilj zamenja z mejnikom. Komisija je predlog sprejela.

#### Zadovoljivo izpolnjevanjem mejnikov in ciljev

Romunski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval naložbo za razvoj soproizvodnje toplote in električne energije v sistemih daljinskega ogrevanja z nameščeno zmogljivostjo za proizvodnjo električne energije v višini vsaj 300 megavatov (MW). Začetni mejnik za ta ukrep je bil podpis pogodb, ki mu je sledil cilj operacionalizacije zmogljivosti 300 MW.

Po predložitvi prvega sklopa pogodb je Komisija izrazila pomisleke, ali so te veljavne in ali zadostujejo za kritje cilja 300 MW. Nato so romunski organi predložili dodatne pogodbe, ki naj bi pokrivalo skupno zmogljivost 349 MW. Trdili so tudi, da so na njihovo začetno razumevanje mejnika vplivale nekatere neskladnosti med angleško in romunsko različico izvedbenih sklepov Sveta ter operativnimi ureditvami.

Zaradi tega je postopek ocene trajal šest mesecev, Komisija pa je nato ugotovila, da mejnik še vedno ni zadovoljivo izpolnjen, saj romunski organi niso predložili razumnega zagotovila, da so bile podpisane pogodbe povezane s potrebami države po daljinskem ogrevanju. Poleg tega je Komisija menila, da organi niso natančno ocenili, ali vloge izpolnjujejo zahteve iz razpisa. Zaradi tega je delno začasno ustavila zadevno plačilo.



### **Izplačana sredstva še niso nujno dosegla končnih prejemnikov in izraz „končni prejemnik“ se ne uporablja vedno dosledno**

**53** V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost se šteje, da so sredstva počrpana, ko so izplačana državam članicam kot upravičenkam do sredstev mehanizma. Črpanje torej ne pomeni, da so ta sredstva dosegla končne prejemnike (glej odstavek [11](#)). Vendar je Sodišče za pridobitev informacij o sredstvih mehanizma, ki so že dosegla realno gospodarstvo, države članice vprašalo o (i) deležu sredstev, izplačanih končnim prejemnikom iz nacionalnega proračuna, in (ii) lokaciji sredstev, ki so jih dotlej prejele od Komisije.

**54** Sodišče je oktobra 2023 stopilo v stik z 22 državami članicami, ki so prejele sredstva mehanizma za okrevanje in odpornost, in jih zaprosilo za informacije o trenutni lokaciji teh sredstev. Nekatere od njih teh informacij niso predložile (tri) ali pa so predložile nepopolne ali nedosledne informacije (štiri), v 15 državah članicah, ki so te informacije predložile, pa je približno polovica prejetih sredstev dosegla končne prejemnike.

**55** Od marca 2023 morajo države članice javno razkriti in dvakrat letno posodobiti sezname 100 končnih prejemnikov, ki prejemajo najvišje zneske sredstev za izvajanje ukrepov, vključenih v njihove načrte za okrevanje in odpornost<sup>33</sup>, da bi se povečala transparentnost glede uporabe sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>34</sup>. V smernicah Komisije je „končni prejemnik“ opredeljen<sup>35</sup> kot zadnji subjekt, ki prejme sredstva in ni izvajalec ali podizvajalec. Vendar je Sodišče pri analizi teh seznamov opazilo, da si države članice pojem „končni prejemnik“ za podobne ukrepe različno razlagajo. Primer:

- o pri ukrepih, povezanih z zagotavljanjem sredstev podjetjem, so nekatere države članice pojem razumele tako, da ta vključuje institucije, ki dodeljujejo sredstva na nacionalni ravni ali celo ravni EU (kot so Evropska investicijska banka, Evropski investicijski sklad ali Evropska banka za obnovo in razvoj), medtem ko so druge države članice razumele, da se pojem nanaša na podjetja, ki prejmejo sredstva,
- o pri ukrepih, povezanih z energetske prenovo javnih stavb, so bila v nekaterih državah članicah kot končni prejemniki evidentirana ministrstva ali mesta, v drugih državah članicah pa javna energetska podjetja ali zasebna podjetja,
- o pri ukrepih, povezanih z zagotavljanjem digitalnih naprav v izobraževanju, so bila v nekaterih državah članicah kot končni prejemniki evidentirana ministrstva ali mesta, v drugih državah članicah pa univerze ali šole.

**56** Tudi nacionalni organi so na sestankih s Sodiščem potrdili, da sedanja opredelitev končnega prejemnika dopušča različne možnosti razlage.

---

<sup>33</sup> Člen 25(a) [Uredbe \(EU\) 2023/435](#) Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES.

<sup>34</sup> Evropska komisija, Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), str. 34.

<sup>35</sup> Evropska komisija, Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), str. 34.

## **Komisija in države članice so sprejele ukrepe za lažje črpanje sredstev, vendar je še prezgodaj za oceno, ali imajo ti ukrepi pozitiven učinek**

**57** Komisija in države članice so sprejele ukrepe za lažje črpanje sredstev, ki vključujejo:

- spremembe načrtov za okrevanje in odpornost z upoštevanjem sprememb zunanjih okoliščin,
- podporo in smernice Komisije za zmanjšanje možnosti različnih razlag izvedbenih pravil,
- ukrepe za povečanje upravne zmogljivosti,
- vzpostavitev sistema za spremljanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

**58** Sodišče je analiziralo, ali je verjetno, da se bodo s sprejetimi ukrepi odpravile ugotovljene težave.

### **Vse države članice v vzorcu so zahtevale spremembe svojih načrtov za okrevanje in odpornost, vendar učinek na črpanje sredstev še ni viden**

**59** V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost so določeni pogoji, pod katerimi lahko država članica spremeni svoj načrt za okrevanje in odpornost (glej odstavek **06**). Smernice Komisije za države članice vsebujejo dodatne podrobnosti o tem, kdaj in kako lahko države članice zahtevajo te spremembe.

**60** Sodišče je za 42 ukrepov v vzorcu ocenilo, koliko načrtov je bilo spremenjenih, pa tudi naravo teh sprememb (glej odstavek **06**). Ugotavlja, da so spremembe vplivale na 27 ukrepov v vzorcu (64 %), vključno s 23 na podlagi mejnikov in ciljev, ki jih ni bilo mogoče doseči zaradi „objektivnih okoliščin“ (člen 21(1) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost). Spremembe so se nanašale predvsem na zmanjšanje ambicioznosti ciljev, odlog dokončanja ukrepov ali črtanje ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost (glej **tabelo 1**).

Tabela 1 – Zahtevane spremembe ukrepov iz vzorca

Država članica	Število ukrepov v vzorcu	Število ukrepov, za katere so se zahtevale spremembe	Število ukrepov, ki jih je Komisija pozitivno ocenila	Število ukrepov, za katere so se zahtevale spremembe iz člena 21	Primeri predlaganih sprememb
Italija	10	10	10	10	Sprememba opisa ukrepa Manj ambiciozni cilji Preložitev dokončanja Izbris ukrepa
Romunija	11	4	4	2	Manj ambiciozni cilji Izbris mejnika
Slovaška	11	8	8	7	Manj ambiciozni cilji Preložitev dokončanja
Španija	10	5	5	4	Manj ambiciozni cilji Preložitev dokončanja
<b>Skupaj</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost

**61** V uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ni jasno navedeno, kaj natančno pomenijo „objektivne okoliščine“, ki upravičujejo spremembe. Vendar je Komisija februarja 2023 izdala smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU<sup>36</sup>, v katerih je zagotovila dodatna pojasnila o teh objektivnih okoliščinah in primere.

**62** Države članice so na splošno predlagale spremembe načrtov za okrevanje in odpornost, da bi zagotovile rešitev za ukrepe, ki jih sicer ne bi bilo več mogoče doseči. S temi spremembami bi se torej olajšalo črpanje sredstev. Toda v smernicah Komisije je navedeno, da se s predlaganimi spremembami načrtov ne bi smela zmanjšati njihova splošna ambicioznost<sup>37</sup>, vendar je bil ta vidik zunaj obsega revizije Sodišča.

