



Bruxelles, 1.3.2022.
COM(2022) 75 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Kakvo je stanje provedbe Mehanizma?	5
2.1. Trenutačno stanje postupka provedbe.....	5
2.2. Trenutačno stanje financiranja Mehanizma	11
3. Što zapravo sadržavaju Planovi za oporavak i otpornost?	13
3.1. Podneseni planovi za oporavak i otpornost – uvodni pregled	13
3.2. Doprinos Mehanizma zelenoj tranziciji (prvi stup)	15
3.3. Doprinos Mehanizma digitalnoj transformaciji (drugi stup)	23
3.4. Doprinos Mehanizma pametnom, održivom i uključivom rastu (treći stup)	30
3.5. Doprinos Mehanizma socijalnoj i teritorijanoj koheziji (četvrti stup).....	35
3.6. Doprinos Mehanizma zdravlju te gospodarskoj, socijalnoj i institucionalnoj otpornosti u cilju, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize (peti stup).....	39
3.7. Doprinos Mehanizma politikama za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine (šesti stup)	48
3.8. Samoprocjene sigurnosti	51
4. Provedbeni okvir Mehanizma za oporavak i otpornost	53
4.1. Doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost provedbi reformi i drugih politika EU-a.	53
4.2. Doprinos Mehanizma višedržavnim projektima	59
4.3. Provedba Mehanizma i uključivanje svih relevantnih dionika	62
4.4. Sustav kontrole i zaštita financijskih interesa Unije	65
4.5. Komplementarnost s ostalim vrstama financiranja EU-a	67
5. Zaključak.....	70

Tablice i slike

Tablica 1: Trenutačno stanje provedbe Mehanizma.....	6
Slika 1: Ključni koraci pri ocjenjivanju i pretfinanciranju planova za oporavak i otpornost	7
Tablica 2: Obrada zahtjeva za plaćanje.....	8
Slika 2: Procijenjeni vremenski okvir za ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	13
Slika 3: Udio sredstava Mehanizma kojima se pridonosi svakom stupu politike	14
Slika 4: Klimatska i dodatna okolišna oznaka po državama članicama.....	16
Slika 5: Raščlamba rashoda za potporu zelenoj tranziciji (prvi stup).....	17
Slika 6: Doprinos digitalnim ciljevima kao udio u planu za oporavak i otpornost.....	24
Slika 7: Raščlamba rashoda za potporu digitalnoj transformaciji (drugi stup).....	25
Slika 8: Prikaz rashoda za potporu pametnom, održivom i uključivom rastu (treći stup)	31
Slika 9: Raščlamba rashoda za potporu socijalnoj i teritorijalnoj koheziji prema području politike (četvrti stup)	35
Slika 10: Raščlamba rashoda za potporu zdravlju i otpornosti prema području politike (peti stup).....	41
Slika 11: Broj mjera za potporu zdravlju i otpornosti prema području politike (peti stup)	38
Slika 12: Raščlamba rashoda za potporu politikama za sljedeću generaciju prema području politike (šesti stup)	49
Slika 13: Broj reformi po stupu.....	53
Slika 14: Reforme/ulaganja po državi članici	54
Slika 15: Udjeli preporuka za pojedine zemlje obuhvaćenih planovima za oporavak i otpornost, po područjima politika (kako je utvrđeno u CeSaR-u)	55
Slika 16: Učinak instrumenta Next Generation EU na BDP-u (%) u simulacijama QUEST, države članice EU-a	56
Slika 17: Učinak instrumenta Next Generation EU na BDP-u (%) u simulacijama QUEST ..	57
Tablica 3: Zeleni višedržavni projekti u donesenim planovima za oporavak i otpornost.....	60
Tablica 4: Digitalni višedržavni projekti.....	61

1. Uvod

Mehanizam za oporavak i otpornost uspostavljen Uredbom (EU) 2021/241 19. veljače 2021. središnji je element instrumenta Next Generation EU, koji čini EU-ov odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom koronavirusa. Godinu dana nakon njegove uspostave u ovom se izvješću nastoji dati osvrt na provedbu tog izvanrednog programa reformi i ulaganja. U godinu dana ostvareni su veliki koraci, a provedba je u potpunosti u tijeku.

Države članice u travnju 2021. počele su dostavljati svoje planove za oporavak i otpornost, nakon višemjesečne intenzivne pripreme s obzirom na njihov dosad nezabilježen razmjer i opseg. Komisija je brzo provela fazu ocjene, a Vijeće je u srpnju 2021. donijelo prve provedbene odluke Vijeća. Dosad su gotovo sve države članice dostavile svoje planove za oporavak i otpornost, od kojih je 22 Komisija prvo pozitivno ocijenila, a zatim ih je donijelo Vijeće. Komisija je pokrenula i rasprave s državama članicama radi postizanja dogovora o operativnim aranžmanima kojima se utvrđuje okvir za praćenje provedbe planova. Komisija je prikupila sredstva na tržištima kapitala i izdala svoje prve zelene obveznice te je dosad isplatila 66,6 milijarde EUR, od čega 56,6 milijarde EUR u okviru pretfinanciranja, za potporu državama članicama i Uniji u vrijeme kada pandemija koronavirusa i dalje utječe na njihova gospodarstva.

Započela je faza provedbe Mehanizma koja brzo napreduje u skladu s vremenskim okvirom reformi i ulaganja koji su utvrdile države članice. Prvi zahtjev za plaćanje u potpunosti je obrađen 2021. te je Španjolskoj u prosincu 2021. isplaćeno 10 milijardi EUR, a očekuje se da će 2022. biti podneseno više od 30 zahtjeva za isplate. Raspored isplata u skladu je s očekivanom fazom provedbe Mehanizma. Komisija i države članice blisko su surađivale kako bi postigle taj rezultat. Napredak u provedbi planova može se pratiti uživo na platformi „Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost” koju je Komisija uspostavila u prosincu 2021.

Ovo je izvješće prvo u nizu godišnjih izvješća o provedbi Mehanizma¹. U njemu se daje pregled trenutnog stanja provedbe Mehanizma i donesenih planova te se detaljno opisuje doprinos Mehanizma klimatskim i digitalnim ciljevima, kako je propisano člankom 31. Uredbe. U ovom trenutku, s obzirom na to da je Mehanizam još uvijek u ranoj fazi provedbe, u ovom se izvješću opisuje očekivani doprinos Mehanizma za šest stupova u skladu s mjerama predviđenima u planovima koje će se postupno provoditi tijekom trajanja Mehanizma. U izvješću se zatim razmatra uspješnost Mehanizma, uzimajući u obzir predanost ulaganjima i reformama u okviru tog jedinstvenog instrumenta, te se raspravlja o uključenosti svih relevantnih dionika. Opisuju se i postojeći mehanizmi za zaštitu financijskih interesa Unije i povezanost Mehanizma i drugih izvora sredstava EU-a kako bi se izbjeglo dvostruko financiranje. Informacije navedene u ovom izvješću temelje se na sadržaju donesenih planova, kako ih je ocijenila Komisija, na podacima koje su države članice dostavile do kraja studenoga 2021. u okviru svoje obveze polugodišnjeg izvješćivanja te na kretanjima u

¹ Kako je propisano člankom 31. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

provedbi Mehanizma do kraja siječnja 2022. Stanje provedbe pojedinačnih planova ni zajednički pokazatelji nisu opsežnije obuhvaćeni ovim izvješćem s obzirom na to da je provedba Mehanizma još u ranoj fazi. Primjeri navedeni u nastavku, posebno okviri u odjeljku 3., služe kao ilustracija i nisu iscrpni.

2. Kakvo je stanje provedbe Mehanizma?

2.1. Trenutačno stanje postupka provedbe²

Donošenje planova za oporavak i otpornost

Većina država članica dostavila je svoje planove za oporavak i otpornost do ljeta 2021. Kako bi im pomogla u pripremi planova, Komisija je od listopada 2020. održavala neformalne kontakte s državama članicama te je u siječnju 2021. objavila Smjernice³ o informacijama koje u planovima treba navesti. Kako bi dobile pristup financijskoj potpori u okviru Mehanizma, države članice morale su izraditi planove za oporavak i otpornost u kojima se utvrđuje nacionalni program reformi i ulaganja koje treba provesti do 31. kolovoza 2026. Uredba o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost⁴ stupila je na snagu 19. veljače 2021. Komisija je dosad službeno zaprimila 26 planova za oporavak i otpornost (vidjeti tablicu 1. i Prilog 1.).

Komisija je svaki plan ocijenila na dosljedan i transparentan način u skladu s 11 kriterija utvrđenih u članku 19. stavku 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost⁵. Tijekom postupka ocjenjivanja Komisija je bila u bliskom kontaktu s državama članicama kako bi provela sveobuhvatnu ocjenu. Komisija je podržala države članice u izradi ambicioznih planova s jasnim i realističnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima za praćenje njihova napretka tijekom provedbe.

Komisija je zaključila svoju pozitivnu ocjenu 22 plana za oporavak i otpornost te je za svaki od njih podnijela prijedlog provedbene odluke Vijeća popraćen radnim dokumentom službi Komisije u kojem se analizira sadržaj odgovarajućeg plana. Provedbene odluke Vijeća i radni dokumenti službi Komisije dostupni su na internetskoj stranici Komisije⁶. U tijeku je ocjena Komisije za četiri plana u suradnji s odgovarajućim državama članicama (Bugarskom, Mađarskom, Poljskom i Švedskom), kako je predviđeno člankom 19. stavkom 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Općenito, donošenje 22 provedbene odluke Vijeća uslijedilo je nakon brzog i neometanog postupka. Nakon intenzivnih rasprava između Komisije i država članica tijekom pripreme planova, Komisija je brzo provela ocjenjivanje. Nakon što su planovi službeno dostavljeni, Komisija je za većinu njih donijela pozitivnu ocjenu prije dvomjesečnog roka za ocjenu navedenog u članku 19. stavku 1. Uredbe (vidjeti tablicu 1.). Vijeće je zatim moglo odobriti pozitivnu ocjenu većine planova za oporavak i otpornost u roku kraćem od mjesec dana (vidjeti tablicu 1.). Nakon donošenja planova Komisija je s predmetnom državom članicom sklopila sporazum o financiranju i, prema potrebi, sporazum o zajmu, kojima se utvrđuju prava i obveze stranaka, među ostalim u pogledu zaštite financijskih

² Za potrebe ovog izvješća svi navedeni podaci i vrijednosti odnose se na razdoblje do 28. veljače 2022.

³ SWD(2021) 12 final.

⁴ Uredba (EU) 2021/241 od 12. veljače 2021.

⁵ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

⁶ [Mehanizam za oporavak i otpornost | Europska komisija \(europa.eu\)](#).

interesa Unije i zahtjeva za sustave kontrole država članica, te obveze u pogledu raspoloživog iznosa financijskog doprinosa.

Tablica 1. Trenutačno stanje provedbe Mehanizma

	BE	CY	DE	DK	EL	ES	FR	IT	LU	LT	LV	PT	SI	CZ	HR	AT	IE	SK	MT	RO	FI	EE	PL	HU	SE	BG	NL
26 planova podnesenih Komisiji	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
22 plana koja je odobrila Komisija	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
22 provedbene odluke koje je donijelo Vijeće	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
21 isplaćeno pretfinanciranje (56,6 milijardi EUR)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pet zahtjeva za plaćanje podnesenih Komisiji					■	■	■	■				■															
Jedno plaćanje koje je izvršila Komisija																											

Pretfinanciranje

Komisija je isplatila pretfinanciranje u iznosu do 13 % financijskog doprinosa i zajma 21 državi članici koja je to zatražila nakon potpisivanja sporazuma o financiranju i, prema potrebi, sporazuma o zajmu. U skladu s člankom 13. stavkom 1. isplata pretfinanciranja odnosi se samo na države članice čije je planove za oporavak i otpornost Vijeće potvrdilo 2021.

Komisija je isplatila ukupno 56,6 milijardi EUR pretfinanciranja. Pretfinanciranja su isplaćena u roku od šest radnih dana nakon potpisivanja sporazuma o financiranju (i/ili zajmu) (prema potrebi), znatno prije dvomjesečnog roka navedenog u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost (vidjeti tablicu 1.). S obzirom na to da je Mehanizam instrument koji se temelji na uspješnosti, svaka daljnja isplata ovisi o ispunjenju relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na kojima se temelje reforme i ulaganja utvrđene do trenutka podnošenja zahtjeva za plaćanje.

Operativni aranžmani

⁷ Nije zatraženo pretfinanciranje.

Kako je propisano Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, Komisija je zatim sa svakom od 22 predmetne države članice raspravljala o operativnim aranžmanima kojima se dodatno utvrđuju načini praćenja i suradnje te koji obuhvaćaju ključne aspekte provedbe. Operativnim aranžmanima predviđaju se redovite razmjene između Komisije i država članica, najmanje jednom u tromjesečnom razdoblju, kako bi se sagledao napredak postignut u provedbi planova za oporavak i otpornost, kao i organizacija godišnjeg događaja za raspravu o provedbi planova za oporavak i otpornost i drugih programa Unije, što može poslužiti kao horizontalna platforma za raspravu o provedbi planova i osiguravanje bliske suradnje svih uključenih aktera. Operativnim aranžmanima pojašnjava se i mehanizam provjere za svaku ključnu etapu i ciljnu vrijednost te se prema potrebi uvode mjere praćenja provedbe plana. Do danas je sklopljeno osam operativnih aranžmana (Španjolska, Francuska, Slovačka, Grčka, Italija, Portugal, Hrvatska, Latvija; vidjeti Prilog 1.). Potpisivanje operativnih aranžmana ključan je korak jer je potrebno kako bi država članica mogla podnijeti svoj prvi zahtjev za plaćanje.

Slika 1. Ključni koraci pri ocjenjivanju i pretfinanciranju planova za oporavak i otpornost



Postupak isplate

Nakon što država članica ostvari sve ključne etape i ciljne vrijednosti relevantne za isplatu, kako je navedeno u odgovarajućoj provedbenoj odluci Vijeća, i podnese propisno obrazložen zahtjev za plaćanje, Komisija ima dva mjeseca za ocjenu zadovoljavajućeg ostvarenja relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te informacija na kojima se temelji zaključak o njihovu ostvarenju koje je dostavila predmetna država članica. Kako bi zaključila tu ocjenu, Komisija Gospodarskom i financijskom odboru dostavlja svoju pozitivnu preliminarnu ocjenu. Gospodarski i financijski odbor trebao bi u roku od četiri tjedna dati mišljenje o tim nalazima, nakon čega se donosi provedbena odluka Komisije kojom se odobrava isplata u skladu s postupkom ispitivanja opisanim u Uredbi o komitologiji. U tu je svrhu osnovan Odbor za Mehanizam za oporavak i otpornost, kako je predviđeno člankom 35. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, koji raspravlja o nacrtima provedbenih odluka

Komisije o zahtjevima za plaćanje država članica⁸. Odbor za Mehanizam za oporavak i otpornost sastoji se od predstavnika svih država članica. Na kraju postupka komitologije Komisija donosi provedbenu odluku Komisije uzimajući u obzir stajališta članova.

Zahtjevi za plaćanje

Komisija je dosad zaprimila pet zahtjeva za plaćanje. U tablici u nastavku prikazano je trenutno stanje.

Tablica 2. Obrada zahtjeva za plaćanje

	Datum zahtjeva za plaćanje	Broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	Iznos bez pretfinanciranja ⁹	Status
Španjolska	11.11.2021.	52 ključ. etapa i cilj. vrij.	10 milijardi EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Komisijina preliminarna pozitivna ocjena: 3.12.2021. • Pozitivno mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora: 21.12.2021. • Pozitivno mišljenje Odbora za Mehanizam za oporavak i otpornost: 22.12.2021. • Isplata Komisije: 27.12.2021.
Francuska	26.11.2021.	38 ključ. etapa i cilj. vrij.	7,4 milijardi EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Komisijina preliminarna pozitivna ocjena: 26.1.2022. • Pozitivno mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora: 11.2.2022. • Pozitivno mišljenje Odbora za Mehanizam za oporavak i otpornost: 21.2.2022.
Grčka	29.12.2021.	15 ključ. etapa i cilj. vrij.	3,6 milijardi EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Komisijina preliminarna pozitivna ocjena: 28.2.2022.
Italija	30.12.2021.	51 ključ. etapa i cilj. vrij.	21 milijarda EUR	<ul style="list-style-type: none"> • Komisijina preliminarna pozitivna ocjena: 28.2.2022.
Portugal	25.1.2022.	38 ključ. etapa i cilj. vrij.	1,16 milijardi EUR	Ocjena Komisije u tijeku

Komisija je dosad isplatila prvo plaćanje Španjolskoj. Španjolska je bila prva država članica koja je podnijela zahtjev za plaćanje 11. studenoga 2021., nakon potpisivanja operativnih aranžmana. Prvi zahtjev za plaćanje Španjolske odnosi se na zadovoljavajuće ostvarenje 52 ključne etape, koje se uglavnom odnose na reforme koje su već provedene do drugog tromjesečja 2021. S obzirom na retroaktivnu prirodu većine ključnih etapa i s obzirom na to da je Španjolska Komisiji dostavila većinu informacija koje su joj potrebne za

⁸ U skladu s člankom 35. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, taj se komitološki odbor osniva u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011.

⁹ Za iznos bez pretfinanciranja uzeti su u obzir isplaćeni iznosi pretfinanciranja, uz proporcionalno smanjenje.

ocjenjivanje prije službenog podnošenja zahtjeva za plaćanje, Komisija je mogla brzo¹⁰ ocijeniti zahtjev za plaćanje te je 27. prosinca 2021. Španjolskoj isplatila 10 milijardi EUR financijskog doprinosa (umanjenog za pretfinanciranje).

Uzimajući u obzir ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na kojima se temelje odgovarajuće mjere iz plana za oporavak i otpornost, prvo plaćanje Španjolskoj već pokazuje postignuti napredak u provedbi Mehanizma. Ključne etape uključene u plaćanje pokazuju znatne korake u provedbi plana za oporavak i otpornost Španjolske te njezina opsežnog plana reformi. Među njima su važne mjere kao što su Zakon o klimatskim promjenama i energetskej tranziciji (kojim se utvrđuje klimatska neutralnost do 2050.), reforma potpore minimalnom dohotku, mjere za potporu digitalizaciji MSP-ova i poticanje digitalnih vještina te reforme kojima se jača kapacitet za provedbu i praćenje revizija rashoda. Ovaj primjer pokazuje kako Mehanizam već ima vidljive učinke na terenu i da podupire provedbu znatnih reformi.

Okvir za izvješćivanje država članica o provedbi planova za oporavak i otpornost

Mehanizam je trenutačno u fazi provedbe, a države članice počele su izvješćivati o provedbi svojih planova za oporavak i otpornost. Delegirani akti kojima se dopunjuju neke obveze država članica u pogledu izvješćivanja stupili su na snagu 2. prosinca 2021. Prvim delegiranim aktom (EU) 2021/2106¹¹ utvrđuju se zajednički pokazatelji za izvješćivanje i detaljni elementi Tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. U njemu se navodi da će države članice do travnja i sredine listopada svake godine izvješćivati o napretku postignutom u provedbi svojih planova za oporavak i otpornost. To polugodišnje izvješćivanje sastoji se od navođenja sažetih informacija o ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su trebale biti ostvarene do tromjesečja koje prethodi izvješćivanju te o statusu onih koje se trebaju ostvariti u četiri tromjesečja nakon razdoblja izvješćivanja. Od država članica očekuje se da dostave informacije o tome jesu li relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene, napreduju li prema planu ili kasne. Države članice isto tako trebaju dvaput godišnje (do veljače i kolovoza) izvješćivati o utvrđenim zajedničkim pokazateljima. Prvo izvješćivanje provest će se u veljači 2022. Drugim delegiranim aktom 2021/2105¹² utvrđuje se metodologija za izvješćivanje o socijalnim izdacima u okviru planova za oporavak i otpornost država članica. Taj je delegirani akt važan za utvrđivanje zajedničke metodologije za navođenje informacija o socijalnim izdacima, među ostalim za djecu i mlade te za rodnu ravnopravnost, koji se financiraju iz Mehanizma. Metodologija se temelji na procijenjenim rashodima iz odobrenih planova za oporavak i otpornost. Svaka reforma i ulaganje s primarnom socijalnom

¹⁰ Komisija je 3. prosinca 2021. donijela pozitivnu preliminarnu ocjenu. Nakon brzog pozitivnog mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora od 21. prosinca i Odbora za Mehanizam za oporavak i otpornost od 22. prosinca, Komisija je plaćanje mogla izvršiti 27. prosinca 2021.

¹¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2106 od 28. rujna 2021. o dopuni Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost utvrđivanjem zajedničkih pokazatelja i detaljnih elemenata tablice pokazatelja za oporavak i otpornost, SL L 429/83.

¹² Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2105 od 28. rujna 2021. o dopuni Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost definiranjem metodologije za izvješćivanje o socijalnim izdacima, SL L 429/79.

dimenzijom povezani su s jednim od devet posebnih područja socijalne politike¹³ utvrđenih u delegiranom aktu, od kojih je svako povezano s četirima širim socijalnim kategorijama (zapošljavanje i vještine, obrazovanje i skrb o djeci, zdravstvena i dugotrajna skrb ili socijalna politika). Posebno je označena i svaka socijalna mjera koja je usmjerena na djecu i mlade ili na rodnu ravnopravnost.

Komisija je uspostavila informacijski sustav pod nazivom FENIX putem kojeg države članice mogu izvješćivati o relevantnim informacijama o provedbi planova. U okviru polugodišnjeg izvješćivanja¹⁴ države članice prvi su put dostavile tražene informacije u sustavu FENIX do kraja studenoga 2021. (budući da je to bilo prvo polugodišnje izvješćivanje za države članice, rok je iznimno produljen za mjesec dana). Tim se sustavom državama članicama omogućuje da u svakom trenutku ažuriraju informacije o ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te da izbjegnu višestruko navođenje sličnih informacija za potrebe polugodišnjeg izvješćivanja ili podnošenja zahtjeva za plaćanje. Izvješćivanje u okviru Mehanizma sada je potpuno u funkciji.

Preispitivanjem informacija dobivenih u okviru polugodišnjeg izvješćivanja već je dobivena pozitivna slika o provedbi ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. To se izvješćivanje odnosilo na sve ključne etape i ciljne vrijednosti koje su morale biti ostvarene od prvog tromjesečja 2020. do trećeg tromjesečja 2022. Općenito, od prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti predviđenih za treće tromjesečje 2021. (posljednje tromjesečje izvješćivanja), 91 % (266) ih je prijavljeno kao dovršeno, a 9 % (25) kao nedovršeno. Što se tiče budućih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti predviđenih u razdoblju od četvrtog tromjesečja 2021. do trećeg tromjesečja 2022., prijavljeno je da ih je 4,4 % (41) odgođeno, 79,7 % (741) ih napreduje prema planu, a 14,9 % (139) ih je već dovršeno. Sljedeće polugodišnje izvješćivanje provest će se u travnju 2022. Podatke koji se odnose na polugodišnje izvješćivanje prijavljuju države članice same i njima se ne prejudicira ocjena Komisije o zadovoljavajućem ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u kontekstu zahtjeva za plaćanje.

Komisija je uspostavila Tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost¹⁵, javnu internetsku platformu, kao alat za izvješćivanje o uspješnosti Mehanizma koji transparentno prikazuje dostupne informacije o provedbi Mehanizma. Svaki građanin može na lako dostupan način pratiti napredak provedbe Mehanizma i detaljan napredak svakog plana za oporavak i otpornost na internetskoj stranici Komisije. U tablici je prikazan učinak Mehanizma u šest stupova politike. Uključuje i podatke o zajedničkim pokazateljima i dostavljenim informacijama o socijalnim izdacima. Prva verzija Tablice objavljena je

¹³ i. obrazovanje odraslih, ii. potpora zapošljavanju i otvaranju radnih mjesta, iii. modernizacija institucija tržišta rada, iv. rani i predškolski odgoj i obrazovanje, v. opće, strukovno i visoko obrazovanje, vi. zdravstvena skrb, vii. dugotrajna skrb, viii. socijalno stanovanje i ostala socijalna infrastruktura, ix. socijalna zaštita.

¹⁴ U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, koji govori o izvješćivanju države članice u kontekstu europskog semestra, države članice dužne su dvaput godišnje izvješćivati o napretku postignutom u ostvarivanju svojih planova za oporavak i otpornost.

¹⁵ [Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost \(europa.eu\)](https://europa.eu).

15. prosinca 2021. i sadržavala je podatke o 22 plana za oporavak i otpornost koje je Vijeće potvrdilo do tog datuma.

2.2. Trenutačno stanje financiranja Mehanizma

Trenutačno stanje financiranja iz instrumenta Next Generation EU

Nova uloga Komisije kao aktivnog izdavatelja¹⁶ na tržištu kapitala ključna je etapa za provedbu Mehanizma. Odluka o vlastitim sredstvima stupila je na snagu 1. lipnja 2021., što je Komisiji omogućilo da započne sa zaduživanjem za privremeni instrument za oporavak Next Generation EU (prva transakcija izvršena je u lipnju 2021.). Komisija je ovlaštena pozajmiti do 806,9 milijardi EUR u razdoblju 2021.–2026. (tekuće cijene). Taj iznos podrazumijeva izdavanje obveznica u prosječnom iznosu do otprilike 150 milijardi EUR godišnje u razdoblju od sredine 2021. do 2026., čime EU postaje jedan od najvećih izdavatelja obveznica denominiranih u eurima. Od navedenog iznosa do 250 milijardi EUR izdat će se u obliku zelenih obveznica (vidjeti u nastavku).

Komisija je dosad prikupila 78,5 milijardi EUR dugoročnog financiranja u obliku obveznica i 33 milijarde EUR kratkoročnog financiranja u obliku tromjesečnih i šestomjesečnih kratkoročnih obveznica EU-a (od čega je 12 milijardi EUR već dospjelo). Na temelju visokog kreditnog rejtinga EU-a, Komisija može posuđivati po povoljnim uvjetima i tako smanjiti trošak duga povezanog s fondom za oporavak. Obujam financiranja u okviru instrumenta Next Generation EU dobro je apsorbiran, a potražnja za novim izdavanjima pokazala se velikom.

Komisija je uspjela vrlo brzo financirati sva planirana plaćanja/dolazne zahtjeve. Dosad je u okviru Mehanizma 21 državi članici isplaćeno 66,6 milijardi EUR. Pretfinanciranja su isplaćena u roku od nekoliko dana nakon potpisivanja odgovarajućih sporazuma o financiranju i/ili zajmu, odnosno znatno prije rokova predviđenih u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. I prvo plaćanje Španjolskoj izvršeno je brzo (tri radna dana nakon pozitivnog mišljenja Odbora za Mehanizam za oporavak i otpornost).

Okvir za zelene obveznice

Komisija je izradila sveobuhvatan suvremeni okvir za zelene obveznice za njihovo izdavanje u okviru instrumenta Next Generation EU te planira izdati do 30 % sredstava tog instrumenta u obliku zelenih obveznica, čime se potvrđuje predanost EU-a održivom financiranju. Okvir slijedi tržišne standarde i ulagateljima pruža vjerodostojne zelene obveznice. Sve mjere uključene u planove za oporavak i otpornost moraju biti u skladu s načelom nenanošenja bitne štete za druge okolišne ciljeve. Kako bi se to postiglo, države članice dogovorile su se u sporazumima o financiranju i zajmu potpisanim u okviru provedbe Mehanizma da će redovito izvješćivati o svojim rashodima za ulaganja kojima se pridonosi

¹⁶ U cilju ulaganja u program potrošnje Unije.

ciljevima u području klimatskih promjena. Komisija je prvim izdavanjem zelenih obveznica 12. listopada 2021. prikupila 14,5 milijardi EUR.

3. Što zapravo sadržavaju planovi za oporavak i otpornost?

