



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Odbor za gospodarstvo
Odbor za finance



Medparlamentarna konferenca o stabilnosti, gospodarskem usklajevanju in upravljanju v Evropski uniji (SECG)

Torek, 28. september 2021
Slovenija

Videokonferenca

Informativno gradivo – 2. tema

Novi izzivi in priložnosti evropskega gospodarskega okrevanja in prenove za učinkovito usmerjanje finančnih sredstev v implementacijo instrumenta NextGenerationEU

I. Skupna prizadevanja na ravni EU

Pandemija covid-19 je celotno Evropo postavila pred eno največjih preizkušenj do sedaj. Izredne razmere na področju javnega zdravja so vodile v najhujšo gospodarsko krizo v zgodovini EU, za izhod iz katere so potrebna močna skupna prizadevanja na ravni EU.

Voditelji in voditeljice EU so se 23. aprila 2020 dogovorili, da si bodo prizadevali za ustanovitev sklada za okrevanje. Evropska komisija je 27. maja 2020 predstavila načrt okrevanja za Evropo oziroma instrument za okrevanje NextGenerationEU (v nadaljevanju: NGEU) in posodobljeni dolgoročni proračun EU, t. i. večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027. Njuna skupna vrednost znaša 1.800 milijard evrov (v cenah iz leta 2018) ter predstavlja največji sveženj, ki je bil kadar koli sprejet v Evropi.

NGEU je izredni in začasni instrument za okrevanje s sredstvi v višini **750 milijard evrov** (v cenah iz leta 2018), ki bo pomagal odpraviti neposredno gospodarsko in socialno škodo, ki jo je povzročila pandemija koronavirusa.

Osrednji del NGEU predstavlja **Mehanizem za okrevanje in odpornost**, manjši del pa vsebuje pobudo **REACT-EU**. NGEU v manjši meri zagotavlja tudi dodatna sredstva za druge evropske programe ali sklade, kot so **Obzorje 2020**, **InvestEU**, **razvoj podeželja** ali **Sklad za pravični prehod**.

Razčlenitev sredstev NGEU (v milijardah evrov, v cenah iz leta 2018) :

Mehanizem za okrevanje in odpornost	672,5
od tega posojila	360
od tega nepovratna sredstva	312,5
ReactEU	47,5
Obzorje Evropa	5
Program InvestEU	5,6
Razvoj podeželja	7,5
Skladi za pravični prehod	10
Rezerva rescEU	1,9
SKUPAJ	750

(Vir: [Evropska komisija](#))

Financiranje NGEU se omogoča z zadolževanjem Evropske komisije na finančnih trgih, in sicer na podlagi **Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev** (v nadaljevanju: Sklep). Podrobnosti najemanja posojil so urejene v Sklepu, medtem ko namenskost posojil za določene izdatke podrobneje določa [Uredba Sveta o vzpostavitvi instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19](#). Postopek ratifikacije Sklepa se je zaključil maja 2021, ko so ga ratificirale vse države članice.

II. Mehanizem za okrevanje in odpornost ter nacionalni načrti za okrevanje in odpornost

[Mehanizem za okrevanje in odpornost](#) (v nadaljevanju: Mehanizem) je bil vzpostavljen z [Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost](#) (v nadaljevanju: Uredba) in bo zagotovil finančno podporo državam članicam za izvedbo reform in naložb, ki bodo ublažile škodljive gospodarske in socialne posledice pandemije covid-19. Pričakuje se, da bodo reforme in naložbe na srednji do dolgi rok okrepile trajnostno rast in odpornost gospodarstev držav članic, spodbudile ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter pripravile EU na reševanje dolgoročnih izzivov, kot so zeleni prehod, digitalna preobrazba in ustvarjanje dodane vrednosti EU. Sredstva Mehanizma znašajo **672,5 milijarde evrov** (v cenah iz leta 2018), od katerih je 312,5 milijarde evrov nepovratnih sredstev in 360 milijard evrov posojil (oboje v cenah iz leta 2018).

Za izvajanje Mehanizma morajo države članice pripraviti in Evropski komisiji predložiti **nacionalne načrte za okrevanje in odpornost** (v nadaljevanju: nacionalni načrt). To jim bo omogočilo razpolaganje s sredstvi Mehanizma za doseganje mejnikov in ciljev reform in naložb, ki so določeni v njihovih nacionalnih načrtih. Podrobnosti glede nacionalnih načrtov ureja Uredba. Povezave do nacionalnih načrtov držav članic so objavljene na [spletni strani Evropske komisije](#).