**63** Poleg tega se je 58 % od 26 usklajevalnih organov mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so sodelovali v anketi Sodišča, strinjalo ali zelo strinjalo, da bi bile za zagotovitev pravočasnega črpanja sredstev potrebne nadaljnje smernice Komisije o postopku in pogojih za spremembo načrtov za okrevanje in odpornost. Poleg tega jih je le 46 % menilo, da so bile smernice zagotovljene pravočasno.

## **Komisija je zagotovila smernice v zvezi s posebnimi pravili za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar te še vedno dopuščajo različne možnosti razlage**

### **Zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev ter delna plačila**

**64** Da bi Komisija olajšala črpanje sredstev, je državam članicam zagotovila smernice in olajšala izmenjavo dobrih praks med njimi. 21. februarja 2023 je objavila okvir za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev ter metodologijo za določitev začasne ustavitve plačil<sup>38</sup>. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija metodologijo zagotovila dve leti po začetku obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost in da ta dopušča različne možnosti razlage, zlasti ker so mejniki in cilji pogosto ohlapno

---

<sup>36</sup> Evropska komisija, Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU (2023/C 80/01), str. 11 in 12.

<sup>37</sup> Evropska komisija, Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU (2023/C 80/01), str. 12.

<sup>38</sup> Evropska komisija, Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih – Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU, COM(2023) 99 final, Priloga I in Priloga II.

opredeljeni<sup>39</sup>. Poleg tega odločitev o zmanjšanju plačil, če nekateri mejniki ali cilji niso izpolnjeni, v določeni meri ostaja stvar presoje<sup>40</sup>.

**65** Poleg tega je v metodologiji navedeno, da se elementi operativnih ureditev (kot so mehanizem preverjanja in ukrepi spremljanja) med ocenjevanjem ne bi smeli obravnavati kot zahteve, čeprav so – kot je Sodišče poudarilo že v svojih prejšnjih revizijskih poročilih – zaradi informacij, zagotovljenih v mehanizmu preverjanja, mejniki precej jasnejši ali bolj merljivi v primerjavi z opisi iz izvedbenih sklepov Sveta<sup>41</sup>.

**66** Rezultati ankete med usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jo je opravilo Sodišče, kažejo, da so bila njihova stališča o tem, ali so bile smernice zagotovljene pravočasno in ali so bile lahko dostopne ter ali bi lahko olajšale črpanje sredstev, razmeroma enakomerno razdeljena. Vendar se je 61 % teh usklajevalnih organov strinjalo ali zelo strinjalo, da so nadaljnje smernice in informacije Komisije še vedno potrebne.

#### **Načelo, da se ne škoduje bistveno**

**67** Kot je navedeno v odstavku 47, je bil mehanizem za okrevanje in odpornost prvi instrument, v katerem je bilo kot pogoj za financiranje uvedeno načelo, da se ne škoduje bistveno. Komisija je pravočasno izdala tehnične smernice za uporabo tega načela. Vendar so organi držav članic med revizijskimi obiski Sodišča povedali, da jih je kljub podpori, ki jo je zagotovila Komisija, težko uporabljati, ker so kompleksne.

**68** To so potrdili tudi odgovori na anketo, ki jo je Sodišče opravilo med izvajalskimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost, pri čemer jih je približno 60 % menilo, da bi bile potrebne dodatne smernice o uporabi načela, da se ne škoduje bistveno, da se zagotovi pravočasno črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija je septembra 2023 objavila dodatne smernice o uporabi tega načela<sup>42</sup>. Za

---

<sup>39</sup> [Posebno poročilo 21/2022](#): Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo, odstavek 82.

<sup>40</sup> [Letna poročila v zvezi s proračunskim letom 2022](#), poglavje 11: Mehanizem za okrevanje in odpornost, odstavek 11.19 in 11.37.

<sup>41</sup> [Posebno poročilo 26/2023](#): Okvir za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost – Orodje za merjenje napredka pri izvajanju, ki pa ne zadostuje za spremljanje smotrnosti, odstavek 28 in 29.

<sup>42</sup> Obvestilo Komisije, [C\(2023\) 6454 final](#): Tehnične smernice za uporabo „načela, da se ne škoduje bistveno“ v skladu z uredbo o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost.

oceno, ali smernice obravnavajo težave, ki so jih države članice dotlej pri tem imele, je še prezgodaj.

### **Države članice v vzorcu Sodišča so sprejele ukrepe za povečanje upravne zmogljivosti, vendar se še vedno srečujejo s pomanjkanjem uslužbencev**

**69** Komisija je v svojih smernicah o načrtih za okrevanje in odpornost poudarila, da bi morale države članice za zagotovitev uspešnega izvajanja, s katerim bi se reforme in naložbe nadaljevale, kot je bilo načrtovano, učinkovito izkoristiti svoje vire in zagotoviti, da so na voljo potrebne upravne zmogljivosti<sup>43</sup>.

**70** Države članice v vzorcu Sodišča so predvidele več ukrepov za okrepitev upravne zmogljivosti za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Ti so vključevali zaposlovanje dodatnih uslužbencev, zagotavljanje operativne podpore in poenostavitev upravnih postopkov. Vendar pa še vedno obstajajo številni izzivi:

- o španski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval posebne reforme za posodobitev javne uprave v državi z okrepitevijo okvira za javno naročanje, izboljšanje postopkov zaposlovanja ter razvoj sistema za upravljanje in spremljanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Vendar nekateri ukrepi niso bili tako hitro končani, kot je bilo pričakovano. Med njimi je bila reforma za okrepitev sposobnosti uprave, da privabi in zadrži uslužbence, ki jo je španski parlament dokončno odobril decembra 2023. Poleg tega so bile v poročilu španske vrhovne revizijske institucije iz aprila 2023 navedene težave pri ustreznem načrtovanju človeških virov in zagotavljanju ustreznih virov (zlasti na regionalni ravni) za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>44</sup>,

---

<sup>43</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 45.

<sup>44</sup> Špansko računsko sodišče, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- o romunski načrt za okrevanje in odpornost je vključeval sklop reform za izboljšanje kakovosti javne uprave. Romunija je izpolnila mejnik v zvezi z vzpostavitvijo institucionalnega okvira za načrt za okrevanje in odpornost ter pravne pristojnosti ustreznih organov. Predloženih je bilo več predlogov za reorganizacijo usklajevalnega organa mehanizma za okrevanje in odpornost, vključno s povečanjem števila uslužbencev, vključenih v upravljanje sredstev mehanizma. Toda maja 2023 se povečanje števila uslužbencev ni ujemalo s tistim, ki ga je usklajevalni organ opredelil kot povečanje, potrebno za izvajanje mehanizma,
- o Italija je dokončala sklop reform javne uprave, med drugim v zvezi s postopki zaposlovanja, vzpostavitvijo sistema IT za spremljanje in upravljanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost ter poenostavitvijo upravnih postopkov. Pri tem je vključila tudi mejnik za povečanje upravne zmogljivosti lokalnih organov<sup>45</sup>. Vendar je italijanska vrhovna revizijska institucija marca 2023 ugotovila težave, povezane z visoko fluktuacijo zaposlenih uslužbencev, in poudarila, da so postopki za izvajanje načrta za okrevanje in odpornost zapleteni, saj številni organi še vedno nimajo potrebnih uslužbencev<sup>46</sup>,
- o Slovaška je izvedla reformo, namenjeno krepitvi upravne zmogljivosti na lokalni in nacionalni ravni. To je vključevalo odobritev pravne podlage za vzpostavitev ustreznih organov in opredelitev njihovih vlog in odgovornosti ter analizo organizacijske ureditve oddelkov, odgovornih za izvajanje načrta za okrevanje in odpornost. Slovaški revizijski organ je oktobra 2022 izpostavil pomanjkljivosti v zvezi z organizacijskimi strukturami in številom zaposlenih ter pomanjkanjem ustreznih smernic na nacionalni ravni, zlasti za zagotavljanje ustreznih notranjih kontrol<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Glej tudi [letni poročili za leto 2022](#) o izvrševanju proračuna EU za proračunsko leto 2022 in o dejavnostih, financiranih iz 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada, za proračunsko leto 2022, odstavek 11.33 in okvir 11.3.