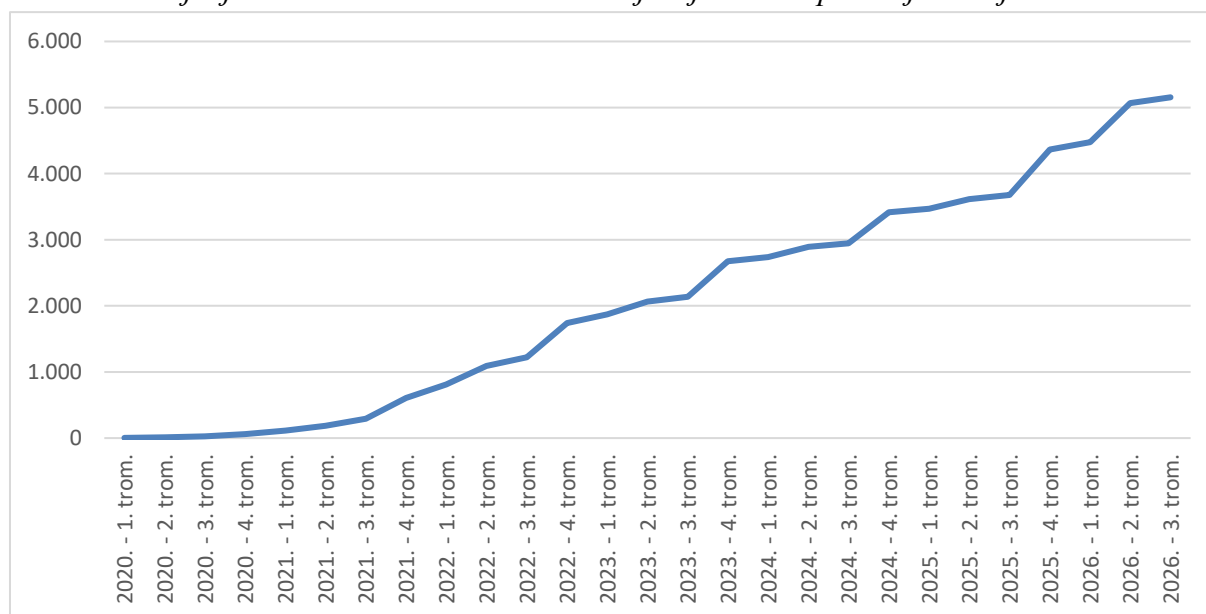
3.1. Podneseni planovi za oporavak i otpornost – uvodni pregled

Opći pregled

Dosad je na temelju 22 plana za oporavak i otpornost koje je odobrilo Vijeće ukupno dodijeljena 291 milijarda EUR bespovratnog financiranja i 154 milijarde EUR zajmova. Šest država članica donijelo je planove koji uključuju zajmove (Cipar, Grčka, Italija, Portugal, Rumunjska, Slovenija).

Ta 22 plana za oporavak i otpornost uključuju otprilike jednu trećinu reformi i dvije trećine ulaganja te ukupno 5 155 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba ostvariti do 2026.

Slika 2. Procijenjeni vremenski okvir za ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti



Doprinos za šest stupova: metodološki uvod

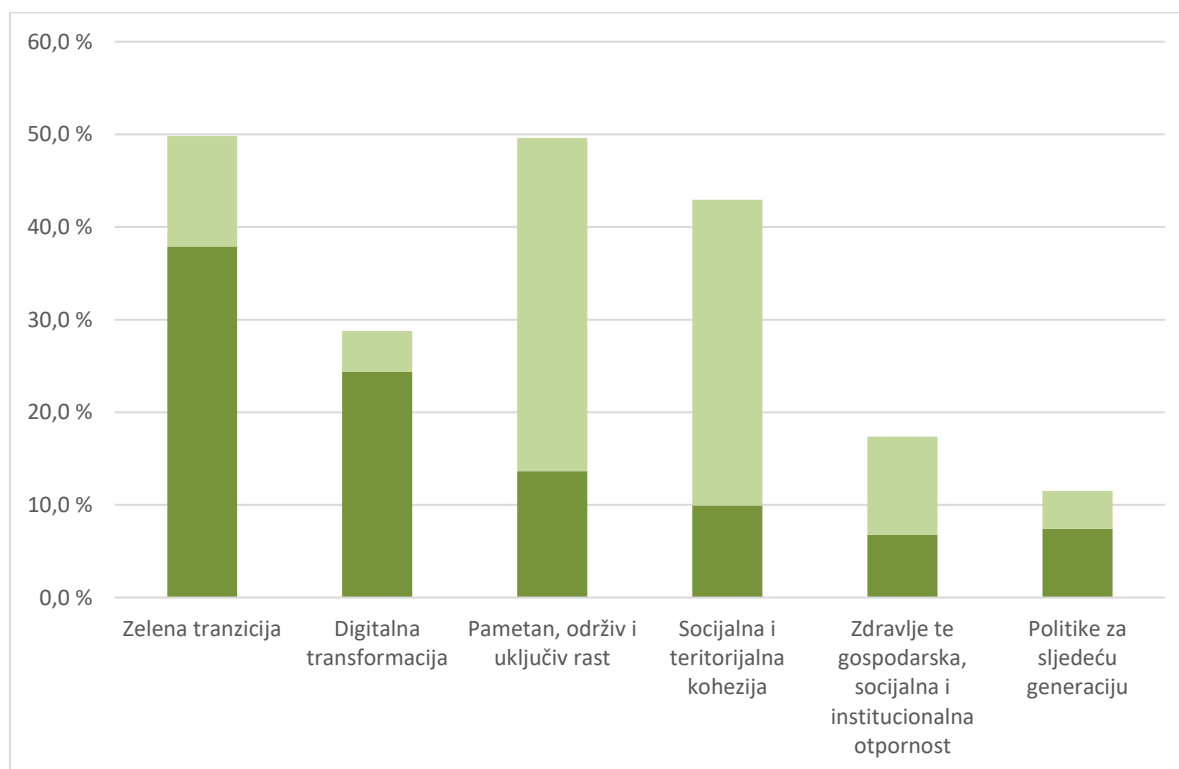
U skladu s člankom 3. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, reforme i ulaganja uključeni u planove za oporavak i otpornost trebali bi doprinosti šest stupova politike¹⁷ kojima se definira područje primjene Mehanizma, uzimajući pritom u obzir specifičnu situaciju i izazove u predmetnoj državi članici.

Komisija je razvila metodologiju za izvješćivanje o doprinosu svakog plana u odnosu na šest stupova Mehanizma, pri čemu je svaka (pod)mjera označena u okviru jednog primarnog

¹⁷ Riječ je o sljedećih šest stupova: i. zelena tranzicija, ii. digitalna transformacija, iii. pametan, održiv i uključiv rast, uključujući gospodarsku koheziju, radna mjesta, produktivnost, konkurentnost, istraživanje, razvoj i inovacije te unutarnje tržište koje dobro funkcionira, s jakim malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), iv. socijalna i teritorijalna kohezija, v. zdravlje te gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost, s ciljem, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize, i vi. politike za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine.

i jednog sekundarnog područja politike (prema popisu područja politike koji je utvrdila Komisija¹⁸) koja su povezana s jednim od šest stupova, što pokazuje da se reforma ili ulaganje mogu povezati s nekoliko stupova. U mjeri u kojoj je to moguće i kako je opisano u nastavku, izvješćivanje na temelju stupova usklađeno je s drugim postupcima označivanja (klimatsko, digitalno, socijalni izdaci). Budući da svaka mjera stoga pridonosi dvama od šest stupova politike, ukupni procijenjeni doprinos svim stupovima prikazan na slici 2. iznosi 200 % sredstava dodijeljenih državama članicama iz Mehanizma.

Slika 3. Udio sredstava Mehanizma kojima se pridonosi svakom stupu politike



Legenda: tamnije obojeni dijelovi stupaca predstavljaju one mjere koje su označene i dodijeljene stupu kao primarno područje politike, a svjetliji dijelovi predstavljaju mjere označene kao sekundarno područje politike.

Nadalje, Komisija je u Delegiranoj uredbi (EU) 2021/2105 donijela metodologiju za izvješćivanje o socijalnim izdacima (vidjeti odjeljak 1.). Reforme i ulaganja sa socijalnom dimenzijom povezuju se s jednim od devet područja socijalne politike, od kojih je svako povezano s jednom od četiri socijalne kategorije (zapošljavanje i vještine, obrazovanje i skrb o djeci, zdravstvena i dugotrajna skrb te socijalna politika), kako je utvrđeno u Prilogu Delegiranoj uredbi. To je dopunjeno označivanjem mjera usmjerenih na djecu i mlade ili rodnu ravnopravnost u potvrđenim planovima. Međutim, kako bi se zadržala dosljednost u svim područjima politika koja se podupiru planovima za oporavak i otpornost (uz socijalna), u ovom se izvješću predstavljaju mjere i rashodi u skladu s metodologijom temeljenom na stupovima.

¹⁸ Za više informacija vidjeti Tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost dostupnu na: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost od svake se države članice zahtijevalo i da najmanje 37 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost namijeni mjerama kojima se pridonosi klimatskim ciljevima, a najmanje 20 % ukupnih dodijeljenih sredstava mjerama kojima se pridonosi digitalnim ciljevima. U planovima za oporavak i otpornost navedeno je i obrazloženo u kojoj mjeri svaka mjera pridonosi klimatskim i/ili digitalnim ciljevima: u potpunosti (100 %), djelomično (40 %) ili nema nikakav učinak (0 %). Doprinosi klimatskim i digitalnim ciljevima izračunani su na temelju Priloga VI. (praćenje klimatskih mjera) i Priloga VII. (digitalno označivanje) Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost, u kojima je predviđeno relevantno „područje intervencija” zajedno s koeficijentom za izračun potpore za klimatske ili digitalne ciljeve (0 %, 40 % ili 100 %). Svaka mjera iz planova za oporavak i otpornost označena je u skladu s tim područjima intervencija. Kombiniranjem koeficijenata s procjenama troškova svake mjere omogućuje se izračun u kojoj mjeri planovi pridonose klimatskim i digitalnim ciljevima.

3.2. Doprinos Mehanizma zelenoj tranziciji (prvi stup)

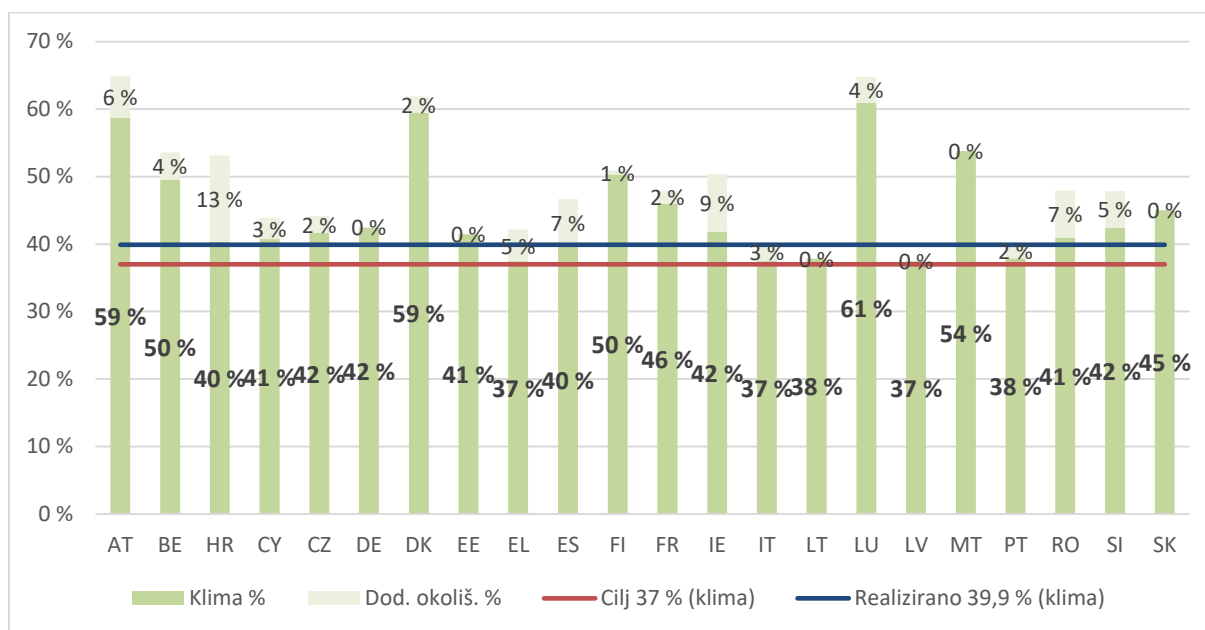
Klimatski cilj

Oko 40 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru planova odnosi se na mjere kojima se podupiru klimatski ciljevi i u nizu planova za oporavak i otpornost klimatskim je mjerama namijenjeno znatno više od klimatskog cilja od 37 % ukupnih sredstava utvrđenog u Uredbi (vidjeti sliku 4.). Ukupni rashodi u području klime u 22 donesena plana iznose 177,4 milijarde EUR. Osim toga, planovi uključuju dodatne rashode u području zaštite okoliša¹⁹ u iznosu od 16,3 milijarde EUR, pri čemu je ukupni iznos rashoda koji je označen kao iznos kojim se doprinosi klimatskim ili okolišnim ciljevima 193,7 milijardi EUR²⁰ (ili 43,5 % ukupnih dodijeljenih sredstava), kako je izračunano u skladu s metodologijom za praćenje klimatskih mjera.

¹⁹ To uključuje ulaganja koja u skladu s Prilogom VI. Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost imaju 40-postotno ili 100-postotno praćenje u području zaštite okoliša i koja nisu već uključena u doprinos u području klime.

²⁰ Taj je iznos niži od ukupnih rashoda dodijeljenih stupu „zeleno tranzicija” jer ti rashodi uključuju sve troškove povezane s ulaganjem, a ne samo označene rashode (na primjer, ulaganje s koeficijentom za potporu za klimatske ciljeve od 40 % obično bi u okviru stupa zelene tranzicije bilo uključeno sa 100 % svojih troškova).

Slika 4. Klimatska i dodatna okolišna oznaka po državama članicama

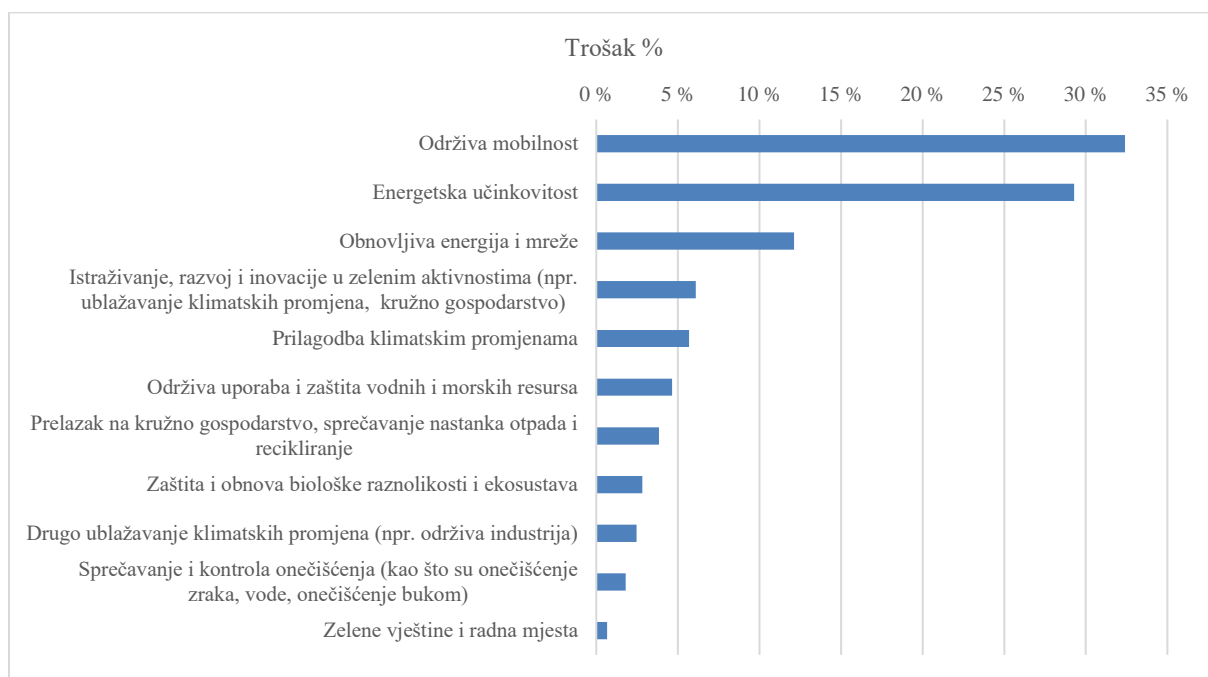


Ukupni rashodi za zelenu tranziciju u svim planovima za oporavak i otpornost

Mehanizmom će se pridonijeti ostvarenju ciljeva EU-a u pogledu smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. i postizanja klimatske neutralnosti do 2050. Uz doprinos ostvarenju klimatskih ambicija, mjerama koje se podupiru Mehanizmom osigurat će se i napredak u ostvarivanju drugih okolišnih ciljeva kao što su smanjenje onečišćenja zraka, promicanje kružnog gospodarstva ili obnova i zaštita biološke raznolikosti, promicanje energetske učinkovitosti i veća zastupljenost obnovljivih izvora energije. Prema metodologiji izvješćivanja na temelju stupova, procjenjuje se da će se u okviru stupa zelene tranzicije dodijeliti ukupno 224,1 milijarda EUR (što odgovara iznosu od 50 % ukupnih rashoda u 22 plana).

S obzirom na pristup koji se temelji na šest stupova, ukupni iznos rashoda u okviru stupa zelene tranzicije može se raspodijeliti na 11 područja politike, kako je prikazano na slici 5. u nastavku. Mjere uključene u planove za oporavak i otpornost općenito se odnose na razna područja, od npr. održive mobilnosti, energetske učinkovitosti, energije iz obnovljivih izvora i energetskih mreža do biološke raznolikosti, kružnog gospodarstva, zelenih vještina i radnih mjesta te prilagodbe klimatskim promjenama.

Slika 5. Raščlamba rashoda za potporu zelenoj tranziciji (prvi stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu zelene tranzicije.

Održiva mobilnost

Održiva mobilnost čini 32 % ukupnih rashoda u okviru stupa zelene tranzicije (ukupni trošak iznosi 71,3 milijarde EUR). Veliki se iznosi ulažu u nadogradnju i proširenje željezničke infrastrukture, posebno u transeuropskoj mreži (TEN-T), te u kupnju modernih željezničkih vozila. Ta ulaganja ključna su za prelazak na okolišno prihvatljive oblike prijevoza i njima se podupire prijevoz putnika i tereta. Nešto manji broj mjera usmjeren je na ozelenjivanje sektora vodnog i zrakoplovnog prometa, koje uključuju ulaganja u ozelenjivanje luka, primjerice u uvođenje opskrbe električnom energijom s kopna, i ulaganja u ozelenjivanje zračnih luka, npr. u elektrifikaciju sustava za zemaljske usluge.

Plan za oporavak i otpornost Italije uključuje uspostavu Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS) na 3 400 km željeznica. Uvođenjem ERTMS-a omogućit će se neometan prekogranični željeznički prijevoz robe i putnika. Ulaganja u ERTMS pridonose i zelenoj i digitalnoj tranziciji.

Znatna ulaganja usmjerena su i na poboljšanje održivosti cestovnog prometa, među ostalim podupiranjem uvođenja infrastrukture za alternativna goriva i vozila na alternativna goriva te razvoja zelenog javnog prijevoza. Neka od tih ulaganja usmjerena su na pomoć potrošačima pri kupnji vozila s nultom stopom emisija u obliku financijskih poticaja kako bi se pomoglo s visokim početnim troškovima kupnje električnih vozila.

Plan za oporavak i otpornost Njemačke pomoći će građanima da prijeđu na čista električna vozila pružanjem financijske potpore za kupnju 560 000 dekarboniziranih vozila. Mjerom će se smanjiti kupovne cijene električnih vozila i potaknuti tržište. Dopolnjena je drugim mjerama, kao što je financiranje postavljanja 50 000 javno dostupnih stanica za punjenje i

400 000 dodatnih stanica za punjenje u stambenim zgradama.

Reforme prometnog sektora važan su dio većine planova za oporavak i otpornost. Njima se rješava opći regulatorni okvir i uključuju strategije za potporu održivoj gradskoj mobilnosti i kolektivnom prijevozu te mjere kojima se podupire uvođenje infrastrukture za punjenje ili nabava čistih vozila. Planovi uključuju i reforme kojima se uvodi tržišno natjecanje u lučkim uslugama te reformu pomorskog sektora i unutarnjih plovnih putova.

Plan za oporavak i otpornost Rumunjske uključuje ključne regulatorne promjene za poticanje cestovnog prometa s nultom stopom emisija, poticaje za vozila s nultom stopom emisija i vozila s niskom razinom emisija, programe odlaganja kako bi se zamijenila vozila koja najviše onečišćuju, poboljšanja upravljanja i učinkovitosti državnih poduzeća u prometnom sektoru, stroža pravila i provedbene mjere za sigurnost na cestama te poticaje za održivi gradski promet. Uključuje i znatna ulaganja u nadograđeni vozni park željezničkih vozila s nultom stopom emisija, modernizaciju i obnovu željezničke infrastrukture, posebno duž koridora TEN-T, poboljšanje kvalitete i učinkovitosti cestovne infrastrukture na određenim dionicama osnovne mreže TEN-T, poboljšanje sigurnosti na cestama i dijelove podzemne prometne mreže u općinama Bukurešt i Cluj-Napoca.

Energetska učinkovitost

Energetska učinkovitost čini 29 % ukupnih rashoda u okviru stupa zelene tranzicije (ukupni trošak iznosi 64,4 milijarde EUR). Većina ulaganja u tom području odnosi se na energetska učinkovitost stambenih zgrada (ukupni trošak od 28,4 milijarde EUR), a obično su usmjerena na smanjenje potražnje za primarnom energijom za 30 % ili više. Neka od tih relevantnih ulaganja uključuju i mjere usmjerene na rješavanje problema energetske siromaštva fokusiranjem na ranjive skupine koje zbog znatnih početnih troškova gotovo ne mogu ulagati u energetska učinkovitost svojih domova. Obnova javnih zgrada, primjerice škola, sportskih dvorana i povijesnih zgrada, dobro je zastupljena u većini planova (ukupni trošak iznosi 20,2 milijarde EUR). Naposljetku, postoje i ulaganja u izgradnju novih energetska vrlo učinkovitih javnih i privatnih zgrada. Osim zgrada, ulaganja u energetska učinkovitost u drugim sektorima pridonijet će dekarbonizaciji proizvodnih procesa u MSP-ovima, većim poduzećima i sustavima centraliziranog grijanja, npr. promicanjem integracije čistih i energetska učinkovitijih tehnologija za proizvodne procese i centraliziranu proizvodnju toplinske energije s ukupnim troškom od 6,5 milijardi EUR.

Španjolska će do 2026. poduprijeti više od pola milijuna aktivnosti u području energetske obnove stambenih zgrada. Tim će se energetska obnovama u prosjeku postići smanjenje potražnje za primarnom energijom od najmanje 30 %. Ulaganja su dopunjena koherentnim paketom reformi, uključujući porezne poticaje i urede za obnovu („jedinstvena kontaktna točka”) kako bi se obnova olakšala.

Planom za oporavak i otpornost Belgije potaknut će se energetska učinkovite obnove zgrada s ukupnom potporom od više od 1 milijarde EUR. Val obnove obuhvatit će više od 200 000

privatnih i socijalnih stambenih jedinica te će uključivati više od milijun kvadratnih metara javnih zgrada. Belgija se suočava sa znatnim potrebama za obnovom kako bi se ostvarili klimatski ciljevi. Energetski učinkovita obnova privatnih i socijalnih stanova pomoći će i u rješavanju problema energetske siromaštva.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju nekoliko reformi za poticanje obnove zgrada u svim sektorima: privatne i javne zgrade, stambene zgrade i poduzeća. Cilj je reformi povećati učinkovitost financijske potpore za obnovu (npr. jedinstvena kontaktna točka) i njezinu prihvatljivost za okoliš. Konkretno, reforme uključuju uvjete za zamjenu zastarjelih sustava grijanja i potiču njihovu zamjenu energijom iz obnovljivih izvora ili centraliziranim grijanjem.

Energija iz obnovljivih izvora i energetske mreže

Ukupno gledajući, ukupni procijenjeni rashodi za čistu energiju – energiju iz obnovljivih izvora i energetske mreže – čine 12 % ukupnih rashoda u okviru stupa zelene tranzicije (ukupni trošak iznosi 26,7 milijardi EUR)²¹. Otprilike dvije trećine ukupnih ulaganja u tom području potrošit će se na tehnologije za energiju iz obnovljivih izvora, dok će se preostali iznos dodijeliti za ulaganja u energetske mreže i infrastrukturu (kao što je uvođenje skladištenja energije i pametnih mreža). Mjere su usmjerene na izgradnju odobalnih i kopnenih vjetroelektrana (i povezane infrastrukture kao što su energetski otoci), fotonaponske ploče i izgradnju industrijskih postrojenja s pomoću energije iz obnovljivih izvora.

Planom Litve pružit će se potpora privatnim poduzećima, poljoprivrednicima i zajednicama energije iz obnovljivih izvora u nabavi i postavljanju kopnenih solarnih elektrana i vjetroelektrana, zajedno sa skladišnim postrojenjima. Predviđeni su i programi za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na osnovi biomase te postrojenja za proizvodnju biogoriva i biometana.

Petnaest planova za oporavak i otpornost uključuje mjere djelomično ili isključivo usmjerene na vodik, za koji se očekuje da će imati važnu ulogu pri postizanju dugoročne klimatske neutralnosti. U tom će kontekstu planovi za oporavak i otpornost država članica pridonijeti povećanju ulaganja u vodik iz obnovljivih izvora i niskougljični vodik (uključujući uporabu električne energije iz mreže, koja bi se istodobno trebala dekarbonizirati) za najmanje 9,3 milijarde EUR. Mnoga ulaganja u planovima za oporavak i otpornost odnose se na cijeli vrijednosni lanac vodika – od proizvodnje do prijevoza, skladištenja i krajnje uporabe u industrijskim sektorima i prometu u kojima je teško smanjiti emisije.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju i reforme okvira politike za potporu energiji iz obnovljivih izvora, kao što su donošenje novih ili produljenje postojećih programa potpore

²¹ Više pojedinosti o tom području politike dostupno je u informacijskom listu „Čista energija” objavljenom na platformi [Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

ili pojednostavnjenje administrativnih postupaka kao što su izdavanje dozvola ili prostorno planiranje kako bi se olakšalo njezino uvođenje. Reformama uključenima u planove za oporavak i otpornost općenito se nastoji stvoriti stabilno regulatorno okruženje i odgovarajuće sinergije između javnih i privatnih ulaganja.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju i namjenske reforme za pojednostavnjenje učinkovitog funkcioniranja tržišta električne energije i razvoj novih postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kako bi se postigli ciljevi utvrđeni u nacionalnim energetske i klimatskim planovima. Reformama uključenima u planove za oporavak i otpornost ubrzat će se razvoj novih postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kako bi se postigli ciljevi utvrđeni u nacionalnim energetske i klimatskim planovima, posebno olakšavanjem izdavanja dozvola za projekte u području energije iz obnovljivih izvora i poboljšanim mehanizmima financijske potpore. Planovi za oporavak i otpornost uključuju i namjenske reforme za pojednostavnjenje učinkovitog funkcioniranja tržišta električne energije, posebno kako bi se olakšao razvoj fleksibilnijeg energetske sustava. To je ključno za potporu očekivanom visokom udjelu energije iz obnovljivih izvora. Reforme zakonodavstva o tržištu električne energije uključene su u nekoliko planova za oporavak i otpornost kako bi se posebno omogućilo uvođenje mreža, skladištenje energije i upravljanje potrošnjom radi povećanja pouzdanosti sustava. Reformama će se poboljšati tržišno natjecanje i pridonijeti stvaranju stabilnog regulatornog okruženja. Naposljetku, te će reforme sudjelovati u stvaranju pouzdanijeg i neovisnijeg energetske tržišta u Europi koje je sposobno odgovoriti na sve veću potražnju za energijom.

Kako bi se poduprlo i olakšalo uvođenje vodika iz obnovljivih izvora, Rumunjska će izmijeniti postojeći zakonodavni i regulatorni okvir s naglaskom na prometnom i energetske (plin i električna energija) sektoru. Reformom se predviđa donošenje nacionalne strategije i akcijske plana za vodik, uklonit će se sve zakonodavne i administrativne prepreke razvoju tehnologije za proizvodnju vodika iz obnovljivih izvora i pridonijeti postizanju budućih nacionalnih i europskih ciljeva za proizvodnju, skladištenje, prijevoz i uporabu vodika iz obnovljivih izvora do 2030.