Reforme in naložbe morajo države članice izvesti do 31. avgusta 2026:

1. Države članice Evropski komisiji **predložijo nacionalne načrte**, in sicer praviloma do 30. aprila 2021.
2. Evropska komisija **nacionalne načrte oceni** v dveh mesecih od uradne predložitve ali posodobitve ter pripravi predlog za izvedbeni sklep Sveta.
3. Svet na predlog Evropske komisije **z izvedbenim sklepom odobri oceno** nacionalnega načrta ali njegovo posodobitev, in sicer praviloma v štirih tednih po prejetju predloga Evropske komisije.
4. Evropska komisija in država članica **podpišeta pogodbo o financiranju** (in morebitnem posojilu), pri čemer je omogočeno vnaprejšnje izplačilo v višini do 13 % finančnega prispevka ali posojila.
5. Nadaljnja izplačila so izvedena na podlagi doseganja mejnikov in ciljev.

Evropska komisija nacionalne načrte in njihove posodobitve oceni ter določi **finančne prispevke** državam članicam. Za vsako državo članico se izračuna najvišji finančni prispevek¹, ki ji je na razpolago kot nepovratna finančna podpora. Finančni prispevki v tekočih cenah po državah članicah so objavljeni [na spletni strani Evropske komisije](#).

Države članice lahko zaprosijo tudi za **posojilo** v vrednosti do 6,8 % bruto nacionalnega dohodka (BND) v letu 2019. Za podporo v obliki posojila lahko zaprosijo do 31. avgusta 2023.

Vsak nacionalni načrt mora vsebovati **usklajen sveženj ukrepov za izvajanje reform in naložbenih projektov** ter prispevati k napredku na področjih politik evropskega pomena, ki so strukturirana v **šest stebrov**².

Ocena se izvede na podlagi smernic iz Uredbe z vidika ustreznosti, uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti. Opredeljenih je **11 kriterijev**, na podlagi katerih se ocenjuje ali nacionalni načrt:

- 1) prispeva k šestim stebrom ob upoštevanju specifičnih izzivov in dodeljenih finančnih sredstev države članice
- 2) spoštuje načelo, da se bistveno ne škoduje okoljskim ciljem
- 3) vsaj 37 % sredstev namenja zelenemu prehodu in predlagani ukrepi učinkovito prispevajo k zelenemu prehodu
- 4) vsaj 20 % sredstev namenja digitalni preobrazbi in predlagani ukrepi učinkovito prispevajo k digitalni preobrazbi
- 5) naslavlja izzive evropskega semestra, še posebej [priporočila za posamezne države iz let 2019 in 2020](#)
- 6) učinkovito prispeva k rasti, ustvarjanju delovnih mest, gospodarski, socialni in institucionalni odpornosti ter posledično k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, blažitvi gospodarskih in socialnih posledic krize in krepitvi ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU
- 7) predvideva usklajene ukrepe za izvajanje reform in javnih naložbenih projektov
- 8) predvideva ukrepe s trajnim učinkom
- 9) predlaga ureditev, ki zagotavlja učinkovito spremljanje in izvajanje nacionalnega načrta, vključno s časovnim razporedom, jasnimi in realističnimi mejniki in cilji ter ustreznimi, sprejemljivimi in robustnimi kazalniki za mejnike

¹ Najvišji finančni prispevek se za vsako državo članico določi tako:

- za 70 % zneska na podlagi:
 - števila prebivalstva države članice,
 - inverzne vrednosti BDP na prebivalca in
 - relativne stopnje brezposelnosti v vsaki državi članici
- za 30 % zneska se namesto stopnje brezposelnosti upošteva sprememba realnega BDP v letu 2020 in skupne spremembe realnega BDP za obdobje 2020–2021.

² Na podlagi 3. člena Uredbe se uporaba Mehanizma nanaša na področja politike, ki so strukturirana v **šest stebrov**: (a) zeleni prehod, (b) digitalna preobrazba, (c) pametna, trajnostna in vključujoča rast, vključno z ekonomsko kohezijo, delovnimi mesti, produktivnostjo, konkurenčnostjo, raziskavami, razvojem in inovacijami, ter dobro delujoč notranji trg z močnimi MSP, (d) socialna in teritorialna kohezija, (e) zdravje ter gospodarska, socialna in institucionalna odpornost, s ciljem, da se med drugim povečata pripravljenost na krize in zmogljivost za odzivanje nanje, ter (f) politike za naslednjo generacijo, otroke in mlade, kot so izobraževanje ter pridobivanje znanj in spretnosti.

- 10) vsebuje stroškovno utemeljitev, ki je verodostojna, skladna z načelom stroškovne učinkovitosti in sorazmerna s pričakovanim gospodarskim in socialnim učinkom
- 11) zagotavlja ustrezen nadzorni in revizijski mehanizem.