<sup>46</sup> Italijansko računsko sodišče, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

<sup>47</sup> Slovaški nacionalni organ za izvajanje in usklajevanje (NIKA), dokument s povzetkom revizij v skladu s členom 22(2)(c) Uredbe (EU) 2021/241 in Priloga III k sporazumu o financiranju, oktober 2022.



## Države članice in Komisija so vzpostavile sisteme za spremljanje napredka pri izvajanju, vendar se zamude ne spremljajo sistematično

**71** Države članice morajo v svojih načrtih za okrevanje in odpornost določiti ureditve za učinkovito spremljanje in izvajanje teh načrtov, vključno s predlaganimi mejniki in cilji ter povezanimi kazalniki<sup>48</sup>. Kot je Sodišče navedlo v svojem posebnem poročilu o okviru za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost<sup>49</sup>, so Komisija in države članice v kratkem času vzpostavile sisteme IT ter strukture upravljanja in nadzora za mehanizem.

**72** Anketa, ki jo je Sodišče opravilo med usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost, kaže, da so države članice pri oblikovanju svojih sistemov IT za spremljanje izvajanja uporabile različne pristope. Rezultati ankete v večini primerov kažejo, da bi sistemi IT lahko spremljali izpolnjevanje mejnikov in ciljev na kateri koli točki, tako za državo članico kot celoto kot za končne prejemnike. Vendar od štirih držav članic v vzorcu Sodišča to ni veljalo za Romunijo in Slovaško, saj njuna sistema spremljanja nista mogla zagotoviti tako podrobne razčlenitve. Poleg tega romunskega sistema IT niso uporabljala vsa ministrstva, pristojna za izvajanje, zato ni zajemal izčrpnih informacij o izvajanju. Zato usklajevalni organ mehanizma za okrevanje in odpornost ni vedno imel pravočasnih informacij o napredku pri zadevnih ukrepih, kar bi mu omogočilo, da odpravi morebitne zamude in olajša črpanje sredstev. V času revizije Sodišča sta obe državi članici vzpostavljali nove sisteme spremljanja.

**73** Poleg tega je približno polovica anketirancev navedla, da njihovi sistemi spremljanja ne vključujejo „sistema zgodnjega opozarjanja“, ki bi jih vnaprej, torej pred njihovim rokom, obveščal o zamudah pri doseganju mejnikov ali ciljev ali opozarjal na razveljavitev predhodno doseženih mejnikov ali ciljev. Za podrobne rezultate ankete Sodišča v zvezi s sistemi spremljanja glej *Prilogo III*.

**74** V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost<sup>50</sup> morajo države članice dvakrat letno poročati o napredku pri izvajanju svojih načrtov za okrevanje in odpornost. Namen tega poročanja je zagotoviti celovit pregled stanja na področju izvajanja vseh načrtov in Komisiji omogočiti, da ugotovi morebitna tveganja, ki jih je treba obravnavati z državami članicami. Sodišče je v analizi polletnih poročil, ki so jih

<sup>48</sup> Člen 18(4)(p) in člen 19(3) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

<sup>49</sup> [Posebno poročilo 26/2023](#): Okvir za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost – Orodje za merjenje napredka pri izvajanju, ki pa ne zadostuje za spremljanje smotrnosti, odstavki 54–57.

<sup>50</sup> Člen 27 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

predložile države članice, ugotovilo, da vse niso sistematično zagotavljale celovitih informacij o razlogih za zamude pri doseganju mejnikov in ciljev. Tako so te informacije v več primerih omejene na splošne opise sprejetih ukrepov. Poleg tega je Komisija navedla tudi, da je bilo poročanje držav članic o napredku pri doseganju mejnikov in ciljev včasih nepravilno.

**75** Zaradi nepopolnih in netočnih informacij so možnosti Komisije, da pravočasno odpravi temeljne vzroke zamud in ublaži s tem povezana tveganja za črpanje sredstev, manjše. Komisija je sicer redno v stiku z državami članicami, vendar od njih ne zahteva sistematično, naj zagotovijo informacije o ukrepih, sprejetih za odpravo zamud in težav, ki jih imajo pri doseganju mejnikov in ciljev, čeprav Komisija mehanizem za okrevanje in odpornost izvaja v okviru neposrednega upravljanja in ima pri tem končno odgovornost.

### **Zasnova mehanizma za okrevanje in odpornost vključuje tveganja za črpanje sredstev in dokončanje ukrepov do 31. avgusta 2026**

**76** Eden od ciljev te revizije je bil v zgodnji fazi poudariti vsa tveganja za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost v zakonsko določenem časovnem okviru in s tem za dolgoročno dosego ciljev mehanizma. Sodišče je zato analiziralo, ali v drugi polovici obdobja izvajanja obstajajo tveganja za črpanje sredstev. V svoji analizi je posebno pozornost namenilo tveganjem za dokončanje ukrepov, saj so ti pomemben element pri doseganju ciljev mehanizma. Poleg tega je ocenilo, ali izplačila sredstev odražajo napredek pri doseganju mejnikov in ciljev.

### **Količina in narava mejnikov in ciljev, ki jih je še treba doseči, pomenita tveganje za črpanje sredstev in dokončanje ukrepov**

**77** V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost so v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost med drugim določeni mejniki, cilji in časovni razpored za izvajanje reform ter naložbe, ki jih je treba zaključiti do 31. avgusta 2026<sup>51</sup>. Poleg tega izvedbeni sklepi Sveta za vsako državo članico vključujejo okvirni datum za izpolnitev vsakega mejnika in cilja.

---

<sup>51</sup> Člen 18 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

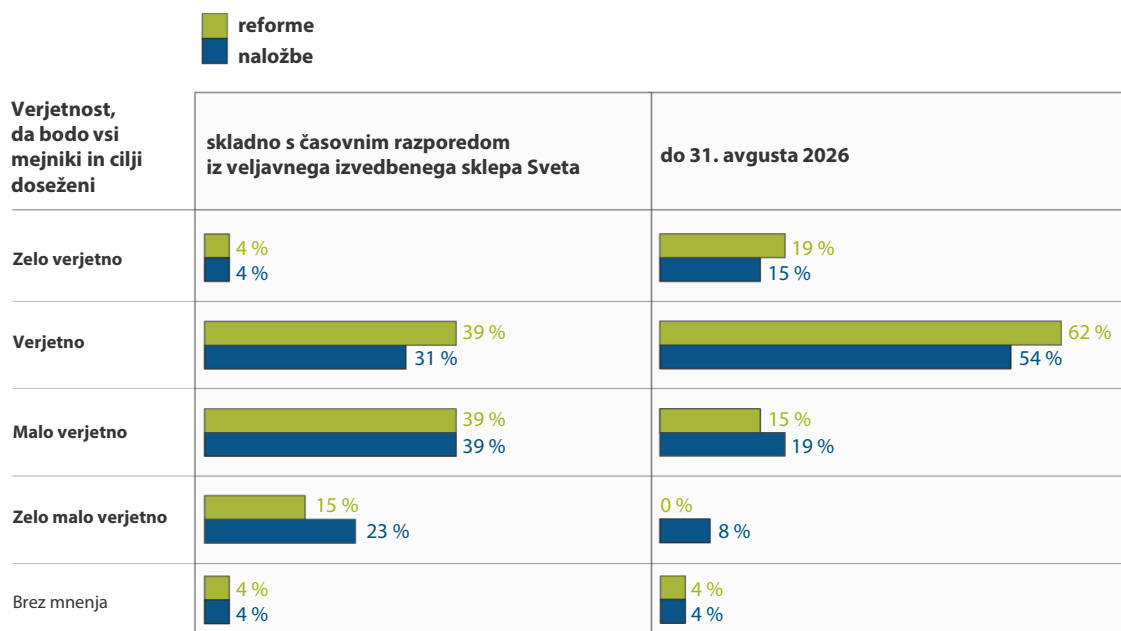
### **Znatno število mejnikov in ciljev, ki jih je treba doseči v drugi polovici obdobja izvajanja, pomeni tveganje za črpanje sredstev in dokončanje ukrepov**

**78** Sodišče je analiziralo časovno porazdelitev mejnikov in ciljev ter zlasti delež mejnikov in ciljev, ki jih je treba še doseči v drugi polovici obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost.