Biološka raznolikost, kružno gospodarstvo, održiva uporaba vode te sprečavanje i kontrola onečišćenja

Planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere relevantne za okolišne politike, i to uglavnom u četiri područja: biološka raznolikost i ekosustavi; kružno gospodarstvo, sprečavanje nastanka otpada i recikliranje; vodni i morski resursi te sprečavanje i kontrola onečišćenja. Te četiri politike čine 13 % ukupnih rashoda u okviru stupa zelene tranzicije (ukupni rashodi iznose 28,8 milijardi EUR).

Kad je riječ o **biološkoj raznolikosti**, mjere su usmjerene na očuvanje kopnene i morske biološke raznolikosti, obnovu ekosustava i zelene infrastrukture, ekološku povezanost na temelju prirodnih rješenja, održivo gospodarenje šumama te borbu protiv invazivnih stranih vrsta.

Irska će, na primjer, podupirati obnovu tresetišta, što je mjera koja ima potencijal za promicanje i poticanje povratka flore i faune u tim područjima. U planu Irske procjenjuje se da bi se tijekom 30-godišnjeg vremenskog okvira trebalo izbjeći 3,3 milijuna tona emisija CO₂ zahvaljujući provedbi poboljšanih mjera rehabilitacije.

Kad je riječ o **kružnom gospodarstvu i gospodarenju otpadom**, planovi za oporavak i otpornost uključuju ulaganja povezana s kratkoročnim mjerama te aktivnostima u području istraživanja i razvoja. Primjeri uključuju ulaganja usmjerena na povećanje kružnosti određenih sektora, kao što su plastika, građevinarstvo ili tekstil, dok je cilj aktivnosti istraživanja i razvoja pronalaženje dugoročnih rješenja za smanjenje plastičnog otpada i promicanje biogospodarstva. Mnogim ulaganjima i reformama nastoji se poboljšati gospodarenje otpadom putem naknadne prilagodbe postrojenja za razvrstavanje otpada i gospodarenje otpadom, pri čemu se posebna pozornost posvećuje obradi biološkog otpada. Na primjer, nekoliko država članica obvezalo se poboljšati svoj nacionalni zakonodavni okvir za promicanje kružnijeg gospodarstva oporezivanjem odlaganja otpada na odlagališta ili spaljivanja otpada te promicanjem ponovne uporabe električne opreme ili plastičnih spremnika za hranu.

Belgija će podupirati smanjenje količine radioaktivnog otpada nastalog tijekom razgradnje belgijskih nuklearnih elektrana demonstracijom tehnika dekontaminacije.

Italija namjerava donijeti nacionalni program za kružno gospodarstvo i nacionalni program za gospodarenje otpadom. Kako bi podržala i potaknula prakse recikliranja, Italija će uvesti novi digitalni sustav sljedivosti otpada i uključiti reviziju ekološkog oporezivanja kako bi recikliranje postalo jeftinije u usporedbi s odlaganjem otpada na odlagališta. Planom se uvodi i tehnička potpora lokalnim tijelima kako bi im se pomoglo u nabavi u području gospodarenja otpadom, kao što je izrada planova za gospodarenje otpadom ili transparentnost postupaka javne nabave.

Kad je riječ o **održivoj uporabi i zaštiti vode**, znatan dio mjera usmjeren je na upravljanje vodama, među ostalim i uključivanjem mjernih uređaja za zahvaćanje vode, čime se kombiniraju klimatski i digitalni ciljevi. Druge vrste upravljanja vodama uključuju mjere usmjerene na opskrbu sigurnom, čistom i obilnom pitkom vodom te pročišćavanje prikupljenih otpadnih voda. Neke se mjere odnose i na poboljšanje učinkovitosti navodnjavanja. Mjere za sprečavanje i kontrolu onečišćenja odnose se na uvođenje zona niskih emisija ili smanjenje onečišćenja u lukama.

Prilagodba klimatskim promjenama

Mjere prilagodbe klimatskim promjenama u zelenim aktivnostima čine približno 6 % ukupnih rashoda u okviru stupa zelene tranzicije (ukupni procijenjeni rashodi iznose 12,5 milijardi EUR). Mjere u planovima uglavnom se odnose na ublažavanje rizika od poplava, gospodarenje šumama i sprečavanje požara.

Cipar je posebno izložena zemlja u pogledu učinaka klimatskih promjena, pa predviđa zaštitne i preventivne mjere protiv poplava i šumskih požara. On uključuje akcijski plan za upravljanje vodnim resursima s mjerama prilagodbe. Mjerama protiv poplava i mjerama za skupljanje vode stvorit će se infrastruktura za obranu od poplava ili nadograditi postojeća. Općenito, nastojat će se poboljšati uporaba vode te sigurnost i održiv rad vodnih infrastruktura. Navedene su i mjere povezane s povećanjem sposobnosti zemlje da odgovori na šumske požare, koje se temelje na isporuci vatrogasnih vozila i opreme, u cilju smanjenja rizika od šumskih požara i njihova širenja te jačanja zaštite od rizika s kojima se zbog tih događaja suočavaju građani, infrastruktura i šume.

Grčki plan uključuje posebnu mjeru za zaštitu odabranih lokaliteta i spomenika kulturne baštine provedbom ciljanih projekata i izgradnjom prilagođene infrastrukture za sprečavanje posebnih klimatskih rizika i povezanih opasnosti uzrokovanih klimatskim promjenama.

Ostala ulaganja povezana s klimom (istraživanje, razvoj i inovacije, zelene vještine i zelena radna mjesta te dekarbonizacija industrije)

Mnogi planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere u području istraživanja, razvoja i inovacija u okviru zelenih aktivnosti koje čine 6 % ukupnih rashoda stupa zelene tranzicije (ukupni procijenjeni rashodi iznose 13,4 milijarde EUR) i koje su povezane, primjerice, s proizvodnjom energije iz zelenog vodika, hvatanjem i skladištenjem ugljika, kružnim gospodarstvom i sa zrakoplovnim i svemirskim sektorom, uz naglasak na niskim i nultim emisijama.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju i reforme povezane sa zelenim vještinama i zelenim radnim mjestima (1,5 milijardi EUR). Njima su obuhvaćena ulaganja koja pridonose inicijativama u području prekvalifikacije i usavršavanja te reforme za razvoj i provedbu novih ciljanih mjera aktivne politike zapošljavanja za potrebe zelene tranzicije. Uključuju potporu zapošljavanju, obrazovne politike i daljnje aktivne politike tržišta rada.

Hrvatska namjerava donijeti nove okvire za poticanje zapošljavanja povezanog sa zelenom tranzicijom putem bespovratnih potpora za zelena pripravništva i subvencija za zapošljavanje i samozapošljavanje za zelena radna mjesta te će uvesti vaučere za stjecanje, među ostalim, zelenih vještina među dugotrajno nezaposlenim i teže zapošljivim osobama iz ranjivih skupina.

Španjolska namjerava donijeti akcijski plan za borbu protiv nezaposlenosti mladih kojim će se uvesti tri inovativna programa usmjerena na mlade tražitelje zaposlenja, koji uključuju osposobljavanje kroz rad u okviru radionica u javnim školama, stjecanje prvog radnog iskustva u javnoj upravi i profesionalne mogućnosti za mlade istraživače.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju i druga ulaganja usmjerena na ublažavanje klimatskih promjena (5,4 milijarde EUR) koja nisu obuhvaćena prethodno navedenim kategorijama, kao što su uvođenje poreza na emisije za industriju, stupanje na snagu opsežnih nacionalnih akcijskih planova u području klime, izrada regulatornih okvira za tržišta vodika i CO₂ te promicanje ekološke poljoprivrede.

Načelo nenanošenja bitne štete

Načelo nenanošenja bitne štete ključni je element Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kojim se jamči provedba ambicioznih planova za doprinos zelenoj tranziciji i održivom oporavku, a istodobno sprječava uključivanje neodržive imovine i aktivnosti. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost predviđeno je da nijedna mjera uključena u plan za oporavak i otpornost ne bi trebala uzrokovati bitnu štetu nijednom od šest okolišnih ciljeva u smislu članka 17. Uredbe o taksonomiji. Tih su šest okolišnih ciljeva: ublažavanje klimatskih promjena, prilagodba klimatskim promjenama, održiva uporaba i zaštita vodnih i morskih resursa, prelazak na kružno gospodarstvo, sprečavanje i kontrola onečišćenja te zaštita i obnova bioraznolikosti i ekosustavâ.

Država članica za svaku je mjeru provela i u planu predstavila detaljnu samoprocjenu usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete na temelju tehničkih smjernica o primjeni tog načela²² koje je objavila Komisija kako bi se osiguralo da se mjerama u okviru plana ne nanosi bitna šteta nijednom od šest okolišnih ciljeva. Samoprocjena je poslužila kao osnova za Komisijinu procjenu usklađenosti planova s načelom nenanošenja bitne štete. Komisija je za nekoliko mjera provela opsežne rasprave s državama članicama kako bi prije odobrenja planova utvrdila i procijenila usklađenost s načelom nenanošenja bitne štete te odredila posebne uvjete potrebne za osiguravanje poštovanja tog načela.

Provedbena odluka Vijeća o odobravanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost sadržava detaljan opis ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za provjeru provedbe plana. Isplate u okviru Mehanizma bit će povezane sa zadovoljavajućim ispunjenjem tih koraka u provedbi. Provedbene odluke Vijeća uključuju posebne odredbe o nenanošenju bitne štete u ključnim etapama i ciljnim vrijednostima koje se odnose na niz mjera (npr. mjere u području energetske obnove, proizvodnje energije; upravljanja vodama; prometa; potpore dekarbonizaciji; horizontalnih programa i financijskih instrumenata). Tim se odredbama utvrđuje da države članice trebaju dostaviti dokaze kako bi ispunile uvjete usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete za određenu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost.

3.3. Doprinos Mehanizma digitalnoj transformaciji (drugi stup)

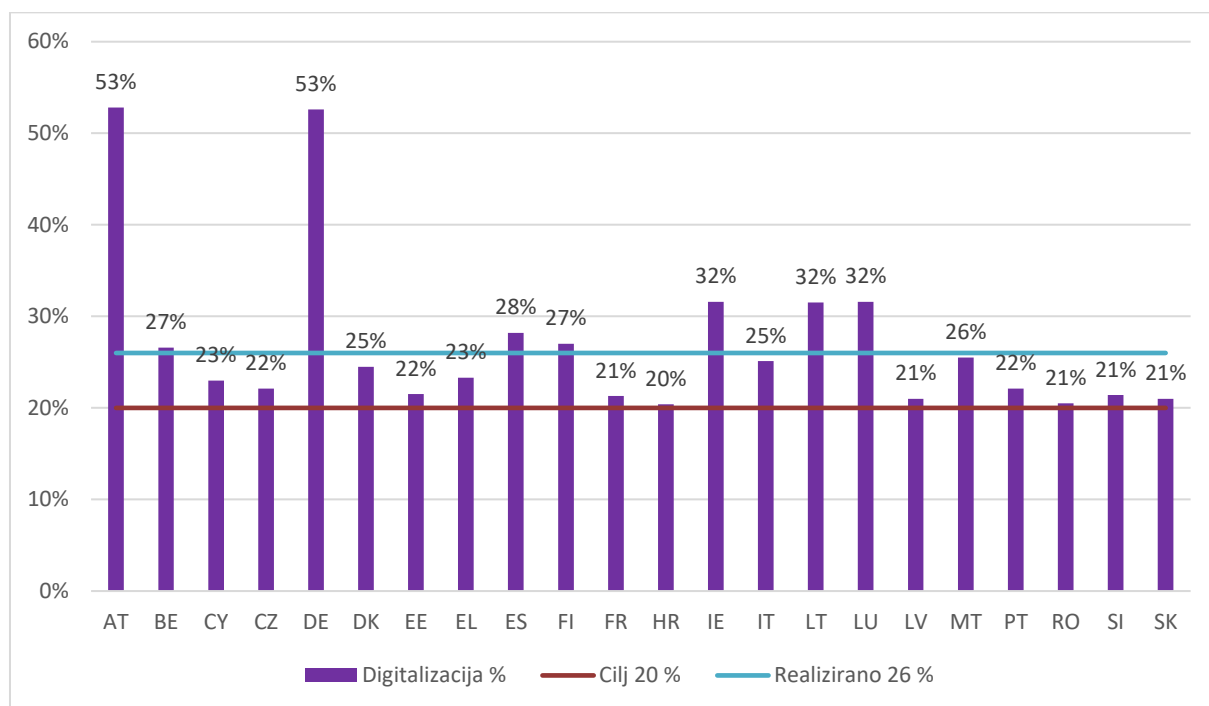
Digitalni cilj

Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost zahtijeva se da se digitalni ciljevi podupiru s najmanje 20 % ukupnih dodijeljenih sredstava u okviru svakog plana za oporavak i otpornost. Reforme i ulaganja koje su predložile države članice premašili su ciljnu vrijednost od 20 %; ukupni digitalni rashodi u donesenim planovima iznose 117 milijardi EUR, odnosno oko 26 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru planova kako je izračunano u skladu s metodologijom digitalnog označivanja²³.

²² C(2021) 1054 final.

²³ U planovima za oporavak i otpornost trebalo je navesti i obrazložiti u kojoj mjeri svaka mjera ima učinak na digitalne ciljeve – u potpunosti (100 %), djelomično (40 %) ili nema učinak (0 %), primjenom Priloga VII.

Slika 6. Doprinos digitalnim ciljevima kao udio u planu za oporavak i otpornost

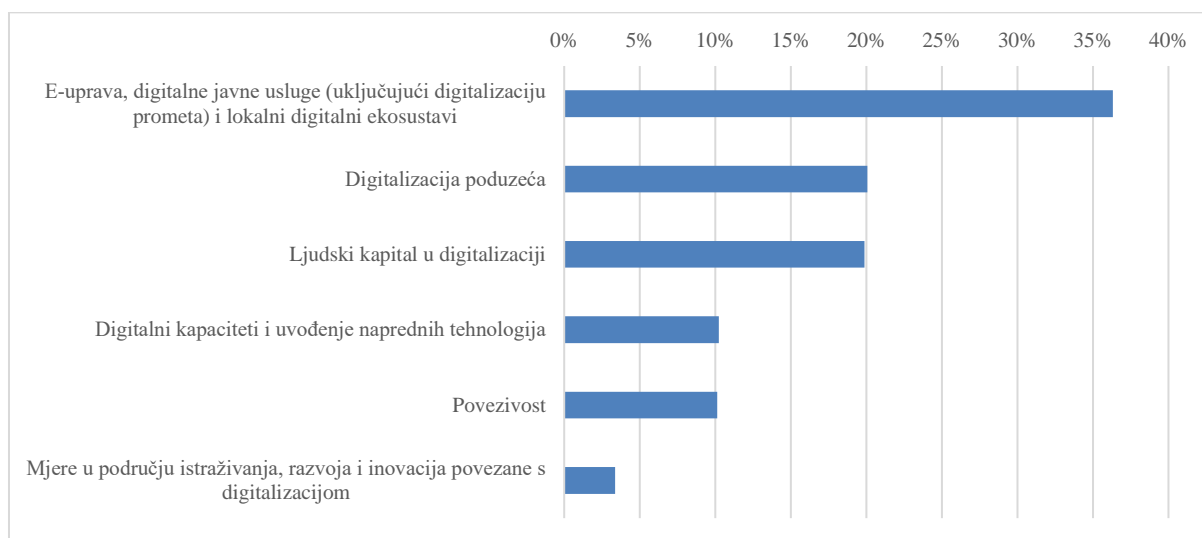


Digitalna transformacija

Planovi za oporavak i otpornost uključuju niz mjera kojima se podupire stup digitalne transformacije, kao što su uvođenje mreža vrlo velikog kapaciteta i 5G mreža, razvoj digitalnih vještina za stanovništvo i radnu snagu, integracija digitalnih tehnologija u državne postupke, potpora digitalizaciji MSP-ova te istraživanje, razvoj i uvođenje naprednih tehnologija. U skladu s metodologijom izvješćivanja na temelju stupova, za stup digitalne transformacije dodijeljeno je ukupno gotovo 130 milijardi EUR rashoda (29 % ukupnih rashoda u 22 plana). Više od trećine digitalnih rashoda dodijeljeno je digitalizaciji javnih usluga, uključujući digitalizaciju prometa (36 %, 47 milijardi EUR), nakon čega slijede mjere kojima se podupire digitalizacija poduzeća (20 %, 26 milijardi EUR) i ljudskog kapitala (20 %, 26 milijardi EUR), vidjeti sliku 7. u nastavku.

Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Kombiniranjem koeficijenata s procjenama troškova svake mjere omogućuje se izračun u kojoj mjeri planovi pridonose digitalnom cilju.

Slika 7. Raščlamba rashoda za potporu digitalnoj transformaciji (drugi stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu digitalne transformacije.

E-uprava i digitalne javne usluge

Mjere za potporu digitalizaciji javnih usluga i e-uprave čine više od trećine digitalnih rashoda koji se financiraju iz Mehanizma za 22 donesena plana za oporavak i otpornost (47 milijardi EUR, što čini 36 % stupa digitalne transformacije). Tim se mjerama nastoje modernizirati i poboljšati postupci javne uprave kako bi postali prilagođeniji korisnicima, više usmjereni na građane te interoperabilniji i kako bi se potaknulo građane i poduzeća da pristupaju digitalnim javnim uslugama i da se njima služe. Mnogi planovi za oporavak i otpornost uključuju reforme usmjerene na uvođenje ili poboljšanje rješenja e-uprave, kao što je uvođenje elektroničke identifikacije, osiguravanje interoperabilnosti digitalnih javnih platformi te poboljšanje prikupljanja podataka i upravljanja njima.

Plan Hrvatske uključuje ulaganje za stvaranje digitalne platforme za mobilne e-usluge kako bi se građanima omogućilo jednostavno korištenje internetskim javnim uslugama na pametnim telefonima. Njime se promiče uporaba elektroničkih potpisa u interakciji građana s javnom upravom te uključuje ulaganje u uvođenje hrvatske digitalne osobne iskaznice kako bi se korisnicima e-osobnih iskaznica omogućilo da potpisuju dokumente na mobilnim platformama. Hrvatski plan za oporavak i otpornost uključuje i mjeru namijenjenu uspostavi jedinstvene kontaktne točke za usklađivanje i centralizaciju sustava korisničke podrške za internetske usluge svih javnih uprava kako bi se omogućila bolja komunikacija s javnom upravom, brži pristup informacijama i slanje povratnih informacija i procjene kvalitete interakcije s državnim službenicima.

Niz planova za oporavak i otpornost uključuje ulaganja usmjerena na integraciju naprednih tehnologija (kao što je državni oblak) u državne procese te na jačanje kapaciteta javnog sektora u području kibersigurnosti. Očekuje se da će se zahvaljujući državnim oblacima pojednostavniti interakcija građana s javnim tijelima skraćivanjem vremena obrade informacija, smanjenjem troškova državnih usluga i povećanjem sigurnosti osjetljivih podataka. U nizu planova posvećena je i odgovarajuća pozornost jačanju kapaciteta

države u području kibersigurnosti, s obzirom na to da se pokazalo da se kiberkriminalom mogu blokirati ključne javne usluge.

Plan Grčke uključuje komponentu namijenjenu digitalnoj transformaciji javnih subjekata, koja uključuje i opsežne strategije za kibersigurnost i upravljanje podacima te proširenu uporabu naprednih tehnologija, kao što su računalstvo u oblaku i velike količine podataka.

Plan Malte uključuje ulaganje u daljnju digitalizaciju malteške Uprave za trgovačku mornaricu razvojem niza informatičkih alata i sustava (kao što su sustav za upravljanje dokumentima, uključujući digitalizaciju 15 000 fizičkih datoteka o pomorskom prijevozu, sustav upravljanja plovilima, digitalno pomorsko sučelje, sustav upravljanja pomorcima i alat za pomorsku analitiku). Ulaganjem u digitalne usluge i infrastrukturu u oblaku pridonijet će se osiguravanju učinkovitijih regulatornih praksi i poboljšanju unutarnjeg poslovanja, odnosa s potrošačima i administracije unutar uprave u sektoru od ključne važnosti za malteško gospodarstvo.

Mnogi planovi za oporavak i otpornost sadržavaju mjere usmjerene na digitalizaciju nacionalnih zdravstvenih sustava, uključujući proširenje opsega usluga telemedicine, konsolidaciju rascjepkanih nacionalnih zdravstvenih registara te osiguravanje interoperabilnosti i sigurnosti digitalnih zdravstvenih platformi.

Plan Slovenije uključuje mjere za integraciju novih digitalnih usluga u zdravstvenu skrb, promicanje uporabe informacijske tehnologije za komunikaciju s pacijentima i dionicima, uvođenje praćenja kvalitete na temelju podataka u stvarnom vremenu, poboljšanje kapaciteta i planiranje upravljanja pacijentima te poboljšanje planiranja bolničkih ustanova, zdravstvenih usluga i materijalnih zahtjeva.

Digitalizacija javnih usluga odnosi se na nekoliko područja politike i omogućuje sinergije s pet drugih stupova koji se podupiru u okviru Mehanizma. Na primjer, podupiranjem zelenog stupa neka ulaganja odražavaju ključnu ulogu digitalizacije u povećanju održivosti i otpornosti prometnih sustava EU-a, primjerice s pomoću tehnologija inteligentnih prometnih sustava, alata za upravljanje gradskom mobilnošću, multimodalnih sustava izdavanja karata i multimodalnih informacijskih sustava za putnike te proširenja pokrivenosti Europskim sustavom upravljanja željezničkim prometom.

Plan Finske podupire projekt Digirail za uvođenje Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom na cijeloj nacionalnoj željezničkoj mreži do 2040., zajedno s budućim željezničkim mobilnim komunikacijskim sustavom temeljenim na 4G i 5G mrežama.

Ljudski kapital u digitalizaciji

Planovi za oporavak i otpornost uključuju velik broj mjera za potporu razvoju digitalnih vještina, s ukupnim procijenjenim troškom od 26 milijardi EUR, što čini 20 % sredstava stupa digitalne transformacije. Većina planova uključuje mjere za povećanje razine digitalnih vještina opće populacije i radne snage. Neki planovi uključuju i mjere za

poticanje naprednih digitalnih vještina i osposobljavanje stručnjaka u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija, uz razvoj modula osposobljavanja u području naprednih digitalnih tehnologija za visoko obrazovanje i strukovno osposobljavanje. Pandemija bolesti COVID-19 istaknula je potrebu za digitalizacijom obrazovanja, a niz planova za oporavak i otpornost uključuje relevantne mjere.

Plan Portugala za oporavak i otpornost uključuje ulaganje u „Digitalnu akademiju”, koja će pružati prilagođeno osposobljavanje portugalskoj radnoj snazi kako bi se povećao broj digitalno kvalificiranih radnika. Ukupno 800 000 sudionika bit će podvrgnuto personaliziranoj dijagnozi potreba za digitalnim vještinama i pohađat će ciljano osposobljavanje u području digitalnih vještina.

Plan za oporavak i otpornost Latvije uključuje mjeru usmjerenu na znatno povećanje broja stručnjaka s naprednim digitalnim vještinama. Mjera se sastoji od razvoja približno 20 modula osposobljavanja u području naprednih digitalnih vještina za napredne tehnologije kao što su kvantne tehnologije, računalstvo visokih performansi i jezične tehnologije. Moduli osposobljavanja bit će uključeni u programe visokog obrazovanja (preddiplomski, diplomski i doktorski) te u obrazovne programe za stručnjake u poduzećima. Ulaganjem će se poduprijeti 3 000 sudionika u razvijenim modulima.

Irski plan za oporavak i otpornost uključuje mjeru kojom se podupire digitalna transformacija irskog obrazovanja i osposobljavanja na svim razinama (škole, tercijarno obrazovanje, cjeloživotno učenje), uključivanje osnovnih digitalnih vještina u sva okruženja i uklanjanje rizika od digitalnog jaza.

Digitalizacija poduzeća

Svi doneseni planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere kojima se podupire digitalizacija poduzeća u ukupnom iznosu od 26 milijardi EUR, što čini 20 % stupa digitalne transformacije. Mjere u tom području uključuju ključne reforme, od kojih su najvažnije one usmjerene na pojednostavnjenje administrativnih postupaka za poduzeća i stvaranje temelja za digitalno poslovno okruženje, uz djelovanja u području digitalnog osnivanja i registracije poduzeća, povjerenja i kibersigurnosti. Očekuje se da će se tim mjerama povećati razina povjerenja u uvođenje digitalnih tehnologija, što će imati pozitivan učinak na njihovu primjenu i intenzitet njihove uporabe. Očekuje se da će i reforme povezane s digitalizacijom izdavanja računa pozitivno utjecati na digitalizaciju poduzeća.

Njemačka će provesti Zakon o internetskom pristupu i modernizaciju registara, od kojih se očekuje da će smanjiti administrativno opterećenje poduzeća, a posebno MSP-ova. Tim se reformama otvara put za uvođenje i učinkovitu primjenu načela „samo jednom” s pomoću digitalnih sredstava.

Španjolska će donijeti regulatorna izolirana okruženja kako bi se regulirala uporaba umjetne inteligencije, uključujući zakonodavne mjere o uporabi podataka, privatnosti i

etičkim pitanjima.

Niz planova uključuje ulaganja kojima se podupire integracija naprednih digitalnih tehnologija u proizvodne procese poduzeća (npr. automatizacija, umjetna inteligencija).

Ta vrsta potpore može biti u nekoliko oblika, primjerice opća potpora kao što su usluge podučavanja i savjetovanja (među ostalim putem europskih centara za digitalne inovacije), zajmovi, bespovratna sredstva ili porezni krediti za kupnju materijalne (strojevi/tehnička oprema) i nematerijalne imovine (softver/osposobljavanja) ili strukturne mjere (uključujući regulatorna izolirana okruženja²⁴). Nadalje, nekoliko planova uključuje ulaganja specifična za određena područja (na primjer za nove procese u komercijalnim aktivnostima) i za određene industrije (na primjer za turizam ili sektor proizvođača/dobavljača vozila).

Plan Austrije uključuje čvrst paket mjera čiji je cilj podupiranje i olakšavanje digitalizacije poduzeća. Konkretno, plan sadržava ciljana ulaganja kako bi se MSP-ovima pomoglo da usvoje digitalne tehnologije, što se pokazalo kao usko grlo za rast produktivnosti.

Plan Danske sadržava mjere za poticanje digitalizacije MSP-ova produljenjem postojećeg programa kojim se MSP-ovima osiguravaju subvencije za digitalizaciju poslovanja i širenje primjene novih i naprednih tehnologija te rješenja za e-trgovinu.

Italija je reorganizirala i preusmjerila niz postojećih mjera u takozvani program „Tranzicija 4.0”, kojim se osigurava porezni kredit za poduzeća koja ulažu u materijalnu (digitalni i automatizirani strojevi) i nematerijalnu (softver) imovinu u okviru industrije 4.0, čime se nastoji potaknuti modernizacija i digitalizacija proizvodnog sektora.

Općenito, i velika i mala poduzeća imaju koristi od ulaganja kojima se podupire digitalizacija poduzeća. Unatoč tome, većina planova uključuje i mjere koje su posebno usmjerene na MSP-ove jer se manja poduzeća suočavaju s većim izazovima u prihvaćanju digitalnih tehnologija.

Povezivost

Velika većina planova za oporavak i otpornost uključuje ulaganja u povezivost, čiji se trošak procjenjuje na 13 milijardi EUR i čini 10 % stupa digitalne transformacije. To obuhvaća velik broj mjera čiji ciljevi pridonose uvođenju fiksnih i bežičnih mreža vrlo velikog kapaciteta, u skladu s ciljevima EU-a za digitalno desetljeće kako bi se osiguralo da do 2025. sva europska kućanstva imaju pristup brzom internetu, a do 2030. pristup gigabitnoj povezivosti. Mnogi planovi za oporavak i otpornost uključuju ulaganja kojima se podupire uvođenje 5G ili fiksnih ultrabrzih mreža ili mreža vrlo velikog kapaciteta kako bi se smanjio digitalni jaz.