Evropska komisija pri **ocenjevanju** sodeluje z državo članico, lahko poda pripombe ali zahteva dodatne informacije. Država članica zagotovi dodatne informacije in po potrebi nacionalni načrt po uradni predložitvi še dopolni. Država članica in Evropska komisija se po potrebi dogovorita za razumno podaljšanje roka za ocenjevanje. Informacije o ocenjevanju nacionalnih načrtov so objavljene na [spletni strani Evropske komisije](#).

Po sprejetju izvedbenega sklepa Sveta in ko Evropska komisija in država članica podpišeta pogodbo o financiranju, se lahko državi članici na podlagi zaprosila izplača **predhodno financiranje** v znesku do 13 % finančnega prispevka ali posojila. Države članice lahko zahtevke za izplačilo Evropski komisiji predložijo dvakrat na leto, in sicer pod pogojem doseganja mejnikov in ciljev.

III. Prizadevanja za učinkovito in pregledno izvajanje Mehanizma

Evropska komisija je odgovorna za celotno izvajanje Mehanizma, kar vključuje tudi oceno izpolnitve pogojev za pridobitev sredstev, izplačilo sredstev, celotno administracijo in pregled izvajanja Mehanizma.

Izplačila sredstev v okviru Mehanizma so odvisna od **izvedbe nacionalnih načrtov**, pri čemer morajo države članice zadovoljivo **izpolniti mejnike in cilje iz nacionalnih načrtov**.

O izpolnitvi mejnikov in ciljev poda predhodno oceno Evropska komisija, ki za mnenje o tem zaprosi tudi **Ekonomsko-finančni odbor**. Ekonomsko-finančni odbor mnenje o izpolnitvi mejnikov in ciljev predloži v štirih tednih po prejemu predhodne ocene Komisije.

V izjemnih primerih, če ena ali več držav članic meni, da obstajajo **bistvena odstopanja od zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev** ene od držav članic, lahko te države od predsednika Evropskega sveta zahtevajo, da zadevo predloži v obravnavo na naslednjem zasedanju Evropskega sveta. Zadevne države članice o tem obvestijo tudi Svet, Svet pa Evropski parlament. V takih izjemnih okoliščinah se odločitve o odobritvi finančnih prispevkov in posojil zamrznejo, dokler Evropski svet o tem ne opravi izčrpne razprave.

Izplačilo celotnega ali dela finančnega prispevka se **začasno ustavi** v primeru, če Evropska komisija oceni, da cilji in mejniki države članice niso zadovoljivo izpolnjeni. Država članica mora v šestih mesecih od začasne ustavitve sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in sklepov, sicer lahko Evropska komisija sorazmerno zmanjša znesek finančnega prispevka ali posojila. Če zadevna država članica sprejme potrebne ukrepe, se začasna ustavitev lahko prekliče.

Država članica ciljev in mejnikov ne more spreminjati, lahko pa predloži spremenjeni ali nov nacionalni načrt, kadar zaradi objektivnih razlogov cilji in mejniki niso več dosegljivi.

Mehanizem je vezan na načela dobrega gospodarskega upravljanja. Evropska komisija lahko Svetu predlaga začasno ustavitev plačil ali dodelitve sredstev za državo članico na podlagi pogojev iz drugega odstavka 10. člena Uredbe. O predlogu odloči Svet s sklepom o začasni ustavitvi. Svet ob izpolnitvi pogojev iz šestega odstavka 10. člena Uredbe začasno ustavitev odpravi s sklepom o odpravi začasne ustavitve. Evropska komisija tovrstne predloge takoj predloži Evropskemu parlamentu in Svetu. Evropski parlament lahko Evropsko komisijo pozove, da utemelji razloge za svoj predlog.

Države članice dvakrat letno v okviru evropskega semestra **poročajo o napredku pri uresničevanju nacionalnega načrta.** Poročila držav članic se odražajo v nacionalnih reformnih programih, ki se uporabljajo kot orodje za poročanje o napredku pri uresničevanju nacionalnih načrtov.

Evropska komisija **spremlja izvajanje Mehanizma in meri doseganje ciljev**, vključno z naknadnim poročanjem o odhodkih, financiranih iz Mehanizma, za vsakega od šestih stebrov. Napredek se ocenjuje na podlagi **skupnih kazalnikov.**

V ta namen bo Evropska komisija do konca decembra 2021 sprejela **delegirane akte**, s katerimi:

- bo določila skupne kazalnike za spremljanje Mehanizma, ocenjevanje pri doseganju splošnih in specifičnih ciljev ter poročanje o napredku Mehanizma (29. člen Uredbe);
- bo opredelila metodologijo za poročanje o socialnih odhodkih v okviru Mehanizma (29. člen Uredbe) in
- bo določila preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti, ki prikazuje napredek držav članic pri izvajanju nacionalnih načrtov v vsakem od šestih stebrov. Preglednica kazalnikov bo delovala od decembra 2021 dalje, posodabljala se bo dvakrat letno in bo objavljena na spletni strani Evropske komisije (30. člen Uredbe).