**79** Število mejnikov in ciljev, ki jih je treba doseči, ni enakomerno porazdeljeno po obdobju izvajanja mehanizma. 73 zahtevkov za plačilo, predloženih do konca leta 2023, je vključevalo 1 750 mejnikov in ciljev, kar je le približno 28 % od 6 234 mejnikov in ciljev, predvidenih v prvotnih izvedbenih sklepih Sveta. Težave in zamude, s katerimi se srečujejo države članice pri doseganju mejnikov in ciljev v rokih, navedenih v izvedbenih sklepih Sveta, tudi na začetku mehanizma za okrevanje in odpornost (glej odstavek 27), pomenijo, da glede na pričakovani kumulativni učinek teh zamud obstaja tveganje, da se sredstva ne bodo črpala in da ukrepi ne bodo dokončani, kot je bilo načrtovano.

**80** Za dopolnitev analize Sodišča je anketa Sodišča vključevala vprašanja o verjetnosti, da bodo mejniki in cilji doseženi do roka, navedenega v izvedbenem sklepu Sveta, ter o tem, in da bodo ukrepi zaključeni do konca obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost (*slika 8*). Sodišče ugotavlja, da sta samo dve državi članici menili, da bodo vsi mejniki in cilji v zvezi z naložbami verjetno doseženi do roka, navedenega v izvedbenem sklepu Sveta.

## Slika 8 – Verjetnost, da bodo mejniki in cilji doseženi, kot je bilo načrtovano



Vir: anketa, ki jo je Evropsko računsko sodišče poslalo usklajevalnim organom mehanizma za okrevanje in odpornost

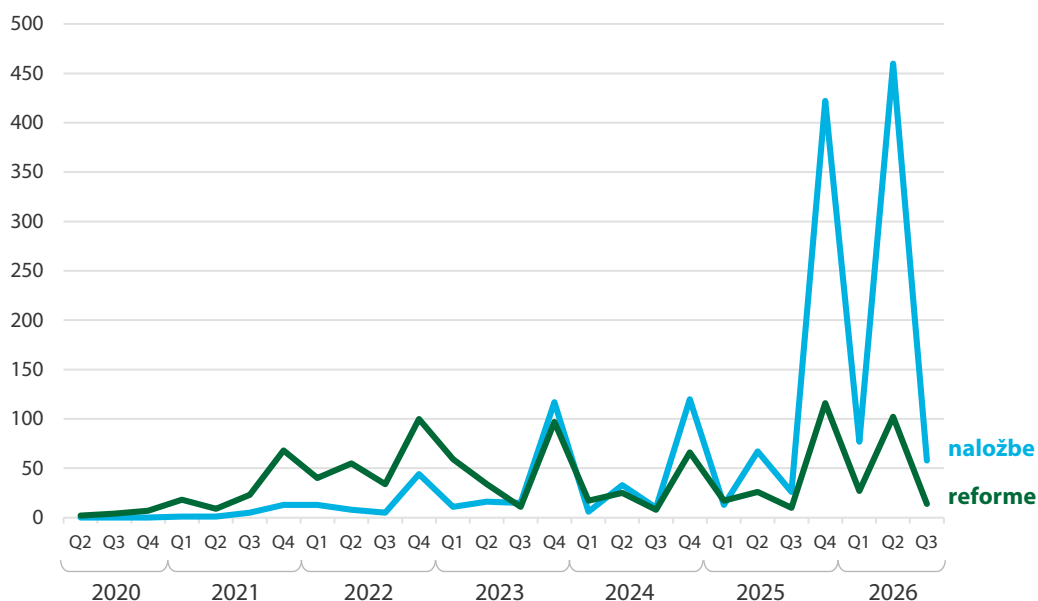
### Prehod z reform na naložbe in doseganje končne faze izvajanja povečujeta tveganje zamud

**81** Prvotni načrti za okrevanje in odpornost so vključevali 2 530 ukrepov, od katerih je bilo 1 541 naložb in 989 reform. Večina držav članic se je odločila, da bo najprej izvedla reforme, saj so bile pogosto pomembne za spodbujanje učinkovitega in uspešnega izvajanja naložb<sup>52</sup>, ki so v večini primerov na drugem mestu, kot je potrdila Komisija<sup>53</sup> (glej [slika 9](#)).

<sup>52</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 15.

<sup>53</sup> Evropska komisija, *Krepitev EU z ambicioznimi reformami in naložbami* (COM(2024) 82 final), str. 4.

**Slika 9 – Število reform in naložb, ki jih je treba dokončati, po četrtletjih (Q), 2020–2026**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkovne zbirke Komisije FENIX

**82** Države članice so načrtovale, da bodo leta 2026, tj. v zadnjih osmih mesecih obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, dosegle mejnike in cilje v zvezi z 39 % vseh naložb in 14 % vseh predvidenih reform. Analiza posameznih držav članic kaže, da jih je 16 šele leta 2026 nameravalo doseči mejnike in cilje, povezane z vsaj 30 % njihovih naložb; ta delež se je gibal od 30 % v primeru Španije do 62 % v Italiji in 70 % v primeru Poljske (glej *Prilogo IV*).

**83** Naložbe, zlasti naložbe v infrastrukturo, so lahko precej zapletene in so na splošno bolj občutljive na zamude zaradi zunanjih okoliščin, na katere države članice ne morejo vplivati. Posledično se bo z zamikom izvajanja naložb na konec obdobja verjetno še povečalo tveganje zamud in upočasnitve črpanja sredstev. Komisija je ob predstavitvi vmesne ocene priznala, da bo druga polovica izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost zahtevnejša od prve, saj bodo naložbe dosegle kritično fazo izvajanja<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Evropska komisija, *Izjavi izvršnega podpredsednika Dombrovskisa in komisarja Gentilonija na tiskovni konferenci o vmesni oceni mehanizma za okrevanje in odpornost*, 21. februar 2024.

**84** Poleg tega Sodišče ugotavlja, da so na začetku mehanizma za okrevanje in odpornost mejniki in cilji, povezani z zgodnjimi fazami izvajanja (kot so sprejetje zakonov, objava razpisov za zbiranje predlogov ali oddajo javnih naročil in izbira projektov) enostavni, medtem ko so mejniki in cilji v drugi polovici obdobja izvajanja mehanizma pogosto bolj kompleksni in zahtevni, saj se nanašajo na zadnje faze izvajanja (kot so dokončanje infrastrukturnih naložb ali reform in včasih celo njihovi rezultati).

**85** Še pomembneje pri tem pa je, da so mejniki in cilji v drugi polovici obdobja izvajanja mehanizma pogosto tesneje povezani z dokončanjem ukrepov in doseganjem ciljev. Če se ti mejniki ali cilji ne dosežejo, lahko to zato pomeni tveganje za črpanje sredstev in dokončanje zadevnih ukrepov. V **tabeli 2** so primeri razlike med predzadnjimi in končnimi mejniki/cilji za nekatere ukrepe v državah članicah v vzorcu.