Programom „Broadband Austria 2030.” plan Austrije obuhvaća ulaganja u gigabitne mreže

²⁴ Regulatorno izolirano okruženje okvir je koji je uspostavio regulator financijskog sektora kako bi se privatnim poduzećima omogućilo ispitivanje inovacija manjeg opsega uživo u kontroliranom okruženju pod nadzorom regulatora.

koje bi doprle do polovine austrijskih kućanstava, čije internetske veze omogućuju gigabitni pristup te brzinu preuzimanja i učitavanja od najmanje 100 Mbit/s, te uvođenje nove simetrične gigabitne povezivosti, od čega će osobito korist imati ruralne regije.

Planom Hrvatske financirat će se razvoj širokopojasne infrastrukture na područjima na kojima ne postoji dostatan komercijalni interes, što će pridonijeti smanjenju digitalnog jaza u Hrvatskoj, a cilj je obuhvatiti 700 000 stanovnika na tim područjima.

Neki planovi za oporavak i otpornost uključuju i ulaganja u instalaciju svjetlovodne infrastrukture u zgradama te ulaganja koja mogu imati i prekograničnu dimenziju, kao što su ona u 5G koridore i podmorske svjetlovodne kabele. Osim toga, nekoliko planova za oporavak i otpornost uključuje popratne reforme u skladu s primjerima najbolje prakse za pravodobno uvođenje 5G mreže i brzog širokopojasnog interneta, kako je predviđeno u paketu mjera za povezivost²⁵. Očekuje se da će se takvim reformama olakšati ulaganja privatnih operatera u mreže vrlo velikog kapaciteta, posebno uklanjanjem nepotrebnih administrativnih prepreka ulaganjima u mreže, ubrzavanjem postupaka izdavanja dozvola za ulaganja u uvođenje bežičnih i fiksnih mreža vrlo velikog kapaciteta te smanjenjem troškova i olakšavanjem postupaka uvođenja mreže.

Planom za oporavak i otpornost Cipra financirat će se postavljanje novih podmorskih kabela za povezivanje Cipra s grčkim sustavom, što će Cipru omogućiti pristup nekima od najvažnijih internetskih razmjena u regiji i poboljšati povezivost na otoku.

Planom za oporavak i otpornost Italije financirat će se pet mjera za koje se očekuje da će pridonijeti nacionalnoj ultrabrzoj i 5G telekomunikacijskoj mreži na cijelom državnom području: Italia 1 Giga, Italia 5G, Povezane škole, Povezani objekti zdravstvene zaštite i Povezani manji otoci.

U pogledu popratnih reformi, planovi Austrije i Grčke u skladu su s paketom mjera za povezivost i uključuju, na primjer, reforme za pojednostavnjivanje postupaka uvođenja širokopojasnih mreža, posebice uklanjanjem nepotrebnih administrativnih prepreka, ubrzavanjem postupaka za izdavanje dozvola i smanjenjem troškova uvođenja.

Digitalno istraživanje i razvoj, digitalni kapaciteti i uvođenje naprednih tehnologija

Većina planova za oporavak i otpornost uključuje mjere kojima se podupiru istraživanje i razvoj digitalnih tehnologija i/ili ulaganje u digitalne kapacitete i uvođenje naprednih tehnologija, u ukupnom iznosu od oko 18 milijardi EUR, što čini oko 14 % ukupnog doprinosa stupu digitalne tranzicije. Te se mjere uglavnom sastoje od ulaganja u aktivnosti povezane s istraživanjem, razvojem i inovacijama u područjima kao što su

²⁵ Vidjeti [Preporuku komisije od 18. rujna 2020.](#) o zajedničkom Unijinom paketu mjera za smanjenje troškova postavljanja mreža vrlo velikog kapaciteta i osiguravanje pravodobnog i investicijski poticajnog pristupa radiofrekvencijskom spektru za mreže 5G radi poticanja povezivosti u cilju pružanja potpore gospodarskom oporavku od krize uzrokovane bolešću COVID-19 u Uniji (C(2020) 6270 final).

mikroelektronika, računalstvo u oblaku, kibersigurnost i umjetna inteligencija te u infrastrukturu, uključujući posebno superračunala i kvantne komunikacijske mreže. Ta će se ulaganja povremeno izvoditi u kontekstu projekata koji uključuju više država (vidjeti odjeljak u nastavku). Neki od planova za oporavak i otpornost uključuju reforme kojima se dopunjavaju ta ulaganja, u cilju prilagodbe alata politike u području istraživanja i inovacija za bolju potporu razvoju tih tehnoloških područja ili pravnog i administrativnog okvira (posebno u pogledu upravljanja podacima) kako bi se omogućilo usvajanje odgovarajućih tehnologija.

Plan Njemačke uključuje opsežnu prekograničnu europsku inicijativu za ulaganje u novu generaciju usluga u oblaku i infrastrukturu kako bi se poticala industrijska upotreba pametnih rješenja u oblaku i rješenja na rubu mreže, koja su vrlo inovativna i sigurna, energetske učinkovita i potpuno u skladu sa zaštitom podataka.

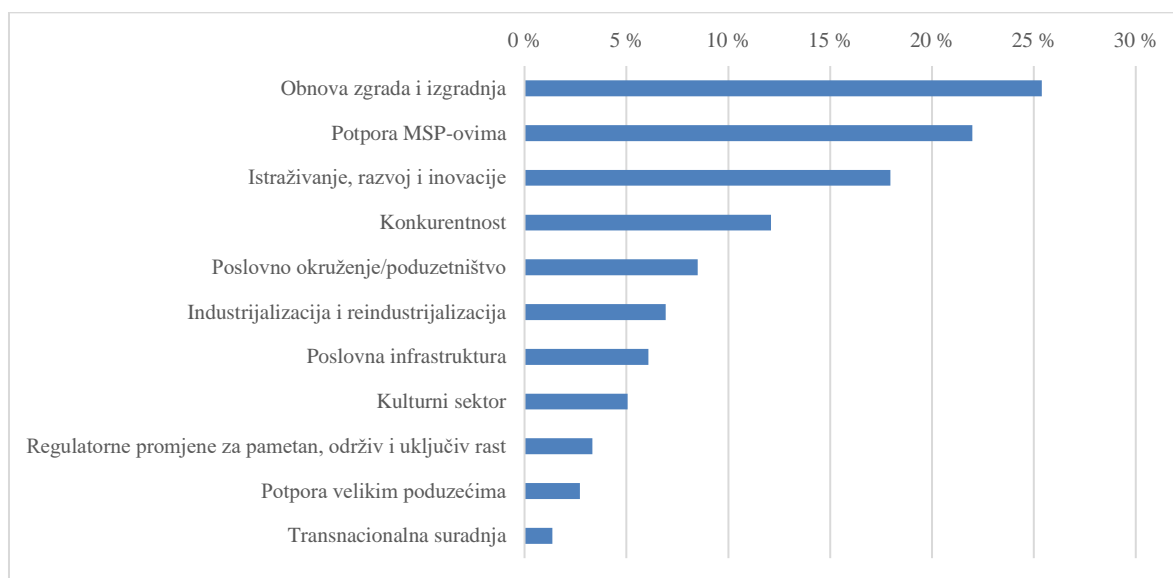
Planom Austrije financirat će se istraživačke infrastrukture i suradnje, kako bi se, među ostalim, proširila baza podataka za (daljnji) razvoj tehnoloških koncepata te hardvera i softvera za kvantno računalstvo, simulaciju i komunikaciju.

Belgija, Španjolska i Slovenija podupirat će digitalizaciju sektora kulture i medija. Znatnim ulaganjima kulturni i medijski subjekti opremit će se tehnološkim alatima za digitalizaciju te će se poduprijeti i poticati digitalna transformacija velikih kulturnih institucija, čime će se povećati dostupnost kulturne baštine.

3.4. Doprinosi Mehanizma pametnom, održivom i uključivom rastu (treći stup)

Stupu pametnog, održivog i uključivog rasta doprinosi više od tisuću mjera iz 22 plana za oporavak i otpornost u ukupnom iznosu od oko 223 milijarde EUR. Te se mjere odnose na vrlo različita područja, od potpore MSP-ovima, istraživanja, razvoja i inovacija do reformi za poboljšanje poslovnog okruženja ili konkurentnosti. Obuhvaćaju i velika ulaganja za potporu pametnom i održivom rastu, kao što su španjolska potpora digitalizaciji i inovacijama (3 milijarde EUR), talijanski *Transizione 4.0* (10,8 milijardi EUR), portugalska kapitalizacija nacionalne razvojne banke *Banco Nacional de Fomento* (1,5 milijardi EUR). Te mjere obuhvaćaju i širok spektar reformi, posebno u ključnim područjima jedinstvenog tržišta kao što su regulirane profesije (Portugal, Hrvatska), status umjetnika i kulturnih djelatnika (Češka, Grčka, Španjolska ili Rumunjska), intelektualno vlasništvo (Italija, Grčka), nadzor tržišta (Italija), nesolventnost (Italija, Španjolska, Portugal, Grčka, Slovačka) i javna nabava (Italija, Grčka, Slovačka, Slovenija, Rumunjska i Latvija).

Slika 8. Prikaz rashoda za potporu pametnom, održivom i uključivom rastu (treći stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu pametnog, održivog i uključivog rasta.

Istraživanje, razvoj i inovacije

Svi planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere povezane s istraživanjem, razvojem i inovacijama u ukupnom iznosu od 44 milijarde EUR²⁶. Iznos ulaganja u istraživanje i inovacije obično čini između 4 % i 13 % bespovratnih sredstava dodijeljenih državi članici iz Mehanizma za oporavak i otpornost, s nekoliko netipičnih vrijednosti ispod ili iznad tog raspona, a prosjek iznosi oko 10 %.

Nekoliko planova za oporavak i otpornost uključuje ulaganja i reforme koji mogu imati stvarni transformativni učinak na razvoj sustava istraživanja i inovacija država članica i koji će ga oblikovati u nadolazećim godinama. Na primjer, u nekoliko istočnih i južnih država članica kojima se dodjeljuju značajna bespovratna sredstva iz Mehanizma, a koje malo ulažu u istraživanje i razvoj, ulaganja uključena u planove za oporavak i otpornost iznose više od godišnjeg iznosa javnih ulaganja u istraživanje i inovacije (prije pandemije bolesti COVID-19). Nadalje, u nekima od tih zemalja ta su ulaganja povezana s važnim reformama politike istraživanja i inovacija. Predloženim reformama često se planira smanjiti rascjepkanost sustava znanstvenog istraživanja konsolidacijom ustanova za znanstveno istraživanje ili povećati atraktivnost istraživačkih karijera u javnim institucijama izmjenama politika zapošljavanja, plaća i upravljanja karijerom.

Plan za oporavak i otpornost Slovačke uključuje reformu kojom će se potaknuti koncentracija izvrsnih obrazovnih i istraživačkih kapaciteta povezivanjem sveučilišta u veće jedinice. Reformom bi se trebalo omogućiti i povećanje suradnje između akademskih istraživačkih subjekata i poduzeća.

²⁶ To uključuje mjere koje su općenito usmjerene na istraživanje, razvoj i inovacije, kao i mjere koje su usmjerene posebno na istraživanje, razvoj i inovacije povezane sa zelenom ili digitalnom tranzicijom.

Plan za oporavak i otpornost Hrvatske uključuje plan reformi kojima se nastoji pojačati javna znanstvena infrastruktura uvođenjem novog sustava financiranja sveučilišta i javnih istraživačkih organizacija temeljenog na uspješnosti te povećanjem atraktivnosti istraživačkih karijera i revizijom okvira za napredovanje istraživača u karijeri.

Reformama se nastoji i smanjiti administrativno opterećenje povezano s pristupom javnom financiranju za aktivnosti u području istraživanja i inovacija te poduprijeti prijenos znanja i tehnologije (od javnih istraživačkih ustanova do privatnih poduzeća) osnivanjem odgovarajućih subjekata (ureda, agencija) i uklanjanjem prepreka suradnji između akademske zajednice i poduzeća. Naposljetku, reformama uključenima u planove za oporavak i otpornost nastoji se poboljšati i koordinacija između različitih razina upravljanja politikama istraživanja i inovacija te obrazovnim politikama kako bi se odgovorilo na potrebe za vještinama i povećala zapošljivost, posebice mladih.

Velik broj planova za oporavak i otpornost sadržava tematska ulaganja u istraživanje i inovacije koja će omogućiti mobilizaciju kapaciteta za istraživanje i inovacije u cilju ubrzanja zelene i digitalne tranzicije i povećanja otpornosti, u skladu s planovima na razini EU-a (oko 37 % odnosno 22 % procijenjenih troškova mjera povezanih s istraživanjem, razvojem i inovacijama doista je označeno kao doprinos zelenim odnosno digitalnim ciljevima). Ta tematska ulaganja uglavnom će se sastojati od pružanja financijske potpore aktivnostima i infrastrukturama povezanim s istraživanjem i inovacijama. Neke države članice uključile su i ulaganja za potporu partnerstvima u okviru programa Obzor Europa te financiranje izvrsnih projekata koji su dobili oznaku „pečat izvrsnosti” u okviru tog programa.

Cilj je plana za oporavak i otpornost Danske javnom i privatnom sektoru pružiti potporu za poticanje istraživanja i razvoja, posebno u području inovativnih zelenih tehnologija uspostavljanjem četiriju javno-privatnih partnerstava pod nazivom „zelena partnerstva” kako bi se razvila rješenja za četiri izazova koji se temelje na zadaći smanjenja emisija u prometnom, poljoprivrednom i prehrambenom sektoru te sektoru otpada.

Potpota poduzećima (uključujući MSP-ove, pristup financiranju i financijske instrumente)

Većina planova za oporavak i otpornost (19 od 22) uključuje mjere kojima se pruža izravna potpora MSP-ovima u iznosu od 44 milijarde EUR, što čini približno 22 % ukupnih procijenjenih rashoda za treći stup²⁷. Međutim, MSP-ovi će ostvariti korist i od većeg broja mjera usmjerenih na šire područje politika. Na primjer, poziv na prijavu projekata kojima se podupiru istraživanje i inovacije u zelenim i digitalnim područjima, financijski instrumenti dostupni svim poduzećima, reforme poslovnog okruženja s učinkom na MSP-ove i na veća poduzeća ili opsežne mjere kao što su digitalizacija usluga javne uprave koje će imati pozitivan učinak na poslovanje i troškove mnogih MSP-ova, ali neće biti usmjerene isključivo na njih. Uzimajući u obzir te dodatne mjere, svi planovi za oporavak i otpornost uključuju

²⁷ Ta se procjena temelji na metodologiji označavanja stupova za Tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost i odgovara mjerama dodijeljenima područjima politike „Potpora MSP-ovima” kao primarnim ili sekundarnim područjima politike.

mjere relevantne za MSP-ove, s ukupnim procijenjenim rashodima u iznosu od oko 109 milijardi EUR ili približno 24 % ukupnih procijenjenih rashoda²⁸.

Općenito, mjerama za MSP-ove uključenima planove za oporavak i otpornost obuhvaćen je širok raspon područja, od poboljšanja poslovnog okruženja i pristupa javnoj nabavi do digitalizacije MSP-ova i poboljšanja njihove okolišne održivosti. Niz mjera usmjeren je i na poboljšanje rasta i otpornosti MSP-ova boljim pristupom financiranju, prekvalifikacijom i usavršavanjem njihovih zaposlenika ili jačanjem njihovih istraživačkih i razvojnih kapaciteta. Osim mjera koje su izričito, a u nekim slučajevima i isključivo usmjerene na MSP-ove, očekuje se da će niz mjera iz planova za oporavak i otpornost neizravno koristiti MSP-ovima. To se odnosi na velika ulaganja u okviru plana za oporavak i otpornost u sektorima s visokim udjelom MSP-ova, kao što su građevinarstvo i turizam ili poziv na prijavu projekata za aktivnosti u području istraživanja i razvoja u kojima mogu sudjelovati inovativni MSP-ovi.

Hrvatska će uspostaviti niz financijskih instrumenata kako bi osigurala povoljnije uvjete financiranja, u cilju dodjele 1 300 subvencija za zajmove/kamatne stope MSP-ovima. Hrvatska će ulagati i u upravljačke kapacitete MSP-ova pružanjem potpore u obliku poslovnog savjetovanja.

Latvija će podupirati MSP-ove aktivnostima u području digitalnih vještina, prekvalifikacije i usavršavanja te pružanjem potpore inovativnim digitalnim infrastrukturama kao što su rješenja iz industrije 4.0.

Plan za oporavak i otpornost Francuske podupirat će energetska obnovu MSP-ova mjerom poreznog odbitka i posebnim programom za potporu obrtnicima, malim trgovcima i samozaposlenim osobama pri energetska obnovi.

Plan Finske posebno cilja na MSP-ove i usmjeren je na ubrzavanje rasta finskih mikropoduzeća i malih poduzeća te na jačanje njihovih sposobnosti internacionalizacije pružanjem bespovratnih sredstava za razvoj poslovanja.

U planu Španjolske potpora MSP-ovima znatno je usmjerena na digitalizaciju s pomoću širokog programa (3 milijarde EUR) za pružanje osnovnih i naprednijih paketa za digitalizaciju velikom dijelu MSP-ova (digitalni skup alata).

Plan Grčke uključuje i nekoliko ulaganja usmjerenih na promicanje pristupa financiranju za grčka poduzeća, uključujući MSP-ove, putem ambicioznog programa instrumenta za kreditiranje. Ta će se ulaganja uskladiti s pet strateških stupova utvrđenih za instrument za

²⁸ Ti se iznosi temelje na metodologiji označivanja stupova i mjerama dodijeljenima područjima politike „Potpora MSP-ovima” kao primarnim ili sekundarnim područjima politika, dodatno proširenima uzimajući u obzir i dodatne mjere uključene u druge stupove politike ili područja politika koja su relevantna i za MSP-ove. Mjere kojima se podupiru isključivo MSP-ovi utvrđene su na temelju njihova opisa u relevantnim prilogima provedbenih odluka Vijeća.

kreditiranje, a to su zelena tranzicija, digitalizacija, širenje, ekonomija razmjera spajanjima i preuzimanjima te inovacije (istraživanje i razvoj).

U provedbi svojih planova za oporavak i otpornost države članice imaju dovoljno manevarskog prostora i za poticanje MSP-ova na sudjelovanje u velikim projektima, kao i suradnju između malih i velikih poduzeća ili akademske zajednice.

Strateškim projektom PERTE za električno i povezano vozilo, koji je predviđen u planu za oporavak i otpornost Španjolske, predviđa se provedba nekoliko velikih integriranih projekata koji obuhvaćaju cijeli lanac vrijednosti za električno i povezano vozilo (španj. *proyectos tractores*). Zahtijeva se da najmanje 40 % sudionika u tim projektima budu MSP-ovi te da na MSP-ove bude usmjereno najmanje 30 % svih potpora. Očekuje se da će se mjerom pridonijeti održavanju i povećanju sudjelovanja MSP-ova u vrijednosnom lancu automobilske industrije te stvoriti nove poslovne prilike za *start-up* poduzeća i MSP-ove.

Poslovno okruženje

Većina planova za oporavak i otpornost uključuje mjere za poboljšanje poslovnog okruženja, pri čemu reforme i ulaganja čine 17,2 milijarde EUR i 8,5 % procijenjenih rashoda u tom području. Konkretno, mjerama se nastoji pojednostavniti poslovanje smanjenjem birokracije za poduzeća i poduzetnike i liberalizacijom poslovnih propisa te se nastoje smanjiti ograničenja u visokoreguliranim profesijama. Mjerama se nastoje privući i strana ulaganja i talenti ili razviti ključni sektori kao što su kultura i turizam. U nekim planovima za oporavak i otpornost uvode se paketi reformi za povećanje konkurentnosti javne koncesije i javne nabave.

Plan za oporavak i otpornost Grčke uključuje reformu usmjerenu na smanjenje administrativnog i regulatornog opterećenja za poduzeća. Reforma obuhvaća niz intervencija za pojednostavnjenje postupaka kao što su dobivanje kredita, dobivanje priključka za električnu energiju, prijava imovine i dobivanje građevinske dozvole.

Španjolska planira donijeti novi zakon o *start-up* poduzećima kojim će se osigurati povoljni uvjeti za osnivanje i rast inovativnih *start-up* poduzeća.

Austrija je uključila i paket za *start-up* poduzeća prilagođen njihovim potrebama te potrebama inovativnih MSP-ova i socijalnog poduzetništva.

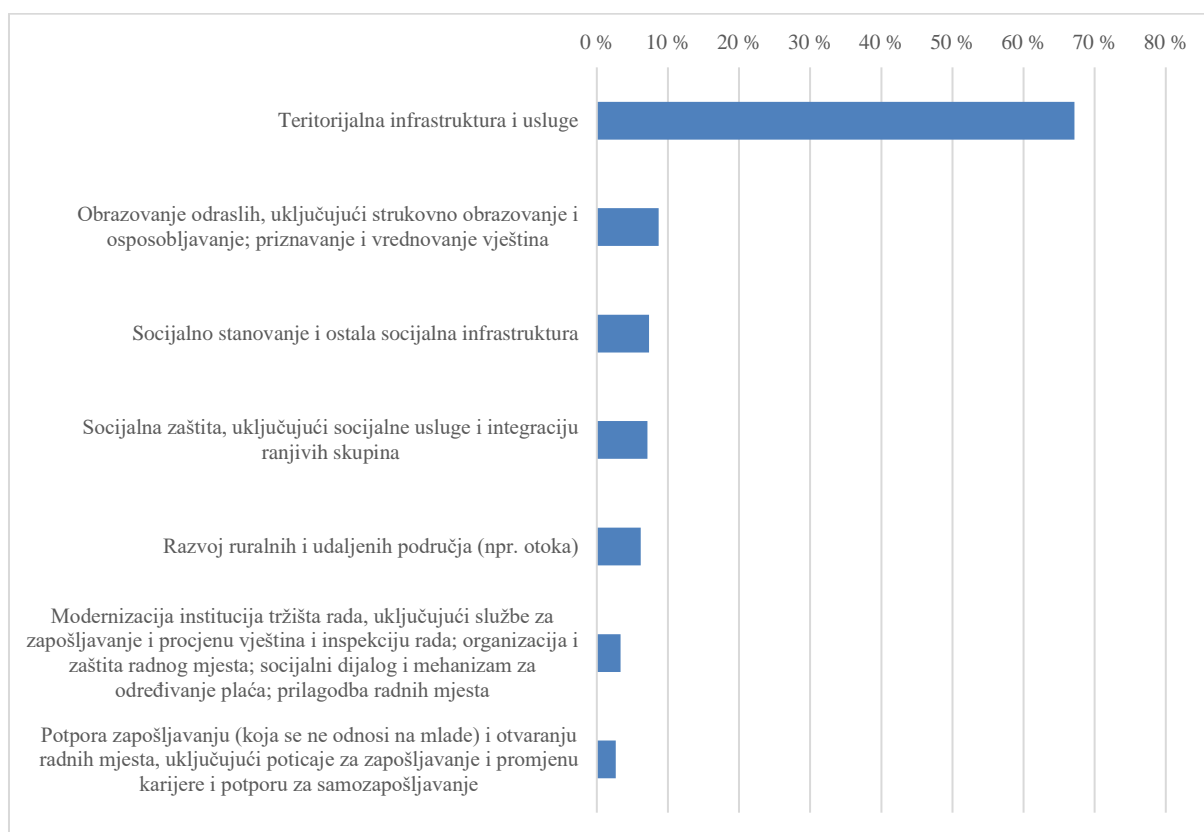
Većina planova za oporavak i otpornost uključuje mjere u području poslovne infrastrukture, industrijalizacije i reindustrijalizacije u ukupnoj vrijednosti od 26 milijardi EUR u tim područjima politike. Te se mjere posebno odnose na poboljšanje željezničke i cestovne povezanosti s lukama i industrijskim parkovima te na razvoj multimodalnih prometnih čvorišta; sanaciju industrijskih područja, uključujući upravljanje vodama i gospodarenje otpadom; mjere za potporu kružnom gospodarstvu u industrijskim područjima, uključujući reciklažna čvorišta; logistička čvorišta za potporu poljoprivredno-prehrambenoj industriji;

širokopojasnu i 5G povezivost za industrijske i poslovne zone te stvaranje podatkovnih prostora za industrijsku primjenu ili za određene industrijske sektore.

3.5. Doprinosi Mehanizma socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (četvrti stup)

Procijenjeni rashodi za mjere potpore socijalnoj i teritorijalnoj koheziji iznose 193 milijarde EUR. Mjere usmjerene na teritorijalnu koheziju posebno uključuju velika infrastrukturna ulaganja i stoga čine više od polovine rashoda koji pridonose četvrtom stupu (72 %). Rashodi za socijalnu koheziju u četvrtom stupu uglavnom su ravnomjerno raspodijeljeni između socijalnih politika (socijalna zaštita i socijalno stanovanje) i mjera kojima se pridonosi zapošljavanju i vještinama (potpora zapošljavanju koje se ne odnosi na mlade, modernizacija institucija tržišta rada i obrazovanje odraslih).

Slika 9. Raščlamba rashoda za potporu socijalnoj i teritorijalnoj koheziji prema području politike (četvrti stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu socijalne i teritorijalne kohezije.

Teritorijalna infrastruktura i usluge, razvoj ruralnih i udaljenih područja (uključujući otoke)

Velik broj reformi i ulaganja usmjeren je na poboljšanje teritorijalne infrastrukture i usluga koje se pružaju na lokalnoj razini te na smanjenje jaza između urbaniziranih i ruralnih područja. Uključuju mjere za potporu poljoprivrednom sektoru, poboljšanje infrastrukture (na primjer željeznica i luka) koja može unaprijediti lokalno gospodarstvo i nacionalnu konkurentnost te pružanje usluga koje izravno utječu na kvalitetu svakodnevnog

života. Mnoge mjere koje su usmjerene na teritorijalnu infrastrukturu i usluge odnose se na poboljšanje i inovacije u pogledu mobilnosti i prometa unapređivanjem sustava upravljanja zračnim prometom, ulaganjem u izgradnju, nadogradnju i elektrifikaciju željeznica, modernizacijom infrastrukture u lukama i pristaništima te podupiranjem projekata održive gradske mobilnosti, kao što su usluge javnog prijevoza visokog kapaciteta i izgradnja biciklističkih staza.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju i niz mjera za povećanje iskoristivosti prirodnih resursa i očuvanje okoliša na lokalnoj razini. Riječ je o reformama koje se odnose na kanalizaciju i gospodarenje otpadom na otocima, ulaganjima u proširenje sustava za pročišćavanje vode u velikim aglomeracijama te mreža navodnjavanja u ruralnim područjima, mjerama za povećanje održivosti poljoprivrede, stočarstva i ribarstva te za potporu osnivanju konzorcija u funkcionalnim ruralnim područjima. Kad je riječ o teritorijalnim uslugama, u planovima za oporavak i otpornost predviđene su mjere za jačanje kapaciteta općina za pružanje kvalitetnih usluga putem decentralizacije i ulaganja za povećanje uspješnosti javne uprave na lokalnoj razini.

Planovi Belgije, Danske i Italije uključuju ulaganja za poticanje izgradnje biciklističkih staza na državnim cestama. Time će se građanima i turističkom sektoru omogućiti pristup koherentnijoj mreži biciklističkih staza te će se stvoriti bolji uvjeti za odabir bicikla umjesto drugih načina prijevoza. Osim toga, mjerama će se podupirati program usmjeren na projekte izgradnje općinske biciklističke infrastrukture.

Cipar će provesti mjere za obranu od poplava i mjere za skupljanje vode usmjerene na Livadiju, Kladeri i središte Nikozije. Točnije, tim će se ulaganjem poduprijeti nadogradnja kanala za kontrolu poplava u Livadiji te izgradnja mreže za skupljanje kišnice duljine 4 600 metara u Kladeriju i kanalizacijskog sustava u Nikoziji, uključujući obnovu ulica i pločnika te proširenje mreže za kišnicu.