Evropska komisija Evropskemu parlamentu in Svetu zagotovi **letno poročilo o izvajanju Mehanizma.**

Evropska komisija do 31. julija 2022 Evropskem parlamentu in Svetu predloži **poročilo o pregledu izvajanja Mehanizma.** Pri tem upošteva preglednico kazalnikov, poročila držav članic ter vse druge ustrezne informacije o izpolnjevanju mejnikov in ciljev nacionalnih načrtov.

IV. Vloga Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov

V okviru **dialoga o okrevanju in odpornosti med institucijami EU** (v nadaljevanju: dialog) na podlagi 26. člena Uredbe lahko pristojni odbor Evropskega parlamenta vsaka dva meseca povabi Evropsko komisijo na razpravo o temah, povezanih z uresničevanjem nacionalnih programov. Evropska komisija mora ustrezno upoštevati stališča Evropskega parlamenta, zlasti v okviru omenjenega dialoga in resolucij Evropskega parlamenta. Glavna podlaga za izvedbo dialoga je preglednica kazalnikov. Pristojni odbor Evropskega parlamenta lahko Evropsko komisijo pozove, da v okviru dialoga predstavi glavne ugotovitve iz poročila o pregledu.

Evropski parlament je v [Resoluciji Evropskega parlamenta o pravici Parlamenta do obveščeniosti v zvezi s tekočo oceno nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost](#), ki jo je sprejel 20. maja 2021, pozval k okrepljenemu nadzoru nacionalnih načrtov ter k nadzoru Mehanizma. Nadalje je Evropski parlament 10. junija 2021 sprejel [Resolucijo Evropskega parlamenta o stališčih Parlamenta o oceni nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo opravljata Komisija in Svet](#).

Vključenost **nacionalnih parlamentov** v obravnavo nacionalnih načrtov analizira [35. polletno poročilo COSAC](#). Iz njega je moč povzeti, da je bila vloga nacionalnih parlamentov v procesu sprejemanja nacionalnih načrtov dokaj omejena.

Večina nacionalnih parlamentov je obravnavala zakonodajne in druge predloge s tega področja. Analiza poročila kaže, da je velika večina nacionalnih parlamentov obravnavala odločitev o sistemu virov lastnih sredstev EU, sporočilo Komisije o NGEU in zakonodajni predlog o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost. Kljub temu je bila v pripravo nacionalnih načrtov vključena le peščica nacionalnih parlamentov. Nekaterim nacionalnim parlamentom so bili nacionalni načrti predstavljeni v različnih fazah sprejetja. Večini nacionalnim parlamentom nacionalni načrti ali njihovi osnutki niso bili predstavljeni. Kljub temu je večina nacionalnih parlamentov o pripravah nacionalnih načrtov oziroma v zvezi z vsebino nacionalnih načrtov opravila razpravo v različnih fazah priprave. Le peščica nacionalnih parlamentov je k nacionalnim načrtom sprejela resolucijo ali mnenje.

Rezultati analize kažejo, da ima večina nacionalnih parlamentov v prihodnosti namen spremljati in nadzorovati uresničevanje nacionalnih programov. Nacionalni parlamenti želijo biti v prihodnosti bolj aktivni na tem področju in okrepiti svojo vlogo zlasti v procesu spremljanja in nadzora nad uresničevanjem nacionalnih načrtov.

Možne teme za razpravo:

- Kakšna je prihodnja vloga nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta pri spremljanju in nadzoru nad uresničevanjem nacionalnih načrtov in NGEU?
- Ali predlagani sistem zagotavlja nacionalnim parlamentom in Evropskemu parlamentu tekoče, transparentno in ustrezno obveščenost kot podlago za spremljanje in nadzor nad uresničevanjem nacionalnih načrtov ter NGEU?
- Delegirani akti Evropske komisije za spremljanje Mehanizma, ocenjevanje ter poročanje. Ali bodo preglednice kazalnikov ustrezno orodje za oceno učinkovitosti porabe finančnih sredstev in učinkov Mehanizma na dolgoročno konkurenčnost in rast?
- Strukturne reforme so eden izmed najpomembnejših elementov uspešnega okrevanja evropskih gospodarstev. Kateri so največji izzivi pri tem?
- Kako se parlamentarni nadzor nad ukrepi NGEU razlikuje od parlamentarnega nadzora tradicionalnih evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter ostalih odhodkovnih programov, ki pokrivajo enaka področja kot Mehanizem? Kako zagotoviti komplementarnost?