**Tabela 2 – Primeri razlike med predzadnjimi in končnimi mejniki/cilji v državah članicah v vzorcu**

Država članica	Opis ukrepa	Predzadnji mejnik/cilj	Končni mejnik/cilj, vključen v zadnji zahtevek za plačilo
Italija	Proizvodnja vodika na degradiranih območjih	<b>Oddaja naročil za projekte za proizvodnjo vodika na opuščeni industrijskih območjih.</b> Q1/2023	<b>Dokončanje vsaj desetih projektov za proizvodnjo vodika na opuščeni industrijskih območjih s povprečno zmogljivostjo najmanj 1–5 MW na posamezen projekt</b> Q2/2026
Romunija	Integrirani sistemi za zmanjševanje tveganja poplav v gozdnih povodjih	<b>Sprejetje zasnove projekta za posodobitev zaščite pred poplavami</b> Q1/2023	<b>Dokončanje projekta za posodobitev zaščite pred poplavami</b> Q2/2026

Država članica	Opis ukrepa	Predzadnji mejnik/cilj	Končni mejnik/cilj, vključen v zadnji zahtevek za plačilo
Slovaška	Povečanje uspešnosti slovaških visokošolskih ustanov – reforma 5: koncentracija odličnih izobraževalnih in raziskovalnih zmogljivosti	<b>Začetek združevanja univerz</b> v večje enote Q4/2021	<b>Dokončanje procesa združevanja raziskovalnih enot</b> Q2/2026
Španija	Program za energetske sanacije stavb	<b>Oddaja naročil za prenovu</b> stanovanjskih in nestanovanjskih stavb, s čimer se v povprečju doseže vsaj 30-odstotno zmanjšanje povpraševanja po primarni energiji Q4/2023	<b>Dokončanje prenove</b> stanovanjskih in nestanovanjskih stavb, s čimer se v povprečju doseže vsaj 30-odstotno zmanjšanje povpraševanja po primarni energiji Q2/2026

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi izvedbenih sklepov Sveta

## Izplačila ne odražajo nujno količine in pomena z njimi povezanih mejnikov in ciljev

**86** Na splošno bi moralo izplačilo sredstev odražati napredek pri doseganju mejnikov in ciljev<sup>55</sup>. Vsa plačila po začetnem plačilu predhodnega financiranja temeljijo na doseganju mejnikov in ciljev, vključenih v ustrezni zahtevek za plačilo. Znesek vsakega plačila ter mejniki in cilji, ki jih je treba doseči, da se plačilo prejme, so opredeljeni v izvedbenih sklepih Sveta.

<sup>55</sup> Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, del 1/2, str. 35.









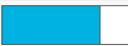







































































































**87** Porazdelitev plačil je rezultat pogajanj z zadevno državo članico. Ta porazdelitev morda upošteva količino in pomen mejnikov in ciljev<sup>56</sup>, vendar ju nujno ne odraža. Komisija je do konca leta 2023 izplačala 37 % skupnih dodeljenih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost (nepovratna sredstva in posojila) v zameno za zadovoljivo izpolnitev 19 % mejnikov in ciljev, pri čemer je upoštevala že obračunane zneske predhodnega financiranja (glej *slika 10*).

---

<sup>56</sup> Posebno poročilo 21/2022: Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, odstavek 73.



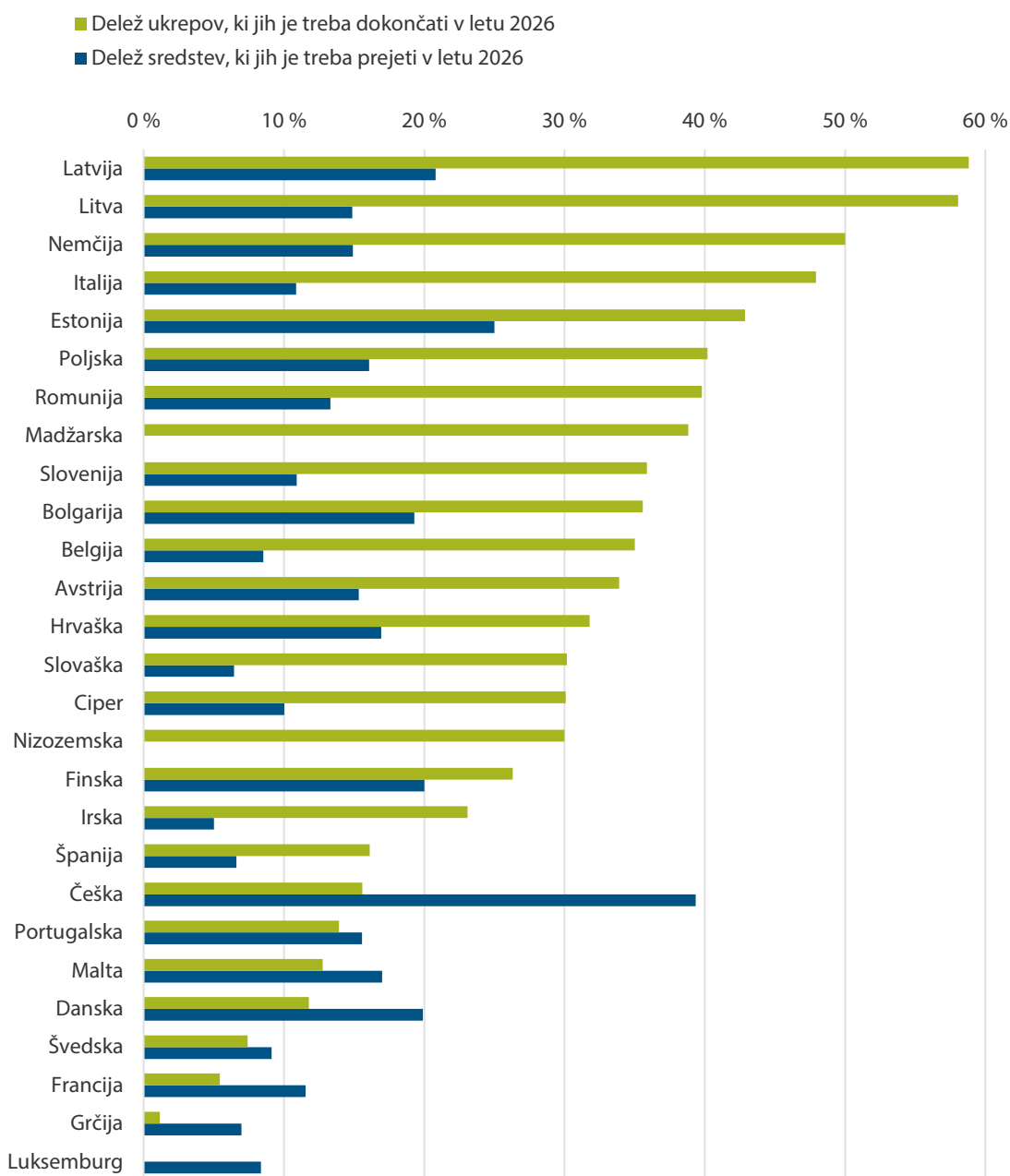
**Slika 10 – Izplačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev, izvršena do konca leta 2023**

	Delež sredstev, ki so bila izplačana	Delež zadovoljivo izpolnjenih mejnikov in ciljev	Skupno število mejnikov in ciljev	Mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni do Q4 2023
Francija	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugalska	 48 %	 28 %	 341	 96
Španija	 46 %	 29 %	 416	 121
Italija	 46 %	 34 %	 525	 178
Grčija	 40 %	 26 %	 331	 87
Hrvaška	 38 %	 28 %	 371	 104
<b>EU27</b>	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slovaška	 33 %	 30 %	 196	 58
Luksemburg	 32 %	 41 %	 63	 26
Estonija	 30 %	 23 %	 124	 29
Litva	 29 %	 16 %	 191	 31
Slovenija	 24 %	 31 %	 209	 64
Avstrija	 23 %	 26 %	 171	 44
Danska	 22 %	 32 %	 77	 25
Bolgarija	 22 %	 6 %	 346	 22
Romunija	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Nemčija	 17 %	 28 %	 129	 36
Češka	 15 %	 15 %	 244	 37
Latvija	 12 %	 4 %	 214	 9
Ciper	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgija	 0 %	 0 %	 210	 0
Finska	 0 %	 0 %	 140	 0
Madžarska	 0 %	 0 %	 270	 0
Irska	 0 %	 0 %	 109	 0
Nizozemska	 0 %	 0 %	 127	 0
Poljska	 0 %	 0 %	 283	 0
Švedska	 0 %	 0 %	 56	 0

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi operativnih ureditev in preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija

**88** Poleg tega bo moralo več držav članic leta 2026 dokončati več kot 50 % svojih ukrepov, večina pa bo za to prejela manj kot 20 % svojih skupnih sredstev (glej [sliko 11](#)).