U planu za oporavak i otpornost Latvije predviđa se administrativna teritorijalna reforma za poboljšanje kvalitete usluga smanjenjem broja administrativnih jedinica te povećanjem učinkovitosti i dostupnosti usluga. Mjera uključuje donošenje novog zakona o općinama kojim se preispituju funkcije i zadaće lokalnih vlasti. Novim zakonom osigurava se bolje upravljanje na općinskoj razini, jasnija podjela nadležnosti između vlasti koje donose odluke i izvršnih vlasti te veće sudjelovanje građana u donošenju odluka u lokalnim zajednicama.

Socijalna zaštita, uključenost, socijalno stanovanje i socijalna infrastruktura

Planovi za oporavak i otpornost obuhvaćaju velik broj reformi i ulaganja kojima se jačaju sustavi socijalne zaštite država članica. Te su mjere usmjerene na učinkovitost, kvalitetu i otpornost sustava socijalne zaštite, ovisno o potrebama pojedinih zemalja, kako je istaknuto u preporukama za pojedine zemlje za 2019./2020. Većina ulaganja u socijalnu zaštitu u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost odnosi se na nadogradnju, širenje ili poboljšanje mreže socijalnih usluga i objekata koje pružaju javne i privatne socijalne institucije. Uključuju i posebne mjere za, primjerice, uključivanje osoba s invaliditetom,

povećanje primjerenosti i održivosti socijalnih naknada te poboljšanje životnih uvjeta starijih osoba kojima je potrebna skrb. Niz država članica uključilo je i važna ulaganja za povećanje ponude socijalnog stanovanja i socijalne infrastrukture ranjivim skupinama. Neke su države članice u svoje planove za oporavak i otpornost uključile i korake za reformu minimalnog dohotka i mirovinskih sustava kako bi se povećala njihova primjerenost i održivost. Mjere u korist socijalne zaštite i socijalnog stanovanja čine oko 27 milijardi EUR procijenjenih rashoda.

Portugal: „Program potpore za pristup stanovanju” ulaganje je u zaštitu pristojnog i primjerenog stanovanja za obitelji kojima je potrebna pomoć i najugroženije skupine, a glavni je cilj do se do 2026. pruži potpora socijalnom stanovanju za najmanje 26 000 kućanstava kojima je te potrebno. Ulaganjima se predviđa izgradnja novih zgrada, obnova postojećih stambenih objekata te, ako je to potrebno, kupnja i najam dodatnih zgrada kako bi se osiguralo socijalno stanovanje.

Litva: reforma za povećanje pokrivenosti sustavom osiguranja u slučaju nezaposlenosti uvođenjem dodatnih naknada za starije osobe koje žive same i osobe s invaliditetom te poboljšanjem mehanizma indeksacije mirovina kako bi se ublažilo siromaštvo u starijoj dobi.

Hrvatska: plan za oporavak i otpornost uključuje reformu i ulaganje u socijalno mentorstvo kako bi se u centrima za socijalnu skrb uspostavila individualizirana usluga mentorstva za ugrožene pojedince ili osobe u marginaliziranom položaju. Ta nova usluga bit će usmjerena na integraciju osoba s invaliditetom, žrtava nasilja, beskućnika, migranata, Roma, mladih, osoba koje služe zatvorske kazne i pripadnika drugih socijalno ugroženih skupina.

Španjolska: reforma za zaštitu obitelji i priznavanje njezine raznolikosti kojom se osigurava pravno priznavanje različitih vrsta obiteljskih struktura i određuju naknade i usluge na koje imaju pravo ovisno o svojim značajkama i razinama dohotka.

Potpora zapošljavanju, modernizacija institucija tržišta rada i obrazovanje odraslih te osposobljavanje za ciljne skupine koje se ne odnosi na mlade

Gotovo sve države članice uključile su u svoje planove za oporavak i otpornost niz reformi i ulaganja kako bi podržale otvaranje radnih mjesta, usavršavanje i modernizaciju svojih tržišta rada. Te su mjere u skladu s preporukama za pojedine zemlje u vezi s potporom zapošljavanju i tržištem rada koje su u posljednje dvije godine upućene gotovo svim državama članicama. Naime, 2020. većina država članica bila je pozvana da „ublaži učinak krize na zapošljavanje i da ojača potporu radnim mjestima”, a utvrđeni su i brojni konkretniji strukturni izazovi.

Politike zapošljavanja i aktivne politike tržišta rada ključan su aspekt gotovo svih planova za oporavak i otpornost i u skladu su s Preporukom Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju (EASE) nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Planovi uključuju ulaganja i reforme za povećanje sudjelovanja žena, mladih i ranjivih skupina na tržištu rada, potporu otvaranju radnih mjesta i prelasku na nove sektore i

zanimanja kako bi se poticalo zapošljavanje i poboljšali rezultati, funkcioniranje i otpornost tržišta rada. Mjere kojima se podupire zapošljavanje i modernizacija institucija tržišta rada ukupno iznose oko 11,3 milijarde EUR, što odgovara iznosu od 6 % sredstava dodijeljenih u okviru četvrtog stupa.

Obrazovanje odraslih bit će ključno za jačanje socijalne i gospodarske otpornosti.

Nacionalni planovi uključuju reforme za poboljšanje cjeloživotnog učenja, ocjenjivanja i priznavanja vještina, usavršavanja i prekvalifikacije kako bi se ojačali načini napredovanja u karijeri te ulaganja za poticanje osposobljavanja u privatnom sektoru (oko 16,4 milijarde EUR).

Italija: ulaganje u potporu sudjelovanju žena na tržištu rada, posebno ulaganjem u dječje vrtiće i podupiranjem ženskog poduzetništva. Tim će se ulaganjem pružiti potpora poduzetnicama, potaknuti izrada i širenje inovativnih poslovnih projekata i pružiti prilike za mentorstvo i osposobljavanje te za komunikacijske aktivnosti.

Francuska: programom osposobljavanja FNE pomoći će se poduzećima da ulažu u osposobljavanje zaposlenika s nepunim radnim vremenom, od čega će koristiti imati i zaposlenik, u smislu povećanja njegove zapošljivosti, ali i poduzeće, u smislu poboljšanja njegove konkurentnosti.

Grčka: horizontalnim programima usavršavanja u području digitalnih vještina, zelenih vještina i financijske pismenosti za ukupno više od pola milijuna korisnika poduprijet će se zapošljivost grčke radne snage u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Ulaganju će prethoditi reforma sustava cjeloživotnog učenja kojom će se osigurati visoka kvaliteta osposobljavanja i njegova relevantnost za tržište rada.

Slovenija: plan za oporavak i otpornost uključuje mjeru kojom se podupire ulazak mladih radnika na tržište rada pružanjem financijskih poticaja poslodavcima za zapošljavanje mladih osoba u dobi do 25 godina na neodređeno vrijeme, uz uvjet mentorstva i osposobljavanja specifičnog za radno mjesto, uključujući usmjerenost na digitalne vještine.

Irska: aktivna potpora za dugotrajnu nezaposlenost kako bi se osiguralo kvalitetno radno iskustvo za najmanje 10 000 osoba koje su bile nezaposlene šest mjeseci ili dulje. Privremena subvencionirana stručna usavršavanja kombiniraju se s mentorstvom, pristupom osposobljavanju i potporom javnih i privatnih službi za zapošljavanje kako bi se poboljšala dugoročna zapošljivost.

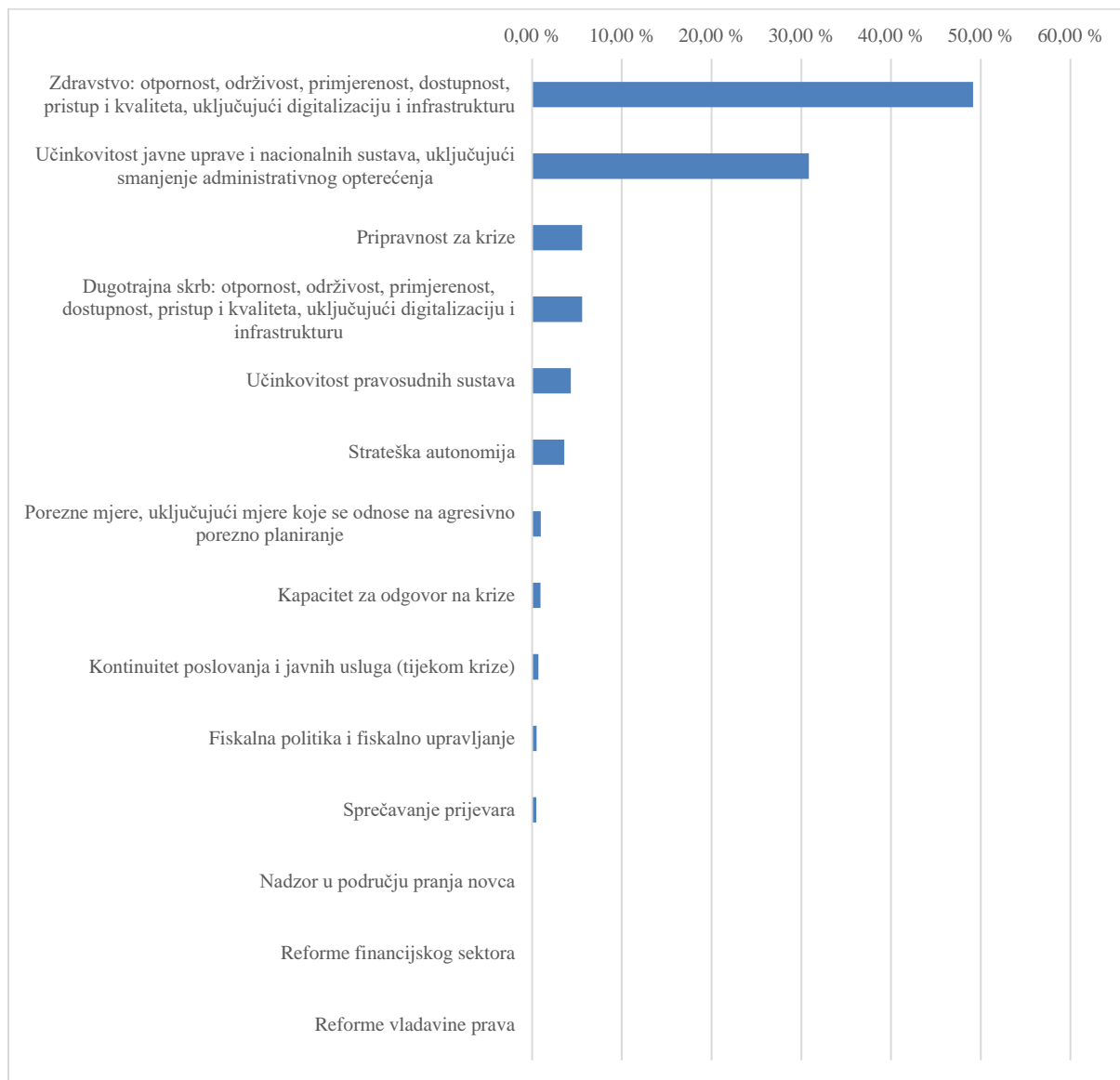
Španjolska: reforma ugovora o radu, izmjena postojećih propisa o uporabi ugovora na određeno vrijeme radi promicanja ugovora na neodređeno vrijeme. Reformom će se pojednostavniti i smanjiti broj vrsta ugovora o radu (ugovori o radu na neodređeno vrijeme, ugovori o radu na određeno vrijeme te ugovori o osposobljavanju/naukovanju) te će se ograničiti uvjeti pod kojima se mogu primjenjivati ugovori o radu na određeno vrijeme. Njome će se naučnicima osigurati odgovarajući okvir za ulazak na tržište rada, pojačati

uporaba ugovora na neodređeno vrijeme za sezonske djelatnosti, ojačati kontrole za sprečavanje neredovitog radnog vremena i potaknuti borba protiv prijevara u području zapošljavanja, među ostalim ažuriranjem sustava sankcija. Planovi za oporavak i otpornost uključuju i mjere za jačanje i modernizaciju javnih službi za zapošljavanje te pružanje učinkovitije i usmjerene potpore tražiteljima zaposlenja, primjerice digitalizacijom, optimizacijom postupaka, osposobljavanjem osoblja i zapošljavanjem privremenog osoblja radi suočavanja s posljedicama krize.

3.6. Doprinos Mehanizma zdravlju te gospodarskoj, socijalnoj i institucionalnoj otpornosti u cilju, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize (peti stup)

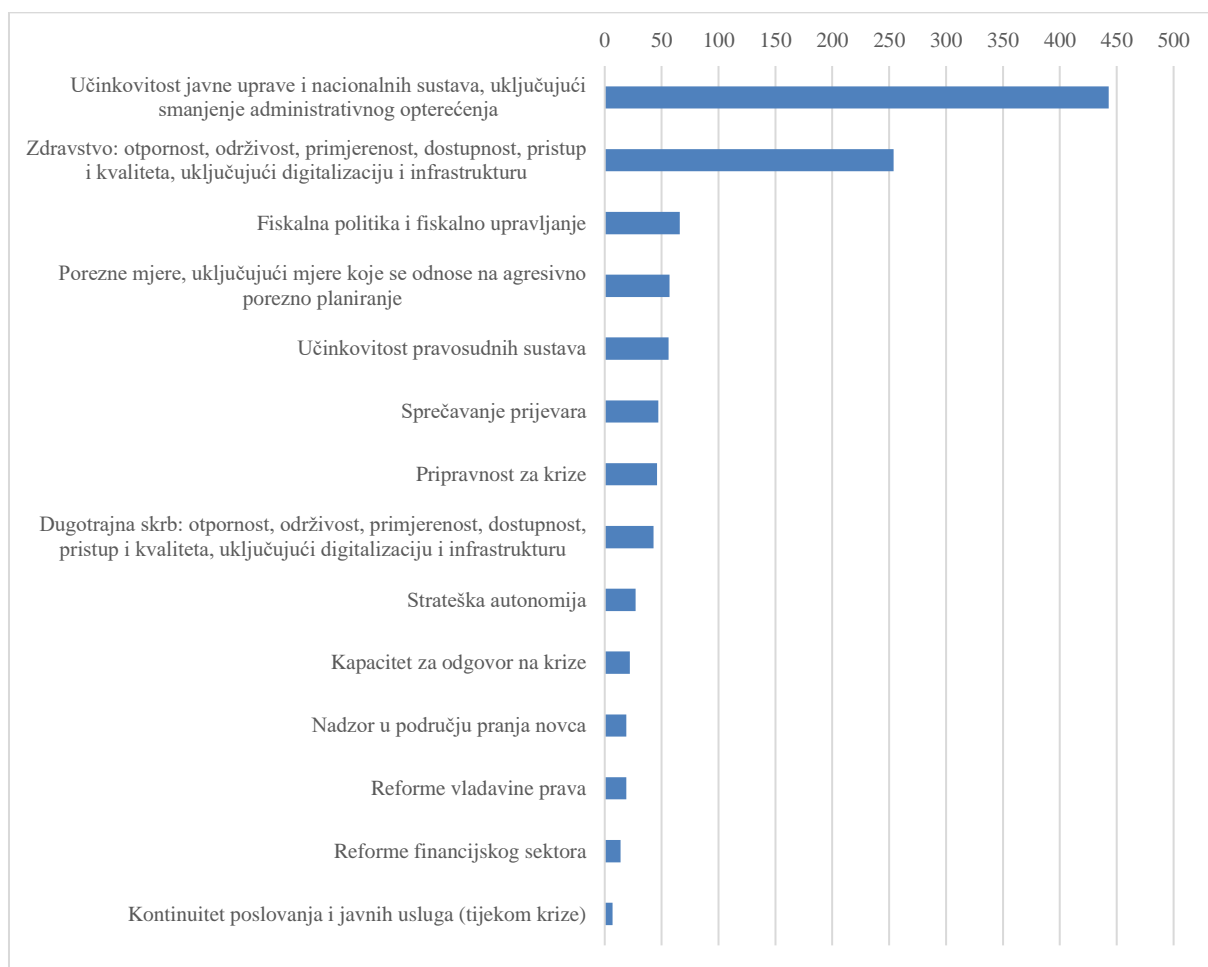
Dvadeset dva donesena plana za oporavak i otpornost uključuju mjere kojima se podupire peti stup u ukupnom iznosu od 78 milijardi EUR. Iako je financiranje usmjereno na jačanje zdravstvene skrbi i reformu javne uprave, niz mjera ravnomjernije je raspoređen među područjima politika. Peti stup može se podijeliti na 14 područja politika, kako je prikazano na slici 10. u nastavku. Jasno je da su zdravstvena skrb i javna uprava područja koja ostvaruju najviše koristi, pri čemu je zdravstvena skrb na prvom mjestu kad je riječ o rashodima, a javna uprava u pogledu broja mjera. Nekim područjima kao što su fiskalna politika, sprečavanje prijevara ili vladavina prava dodjeljuju se vrlo mali iznosi ukupnih rashoda, ali ta područja zato imaju koristi od ciljanih reformi politike.

Slika 10. Raščlamba rashoda za potporu zdravlju i otpornosti prema području politike (peti stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu zdravlja te gospodarske, socijalne i institucionalne otpornosti.

Slika 11. Broj mjera za potporu zdravlju i otpornosti prema području politike (peti stup)



Zdravstvena i dugotrajna skrb

Svi planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere povezane sa zdravstvenom skrbi, što pokazuje snažnu predanost država članica poboljšanju zdravstvenih sustava diljem Unije. Ukupni rashodi povezani s tim mjerama iznose približno 37 milijardi EUR, što čini 49,15 % ukupnih dodijeljenih sredstava za peti stup. Planovi za oporavak i otpornost uključuju razna ulaganja u zdravstvo. Prije svega, otprilike 25 milijardi EUR namijenjeno je izgradnji nove ili nadogradnji postojeće zdravstvene infrastrukture, uključujući povezanu medicinsku opremu.

Plan Slovenije sadržava velika ulaganja u bolničku infrastrukturu kako bi se poboljšalo učinkovito liječenje zaraznih bolesti.

Plan Belgije uključuje važna ulaganja u inicijative za nuklearnu medicinu kojima je cilj izgradnja prototipa objekta za održivu proizvodnju medicinskih radioizotopa i koje su usmjerene na razvoj istraživačkog programa za novu generaciju terapijskih radioizotopa u liječenju raka.

Osim toga, oko 15 milijardi EUR ulaganja posebno je dodijeljeno za poboljšanje primarne skrbi i prevencije, osobito u ruralnim i ugroženim područjima.

Planom Grčke, na primjer, predviđa se provedba sveobuhvatnog sustava primarne, sekundarne i tercijarne prevencije kako bi se poboljšao pristup visokokvalitetnim zdravstvenim uslugama za sve građane.

U sinergiji s drugim stupom, mnogi planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere usmjerene na digitalizaciju nacionalnih zdravstvenih sustava, uključujući proširenje opsega usluga telemedicine, konsolidaciju fragmentiranih nacionalnih zdravstvenih registara te osiguravanje interoperabilnosti i sigurnosti digitalnih zdravstvenih platformi. Ukupni rashodi za ulaganja kojima se pridonosi digitalnoj tranziciji u zdravstvu iznose 12 milijardi EUR u svim planovima.

Plan za oporavak i otpornost Rumunjske podupirat će razvoj integriranog sustava e-zdravstva kojim će se povezati više od 25 000 pružatelja zdravstvene skrbi i telemedicinskih sustava.

Plan Finske podupirat će nacionalne i regionalne aktere u razvoju digitalnih usluga usmjerenih na građane (npr. preventivne usluge, procjene simptoma, usluge samoliječenja, digitalne usluge za mentalno zdravlje itd.), profesionalnih sustava (npr. modeli digitalnih usluga koji se temelje na analizi podataka o pacijentima) i rješenja za upravljanje (npr. napredno upravljanje znanjem i analitička rješenja).

Kako bi dopunile ulaganja, države članice planiraju donijeti i provesti ambiciozan program reformi. Ključne reforme usmjerene su na i. reorganizaciju zdravstvenih sustava radi jačanja njihovih kapaciteta; ii. poboljšanje upravljanja zdravstvenim sustavima radi povećanja održivosti zdravstvenih usluga; te iii. uspostavu mehanizama za privlačenje i zadržavanje zdravstvenih djelatnika u određenim regijama. To se posebno odnosi na liječnike opće prakse i patronažne medicinske sestre, s obzirom na to da su u nekim zemljama zabilježeni znatni nedostaci raspoložive radne snage u zdravstvu. Na primjer, španjolski plan uključuje reformu usmjerenu na rješavanje problema nedostatka medicinskih sestara i tehničara te liječnika, smanjenje primjene ugovora na određeno vrijeme, poboljšanje radnih uvjeta te poboljšanje osposobljavanja i stručnog usavršavanja na određenim zemljopisnim područjima.

Petnaest planova za oporavak i otpornost uključuje mjere povezane s dugotrajnom skrbi. U planove su uključene ukupno 43 mjere, s ukupnim rashodima od približno 4,2 milijarde EUR. Ulaganjima u domove socijalne skrbi, domove za starije i nemoćne te povezanu infrastrukturu i usluge dugotrajne skrbi koja su uključena u 15 planova nastoje se poduprijeti nacionalne strategije deinstitutionalizacije promicanjem modela usmjerenog na rješenja za skrb u zajednici i kućnu njegu. Kao primjer, francuski plan uključuje velika ulaganja u obnovu, transformaciju i opremanje francuskog medicinsko-socijalnog sektora, posebno u ustanove za starije i nemoćne osobe (EHPAD) u razdoblju 2021.–2025.

Učinkovitost javne uprave

Više od trećine mjera i oko dvije trećine rashoda povezanih s učinkovitošću javne uprave te kontinuitetom poslovanja i javnih usluga odnose se na digitalnu transformaciju. Mjere za poticanje digitalne transformacije javne uprave s najvećim

rashodima kao postotak ukupnih sredstava dodijeljenih za planove za oporavak i otpornost utvrđene su u planovima Njemačke i Malte. Naime, 10 % ukupnih sredstava dodijeljenih Njemačkoj u okviru plana za oporavak i otpornost namijenjeno je reformi kojom se nastoji osigurati digitalna dostupnost javnih usluga do 2022. Slično tome, malteški plan uključuje ulaganja u iznosu od gotovo 6 % ukupnih dodijeljenih sredstava u okviru plana za oporavak i otpornost namijenjena poboljšanju korisničkog iskustva s internetskim uslugama.

U svim planovima za oporavak i otpornost mjere za poboljšanje javne službe, smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja i poboljšanje javne nabave pridonose poboljšanju učinkovitosti javne uprave. Deset planova za oporavak i otpornost sadržava mjere za poboljšanje osposobljavanja, razvoja i radnih uvjeta državnih službenika, primjerice omogućavanjem fleksibilnih radnih uvjeta, uvođenjem boljeg sustava plaća u javnoj službi ili modernizacijom postupaka zapošljavanja. S druge strane, pet planova za oporavak i otpornost uključuje reforme javne uprave kako bi se olakšalo ili smanjilo regulatorno i administrativno opterećenje za poduzeća pojednostavnjivanjem postupaka i zahtjeva povezanih s poslovanjem, pojednostavnjivanjem regulatornih zahtjeva za profesionalne usluge ili provedbom „testa za MSP-ove”. Naposljetku, 10 planova za oporavak i otpornost ima za cilj poboljšati javnu nabavu razvojem elektroničke nabave ili pojednostavnjenjem postupka dodjele.

Plan za oporavak i otpornost Rumunjske uključuje mjere za poboljšanje kvalitete i učinkovitosti javne uprave, posebno mjere za jačanje učinkovitosti pravosudnog sustava i borbu protiv korupcije.

Plan za oporavak i otpornost Latvije uključuje reforme i ulaganja za modernizaciju javne uprave, centralizaciju funkcija administrativne potpore i ulaganje u osposobljavanje osoblja u javnoj upravi.

Plan za oporavak i otpornost Hrvatske sadržava reformu za kontinuirano pružanje osposobljavanja u području javne nabave. Reformom će se pridonijeti uspješnijem sprečavanju korupcije i poboljšanju kapaciteta i učinkovitosti hrvatske javne uprave.

Učinkovitost pravosudnih sustava

Trinaest planova za oporavak i otpornost uključuje mjere za povećanje učinkovitosti pravosudnih sustava. Više od polovine tih mjera čine ulaganja u vrijednosti od 3,75 milijardi EUR. Konkretno, 75 % ukupnih rashoda u tom području dodijeljeno je planu za oporavak i otpornost Italije u okviru kojeg je ukupan iznos od 2,268 milijardi EUR namijenjen ulaganjima u ljudski kapital kako bi se pojačala sudačka dužnost i prevladale razlike među različitim pravosudnim uredima.

Trećina tih mjera i gotovo polovina ukupnih rashoda za te mjere odnose se na digitalnu transformaciju. Ulaganja iz planova za oporavak i otpornost Cipra, Grčke, Rumunjske, Slovačke i Hrvatske usmjerena su na unapređenje pravosudne infrastrukture. Tri plana za oporavak i otpornost (Cipar, Hrvatska i Italija) uključuju i reforme za smanjenje broja

neriješenih predmeta pred sudovima. Određeni planovi za oporavak i otpornost (Cipar, Latvija, Hrvatska i Rumunjska) sadržavaju mjere za poboljšanje kvalitete pravosudnih sustava osposobljavanjem zaposlenika.

Plan Rumunjske za oporavak i otpornost uključuje ulaganje kojim se podupiru priprema i prelazak rumunjskog pravosudnog sustava na centralizirani elektronički sustav vođenja predmeta. U njemu se utvrđuje i reforma za jačanje neovisnosti sudaca i tužitelja kojom će se, među ostalim, sucima i tužiteljima omogućiti pristup profesiji i napredovanje u karijeri na temelju zasluga.

U plan Malte uključene su brojne reforme za suočavanje s poteškoćama u području neovisnosti pravosuđa, nepostojanja odvojenog državnog odvjetništva u odnosu na istražiteljski sektor i učinkovitog otkrivanja i progona korupcije. Na primjer, plan sadržava mjere za reformu načina imenovanja i razrješenja pravosudnog osoblja, osnivanje zasebnog državnog odvjetništva i reformu Stalne komisije za borbu protiv korupcije.

Plan Slovačke sadržava reformu koja uključuje paket zakonodavnih promjena čiji su ciljevi daljnje povećanje učinkovitosti, integriteta i neovisnosti pravosudnog sustava te učinkovitija borba protiv korupcije i pranja novca. U slovačkom planu četiri su ulaganja usmjerena na proširenje, nadogradnju, izgradnju ili nabavu novih prikladnih prostora za ključne sudove u novoj pravosudnoj mreži predstavljenoj u okviru plana za oporavak i otpornost te na modernizaciju informatičke opreme sudova.

Plan Hrvatske sadržava reformu za uspostavu pravnog, organizacijskog i tehnološkog okvira koji će pridonijeti smanjenju broja neriješenih predmeta i skraćivanju sudskih postupaka uz usmjerenost na transparentno i učinkovito upravljanje u pravosudnom sustavu. Cilj je te reforme povećati povjerenje građana u pravosudni sustav.

Plan Italije uključuje razne mjere za smanjenje broja neriješenih predmeta pred redovnim građanskim sudovima, regionalnim upravnim sudovima, Žalbenim sudom za građanske predmete i Državnim vijećem. Cilj je tih mjera povećati učinkovitost pravosudnog sustava skraćivanjem postupaka i približavanjem Italije prosjeku EU-a u pogledu njihova trajanja.

Plan Cipra uključuje ulaganje u osposobljavanje sudaca u području različitih pravnih tema i pravosudnih vještina kako bi se riješio problem niske razine programa osposobljavanja i cjeloživotnog učenja za suce.

Plan Latvije sadržava ulaganje u uspostavu jedinstvenog centra za razvoj kvalifikacija sudaca, sudskog osoblja, tužitelja, pomoćnika tužitelja i specijaliziranih istražitelja.

Nadzor u području sprječavanja prijave/pranja novca

Sedamnaest planova za oporavak i otpornost sadržava mjere povezane s borbom protiv prijave i pranja novca, a većina mjera uključenih u planove jesu reforme.

Plan Estonije uključuje ulaganje u izradu strateške analize pranja novca i financiranja terorizma u Estoniji. Cilj je te mjere ojačati kapacitet financijsko-obavještajne jedinice za rano otkrivanje pranja novca i njegovih kanala.

Plan Slovačke uključuje ulaganje usmjereno na osiguravanje alata i kapaciteta za borbu protiv korupcije i pranja novca.

I plan Hrvatske sadržava brojne mjere protiv pranja novca, jedna je od njih reforma u cilju poboljšanja suradnje između Ureda za sprječavanje pranja novca i nadzornih tijela.

Finska namjerava provesti reformu kojom se nastoje olakšati prikupljanje i razmjena informacija među nadležnim tijelima za sprječavanje i otkrivanje pranja novca, među ostalim automatizacijom obrade i analize podataka. Sustav kontrole bankovnih računa i računa za plaćanje izmijenit će se kako bi se povećala učinkovitost otkrivanja, sprječavanja i kaznenog progona pranja novca i financiranja terorizma.

Plan Grčke sadržava reformu kojoj je cilj uspostaviti digitalnu platformu za prikupljanje statističkih podataka u posjedu pravosudnih i nadzornih tijela te tijela kaznenog progona i poboljšati posebni registar u kojem se vodi evidencija informacija o stvarnom vlasništvu.

Još jedna reforma iz plana Irske sastoji se od objave sektorske procjene rizika od pranja novca pružatelja usluga trusta ili trgovačkih društava te povećanja broja inspekcija. Nadalje, radna skupina preispitat će skup alata za provedbu propisa u okviru Zakona o kaznenom pravosuđu iz 2010. (pranje novca i financiranje terorizma), uključujući preporuku o proširenju skupa alata radi uključivanja sustava administrativnih financijskih sankcija.

Luksemburg je u svoj plan isto tako unio reformu kojom se nastoje ostvariti dva glavna cilja. Prvi je cilj kroz nacionalne propise ojačati okvir za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma koji se primjenjuje na stručnjake koji pružaju usluge trusta i trgovačkih društava te investicijske usluge. Drugi je bolje prepoznati, procijeniti i razumjeti pranje novca i financiranje terorizma. Nadalje, provest će se opsežna preobrazba Luksemburških poslovnih registara, tijela koje upravlja registrom stvarnih vlasnika i registrom trgovačkih društava, kako bi se proširile njegove ovlasti u pogledu sankcioniranja, kontrole i izvršenja te kako bi mu se olakšala upotreba vlastitih podataka za procjenu rizika od pranja novca.

Nekoliko planova za oporavak i otpornost uključuje i mjere povezane sa sprječavanjem prijevара, primjerice mjere za borbu protiv kiberkriminaliteta ili izbjegavanja plaćanja poreza.

Plan Hrvatske uključuje ulaganje u jačanje kapaciteta policije za borbu protiv kiberkriminaliteta.

U planu Španjolske utvrđena je reforma u pogledu donošenja zakona o borbi protiv prijevара kojom se žele ojačati pravila protiv praksi izbjegavanja plaćanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

Porezne mjere

Više od polovine planova za oporavak i otpornost (14 od 22) uključuje reforme povezane s porezima za zaštitu okoliša kako bi se provela zelena tranzicija. Većina tih mjera obuhvaća posebne porezne reforme koje će se uvesti tijekom trajanja primjene plana. Neke se odnose i na pripremne aktivnosti (analize, procjene, evaluacije, preispitivanja ili studije povezane s mogućim uvođenjem novih poreza). Porezi obuhvaćaju različite ciljane sektore koji se mogu grupirati na sljedeći način²⁹: 24 mjere odnose se na poreze na energiju (uključujući šest mjera povezanih s pripremnim aktivnostima), 15 mjera povezano je s porezima na promet (uključujući tri mjere povezane s pripremnim aktivnostima), devet mjera odnosi se na poreze na onečišćenje³⁰ (uključujući dvije mjere povezane s pripremnim aktivnostima), a četiri mjere na poreze na prirodne resurse (uključujući dvije mjere povezane s pripremnim aktivnostima). Kao dodatak mjerama zelenog oporezivanja, nekoliko planova za oporavak i otpornost (devet) uključuje mjere oporezivanja povezane s reformama porezne politike, mjere za suzbijanje agresivnog poreznog planiranja i mjere za modernizaciju porezne uprave.

Plan Portugala uključuje i mjeru kojom bi se procjenjivali porezni poticaji za zamjenu neobnovljivih prirodnih resursa alternativama na biološkoj osnovi. To uključuje procjenu mogućih poreznih reformi za potporu prelasku na održivo i kružno biogospodarstvo (tj. porez na prirodne resurse). Namjera je poduprijeti proizvođače kako bi poticali proizvodne postupke u kojima se upotrebljavaju biološki resursi umjesto neobnovljivih alternativa.

Plan Francuske isto tako uključuje mjere potpore malim i vrlo malim poduzećima u ekološkoj tranziciji i energetskej obnovi, što uključuje poreznu olakšicu koja može iznositi do 30 % troškova prihvatljivih mjera (izolacija krovova, zidova i potkrovlja, solarni grijači vode ili toplinske crpke).

Kad je riječ o reformama porezne politike, u planu Španjolske predstavljene su, primjerice, reforme poreznog sustava kojima se nastoje bolje zadovoljiti potrebe u pogledu rashoda i ulaganja. Osim postizanja redistributivnih učinaka, cilj je prilagoditi porezni sustav izazovima koji proizlaze iz digitalizacije i zelene tranzicije. Planiraju se dodatne mjere za sprečavanje poreznih prijevara, povećanje učinkovitosti porezne kontrole i poticanje poreznih obveznika da dobrovoljno ispunjavaju svoje porezne obveze.

Plan Litve isto tako uključuje mjere usmjerene na proširenje porezne osnovice na izvore koji manje narušavaju rast te pravne i tehničke mjere za poboljšanje porezne discipline i poboljšanje strukture sustava poreza i naknada kako bi se doprinijelo smanjenju dohodovne

²⁹ To je u skladu s klasifikacijom poreza za zaštitu okoliša iz Eurostatovih smjernica *Environmental taxes, a statistical guide* (Porezi za zaštitu okoliša, statistički vodič) iz 2013. u kojima su definirani porezi za zaštitu okoliša (dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>).

³⁰ Oporezivanje koje se temelji na emisijama CO₂ smatra se oporezivanjem energije. Oporezivanje koje se temelji na emisijama NO_x ili SO_x smatra se oporezivanjem onečišćenja.

nejednakosti i siromaštva.

Opći je cilj mjera sadržanih u planu Cipra povećati djelotvornost, učinkovitost i pravednost poreznog sustava suzbijanjem izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja multinacionalnih poduzeća. Reformom će se, među ostalim, uvesti porez po odbitku na izlazna plaćanja kamata, dividendi i naknada za licencije, prvo primateljima u jurisdikcijama uvrštenima u Prilog I. Zaključcima Vijeća o revidiranom EU-ovu popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe, a zatim, u drugom koraku, primateljima u jurisdikcijama s niskim porezom na dobit. Cipar će uvesti i dodatnu provjeru rezidentnosti za potrebe poreza na dobit na temelju mjesta osnivanja svakog subjekta i digitalizirati poreznu upravu kako bi se povećala učinkovitost, djelotvornost i pravednost poreznog sustava te poboljšala porezna disciplina.

Irska je u svoj plan uključila reformu usmjerenu na mjere za ograničavanje mogućnosti agresivnog poreznog planiranja, a posebno dvostrukog neoporezivanja izlaznih plaćanja. Reforma se sastoji od izmjene zakonskih propisa o poreznim olakšicama na nematerijalnu imovinu, dovršetka reforme rezidentnosti za potrebe poreza na dobit i stupanja na snagu poboljšanih pravila o kontroliranim inozemnim društvima. U odnosu na izlazna plaćanja, reforma uključuje i objavu ekonomske analize učinka nedavnih reformi koje utječu na tokove plaćanja; javno savjetovanje o mogućnosti uvođenja mjera za izlazna plaćanja te stupanje na snagu zakonskih propisa za sprječavanje dvostrukog neoporezivanja koje se primjenjuje na izlazna plaćanja prema jurisdikcijama s EU-ova popisa nekooperativnih jurisdikcija, jurisdikcijama bez poreza i jurisdikcijama s nultim porezom.

Plan Malte sadržava nekoliko reformi. Cilj je prve reforme ukloniti mogućnost da se od oporezivanja u Malti izuzmu dividende koje potječu od tijela ili osoba rezidentnih u jurisdikcijama s popisa nekooperativnih jurisdikcija Skupine za Kodeks o postupanju. Cilj je druge reforme vladi pružiti smjernice za oblikovanje politike kojom bi se ublažili rizici agresivnog poreznog planiranja u području ulaznih i izlaznih plaćanja kamata, dividendi i naknada za licencije. Treća reforma usmjerena je na smanjenje rizika agresivnog poreznog planiranja koji proizlaze iz programa stjecanja državljanstva ulaganjem.

Plan Grčke uključuje reforme porezne politike usmjerene na kodifikaciju poreznih propisa te na poticaje za povećanje elektroničkih transakcija. Drugim reformama nastoji se preobraziti upravljanje javnim prihodima s pomoću digitalizacije postupaka i uvođenja zakonodavnih inicijativa za borbu protiv krijumčarenja i promicanje ubrzanog povrata PDV-a.

Javne financije

Nekoliko planova za oporavak i otpornost uključuje i reforme osmišljene za poboljšanje učinkovitosti javnih financija. Tim se reformama svladavaju izazovi s kojima se neke države članice suočavaju u pogledu održivosti, primjerice boljom primjenom revizija rashoda, uspostavom pravila o višegodišnjim rashodima ili proširenjem ovlasti neovisnih fiskalnih tijela. Neke države članice uključile su i reforme povezane s izradom zelenog proračuna kako bi se klimatska i okolišna pitanja bolje integrirala u postupak donošenja proračuna.

Na primjer, plan Francuske uključuje reformu kojom bi se uspostavilo pravilo o višegodišnjim rashodima za državne rashode i proširile ovlasti Visokog vijeća za javne financije. Francuski plan uključuje i reformu povezanu s ocjenom kvalitete javnih rashoda. Tom evaluacijom javne potrošnje trebali bi se utvrditi najučinkovitiji rashodi kojima se potiču rast, socijalna uključenost te ekološka i digitalna tranzicija.

Belgija je u svoj plan uključila mjere za povećanje učinkovitosti i održivosti javne potrošnje. Sustavno uključivanje revizija rashoda u cikluse proračunskog planiranja na svim razinama vlasti pridonijet će poboljšanju kvalitete i učinkovitosti javne potrošnje u Belgiji i omogućiti njihovo preusmjeravanje prema većem rastu i ekološki prihvatljivijim rashodima.

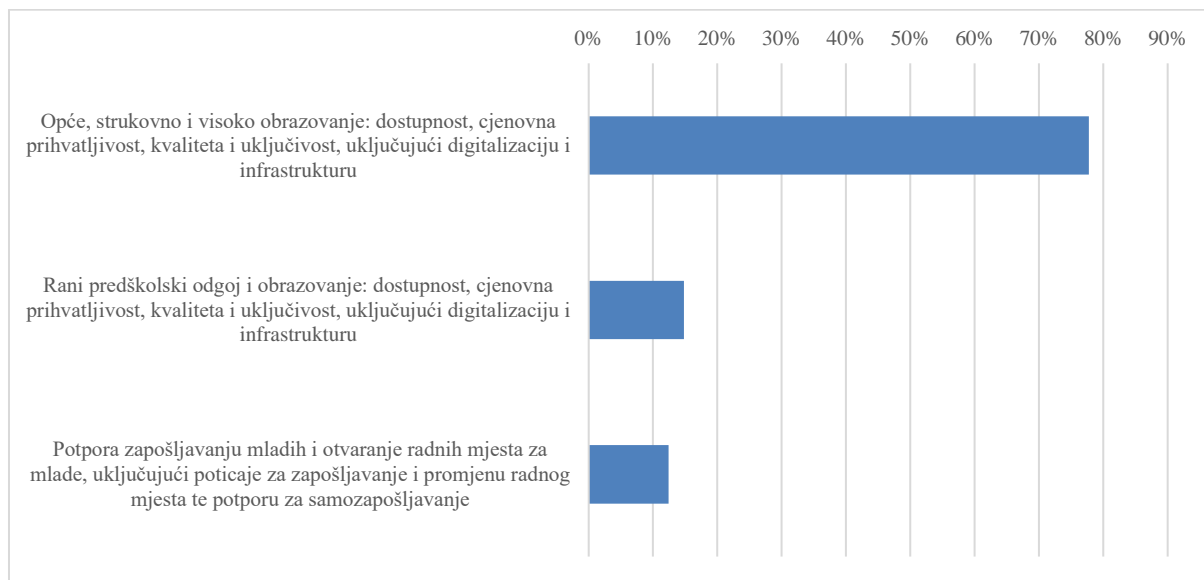
Kad je riječ o izradi zelenog proračuna, Francuska je uključila mjeru za uvođenje metodologije izrade zelenog proračuna prema kojoj se svaki rashod državnog proračuna razvrstava prema učinku na svaki od šest ciljeva utvrđenih u Uredbi o taksonomiji.

3.7. Doprinosi Mehanizma politikama za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine (šesti stup)

Planovi za oporavak i otpornost uključuju razne mjere za poboljšanje otpornosti obrazovnih sustava država članica i potporu zapošljavanju mladih. Neki planovi za oporavak i otpornost uključuju i ciljne mjere kako bi se nadoknadio gubitak znanja i vještina uzrokovan pandemijom. Ulaganja i reforme posvećene su svim razinama obrazovanja i osposobljavanja (tj. predškolskom, osnovnoškolskom, srednjoškolskom i tercijarnom obrazovanju i osposobljavanju) uz razlike u pojedinim zemljama s obzirom na nacionalne prioritete i izazove.

Mjere koje se odnose na šesti stup ukupno iznose 49 milijardi EUR, što čini oko 11 % ukupnog proračuna za 22 plana za oporavak i otpornost. Ulaganjima i reformama obuhvaćeni su rani i predškolski odgoj i obrazovanje (oko 7 milijardi EUR), opće osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje, početno strukovno obrazovanje i osposobljavanje te visoko obrazovanje (38,26 milijardi EUR).

Slika 12. Raščlamba rashoda za potporu politikama za sljedeću generaciju prema području politike (šesti stup)



U grafikonu je prikazana raščlamba procijenjenog doprinosa stupu politike u skladu s popisom područja politike koji je utvrdila Europska komisija. Postotak se odnosi na ukupne rashode označene u svakom području politike kao udio u stupu politika za sljedeće generacije.

Planovi za oporavak i otpornost uključuju razne mjere usmjerene na povećanje sudjelovanja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, posebice za skupine u nepovoljnom položaju, u cilju smanjenja nejednakosti. Otprilike polovina planova za oporavak i otpornost uključuje mjere za poboljšanje pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju povećanjem kapaciteta, uključivosti i kvalitete.

Mnogi planovi za oporavak i otpornost uključuju i mjere za potporu poboljšanju kvalitete i uključivosti općeg školskog obrazovanja. Neke mjere nude individualiziranu potporu školama i učenicima u nepovoljnom položaju, uključujući mentorstvo, kako bi se popunile praznine u znanju i vještinama te izbjegli potencijalni prekidi školovanja uzrokovani djelomičnim zatvaranjem škola. Drugim ulaganjima nastoji se povećati broj nastavnih sati i omogućiti cjelodnevno školovanje. Nekoliko mjera odnosi se na teme kao što su provedba kurikularne reforme, reforma mehanizama zapošljavanja nastavnika, borba protiv ranog prekida školovanja, poboljšanje obrazovanja za učenike i studente s posebnim potrebama, potpora učenicima sa slabijim rezultatima, poboljšanje vanjske evaluacije škola ili potpora suzbijanju segregacije.

Polovina planova za oporavak i otpornost uključuje velik broj mjera za potporu transformaciji visokog obrazovanja, kao što su modernizacija studijskih programa, povećanje upisnih kvota, uvođenje novih studijskih programa, preispitivanje modela financiranja škola, razvijanje mehanizama osiguranja kvalitete i upravljanja, uvođenje sustava za praćenje osoba s diplomom i internacionalizacija visokog obrazovanja. U okviru nekoliko planova za oporavak i otpornost podupire se i pristup visokom obrazovanju.

Većina planova za oporavak i otpornost uključuje ulaganja u obrazovnu infrastrukturu kako bi se modernizirale postojeće zgrade, poboljšala energetska učinkovitost ili izgradili novi objekti za sve razine obrazovanja. Tim će se ulaganjima poduprijeti

poboljšanje kvalitete, jednakosti i učinkovitosti u obrazovanju, kao i zelena tranzicija. Ulaganja u infrastrukturu za rani i predškolski odgoj i obrazovanje te škole planiraju se u gotovo svim državama članicama, a za visoko obrazovanje u devet država članica. U neke planove za oporavak i otpornost uključena je i obnova ili izgradnja studentskih kampusa na višoj sekundarnoj ili tercijarnoj razini.

Od 22 plana za oporavak i otpornost, 18 ih sadržava reforme ili ulaganja u digitalno obrazovanje, što čini oko 30 % ukupnih rashoda za šesti stup (13,8 milijardi EUR).

Većina planova za oporavak i otpornost sadržava ulaganja u digitalnu infrastrukturu i povezivost škola, pogotovo onih u nepovoljnom položaju i na ruralnim područjima. Ta ulaganja uključuju preobrazbu učionica u fleksibilna i povezana okruženja za učenje te opremanje učenika i nastavnika digitalnim uređajima kako bi se smanjio digitalni jaz. Digitalne kompetencije učenika poboljšat će se prilagodbom školskih kurikuluma i razvojem digitalnih resursa i sadržaja. Otprilike polovina država članica u svoje planove uključuje osposobljavanje nastavnika u području digitalnog obrazovanja. Digitalna tranzicija visokog obrazovanja podupirat će se razvojem digitalne infrastrukture, digitalnih nastavnih resursa, prilagodbom studijskih programa i osposobljavanja, digitalnim osposobljavanjem akademskog osoblja, razvojem internetskih tečajeva i jačanjem kombiniranog poučavanja. Tim će se mjerama poboljšati digitalne kompetencije učenika, poboljšati kvaliteta i izvrsnost u visokom obrazovanju i povećati dostupnost digitalnih vještina na tržištu rada.

Mjere za potporu zapošljavanju mladih uključuju subvencije za naukovanje, ulaganja u prilagodbu javne službe za zapošljavanje mladima, poboljšanje savjetovanja mladih i individualnog profesionalnog usmjeravanja u cilju zapošljavanja i samostalnosti te programe za poticanje zapošljavanja mladih u privatnom sektoru, s iznosom od oko 6 milijardi EUR.

Hrvatska će provesti sveobuhvatnu reformu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kako bi se poboljšao pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i zajamčilo mjesto u objektu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja od četvrtine godine života. Reformu prate ulaganja u infrastrukturu radi otvaranja 22 500 novih mjesta u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Slovačka je u svoj plan uključila kurikularnu reformu osnovnoškolskog obrazovanja kojom se nastoje stvoriti novi nastavni sadržaji kako bi se poboljšale vještine učenika i nastavnika te uspostavio povoljan digitalni ekosustav. Očekuje se da će do kraja 2023. najmanje 60 % nastavnika u osnovnoškolskom obrazovanju proći osposobljavanje. Komplementarnim ulaganjima postotak škola s visokoopremljenim i povezanim učionicama povećat će se s 30 % na najmanje 90 %.

Latvija namjerava provesti strukturnu reformu kako bi se izmijenio sustav upravljanja, financiranja i ljudskih resursa u visokom obrazovanju. Reformom će se osigurati da se sredstva dodjeljuju u skladu s rezultatima te razviti novi jedinstveni model profesionalnog razvoja za akademsko i znanstveno osoblje, u skladu s utvrđenim najboljim primjerima iz prakse, kako bi se poticalo privlačenje i zadržavanje osoblja. Istodobno, u okviru plana za oporavak i otpornost bespovratnim će se sredstvima podupirati konsolidacija mreže

sveučilišta i znanstvenih ustanova.

Francuska je u svoj plan uključila financijsku subvenciju za poslodavce naučnika tijekom prve godine njihova ugovora u iznosu do najviše 8 000 EUR za osobe starije od 18 godina i 5 000 EUR za maloljetnike. Iako je potpora dostupna svim poduzećima, poduzeća s 250 ili više zaposlenika trebaju ispunjavati jedan od sljedećih uvjeta: najmanje 5 % ugovora o radu u 2021. trebalo je poduprijeti uključivanje u profesiju (ugovor o naukovanju i uključivanju u profesiju, VIE, CIFRE) ili najmanje 3 % njihove radne snage trebalo je 2021. sudjelovati u programima dvojnog obrazovanja (ugovor o naukovanju i uključivanju u profesiju) pod uvjetom da se od 2020. njihov broj povećao za najmanje 10 %. Za svaki ugovor o naukovanju koji dostavi operator vještina (Opc) potpora se od početka ugovora isplaćuje mjesečno prije naknade koju plaća Služba za usluge i platni promet (ASP).

Cipar je u svoj plan uključio strategiju za poboljšanje financijske pismenosti kojom se nastoji poboljšati financijsko obrazovanje opće populacije i unaprijediti donošenje financijskih odluka.

3.8. Samoprocjene sigurnosti

U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, od država članica zatraženo je da u svoje planove prema potrebi uključe samoprocjenu sigurnosti za ulaganja u digitalne kapacitete i povezivost. Takvu je samoprocjenu sigurnosti dostavilo 14 država članica (od ukupno 22 države članice za koje su dosad podneseni i odobreni planovi za oporavak i otpornost): Hrvatska, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Latvija, Litva, Malta, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Španjolska. Te samoprocjene sigurnosti odnosile su se na ulaganja u telekomunikacijsku infrastrukturu, posebno u pogledu mobilnih komunikacija, na temelju paketa instrumenata EU-a za kibersigurnost 5G mreža³¹ kojim se utvrđuje niz strateških i tehničkih mjera te mjera potpore kako bi se osiguralo sigurno uvođenja 5G mreža. Druge vrste ulaganja, osobito u digitalnu infrastrukturu i usluge na kojima se temelji modernizacija javne uprave i javnih usluga (kao što su državni oblaci), isto su tako obuhvaćene u samoprocjenama sigurnosti koje je dostavilo nekoliko zemalja.

U nekim se planovima za oporavak i otpornost predviđaju mjere praćenja tijekom faze provedbe kako bi se osiguralo da se uzimaju u obzir sigurnosni aspekti. Štoviše, u nekoliko slučajeva uključene su posebne mjere usmjerene na sigurnosna pitanja povezana s infrastrukturama za povezivost ili digitalnom transformacijom javne uprave.

Grčka je dostavila samoprocjenu sigurnosti u kojoj se utvrđuju sigurnosna pitanja važna za ulaganja u 5G mreže. U njoj se detaljno opisuje kako će se ta pitanja rješavati na temelju zajedničkih objektivnih kriterija uključenih u paket instrumenata EU-a za kibersigurnost 5G mreža.

³¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Sigurno uvođenje 5G mreža u EU-u – Provedba paketa instrumenata EU-a”, COM(2020) 50 od 29. siječnja 2020.

Plan Litve uključuje samoprocjenu sigurnosti za ulaganja u 5G mreže koja se odnosi na nacionalne propise kojima se provode ključne mjere preporučene u paketu instrumenata EU-a za kibersigurnost 5G mreža i opisuje ih. U pogledu razvoja i proširenja državnog oblaka, sigurnosni aspekti imaju istaknuto mjesto u pristupu opisanom za odgovarajuću mjeru u planu.

Kad je riječ o ulaganjima u infrastrukturu za povezivost, razvojna okruženja za 6G mrežu, umjetnu inteligenciju i kvantno računalstvo te ulaganjima u vježbe i osposobljavanja u području kibersigurnosti, u planu Finske navodi se da su za svaki projekt pripremljeni procjena rizika i plan upravljanja rizikom te da će se sigurnosni rizici rješavati tijekom cijelog životnog ciklusa projekata. Kad je riječ o ulaganjima u povezivost, u planu se opisuje nacionalni zakonodavni okvir kojim se uzima u obzir paket instrumenata EU-a za kibersigurnost 5G mreža. Na primjer, uređaji koji mogu ugroziti nacionalnu sigurnost ne smiju se upotrebljavati u kritičnim dijelovima komunikacijskih mreža. U postupcima javne nabave isto se tako planira osigurati sigurnosne uvjete te bi se, prema potrebi, trebala primijeniti sigurnosna provjera osoblja i poduzeća.

4. Provedbeni okvir Mehanizma za oporavak i otpornost

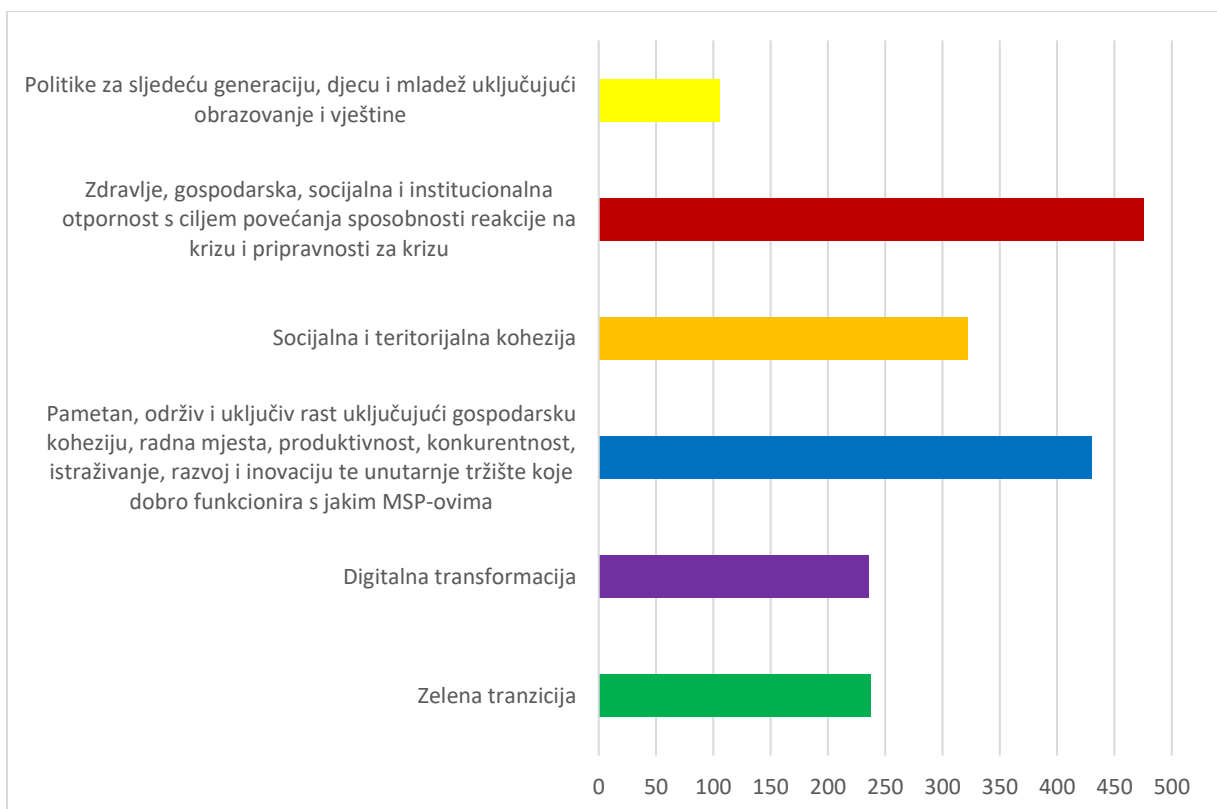
4.1. Doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost provedbi reformi i drugih politika EU-a

Predanost važnim reformama u svakom planu za oporavak i otpornost

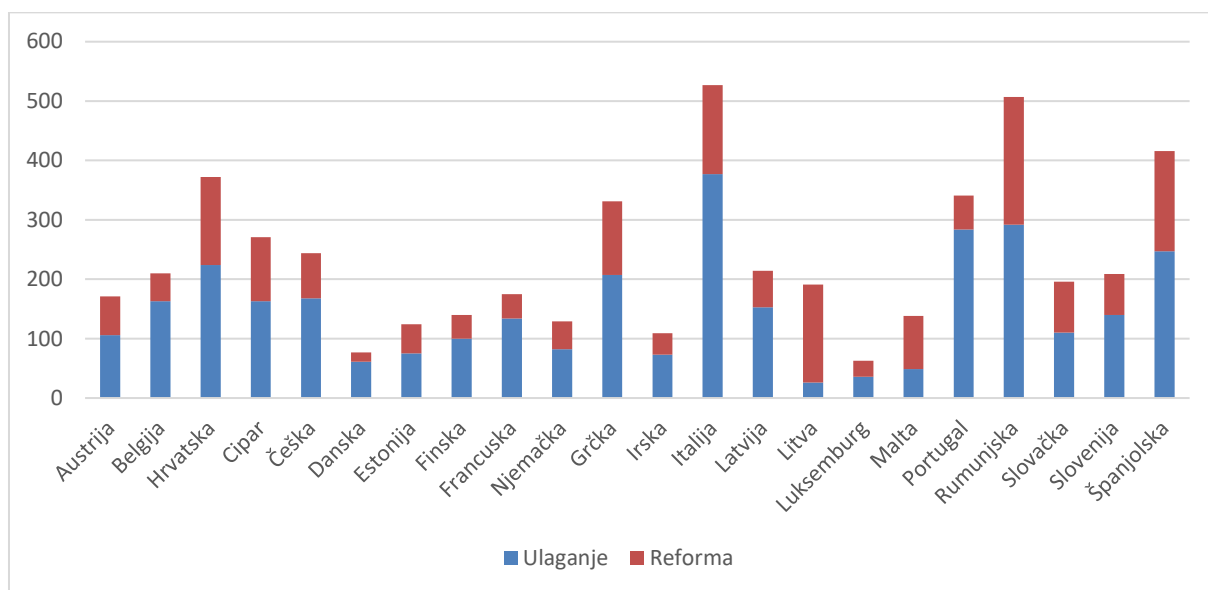
Doneseni planovi za oporavak i otpornost sadržavaju niz reformi i ulaganja kojima se djelotvorno rješavaju svi ili gotovo svi problemi utvrđeni u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju koje su upućene državama članicama u kontekstu europskog semestra 2019. i 2020., uključujući izazove na kojima se temelje fiskalne preporuke. Za pozitivnu ocjenu svaki plan za oporavak i otpornost trebao je osigurati ocjenu „A”, reformama i ulaganjima pridonoseći svladavanju ključnih gospodarskih izazova.

Predanost država članica reformama jedinstvena je karakteristika Mehanizma – reforme čine gotovo trećinu svih mjera uključenih u planove za oporavak i otpornost. U skladu s područjem primjene Mehanizma, planovi za oporavak i otpornost uključuju reforme i ulaganja kojima se uklanjaju postojeći nedostaci u politikama i izazovi u šest područja politika, a to su zelena tranzicija, digitalna transformacija; gospodarska kohezija, produktivnost i konkurentnost; socijalna i teritorijalna kohezija; zdravlje, gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost te politike za sljedeću generaciju. Najveći broj reformi odnosi se na peti stup – zdravlje i otpornost, nakon čega slijedi treći stup – pametan, održiv i uključiv rast.

Slika 13. Broj reformi po stupu

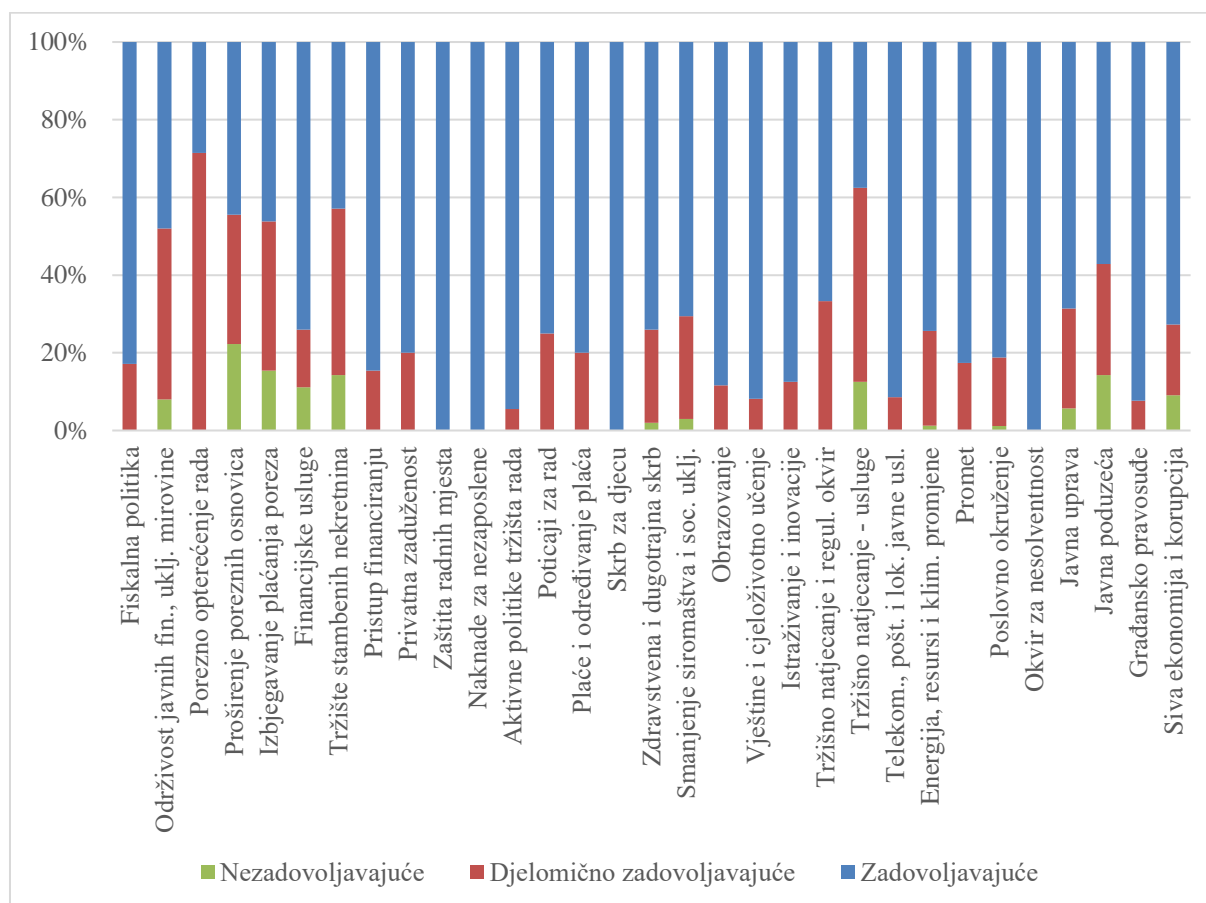


Slika 14. Reforme/ulaganja po državi članici



Reformama predloženima u planovima za oporavak i otpornost pridonosi se djelotvornom rješavanju svih ili znatnog dijela problema utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju upućenima državama članicama u kontekstu europskog semestra 2019. i 2020. u skladu sa zahtjevima Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost (istaknuto na slici 15.). Preporuke za pojedine zemlje koje nisu sustavno uzete u obzir u planovima za oporavak i otpornost odnose se na područja javnih financija, oporezivanja, tržišnog natjecanja u području usluga i tržišta stambenih nekretnina.

Slika 15. Udjeli preporuka za pojedine zemlje obuhvaćenih planovima za oporavak i otpornost, po područjima politika (kako je utvrđeno u CeSaR-u)



Makroekonomske izgledi i učinak Mehanizma za oporavak i otpornost

Mehanizmom se podupiru ulaganja i reforme za koje se očekuje da će imati znatan i trajan pozitivan učinak na ukupni BDP EU-a. Komisija je provela stilizirane simulacije prema modelu QUEST kako bi procijenila mogući makroekonomske učinak ulaganja u okviru Mehanizma i instrumenta Next Generation EU (Pfeiffer i dr., 2021.)³². Instrument Next Generation EU, koji se provodi sa snažnim naglaskom na visokokvalitetnim projektima i visokoj „dodatnosti”, u razdoblju od 2021. do 2026. može povećati realni BDP EU-27 za od 1,3 do 1,5 %³³.

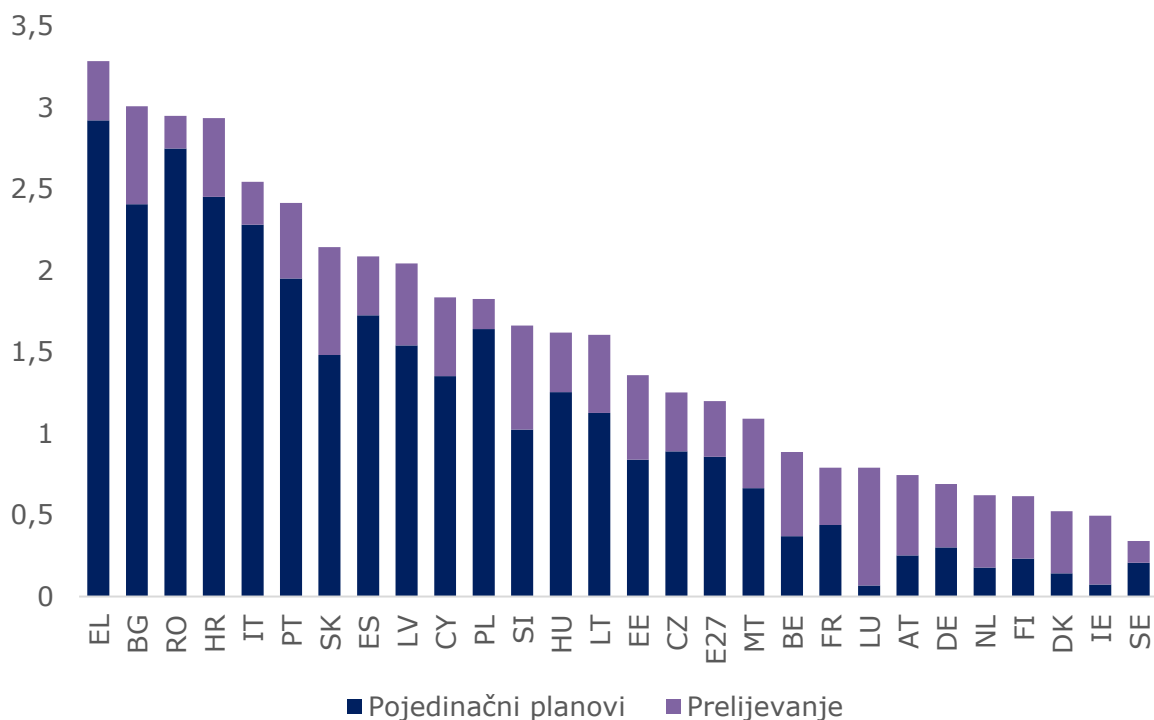
Provedba planova za oporavak i otpornost ima pozitivne učinke prelijevanja. Prema simulaciji, sve države članice imaju koristi od znatnih prekograničnih učinaka prelijevanja

³² Vidjeti Pfeiffer, P., Varga, J. in 't Veld, J. (2021.), *Quantifying Spillovers of NGEU investment* (Kvantificiranje prelijevanja ulaganja u okviru instrumenta Next Generation EU), *European Economy Discussion Papers* (Dokument za raspravu o europskom gospodarstvu), br. 144 i Afman i dr. (2021.), *An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility* (Pregled gospodarskih aspekata Mehanizma za oporavak i otpornost), Tromjesečno izvješće o europodručju (QREA), sv. 20, br. 3, str. 7.–16. Obje studije naglašavaju i osjetljivost rezultata na ključne pretpostavke.

³³ Ovisno o profilu potrošnje, u razdoblju od šest odnosno četiri godine. Dodatnost se ovdje odnosi na sredstva koja ne zamjenjuju stalne nacionalne rashode ni druge fondove EU-a (vidjeti Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost (konačni kompromisni tekst), uvodnu izjavu 10.a, članak 4.a i članak 8.).

zbog sve veće potražnje u integriranom gospodarstvu EU-a: zajedničkim djelovanjem postižu se veći učinci rasta nego zbrojem pojedinačnih učinaka planova država članica. Taj kanal prelijevanja čini otprilike jednu trećinu prosječnog učinka na BDP i znatno je veći kod izvozno intenzivnih gospodarstva koja primaju malu količinu bespovratnih sredstava (vidjeti sliku 16.). Osim toga, u analizi nisu uzete u obzir reforme koje srednjoročno i dugoročno mogu znatno pojačati te učinke rasta.

Slika 16. Učinak instrumenta Next Generation EU na BDP (%) u simulacijama QUEST, države članice EU-a



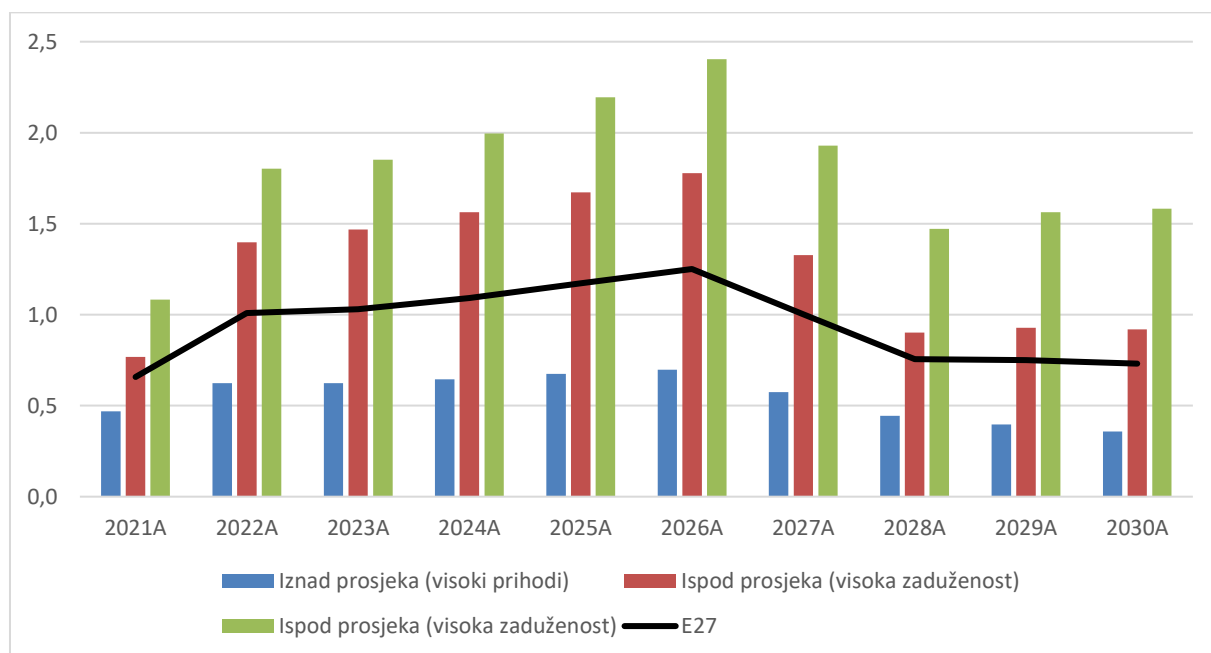
Napomene: U grafikonu su prikazani najveći učinci na realni BDP 2026. izraženi kao postotno odstupanje od osnovne vrijednosti bez promjene politike za linearni profil potrošnje u okviru instrumenta Next Generation EU (2021.–2026.), uz pretpostavku visoke produktivnosti. Tamnim stupcima prikazani su rezultati simulacije za samostalni investicijski poticaj u svakoj državi članici (Next Generation EU). Učinak prelijevanja (svijetli stupci) definira se kao razlika između koordiniranog istodobnog poticaja instrumenta Next Generation EU u svim državama članicama i samostalnih simulacija nacionalnih planova. Izvor: Pfeiffer i dr. (2021.).

Mehanizmom se podupire povratak EU-a na put gospodarske konvergencije. Sredstva dodijeljena u okviru Mehanizma najveća su u pogledu BDP-a za države članice kojima je pomoć najpotrebnija, što pridonosi konvergenciji u EU-u. Ključ za raspodjelu sredstava u okviru Mehanizma³⁴ odražava činjenicu da oni koji su najteže pogođeni pandemijom često imaju slabije gospodarske strukture i suočavaju se sa strožim proračunskim ograničenjima. Grupiranjem država članica u tri klastera prema njihovu BDP-u i javnoj zaduženosti, na slici 17. istaknuto je da će instrument Next Generation EU vjerojatno snažno poduprijeti konvergenciju unutar gospodarstva EU-a. Na temelju ključa za raspodjelu sredstava u okviru Mehanizma procjenjuje se da će države članice s ispodprosječnim razinama BDP-a po

³⁴ Financijski doprinos Mehanizma po državi članici izračunava se tako da se za svaku državu članicu uzima u obzir i. broj stanovnika, ii. BDP po stanovniku, iii. stopa nezaposlenosti te iv. pad realnog BDP-a 2020. i 2021. Ažurirat će se u ljeto 2022. na temelju najnovijih podataka Eurostata.

stanovniku ostvariti najveći porast BDP-a. Prema modelima simulacija, povećanje proizvodnje na kraju razdoblja provedbe Mehanizma 2026. iznosit će oko 1,75 % za skupinu niskog duga i 2,5 % za skupinu visokog duga. Zemlje s visokim prihodima i iznadprosječnim razinama BDP-a po stanovniku vjerojatno će u istom razdoblju imati manje, ali znatne učinke na BDP. Prema tome, iako se Mehanizmom daje znatan poticaj oporavku diljem EU-a, dodjelom financijske potpore osigurava se da će se sredstva usmjeriti onamo gdje su najpotrebnija.

Slika 17. Učinak instrumenta Next Generation EU na BDP (%) u simulacijama QUEST³⁵



Iako se predviđa da će tempo rasta i dalje biti neujednačen među zemljama i sektorima, očekuje se da će se EU vratiti na put gospodarske konvergencije. Općenito, očekuje se da će rast potaknuti poboljšanjem tržišta rada, visokom štednjom kućanstava, povoljnim uvjetima financiranja i potpunom primjenom Mehanizma.

Socijalni izgledi i učinak Mehanizma

U okviru Mehanizma podržavaju se neke mjere za suočavanje s neposrednim učinkom krize uzrokovane bolešću COVID-19 te srednjoročne mjere koje pridonose daljnjoj provedbi Europskog stupa socijalnih prava. U planovima za oporavak i otpornost istaknute su dimenzija zapošljavanja i socijalna dimenzija, u skladu s nacionalnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedine zemlje. Ukupni socijalni izdaci predviđeni nacionalnim planovima u kontekstu Mehanizma iznose oko 30 % ukupnih planiranih

³⁵ U grafikonu su prikazani najveći učinci na realni BDP izraženi kao postotno odstupanje od osnovne vrijednosti bez promjene politike za linearni profil potrošnje u okviru instrumenta Next Generation EU (2021. – 2026.), uz visoku produktivnost. Blokovi uključuju sljedeće države članice: Iznadprosječni BDP po stanovniku: AT, BE, DK, FR, FI, IE, LU, NL, SE; BDP po stanovniku ispod prosjeka EU-a (visoka zaduženost): CY, EL, ES, IT, PT i BDP po stanovniku ispod prosjeka EU (niska zaduženost): sve države članice EU-27 koje nisu bile uključene u prethodne skupine. Izvor: agregirani podaci na temelju Pfeiffer i dr. (2021.).

dodijeljenih sredstava EU-a³⁶ (vidi odjeljak 3.). Iako je prerano da bi se pozitivan učinak Mehanizma odrazio u pokazateljima zapošljavanja i socijalnim pokazateljima, provedba znatnih reformi i ulaganja u okviru socijalne dimenzije planiranih u okviru Mehanizma, posebno ambicioznih reformi u području zapošljavanja i vještina te socijalnih reformi i ulaganja, zajedno s fondovima kohezijske politike, utvrđena je kako bi se promicao pravedan, uključiv i održiv oporavak. I ta će ulaganja dati ključan doprinos postizanju glavnih ciljeva EU-a za 2030. u pogledu zapošljavanja, obrazovanja odraslih i smanjenja siromaštva koji su pozdravljeni na sastanku na vrhu u Portu.

Doprinos Mehanizma otpornosti u Uniji

Doneseni planovi za oporavak i otpornost pozitivno će utjecati na otpornost³⁷ gospodarstva EU-a jačanjem kapaciteta država članica za brz oporavak i ispravljanjem njihovih slabih točaka. U ažuriranom pregledu pokazatelja otpornosti (2021.)³⁸, koji je Europska komisija izradila kao nastavak Izvješća o strateškim predviđanjima 2020.³⁹, predstavljeni su pokazatelji koji odražavaju kapacitete i ranjivosti država članica u pogledu otpornosti u četiri dimenzije: socijalna i ekonomska, zelena, digitalna i geopolitička otpornost. Ova područja usklađena su s relevantnim stupovima politike u okviru Mehanizma: zelena i digitalna tranzicija, pametan, održiv i uključiv rast, socijalna i teritorijalna kohezija, politike za sljedeću generaciju, a posebno zdravlje, gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost.

Doprinos Mehanizma politikama EU-a

Mjerama uključenima u planove za oporavak i otpornost doprinjet će se ambicioznom političkom programu Unije za usmjeravanje održivog, pravednog i uključivog oporavka i povećanje otpornosti gospodarstva EU-a na buduće šokove, uz preobrazbu gospodarstva i društva EU-a u skladu s ambicijama dvostruke tranzicije. Četiri komplementarne dimenzije programa EU-a za konkurentnu održivost (tj. održivost okoliša, produktivnost, pravednost i makroekonomska stabilnost), pokrenute na početku mandata sadašnje Komisije, istaknute su među ciljevima Mehanizma te su usmjeravale programe reformi i ulaganja koje su države članice iznijele u svojim planovima za oporavak i otpornost.

Kad je riječ o zelenoj dimenziji, mjere uključene u planove za oporavak i otpornost izravno će doprinijeti cilju smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030., utvrđene u Europskom propisu o klimi i podržanome prijedlozima

³⁶ Socijalni izdaci izračunavaju se na temelju devet područja socijalne politike grupiranih u četiri socijalne kategorije (zapošljavanje i vještine, obrazovanje i skrb o djeci, zdravstvena i dugotrajna skrb te socijalna politika) kako je utvrđeno u Deleiranoj uredbi 2021/2105.

³⁷ U članku 2. stavku 5. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, otpornost se definira kao „sposobnost suočavanja s gospodarskim, socijalnim i ekološkim šokovima ili trajnim strukturnim promjenama na pravedan, održiv i uključiv način”.

³⁸ [Pregled pokazatelja otpornosti – izvješće i prilog | Europska komisija \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_hr).

³⁹ U Izvješću o strateškim predviđanjima 2020. (https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_hr) navodi se definicija: „Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova, već i pravedne, održive i uključive provedbe tranzicija.”

„Spremni za 55 %”⁴⁰ donesenima u srpnju 2021. kako bi se klimatske, energetske, prometne i preuzorne politike te politike korištenja zemljišta prilagodile radi ostvarenja tog cilja.

Kad je riječ o digitalnoj dimenziji, mjere uključene u planove za oporavak i otpornost isto će tako izravno doprinijeti ciljevima EU-a u pogledu digitalne transformacije europskog društva i gospodarstva. Planovi za oporavak i otpornost uključuju potporu ciljevima u nizu digitalnih politika: potporu razvoju digitalnih vještina stanovništva i radne snage, digitalnoj povezanosti u nedovoljno pokrivenim područjima, razvoju i primjeni naprednih tehnologija te digitalnoj transformaciji privatnog i javnog sektora. Osim toga, mnoge države članice putem svojih planova za oporavak i otpornost sudjeluju u višedržavnim projektima kojima će se podržati razvoj ključnih digitalnih kapaciteta EU-a, uključujući mikroelektroniku te računalstvo u oblaku i na rubu mreže. Sve u svemu, očekuje se da će Mehanizam znatno doprinijeti postizanju ciljeva digitalnog desetljeća⁴¹. **Kad je riječ o socijalnoj dimenziji i pravednoj tranziciji, planovi za oporavak i otpornost izravno će doprinijeti daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih prava** te novih glavnih ciljeva EU-a u pogledu radnih mjesta, vještina i smanjenja siromaštva iznesenih na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Doprinijet će i oporavku tržišta rada, u skladu s Preporukom o učinkovitoj aktivnoj potpori u pronalaženju zaposlenja (EASE) nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Sada i u sljedećim godinama Mehanizam će biti u središtu nadzornog postupka u okviru europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja država članica te će i dalje imati tu ulogu u fazi oporavka i pri napredovanju dvostruke tranzicije. Kako je istaknuto u Godišnjem pregledu održivog rasta za 2022.⁴², uzimajući u obzir potrebu za prilagodbom, europski semestar 2022. razvijat će se u skladu s provedbom Mehanizma. Komisija će uložiti sve napore kako bi osigurala sinergiju i pojednostavnjene obveze izvješćivanja između Mehanizma i europskog semestra. U središtu ponovno pokrenutog europskog semestra bit će konstruktivan dijalog s državama članicama, integriran u dijalog o provedbi planova za oporavak i otpornost.

4.2. Doprinos Mehanizma višedržavnim projektima

Mehanizmom se podupire sudjelovanje država članica u prekograničnim projektima, uz istodobno koordinirano planiranje reformi i ulaganja za sljedećih pet godina. Iako se u svakom planu za oporavak i otpornost odražava posebna situacija svake države članice, neki zajednički izazovi zahtijevaju koordinirane reforme i ulaganja. Suradnjom više zemalja omogućuje se pružanje potpore velikim projektima koje jedna država članica ne bi mogla razviti sama te udruživanje resursa, povećanje učinka i postizanje ekonomije razmjera i sinergije.

Tijekom pripreme planova Komisija je imala aktivnu ulogu u poticanju država članica na sudjelovanje u ključnim višedržavnim projektima, čime bi se poboljšala koordinacija

⁴⁰ COM(2021) 550 final.

⁴¹ Digitalno desetljeće Europe: digitalni ciljevi za 2030. | Europska komisija (europa.eu).

⁴² COM(2021) 740 final.

ključnih ulaganja u strateškim sektorima i ostvarile konkretne koristi za jedinstveno tržište. Na primjer, Komisija je u siječnju 2021. organizirala radionicu o digitalnim višedržavnim projektima na kojoj su sudjelovale države članice i koja je kasnije olakšala razmjenu informacija o tim projektima s državama članicama. Zbog toga brojni planovi za oporavak i otpornost uključuju mjere sudjelovanja u nizu višedržavnih projekata, koje su detaljno opisane u nastavku.

Zelena tranzicija

Više od polovine planova za oporavak i otpornost uključuje mjere kojima se pridonosi višedržavnim projektima ili prekograničnim inicijativama povezanim sa zelenom tranzicijom: 12 od 22 donesena plana. Ukupno je više od 37 mjera (ili podmjera) relevantno za zelene višedržavne ili prekogranične projekte, s ukupnim iznosom većim od 271 milijardu EUR.

- **Među višedržavnim projektima** najveću zastupljenost u planovima za oporavak i otpornost ima jedanaest potencijalno važnih projekata od zajedničkog europskog interesa (VPZEI) u području vodika (uključenih u osam planova za oporavak i otpornost). Zeleni višedržavni projekti uključuju i jedan električni interkonekcijski vod (0,1 milijarda EUR) i željeznički interkonekcijski vod između Verone i Brennera (0,9 milijardi EUR).
- **Prekograničnim projektima potaknut će se interoperabilnost željeznice u EU-u, sa znatnom prekograničnom dimenzijom.** To se prvenstveno odnosi na uvođenje Europskog sustava upravljanja željezničkim prometom (ERTMS) (tri plana za oporavak i otpornost, pet projekata, 3,1 milijarda EUR). ERTMS podrazumijeva interoperabilnost, digitalizaciju i sigurnost željezničkih usluga i ključan je za preusmjeravanje prometa s cestovnog na željeznički promet pri željezničkom prijevozu tereta na prekograničnim pravcima. Potrebe za ulaganjem u željezničku signalizaciju u cijelom EU-u (ERTMS) znatne su s obzirom na to da je samo 11 % koridora mreže TEN-T opremljeno na odgovarajući način. Osim toga, Mehanizmom će se financirati uvođenje željezničkih koridora TEN-T-a (npr. Rail Baltica, Sredozemlje (Španjolska – Francuska), skandinavsko-mediteransko područje (talijanski dio), Sjeverno more – Sredozemlje (Belgija – Luksemburg)) s iznosom većim od 22,9 milijardi EUR (približno šest planova za oporavak i otpornost, 23 projekta).

Tablica 3. Zeleni višedržavni projekti u donesenim planovima za oporavak i otpornost

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	<i>Ukupno</i>
VPZEI Vodik	•	•				•				•	•	•				•							•					8
Električni interkonekcijski vod				•																								1
Željeznički																	•										1	

Komisija i države članice održavat će godišnje događanje uz sudjelovanje osoba odgovornih za provedbu planova za oporavak i otpornost. Na tom će godišnjem događanju sudjelovati svi relevantni dionici, uključujući lokalne i regionalne vlasti. Događanje će služiti i kao vodoravna platforma za razmjenu mišljenja o provedbi plana i osiguravanje bliske suradnje među svim uključenim dionicima.

Međuinstitucijski dijalog i demokratska odgovornost

Pri provedbi Mehanizma Komisija blisko surađuje s Europskim parlamentom i Vijećem i pokazala je snažnu predanost osiguravanju transparentnog protoka informacija. Tijekom faze ocjene planova Komisija je usmeno i u pisanom obliku dostavila informacije Europskom parlamentu. U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost Komisija je bez nepotrebne odgode prosljedila sve planove za oporavak i otpornost koje su službeno dostavile države članice. Kako bi se olakšalo njihovo čitanje, Komisija je osigurala strojne prijevode svih dostavljenih planova na engleski jezik. Komisija je na dan donošenja objavila i odmah prosljedila Europskom parlamentu i Vijeću svaki prijedlog provedbene odluke Vijeća, zajedno s radnim dokumentom službi Komisije u kojem se iznosi Komisijina analiza relevantnog plana za oporavak i otpornost. Nadalje, Komisija je Europskom parlamentu i Vijeću dostavila tablicu pregleda ključnih informacija i drugim podacima povezanim s provedbom Mehanizma, uključujući komunikacijske strategije. U skladu s člankom 25. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, svi relevantni dokumenti i informacije istodobno su i pod jednakim uvjetima podijeljeni s Europskim parlamentom i Vijećem.

Pri planiranju provedbe plana Komisija je uspostavila postupak za dijeljenje pregleda preliminarnih nalaza o zadovoljavajućem ostvarenju relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Ovo se već pokazalo korisnim kod razmjene nalaza povezanih s prvim zahtjevom za plaćanje koji je Španjolska podnijela krajem 2021. Komisija će nastaviti blisko surađivati s Europskim parlamentom i osiguravati transparentan protok informacija uz visoku razinu dostupnosti i uključenosti tijekom faze provedbe u nadolazećim godinama.

Komisija je održavala redovite razmjene mišljenja s Europskim parlamentom o horizontalnim temama povezanim s Mehanizmom. Kako je predviđeno Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, 2021. održana su četiri dijaloga o oporavku i otpornosti kako bi se razmijenila mišljenja o Mehanizmu. Nadalje, Komisija je pozvana da se redovito sastaje sa stalnom radnom skupinom zajedničkih odbora ECON i BUDG te je 2021. sudjelovala na 15 sastanaka. Ti forumi omogućili su usmenu razmjenu zbirnih informacija o planovima za oporavak i otpornost na temelju prezentacija koje su pod jednakim uvjetima podijeljene s Europskim parlamentom i Vijećem i objavljene na internetskim stranicama Komisije⁴³. Ta će se suradnja nastaviti u skladu s predanošću Komisije demokratskoj odgovornosti Mehanizma.

⁴³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/information-provided-european-parliament-or-council-recovery-and-resilience-plans_en

O provedbi Mehanizma raspravlja se s Europskim parlamentom i Vijećem i u okviru pojačanog međuinstitucijskog dijaloga na europskoj razini. Kontinuirana razmjena mišljenja o društvenim i gospodarskim kretanjima u Europskoj uniji osigurava se polugodišnjim makroekonomskim dijalogom na političkoj i tehničkoj razini između Vijeća, Komisije i predstavnika europskih socijalnih partnera. Ovaj je format već upotrijebljen za raspravu o provedbi Mehanizma te će pružiti dodatne mogućnosti za raspravu o toj temi u budućnosti.

Komunikacija o Mehanizmu za oporavak i otpornost

U okviru Mehanizma primatelji financijske potpore priznaju podrijetlo i osiguravaju vidljivost sredstava Unije⁴⁴, posebice pri promicanju djelovanja i svojih rezultata, navođenjem koherentnih, djelotvornih i razmjernih ciljanih informacija različitoj publici, među ostalim medijima i javnosti.

Države članice uspostavile su nacionalne internetske stranice i objavile svoje planove za oporavak i otpornost. Planovi su dostupni i na Komisijinoj internetskoj stranici Mehanizma za oporavak i otpornost⁴⁵. Nadalje, kako je navedeno u odjeljku 1., Komisija je uspostavila tablicu pokazatelja koja sadržava odjeljke s pregledom zemalja, stupova, vremenskog okvira, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, isplata, zajedničkih pokazatelja i tematskih analiza⁴⁶.

U svoje planove za oporavak i otpornost države članice uključile su i nacrt svojih komunikacijskih strategija kojima se ispunjavaju minimalni zahtjevi u pogledu vidljivosti i komunikacije primjenjivi na sredstva EU-a, koji su definirani u Uredbi (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, tj. u članku 34. te uredbe. Rad na tim strategijama napreduje u skladu s napretkom država članica u provedbi nacionalnih planova. Komisija redovito savjetuje države članice u tom području.

Kako bi dodatno povećala vidljivost Mehanizma i surađivala s državama članicama, Komisija je proširila mrežu INFORM EU da bi uključila osobe zadužene za komunikaciju o Mehanizmu⁴⁷. Ta mreža okuplja osobe zadužene za komunikaciju iz država članica i Komisije u okviru različitih fondova EU-a. Sudjelovanjem u Mehanizmu osiguravaju se sinergije s fondovima kohezijske politike te s drugim fondovima EU-a u pogledu obavješćivanja o EU-u. U okviru te mreže Komisija je uspostavila redovite sastanke s koordinatorima za komunikaciju Mehanizma iz država članica. Tijekom tih sastanaka Komisija pruža savjete državama članicama o zahtjevima u pogledu vidljivosti i komunikacije u okviru Mehanizma, kao što su izrada komunikacijske strategije, uspostava nacionalnih

⁴⁴ Uključujući, ako je to primjenjivo, isticanjem amblema Unije i odgovarajuće izjave o financiranju koja glasi „Financira Europska unija – NextGenerationEU”.

⁴⁵ [Mehanizam za oporavak i otpornost | Europska komisija \(europa.eu\)](#).

⁴⁶ [Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost \(europa.eu\)](#).

⁴⁷ INFORM EU je mreža službenika za komunikaciju na razini EU-a odgovornih za obavješćivanje o ulaganjima EU-a i država članica u okviru podijeljenog upravljanja koje obuhvaća sljedeće fondove EU-a: regionalna politika: Europski fond za regionalni razvoj, Fond za pravednu tranziciju i Kohezijski fond; socijalna politika: Europski socijalni fond; unutarnji poslovi: Fond za azil, migracije i integraciju, Instrument za upravljanje granicama i vize i Fond za unutarnju sigurnost; pomorstvo: Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu. Osim toga, mreža obuhvaća Mehanizam za oporavak i otpornost.

internetskih stranica Mehanizma ili osiguravanje vidljivosti potpore EU-a od strane krajnjih korisnika. Mreža služi i kao forum za razmjenu najboljih primjera iz prakse i uzajamno učenje među državama članicama.

Službenici za europski semestar upućeni u predstavništva Komisije imaju važnu ulogu u poticanju suradnje u području komunikacije u svakoj državi članici. Uspostavili su kontakt sa svojim kolegama u nacionalnim upravama zaduženima za komunikaciju radi poduzimanja zajedničkih komunikacijskih aktivnosti. Tom se suradnjom povećava vidljivost Mehanizma, primjerice organiziranjem zajedničkih događanja s visokim predstavnicima država članica i Komisije na kojima se ističe europska dimenzija projekata koji se podupiru Mehanizmom. Uspostavlja se i suradnja s uredima za vezu Europskog parlamenta kako bi ih Komisija obavješćivala o relevantnim aktivnostima i uključivala prema potrebi.

Tehnička potpora državama članicama

Neke države članice zatražile su tehničku potporu za provedbu svojih planova u okviru Komisijina Instrumenta za tehničku potporu, kojim se državama članicama pruža potpora za izgradnju kapaciteta. Provedbi planova za oporavak i otpornost u 2021. doprinosilo je 140 projekata. Projektima je obuhvaćena potpora za ukupne provedbene mehanizme planova za oporavak i otpornost (npr. praćenje, izvješćivanje, upravljanje projektima, mehanizmi koordinacije, revizije i kontrole, primjena načela nenanošenja bitne štete ili komunikacija), ali i potpora za provedbu tematskih reformi i ulaganja (npr. provedba nacionalne strategije za umjetnu inteligenciju u Španjolskoj, mjere za potporu revizijama rashoda u Belgiji ili izradi nacionalne strategije i akcijskog plana za vodik u Rumunjskoj).

Cipar, Grčka, Hrvatska i Rumunjska uključili su 2021. u svoje planove za oporavak i otpornost dodatnu tehničku potporu za provedbu reformi ili ulaganja povezanih s planovima za oporavak i otpornost u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Hrvatska je osim toga Komisiji prenijela nacionalna sredstva u skladu s člankom 7. Uredbe o Instrumentu za tehničku potporu kako bi se financirala dodatna tehnička potpora za tri reformska projekta sadržana u njezinu planu za oporavak i otpornost. Time će se omogućiti osam dodatnih projekata u okviru Instrumenta za tehničku potporu kojima se pridonosi provedbi planova za oporavak i otpornost u područjima zdravstva, obrazovanja, javne nabave, energetike, bolje regulative, smanjenja administrativnog opterećenja i promicanja ulaganja.

4.4. Sustav kontrole i zaštita financijskih interesa Unije

Budući da se program temelji na uspješnosti, Komisija plaćanja državama članicama vrši na temelju završenih ključnih etapa i ostvarenih ciljnih vrijednosti navedenih u planovima za oporavak i otpornost. Države članice korisnici su sredstava Mehanizma koja se nakon isplate unose u nacionalne proračune. Za svaki se plan za oporavak i otpornost provedbenom odlukom Vijeća utvrđuje povezani skup ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te

odgovarajući iznos za svaki obrok. Kad država članica podnese zahtjev za plaćanje, Komisija procjenjuje jesu li u zadovoljavajućoj mjeri ostvarene sve ključne etape i ciljne vrijednosti koje je država članica navela kao dovršene. Ako neke ključne etape i ciljne vrijednosti nisu ostvarene, plaćanje se može djelomično obustaviti. Komisija je 2021. uspostavila okvir za praćenje i kontrolu Mehanizma, uključujući posebne odjele za reviziju i pravne odjele te posebne strategije kontrole i revizije osmišljene za Mehanizam. Komisija je nadalje uspostavila detaljne unutarnje postupke za ocjenu planova za oporavak i otpornost te daljnjih zahtjeva za plaćanje, čime se osiguravaju djelotvorne i učinkovite *ex ante* i *ex post* kontrole.

Svaka država članica treba uspostaviti djelotvoran i učinkovit sustav kontrole. Ta je obveza predviđena člankom 22. stavkom 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Svaka država članica mora detaljno opisati svoj nacionalni sustav kontrole u nacionalnom planu za oporavak i otpornost, a Komisija taj sustav ocjenjuje ocjenom „prikladan” (A) ili „nije dovoljan” (C)⁴⁸. Ako se aranžmani koje je predložila država članica ocijene nedovoljnima, plan se ne može odobriti. Iako su države članice primarno odgovorne za zaštitu financijskih interesa Unije, Komisija je ovlaštena i za povrat sredstava i/ili primjenu financijskih ispravaka u slučajevima prijevera, korupcije i sukoba interesa za koje države članice nisu osigurale povrat ili u slučaju teškog kršenja obveza sadržanih u sporazumima o financiranju i zajmu.

Nakon procjene, Komisija je zaključila da sva 22 plana za oporavak i otpornost donesena 2021. imaju prikladan sustav kontrole. Međutim, Komisija je u 16 planova utvrdila i određene nedostatke te je od predmetnih država članica zatražila da prije prvog redovitog zahtjeva za plaćanje poduzmu dodatne korektivne mjere. Predmetne države članice složile su se da će u svoje planove za oporavak i otpornost uvrstiti potrebne mjere⁴⁹. Odgovarajuće ključne etape i ciljne vrijednosti uključene su u Prilog Provedbenoj odluci Vijeća i moraju biti ostvarene prije prvog redovitog zahtjeva za plaćanje (čime se isključuju plaćanja pretfinanciranja). Stoga se prikladnost sustavâ kontrole dodatno osigurava prije ikakvog redovitog plaćanja državi članici.

⁴⁸ Komisija posebice ocjenjuje temelji li se sustav kontrole na pouzdanim postupcima i strukturama, utvrđuju li se njime jasni akteri i njihove uloge i odgovornosti te osigurava li se njime odgovarajuće razdvajanje funkcija. Ta tijela moraju imati zakonske ovlasti i administrativne kapacitete za izvršavanje predviđenih uloga i zadaća tijekom provedbe plana. Komisija preispituje i aranžmane opisane u planu za prikupljanje podataka o krajnjim primateljima i njihovu dostupnost radi sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja korupcije, prijevera i sukoba interesa pri uporabi sredstava. Komisija razmatra i aranžmane za izbjegavanje dvostrukog financiranja opisane u planu za oporavak i otpornost kako bi utvrdila jesu li prikladni.

⁴⁹ Utvrđeni nedostaci u sustavima kontrole država članica uključivali su nepostojanje repozitornog sustava za prikupljanje i pohranu podataka kako je propisano Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, nepostojanje zakonskih ovlasti za različita tijela zadužena za provedbu i reviziju sredstava, nedovoljan administrativni kapacitet provedbenih i revizorskih tijela zaduženih za provedbu plana za oporavak i otpornost te nedostatak jasne revizijske strategije ili mjera za borbu protiv prijevera. Sve te nedostatke potrebno je ispraviti prije nego što država članica može primiti prvo redovito plaćanje, što znači prvo plaćanje u okviru Mehanizma osim plaćanja pretfinanciranja.

Komisija preispituje „izjavu o upravljanju”⁵⁰ i „sažetak revizija”⁵¹ koje su države članice dostavile sa svakim zahtjevom za plaćanje te provodi *ex post* revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Kako bi se provjerilo jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri, dokaze koje je dostavila država članica (u skladu s Provedbenom odlukom Vijeća i operativnim aranžmanima) ocjenjuju posebni timovi iz više glavnih uprava za pojedine zemlje. Osim toga, posebni odjel za reviziju preispituje izjave o upravljanju i sažetak revizija koje su dostavile države članice sa svakim zahtjevom za plaćanje. *Ex post* revizijama koje se temelje na riziku pružit će se dodatno jamstvo da su informacije koje je dostavila država članica točne. Komisija je ovlaštena za povrat sredstava ako utvrdi *ex post* da ključna etapa ili cilj nisu ostvareni u zadovoljavajućoj mjeri.

Komisija je do danas preispitala ili je u postupku preispitivanja izjava o upravljanju i sažetaka revizija uključenih u pet zahtjeva za plaćanje koje su podnijele Španjolska, Francuska, Grčka, Italija i Portugal. Zbog kratkog razdoblja između odobrenja planova i podnošenja tih zahtjeva za plaćanje, opseg revizije koju su provela nacionalna tijela općenito je bio ograničen. Komisija je od nacionalnih tijela zatražila dodatne informacije, posebno kako bi procijenila jesu li podaci iz članka 22. Uredbe učinkovito prikupljeni i pohranjeni u nacionalnom sustavu, te je utvrdila niz točaka koje treba pratiti na nacionalnoj razini 2022., što se odražava u preliminarnim procjenama relevantnih zahtjeva za plaćanje koje je provela.

Iako su države članice primarno odgovorne za zaštitu financijskih interesa, Komisija će tijekom provedbe plana provoditi revizije njihovih sustava praćenja i kontrole. Konkretno, Komisija će revidirati mjere koje države članice provode kako bi spriječile, otkrile i ispravile slučajeve prijevare, korupcije, sukoba interesa i dvostrukog financiranja. Time će se obuhvatiti i sustavi za prikupljanje i pohranu podataka o korisnicima, ugovarateljima, podugovarateljima i stvarnim vlasnicima. Komisija može dodatno provoditi nasumične i usmjerene revizije te istraživati moguće prijevare, korupciju i sukob interesa. Komisija je ovlaštena za povrat sredstava ili pokretanje financijskih ispravaka ako su države članice utvrdile prijevaru, korupciju ili sukob interesa, ali ih nisu ispravile ili ako države članice ozbiljno povrijede obveze iz sporazuma o financiranju i zajmu.

4.5. Komplementarnost s ostalim vrstama financiranja EU-a

Kad je riječ o pripremi planova, u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost i smjernicama Komisije⁵² za države članice navedena su načela kako bi se izbjeglo dvostruko financiranje istih troškova iz Mehanizma i drugih fondova EU-a. Konkretno, u planovima za oporavak i otpornost detaljno su opisani postupci i strukture uspostavljeni na nacionalnoj i regionalnoj razini kako bi se osigurala komplementarnost i koordinacija upravljanja različitim izvorima financiranja EU-a. Trebali bi osigurati da potpora iz

⁵⁰ U izjavi o upravljanju dostavljenoj uz zahtjev za plaćanje države članice moraju navesti činjenicu da se uspostavljenim sustavima kontrole pružaju potrebna jamstva da se sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima, posebno pravilima o izbjegavanju sukoba interesa i dvostrukog financiranja te sprečavanju prijevara i korupcije i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

⁵¹ Sažetak revizija provedenih na nacionalnoj razini tijekom razdoblja provedbe.

⁵² SWD(2021) 12 final.

Mehanizma bude dodatak potpori koja se pruža u okviru drugih fondova i programa Unije te da se takvom potporom ne pokrivaju isti troškovi. U planovima za oporavak i otpornost trebalo bi navesti i projekte za koje je predviđeno sufinanciranje iz drugih programa Unije te navesti što će se obuhvatiti svakim izvorom financiranja.

U fazi provedbe od država članica zahtijeva se da prate situaciju i pruže jamstvo da nema dvostrukog financiranja. Pri podnošenju zahtjeva za plaćanje države članice dostavljaju izjavu o upravljanju koja uključuje obvezu izbjegavanja dvostrukog financiranja i upućivanje na uspostavljene sustave praćenja i kontrole. Osim toga, u okviru dvogodišnjeg izvješća država članica dostavit će sve moguće ažurirane informacije o uporabi drugih programa EU-a za reforme i ulaganja obuhvaćene odobrenim planom za oporavak i otpornost, uključujući specifikaciju troškova pokrivenih tim programima u slučaju sufinanciranja. Komisija je ovlaštena provoditi odgovarajuće provjere i revizije sustava na temelju informacija koje dostave države članice.

Tijekom pripreme faze planova za oporavak i otpornost Komisija je pružila potporu državama članicama za utvrđivanje odgovarajućih instrumenata na razini Unije za stvaranje sinergija s mjerama koje se financiraju u okviru Mehanizma. Važan je primjer potpora pružena u okviru Instrumenta za tehničku potporu i Programa potpore strukturnim reformama koji mu je prethodio. Ta će potpora državama članicama osobito biti od pomoći u pripremi i provedbi planova za oporavak i otpornost. Sektorska potpora bit će dostupna državama članicama i putem Instrumenta za potporu politikama u okviru programa Obzor za provedbu reformi politike istraživanja i inovacija. Na primjer, u okviru projekta Rail Baltica financiranje Mehanizma kombiniralo se s drugim vrstama potpore, uključujući Instrument za povezivanje Europe 2.0. Sveobuhvatni projekti u području željezničke infrastrukture ostaju isti, a različite se vrste rashoda podupiru iz raznih fondova. Gledajući u budućnost, tijekom trajanja provedbe Instrumenta Komisija će i dalje poticati države članice da pomno prate buduće prilike za sinergije s drugim programima Unije.

Budući da potpora u okviru Mehanizma traje do 2026., Komisija pomaže pri utvrđivanju drugih mjera financiranja kojima se obuhvaćaju različiti vremenski okviri ili faze projekata. Time će se osigurati financijska sredstva čak i nakon razdoblja trajanja Mehanizma, koji je vremenski ograničen. Nadalje, Komisija je pomogla utvrditi fondove i programe Unije koji su usmjereni prema istom cilju, ali bi obuhvaćali različite vrste mjera. Na primjer, u području strukovnog obrazovanja i osposobljavanja mjerama u okviru Mehanizma pružila bi se potpora za stvaranje digitalne infrastrukture, a financiranje u okviru fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. usmjerilo bi se na dodatna ulaganja, primjerice potporu strukovnim programima za skupine u nepovoljnom položaju.

Komisija osigurava da Mehanizam bude komplementaran fondovima kohezijske politike u okviru programskog razdoblja 2021.–2027. Iako je pripremno razdoblje Mehanizma gotovo završilo, u tijeku je izrada programa u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Komisija posvećuje posebnu pozornost vezi između Mehanizma i fondova obuhvaćenih sporazumima o partnerstvu s državama članicama te je zbog preklapanja vremenskog okvira u pregovorima bilo moguće uspostaviti sinergije među tim različitim instrumentima Unije.

Konkretno, većina država članica ima jasnu sliku o mjerama koje su uključene u njihove planove za oporavak i otpornost u ovoj fazi te to može uzeti u obzir pri programiranju fondova kohezijske politike. Time će se osigurati komplementarnost mjera.

5. Zaključak

U kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19, Mehanizam za oporavak i otpornost uspostavljen je u veljači 2021. kako bi se državama članicama pružila znatna financijska potpora za bržu provedbu održivih reformi i ulaganja te promicanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije. Do 2026. u okviru Mehanizma državama članicama stavit će se na raspolaganje 672,5 milijardi EUR u zajmovima i bespovratnoj potpori za potporu reformama i ulaganjima koje su poduzele radi ublažavanja posljedica pandemije koronavirusa i kako bi europska gospodarstva i društva postala održivija, otpornija i spremnija na izazove i prilike zelene i digitalne tranzicije.

Godinu dana nakon uspostave Mehanizma ostvaren je znatan napredak, a provedba je u potpunosti u tijeku. Vijeće je donijelo 22 plana za oporavak i otpornost na koje ukupno otpada 445 milijardi EUR (291 milijarda EUR bespovratnih sredstava i 154 milijarde EUR u zajmovima). Komisija je 2021. isplatila 56,6 milijarde EUR u obliku pretfinanciranja i 10 milijardi EUR u obliku prvog plaćanja. Provedba Instrumenta sada dobro napreduje, a 2022. očekuje se oko 30 zahtjeva za plaćanje. Uspjeh izdavanja obveznica u okviru instrumenta Next Generation EU isto je tako velika prekretnica za Uniju jer je dobila snažan instrument za financiranje oporavka koji joj omogućuje da iz krize izađe otpornija, pravednija i zelenija.

Mehanizam za oporavak i otpornost inovativan je alat: riječ je o jedinstvenom instrumentu koji se temelji na potražnji i uspješnosti i pruža izravnu financijsku potporu državama članicama povezanu s postizanjem rezultata. Sredstva se isplaćuju za provedbu reformi i ulaganja do 2026. kako bi se odgovorilo na izazove s kojima se suočavaju države članice. Isplate sredstava iz Mehanizma ovise o zadovoljavajućem ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje su prethodno dogovorene s državama članicama i koje je odobrilo Vijeće za provedbu mjera koje su države članice predložile u svojim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost. Prvo plaćanje Španjolskoj krajem 2021. već potvrđuje doprinos Mehanizma provedbi važnih reformi. Kao što je vidljivo iz ovog izvješća, reformama i ulaganjima koji se podupiru Mehanizmom odgovara se na posebne izazove s kojima se suočavaju države članice i pridonosi područjima politika od ključne važnosti za budućnost Unije („šest stupova”). Pridonijet će se i ambicioznom programu politika Unije za usmjeravanje održivog, pravednog i uključivog oporavka i povećanje otpornosti njezinih gospodarstva na buduće šokove, uz istodobnu preobrazbu gospodarstava i društava u skladu s ambicijama usporedne tranzicije i europskim stupom socijalnih prava.

Dodana vrijednost instrumenta već je vidljiva. Provedbom Mehanizma potiču se i pozitivni učinci prelijevanja širom Unije i podupire gospodarska konvergencija. I na kraju, ali ne i manje važno, Mehanizmom se podupire provedba višedržavnih projekata od ključne važnosti za Uniju, što pokazuje i „dodatnost” fondova EU-a. Napredak ostvaren u provedbi planova za oporavak i otpornost te isplatama u okviru Mehanizma može se pratiti uživo na javnoj internetskoj platformi, Tablici pokazatelja za oporavak i otpornost, u kojoj se prikazuje napredak postignut za svaku ključnu etapu i ciljnu vrijednost.

Komisija se zalaže za to da provedba Mehanizma bude zajednički uspjeh svih Europljana. U tu će svrhu Komisija i dalje činiti sve što je u njezinoj moći kako bi uključila sve relevantne dionike u uspješnu provedbu planova te će nastaviti blisko surađivati s Europskim parlamentom i Vijećem tijekom provedbe Mehanizma.

PRILOG

Pregled trenutačnog stanja

	Službena dostava	Pozitivna ocjena Komisije	Donošenje u Vijeću	Isplaćeno prvo pretfinanciranje	Potpisan Operativni aranžman	Podnošenje zahtjeva za plaćanje	Plaćanje
Austrija	30. travnja	21. lipnja	13. srpnja	28. rujna (450 milijuna EUR)			
Belgija	30. travnja	23. lipnja	13. srpnja	3. kolovoza (770 milijuna EUR)			
Bugarska	15. listopada						
Cipar	17. svibnja	8. srpnja	28. srpnja	9. rujna (157 milijuna EUR)			
Češka	1. lipnja	19. srpnja	8. rujna	28. rujna (915 milijuna EUR)			
Danska	30. travnja	17. lipnja	13. srpnja	2. rujna (201 milijun EUR)			
Njemačka	28. travnja	22. lipnja	13. srpnja	26. kolovoza (2,25 milijardi EUR)			
Estonija	18. lipnja	5. listopada	29. listopada	17. prosinca (126 milijuna EUR)			
Grčka	27. travnja	17. lipnja	13. srpnja	9. kolovoza (4 milijarde EUR)	21. prosinca	29. prosinca	
Španjolska	30. travnja	16. lipnja	13. srpnja	17. kolovoza (9 milijardi EUR)	10. studenoga	11. studenoga	27. prosinca (10 milijardi EUR)
Finska	27. svibnja	4. listopada	29. listopada	21. siječnja 2022. (271 milijun EUR)			
Francuska	28. travnja	23. lipnja	13. srpnja	19. kolovoza (5,1 milijardi EUR)	25. studenoga	26. studenoga	
Hrvatska	14. svibnja	8. srpnja	28. srpnja	28. rujna (818 milijuna EUR)	9. veljače		
Mađarska	11. svibnja						
Irska	28. svibnja	16. srpnja	8. rujna	nije zatražila pretfinanciranje			
Italija	30. travnja	22. lipnja	13. srpnja	13. kolovoza (24,9 milijardi EUR)	22. prosinca	30. prosinca	
Latvija	30. travnja	22. lipnja	13. srpnja	10. rujna (237 milijuna EUR)	16. veljače		
Litva	14. svibnja	2. srpnja	28. srpnja	17. kolovoza (289 milijuna EUR)			
Luksemburg	30. travnja	18. lipnja	13. srpnja	3. kolovoza			

				(12,1 milijun EUR)			
Malta	13. srpnja	16. rujna	5. listopada	17. prosinca (41,1 milijun EUR)			
Nizozemska							
Poljska	3. svibnja						
Portugal	22. travnja	16. lipnja	13. srpnja	3. kolovoza (2,2 milijarde EUR)	18. siječnja	25. siječnja	
Rumunjska	31. svibnja	28. rujna	29. listopada	2. prosinca (1,8 milijardi EUR)			
Slovačka	29. travnja	21. lipnja	13. srpnja	13. listopada (823 milijuna EUR)	16. prosinca		
Slovenija	30. travnja	1. srpnja	28. srpnja	17. rujna (231 milijun EUR)			
Švedska	28. svibnja						