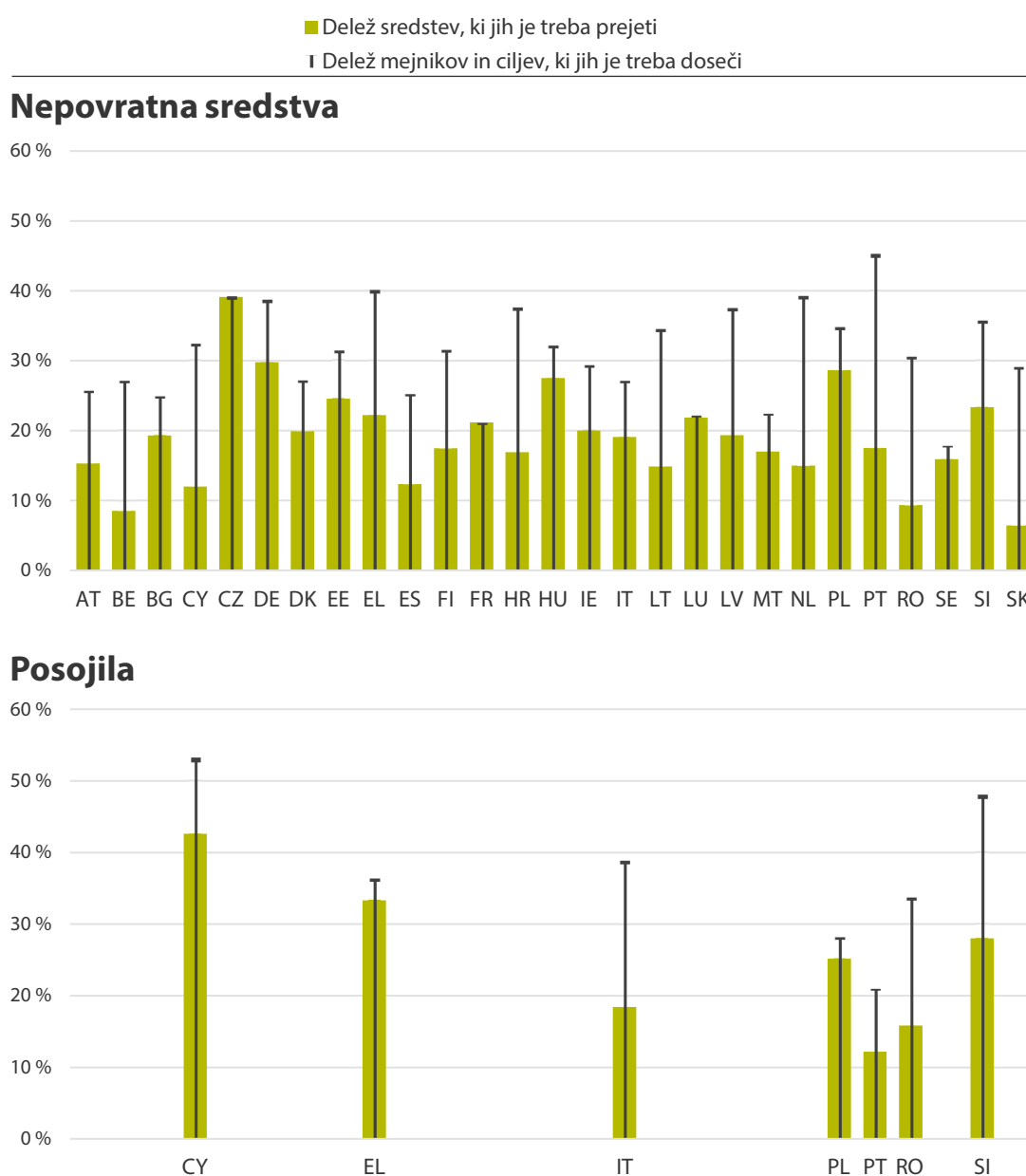
**Slika 11 – Delež ukrepov z mejniki in cilji, ki jih je treba izpolniti, v primerjavi z deležem sredstev, ki jih je treba prejeti v letu 2026**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkovne zbirke Fenix

**89** Poleg tega se razmerje med prejetimi izplačili ter doseženimi mejniki in cilji med državami članicami precej razlikuje (glej odstavek 86). Zadnja dva zahtevka za plačilo za Portugalsko na primer pomenita 18 % skupnih sredstev države v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar bo treba zanj izpolniti 45 % vseh mejnikov in ciljev, vključenih v načrt za okrevanje in odpornost. Podobno velja na primer za Nizozemsko (15 % sredstev za 39 % mejnikov in ciljev), Slovaško (6 % sredstev za 29 % mejnikov in ciljev), Romunijo (9 % sredstev za 31 % mejnikov in ciljev) in Hrvaško (17 % sredstev za 38 % mejnikov in ciljev) (glej [slika 12](#)).

**Slika 12 – Analiza predzadnjega in zadnjega zahtevka za plačilo**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi izvedbenih sklepov Sveta

**90** Mehanizem za okrevanje in odpornost je zasnovan tako, da izplačila ne odražajo nujno količine in pomena mejnikov in ciljev. Zaradi tega lahko pride do tveganja, da bi se znaten delež sredstev iz mehanizma izplačal, ne da bi države članice dokončale ustrezne ukrepe. V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost je v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost med drugim določen časovni raspored za izvajanje reform ter naložbe, ki jih je treba zaključiti do 31. avgusta 2026<sup>57</sup>. Vendar Sodišče ugotavlja, da uredba ne določa možnosti izterjave sredstev, povezanih z že izpolnjenimi mejniki in cilji, če ukrepi niso dokončani. To pomeni tveganje za doseganje ciljev mehanizma in s tem za finančne interese EU, če te države članice ne dokončajo dogovorjenih ukrepov.

---

<sup>57</sup> Člen 18(4) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

## Zaključki in priporočila

**91** Sodišče je prišlo do zaključka, da je predhodno financiranje v zgodnjih fazah izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost olajšalo izplačilo sredstev, vendar je pri njihovem črpanju prišlo do zamud iz več razlogov. Ugotovilo je tudi, da so se Komisija in države članice na te zamude sicer odzvale, vendar še vedno obstajajo tveganja v zvezi s črpanjem sredstev in dokončanjem ukrepov v drugi polovici obdobja izvajanja mehanizma.

**92** Predhodno financiranje v višini do 13 %, določeno v zakonodaji, je bilo utemeljeno s krizo, v kateri je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, in je omogočilo hitro izplačilo sredstev večini držav članic (glej odstavka **18** in **19**). Toda Sodišče je ugotovilo, da je bila hitra poraba sredstev iz mehanizma sicer bistvena za okrevanje po krizi, vendar je pri črpanju sredstev v prvi polovici obdobja izvajanja mehanizma na splošno prihajalo do zamud. Do decembra 2023 je bilo število zahtevkov za plačilo, predloženih Komisiji, precej manjše, kot je bilo predvideno v operativnih ureditvah. Zamude so se med državami članicami razlikovale, in sicer glede števila predloženih zahtevkov za plačilo, zahtevanih sredstev ter doseženih mejnikov in ciljev, pa tudi glede trajanja zamud (glej odstavke **21–27**).

**93** K zamudam je prispevalo več dejavnikov, vključno z zunanjimi dejavniki, kot so zvišanje cen in pomanjkanje ponudbe, ter čas, potreben za izvedbo ukrepov (zlasti za inovativne ali velike infrastrukturne projekte), ki je bil takrat, ko so bili izbrani za vključitev v načrte za okrevanje in odpornost, preizko ocenjen. Poleg tega se je zaradi nekaterih pravil o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost ter različnih možnosti razlage njihove uporabe podaljšal čas, potreben za izvedbo ukrepov (glej odstavke **28–52**).

**94** Poleg tega skoraj polovica sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, izplačanih 15 državam članicam, ki so predložile ustrezne informacije, še ni dosegla končnih prejemnikov. Preostalih sedem držav članic, ki so sredstva prejele, ni predložilo popolnih in doslednih informacij o trenutni lokaciji teh sredstev. Poleg tega opredelitev pojma „končni prejemnik“ dopušča različne razlage, zato se je pojem za podobne ukrepe uporabljal različno (glej odstavke **53–56**).

## Priporočilo 1 – Zagotoviti dosledno uporabo opredelitve pojma „končni prejemnik“

---

Komisija naj zagotovi, da države članice enako razumejo, kaj pomeni pojem „končni prejemnik“, in ga dosledno uporabljajo.

**Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.**

**95** Komisija in države članice so sprejele nekatere ukrepe za lažje črpanje sredstev, vendar tveganja še vedno obstajajo. Spremembe načrtov za okrevanje in odpornost so sicer priložnost za odpravo težav, ugotovljenih med izvajanjem, vendar se z njimi ne bi smela zmanjšati splošna ambicioznost načrtov. V kolikšni meri bodo te spremembe vplivale na črpanje sredstev, bo treba še ugotoviti (glej odstavke [57–63](#)).

**96** Komisija je dve leti po začetku obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost objavila metodologijo za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev. Vendar še vedno obstajajo negotovosti glede zmanjšanja plačil zaradi neizpolnjevanja nekaterih mejnikov ali ciljev, saj metodologija dopušča različne možnosti razlage. Smernice o uporabi načela, da se ne škoduje bistveno, so bile zagotovljene pravočasno, vendar so nacionalni organi menili, da jih je težko uporabljati, ker so kompleksne in novost (glej odstavke [64–68](#)).

**97** Države članice so sprejele tudi ukrepe za izboljšanje svojih upravnih zmogljivosti, zlasti z zaposlovanjem dodatnih uslužbencev, vendar s tem povezanih težav niso v celoti obravnavale (glej odstavka [69](#) in [70](#)). Komisija in države članice so vzpostavile sisteme za spremljanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, vendar so bile informacije, ki so jih ti sistemi zagotavljali, včasih nepopolne. Komisija je sicer redno v stiku z državami članicami, vendar od njih ne zahteva sistematično, naj zagotovijo informacije o ukrepih, sprejetih za odpravo zamud, čeprav Komisija mehanizem za okrevanje in odpornost izvaja v okviru neposrednega upravljanja in ima pri tem končno odgovornost (glej odstavke [71–75](#)).

## Priporočilo 2 – Državam članicam zagotoviti dodatne smernice in podporo

---

Komisija naj po potrebi zagotovi dodatno podporo in smernice za odpravo morebitnih preostalih negotovosti na področjih, ki so jih opredelile države članice.

**Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.**

**98** V drugi polovici obdobja izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost bo zaradi količine in narave mejnikov in ciljev, ki jih je treba doseči, ter prehoda z reform na naložbe verjetno prišlo do dodatnih izzivov za pravočasno črpanje sredstev. Glede na zamude, do katerih je prišlo že do konca leta 2023, Sodišče meni, da obstaja tveganje, da vsi načrtovani ukrepi ne bodo dokončani v časovnem okviru za izvajanje mehanizma (glej odstavke [78–85](#)).

### **Priporočilo 3 – Spremljati in zmanjšati tveganje nedokončanja ukrepov in s tem povezanih finančnih posledic**

---

Komisija naj v sodelovanju z državami članicami:

- (a) ugotovi, pri katerih ukrepih obstaja največje tveganje, da ne bodo dokončani do 31. avgusta 2026;
- (b) sistematično spremlja te ukrepe in se dogovori o ukrepih za odpravo zamud;
- (c) zmanjša tveganje, da bi se sredstva izplačala za nedokončane ukrepe.

**Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.**

**99** Sodišče je ugotovilo tudi, da znesek sredstev, ki jih države članice prejmejo, ne odraža nujno količine in pomena doseženih mejnikov in ciljev. Poleg tega se razmerje med izplačanimi sredstvi ter doseganjem mejnikov in ciljev med državami članicami razlikuje. Zaradi tega se lahko znaten delež sredstev izplača za ukrepe, ki morda niso zaključeni. To pomeni tveganja, saj uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost ne določa možnosti izterjave sredstev, povezanih z že izpolnjenimi mejniki in cilji, če ukrepi niso dokončani (glej odstavke [86–90](#)).

## **Priporočilo 4 – Okrepiti zasnovo prihodnjih instrumentov, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški, tako, da bo omogočala boljše črpanje sredstev**

---

Komisija naj pri oblikovanju instrumentov, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški:

- (a) zagotovi tesno povezavo med izplačili in napredkom pri doseganju ciljev;
- (b) obravnava neobstoje možnosti izterjave sredstev, če ukrepi niso dokončani.

**Ciljni rok za izvedbo: ko bo Komisija oblikovala instrumente, ki temeljijo na financiranju, ki ni povezano s stroški.**

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Michails Kozlovs, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju 4. julija 2024.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Tony Murphy  
*predsednik*



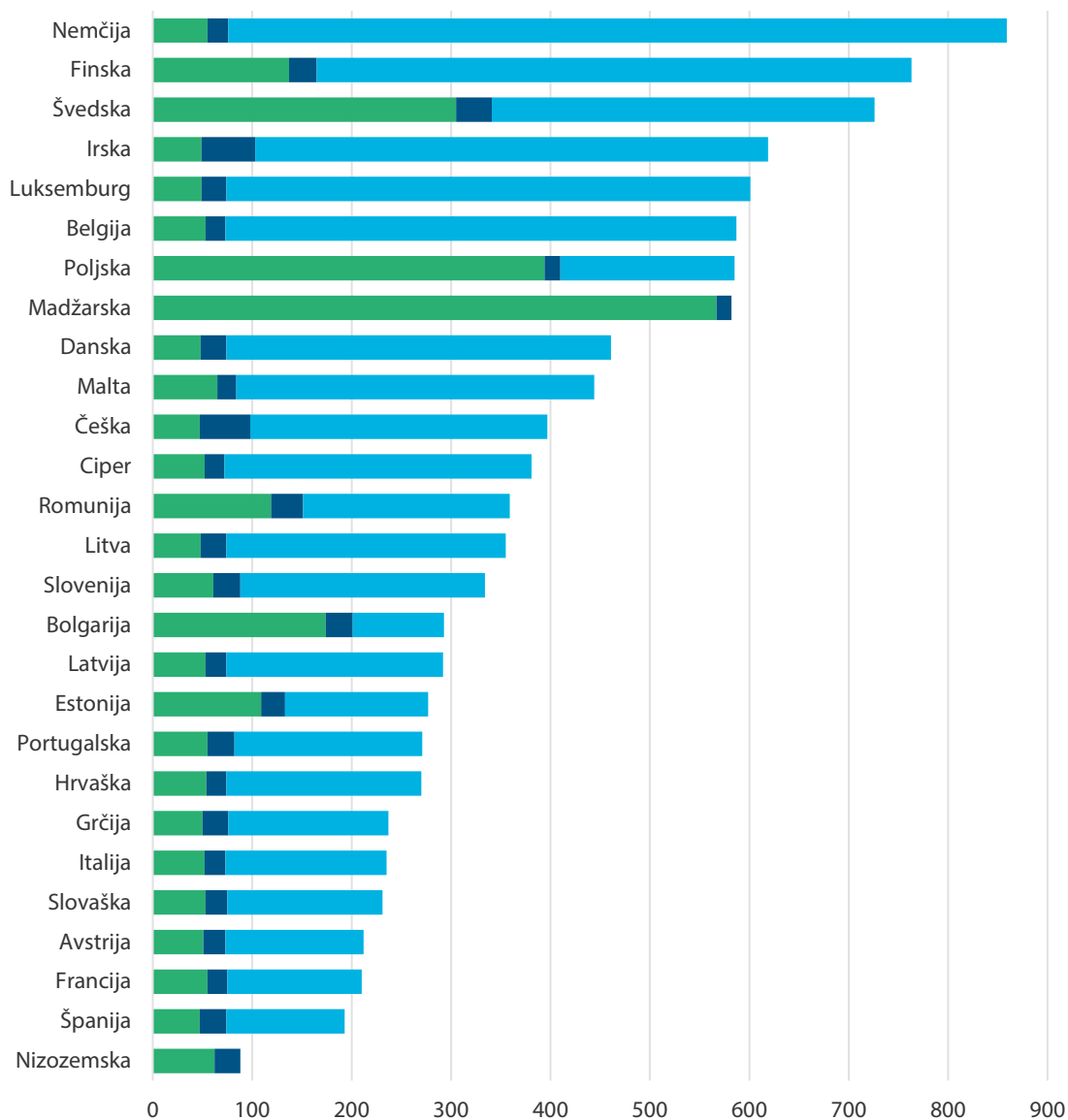
# Priloge

## Priloga I – Glavne informacije v zvezi z anketami, ki jih je Sodišče opravilo v državah članicah

Naslovniki	Tema	Vzorec	Obdobje	Stopnja odziva
usklajevalni organi RRF	črpanje sredstev na splošno	27 držav članic	april–junij 2023	96 %
izvajalski organi RRF		20 držav članic, za katere je Sodišče pridobilo ustrezne stike		61 %
revizijski organi		27 držav članic		70 %

## Priloga II – Postopkovni koraki in čas (v dnevih), potreben za izpolnitev

- Čas, ki ga Komisija potrebuje za oceno načrta za okrevanje in odpornost
- Čas, ki ga Svet potrebuje, da odobri oceno načrta za okrevanje in odpornost, ki jo je opravila Komisija
- Čas, potreben za podpis operativnih ureditev, potem ko Svet odobri oceno načrta za okrevanje in odpornost



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki jo pripravi Komisija

## Priloga III – Funkcije nacionalnih sistemov IT za spremljanje črpanja sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost na nacionalni ravni

■ Da ■ Ne ■ Ni relevantno

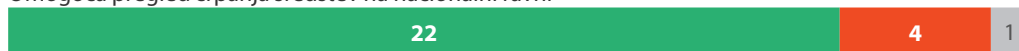
Omogoča spremljanje doseganja mejnikov in ciljev na kateri koli točki



Vključuje raven izvrševanja sredstev za vsakega končnega prejemnika



Omogoča pregled črpanja sredstev na nacionalni ravni



Omogoča pregled črpanja sredstev na ravni končnega prejemnika



Obvešča v primeru zamud v vsaki fazi izvajanja, še preden se doseže rok za doseganje zadevnega mejnika ali cilja



Omogoča pregled črpanja sredstev na regionalni ravni



Predvideva preglede za ugotavljanje morebitne razveljavitve predhodno doseženih mejnikov in ciljev



Vir: anketa, ki jo je Evropsko računsko sodišče opravilo med usklajevalnimi organi mehanizma za okrevanje in odpornost

## Priloga IV – Delež reform in naložb, ki jih je treba dokončati, po letih in po državah članicah

Legenda: ■ naložba ■ reforma



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkovne zbirke Fenix

# Kratice

**RRF:** mehanizem za okrevanje in odpornost

# Glosar

**Cilj:** kvantitativno merjenje napredka države članice pri izvajanju reforme ali naložbe.

**Črpanje sredstev:** obseg sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so jih države članice prejele od Komisije za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev.

**Evropski semester:** letni cikel za zagotavljanje okvira za usklajevanje ekonomskih politik držav članic EU in spremljanje napredka.

**Kohezijski sklad:** sklad EU za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v EU s financiranjem naložb v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

**Končni prejemnik:** oseba ali pravni subjekt, ki prejme sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za izvajanje ukrepa, vključenega v načrt države članice za okrevanje in odpornost.

**Mehanizem za okrevanje in odpornost:** mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19, spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za bolj zeleno in digitalno prihodnost.

**Mejnik:** kvalitativno merilo napredka pri izvajanju reforme ali naložbe.

**Načelo, da se ne škoduje bistveno:** načelo, da naložbeni ukrepi ne bi smeli imeti večjega škodljivega vpliva na okolje.

**Načrt za okrevanje in odpornost:** dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

**Naložba:** odhodki za dejavnost, projekt ali drug ukrep s področja uporabe uredbe, ki naj bi prinesel koristne rezultate za družbo, gospodarstvo in/ali okolje.

**Operativna ureditev:** dogovor med Komisijo in državo članico o tehničnih zadevah v zvezi z izvajanjem načrta za okrevanje in odpornost.

**Reforma:** ukrep ali proces uvajanja sprememb in izboljšav s pomembnim vplivom na dolgotrajne učinke na delovanje trga ali politike, delovanje ali strukture institucije ali uprave ali na napredek pri doseganju ustreznih ciljev politike, kot so rast in delovna mesta, odpornost in dvojni prehod.

**Rezultat:** takojšnji učinek projekta ali programa po njegovem zaključku, kot sta izboljšana zaposljivost udeležencev tečaja ali boljši dostop po izgradnji nove ceste.

**Smotrnost:** merilo za to, kako dobro so bili z ukrepom, projektom ali programom, ki ga je financirala EU, doseženi njegovi cilji in zagotovljena stroškovna učinkovitost.

**Spremljanje:** sistematično opazovanje in preverjanje napredka pri doseganju cilja, delno s kazalniki.

**Uspešnost:** obseg, v katerem so z izvedenimi dejavnostmi doseženi zadani cilji.

## Odgovori Komisije

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

## Časovnica

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



## Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat IV – regulacija trgov in konkurenčno gospodarstvo, ki ga vodi član Sodišča Mihails Kozlovs. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Ivana Maletić, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Sandra Diering in atašejka v njenem kabinetu Tea Vlainić, vodilni upravni uslužbenec Juan Ignacio Gonzalez Bastero, vodja naloge Giorgos Tsikkos ter revizorji Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta in Valentina-Adriana Visan. Jezikovno podporo je zagotovil Michael Pyper. grafično pa Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales  
Bastero



Giorgios Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

## Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-2511-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/12199	QJ-AB-24-013-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2497-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/449011	QJ-AB-24-013-SL-N

Z mehanizmom za okrevanje in odpornost v višini 724 milijard EUR se je EU odzvala na pandemijo COVID-19.

Sodišče je revidiralo črpanje sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost in ugotovilo, da pri tem prihaja do zamud.

Komisija in države članice so sicer sprejele ukrepe za odpravo teh zamud, vendar še vedno obstajajo tveganja, da ukrepi ne bodo dokončani in zato tudi cilji mehanizma za okrevanje in odpornost ne bodo doseženi.

Sodišče je ugotovilo, da v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ni določena možnost izterjave sredstev, če ukrepi niso dokončani, in da izplačila državam članicam ne odražajo nujno količine in pomena doseženih mejnikov in ciljev.

Sodišče Komisiji med drugim priporoča, naj po potrebi zagotovi dodatne smernice, spremlja tveganje nedokončanja ukrepov in okrepi zasnovo prihodnjih podobnih instrumentov v zvezi s črpanjem sredstev.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/contact](https://eca.europa.eu/sl/contact)

Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors