

**Bruxelles, 6. lipnja 2025.
(OR. en)**

9982/25

**Međuinstitucijski predmet:
2025/0141 (NLE)**

**ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	27. svibnja 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 310 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU NextGenerationEU - put do 2026.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 310 final.

Priloženo: COM(2025) 310 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.6.2025.
COM(2025) 310 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

NextGenerationEU - put do 2026.

NextGenerationEU – put do 2026.

Godinu i pol prije uspješnog dovršetka Mehanizma za oporavak i otpornost u ovoj se Komunikaciji analizira provedba tog jedinstvenog privremenog instrumenta i razmatra njegovo zaključenje krajem 2026.

U Komunikaciji se najprije ukratko prikazuju ključni rezultati Mehanizma za oporavak i otpornost i analizira ukupna dosadašnja provedba. Zatim se podsjeća na primjenjivi pravni okvir i relevantne rokove te njihove operativne implikacije u kontekstu podnošenje zahtjeva za plaćanje, dostavljanja dokaza, postupka obustave plaćanja i revizije planova za oporavak i otpornost. Zatim se državama članicama daju smjernice o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, koje opcije treba uzeti u obzir pri njihovoj reviziji i kako dobro isplanirati podnošenje posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. kako bi se postigli najbolji mogući rezultati s obzirom na kašnjenja i skori završetak mehanizma.

1. MEHANIZAM ZA OPORAVAK I OTPORNOST OSTVARUJE KONKRETNE REZULTATE NA TERENU.

1.1. Brza reakcija na pandemiju imala je dugotrajne učinke na rast.

Mehanizam za oporavak i otpornost prekretnica je u odgovoru Europe na posljedice pandemije bolesti COVID-19. Kad ga je 2020. najavila kao ključni element instrumenta NextGenerationEU, Unija je pokazala da će djelovati sveobuhvatno i usmjereno na budućnost kako bi se brzo i održivo oporavila od dramatičnih posljedica pandemije. Prvi su učinci bili trenutačni: tržišta i ulagatelji reagirali su pozitivno, smanjili su se razlike u prinosima državnih obveznica te je ojačana financijska stabilnost, čime su se stabilizirali ekonomski i socijalni uvjeti za građane i poduzeća u EU-u ⁽¹⁾.

Potpota iz Mehanizma za oporavak i otpornost potaknula je oporavak Europe. Pretfinanciranjem iz Mehanizma za oporavak i otpornost ⁽²⁾ brzo je pružena financijska potpora državama članicama. Za razliku od prethodnih kriza, nakon kojih je uslijedilo naglo smanjenje javnih ulaganja u EU-u, razina javnih ulaganja je nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 ostala visoka. Očekuje se da će se ulaganja 2025. povećati na 3,8 % BDP-a u odnosu na 3,2 % u 2019. i potom se stabilizirati 2026. ⁽³⁾ Znatna dio tog povećanja povezan je s ulaganjima koja se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Očekuje se da će učinak na rast BDP-a biti dugotrajan. Simulacije modela upućuju na to da bi se samim ulaganjima u okviru NGEU-a, odnosno ne uzimajući u obzir učinak reformi, BDP EU-a u 2026. mogao povećati za 1,4 % ⁽⁴⁾.

Kombiniranje reformi i ulaganja u okviru jednog sveobuhvatnog plana jedna je od najdjelotvornijih značajki Mehanizma za oporavak i otpornost. Reformama, koje se često pojačano financiraju na početku razdoblja u planovima za oporavak i otpornost, poboljšani su okvirni uvjeti u državama članicama i stvoreni su preduvjeti za veću učinkovitost povezanih ulaganja. Osim toga, sredstvima iz Mehanizma za oporavak i

⁽¹⁾ Evaluacija Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja, 2024.; [Uvidi na temelju Mehanizma za oporavak i otpornost: Poslovna perspektiva – Europska komisija](#)

⁽²⁾ Od kolovoza 2021. do siječnja 2022. isplaćeno je gotovo 57 milijardi EUR u obliku pretfinanciranja. To je pomoglo ublažiti kratkoročni učinak krize na proračune država članica.

⁽³⁾ Proljetna gospodarska prognoza 2025.: [Europska gospodarska prognoza, proljeće 2025.](#)

⁽⁴⁾ Evaluacija Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja, 2024.

otpornost potaknula se provedba strukturnih reformi koje su se već dugo predlagale u preporukama za pojedine zemlje u kontekstu europskog semestra. Općenito, ubrzala se provedba preporuka za pojedine zemlje, a države članice su se uhvatile u koštac s dugotrajnim izazovima, što su ujedno i zajednički prioriteti EU-a⁵.

Mehanizam za oporavak i otpornost financira se dosad najvećim zajedničkim zaduživanjem EU-a. Obveznice EU-a imaju vrlo visok kreditni rejting, što državama članicama omogućuje da dobivaju zajmove u okviru Mehanizma po povoljnim uvjetima u smislu kamatnih stopa i dugog roka otplate. Zaduživanje EU-a zajamčeno je proračunom EU-a, cijene ga ulagatelji te je njime stvorena velika količina imovine denominirane u eurima koja predstavlja važnu referentnu vrijednost za europska financijska tržišta i jača položaj eura na međunarodnim tržištima.

1.2. Ulaganjima i reformama postižu se rezultati na terenu.

Potpora koja se pruža u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost obuhvaća različita područja politika jer je ambicija instrumenta potaknuti strukturne promjene. Mehanizam za oporavak i otpornost prvi je instrument te veličine u EU-u koji se temelji na uspješnosti. Plaćanja državama članicama izvršavaju se za konkretan napredak u reformama i ulaganjima. Ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti donose konkretne koristi za građane i poduzeća u različitim područjima: od obrazovanja i zdravstvene skrbi do energetike, prometne infrastrukture, poslovnog okruženja, digitalnih javnih usluga, politika zapošljavanja, vladavine prava ili istraživanja i inovacija. Ciljevi politika uvelike su pridonijeli usmjeravanju reformi i ulaganja u skladu s prioritetima EU-a. Ciljne vrijednosti iz planova država članica veće su od klimatskih i digitalnih ciljeva utvrđenih na nivou instrumenta od 20 % i 37 %. Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost u cjelini, procijenjeni rashodi u vezi s klimatskim promjenama iznose oko 42 %, pri čemu su neke države članice namijenile više od 50 % svojeg ukupnog plana za zelenu tranziciju EU-a.

S obzirom na snažnu gospodarsku integraciju gospodarstava EU-a, koristi od svakog plana za oporavak i otpornost uvelike prelaze nacionalne granice. Povećanje potražnje potaknuto Mehanizmom za oporavak i otpornost u jednom sektoru dovodi do veće potražnje za uvezenim gotovim proizvodima ili poluproizvodima iz drugih država članica, što koristi mnogim europskim poduzećima. Na primjer, povećanje proizvodnje električnih automobila u Njemačkoj ili Francuskoj koristi proizvođačima automobilskih komponenti u mnogim drugim državama članicama. Slično tome, poduzeća iz jedne države članice mogu biti uključena u mjere iz plana za oporavak i otpornost druge zemlje. Na primjer, u okviru plana za oporavak i otpornost Cipra financira se izgradnja triju spremnika vode koje je proizvelo austrijsko poduzeće kako bi se poboljšala sigurnost opskrbe vodom u Nikoziji i Larnaki (Cipar).

Učinak Mehanizma za oporavak i otpornost vidljiv je u cijelom EU-u. Učinci prelijevanja su znatni – u nekim državama članicama mogu više nego udvostručiti izravan učinak nacionalne omotnice Mehanizma za oporavak i otpornost do 2030. ⁽⁶⁾ S obzirom na opseg svojih planova za oporavak i otpornost, Italija i Španjolska ostvarit će

⁽⁵⁾ Tijekom razdoblja provedbe plana za oporavak i otpornost udio preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2020. kojima je ostvaren barem „određeni napredak” povećao se s 52 % u 2021. na 75 % u ocjeni preporuka za pojedine zemlje za 2024.

⁽⁶⁾ Izvor: „Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany”, Michels et al. (2025.)

najveće koristi u smislu očekivanog rasta BDP-a. Znatno povećanje BDP-a predviđa se i za Grčku, Poljsku, Portugal i Rumunjsku, uglavnom zbog izravnih učinaka njihovih nacionalnih planova, odnosno neposrednog povećanja proizvodnje i zapošljavanja u industrijama primateljicama, kao i povećane potražnje domaćih dobavljača za inputima. Treći najveći primatelj sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost je Njemačka, većinom zbog prelijevanja iz planova drugih država članica. U Njemačkoj, Austriji i Danskoj učinak prelijevanja više je nego dvostruko veći od izravnog učinka njihovih planova za oporavak i otpornost, dok dobit iz prelijevanja utrostručuje izravan učinak za Nizozemsku, Irsku i Luksemburg. Znatne koristi vidljive su i u Belgiji, Finskoj i Švedskoj jer učinak prelijevanja gotovo udvostručuje izravan učinak. U Francuskoj učinak prelijevanja povećava izravan učinak za polovinu nacionalne omotnice. Države članice EU-a koje su u velikoj mjeri integrirane u jedinstveno tržište imaju najjače učinke prelijevanja na BDP. Najveći porast prelijevanja u odnosu na BDP zabilježen je u Slovačkoj, Sloveniji i Češkoj zbog njihove duboke integracije u vrijednosne lance EU-a.

Mehanizam za oporavak i otpornost utječe na ono što je bitno



33,4 milijuna MWh/godina uštede u potrošnji primarne energije (više od godišnje potrošnje električne energije u Danskoj)



110 655 MW instaliranih dodatnih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (što je ekvivalentno gotovo 20% instaliranog kapaciteta energije vjetra i sunca)



16,2 milijuna dodatnih stambenih jedinica s pristupom internetskim mrežama vrlo visokog kapaciteta



1,2 milijuna poduzeća primilo je potporu za razvoj digitalnih proizvoda, usluga i procesa



29 milijuna sudionika u programima obrazovanja i osposobljavanja koji se podupiru iz Mehanizma za oporavak i otpornost



1,6 milijuna korisnika ima koristi od novih ili poboljšanih javnih digitalnih usluga



Slika 1: Učinak Mehanizma za oporavak i otpornost na terenu ⁽⁷⁾

(7) Podaci na dan 31. prosinca 2024. Izvor: [zajednički pokazatelji i tematske analize](#). Za godišnju potrošnju električne energije u Danskoj vidjeti [podatke Eurostata o opskrbi, pretvorbi i potrošnji električne energije za 2023.](#) Za instalirani kapacitet energije vjetra i solarne energije vidjeti [Wind energy in Europe: 2024 Statistics and the outlook for 2025-2030 | WindEurope](#) i [EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028 – SolarPower Europe](#).

Mehanizam za oporavak i otpornost potiče strukturne promjene ⁽⁸⁾

Mnoge reforme iz planova za oporavak i otpornost dovode do strukturnih poboljšanja u gospodarstvima i društvima država članica.

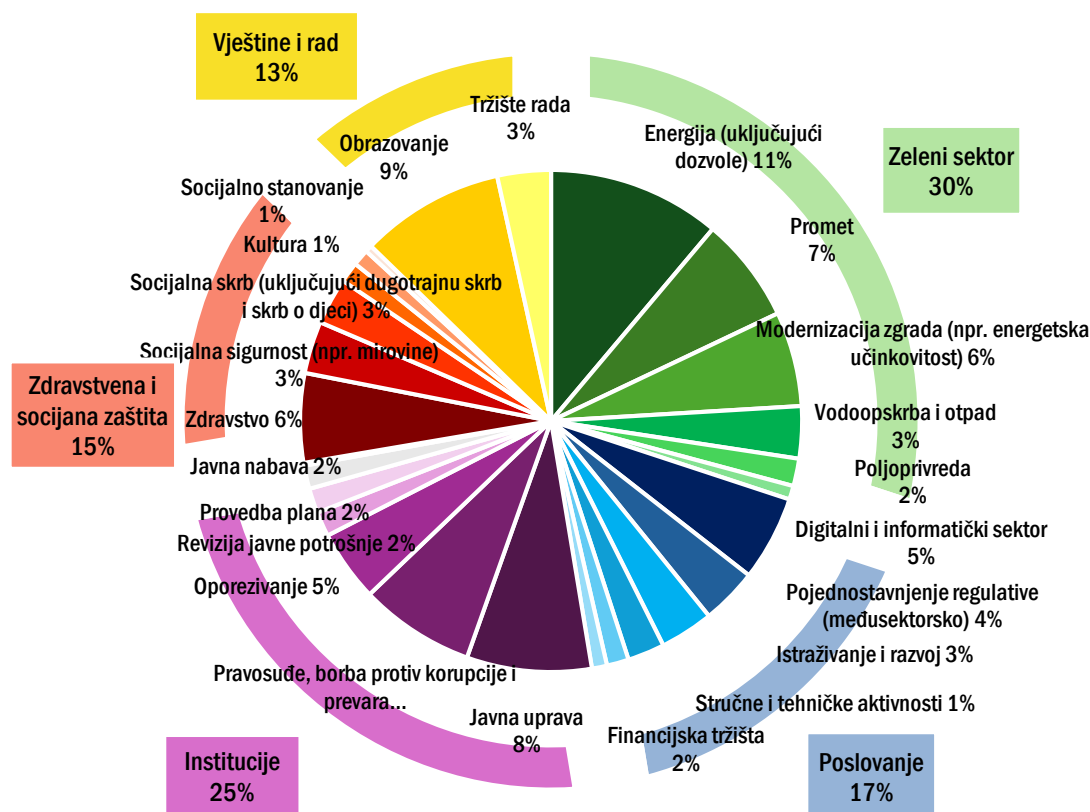
Četvrtinom reformi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost poboljšava se kvaliteta institucija, što je ključni stup dugoročnog rasta. Cilj je tih mjera modernizirati javnu upravu, optimizirati porezne sustave, poboljšati javnu nabavu i ojačati okvire pravosuđa, borbe protiv prijevара i korupcije.

Na poboljšanje poslovnog okruženja usmjereno je 17 % reformi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. To obuhvaća reforme kojima se pojednostavnjuje regulacija, podupire istraživanje i razvoj, poboljšava funkcioniranje financijskog tržišta i olakšava digitalizacija poduzeća.

Mnoge reforme usmjerene su i na poboljšanje vještina i rezultata na tržištu rada. Među njima su reforme za jačanje obrazovnih sustava, poboljšanje funkcioniranja tržišta rada i poboljšanje održivosti sustava socijalne sigurnosti i mirovinskih sustava.

Oko dvije trećine tih reformi već su provedene, čime su stvoreni odgovarajući okvirni uvjeti za povezana ulaganja.

(Izvor: analiza Komisije, nacionalni planovi za oporavak i otpornost)



Slika 2: Ukupna raspodjela reformi po ključnim područjima politika, u % ukupnog broja reformi (ukupno = 1,131) ⁽⁹⁾

2. PREOSTALO VRIJEME ZA PROVEDBU JE KRATKO

2.1. Potrebno je ubrzati provedbu u mnogim državama članicama

Mehanizam za oporavak i otpornost privremeni je instrument koji traje do kraja 2026. i kojem je svrha da se državama članicama pomogne da se oporave od krize uzrokovane bolešću COVID-19 i povećaju otpornost svojih gospodarstava. Strogi rokovi Mehanizma postoje upravo zato što je privremen, a svrha mu je pružanja potpore oporavku od pandemije bolesti COVID-19, na čemu se temelji njegov ključ za raspodjelu. Ti su rokovi bili snažan poticaj za brzu provedbu reformi i ulaganja iz planova za oporavak i otpornost, u skladu s ciljem Mehanizma da se potakne brz gospodarski i socijalni oporavak ⁽¹⁰⁾.

Općenito, provedba i isplate u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bile su brze, osobito za bespovratnu potporu. To je bilo tako zbog brzine provedbe reformi i ulaganja te pružanja pretfinanciranja. Do kraja svibnja 2025. isplaćeno je 315 milijardi EUR (49 % ukupnog iznosa) za ostvarenje 2218 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje se odnose na 1145 reformi i 1073 ulaganja. U relativnom smislu državama članicama isplaćeno je 57 % ukupne bespovratne potpore i 38 % ukupne potpore u obliku zajma. Drugi postotak održava činjenicu da su pri izradi početnih planova za oporavak i otpornost države članice prednost dale dodjeli bespovratnih sredstava u odnosu na isplate zajmova te je velik dio potpore u obliku zajmova dodan tek 2023. putem poglavlja o planu REPowerEU ⁽¹¹⁾. Komisija je ocijenila da je više od 31 % svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ostvareno, a države članice izvijestile su da je dovršeno još 21 %.

Iako je postignut znatan napredak i provedeni su brojni uspješni projekti na terenu, u većini država članica potrebno je ubrzati provedbu. U sljedećoj godini treba isplatiti još oko 335 milijardi EUR (približno 154 milijarde EUR u bespovratnim sredstvima i 180 milijardi EUR u zajmovima). Države članice tek trebaju podnijeti na ocjenjivanje više od 4300 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (od njih 7105).

Provedba svih projekata financiranih iz Mehanizma za oporavak i otpornost od samog je početka bila izazov s obzirom na iznos financijskih sredstava u okviru instrumenta u odnosu na veličinu gospodarstva u zemljama koje su primile najviše sredstava i iznos postojećih financijskih sredstava EU-a. Sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost pridodana su drugim sredstvima EU-a te čine znatan udio u BDP-u u mnogim državama članicama: 16 % za Grčku, 13 % za Hrvatsku i 11 % za Španjolsku ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Pogledati [tematske analize](#) objavljene u tablici pokazatelja Mehanizma za oporavak i otpornost kako biste saznali više o mjerama koje se podupiru iz tog instrumenta u mnogim različitim područjima politika.

⁽⁹⁾ Ta se kategorizacija temelji na klasifikaciji oznaka NACE i slijedi perspektivu gospodarskog sektora. Više pojedinosti o metodologiji dostupno je u odgovarajućem dokumentu za raspravu: [Michels i dr. \(2025.\), *Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany*, dokument za raspravu br. 221, GU ECFIN.](#)

⁽¹⁰⁾ Evaluacija Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja, 2024.

⁽¹¹⁾ Od ukupne potpore u obliku zajmova za koje su trenutačno preuzete obveze (291 milijarda EUR), 125 milijardi EUR (ili 43 %) zatraženo je i odobreno tek tijekom revizija planova za oporavak i otpornost 2023. U skladu s tim, povezane ključne etape, ciljne vrijednosti i plaćanja predviđeni su uglavnom za drugu polovinu razdoblja Mehanizma za oporavak i otpornost.

⁽¹²⁾ Izračunano kao udio u BDP-u 2024. Većina država članica korisnica dobro se oporavila nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, među ostalim zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost. Time

Iako su tijekom cijelog trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost u mnogim državama članicama administrativni kapaciteti povećani, među ostalim i mjerama iz planova, i dalje postoje određena ograničenja (na primjer u području izdavanja dozvola, u kojem bi trebalo brzo ukloniti uska grla). Osim toga, potrebno je određeno vrijeme za utvrđivanje konkretnih projekata ulaganja.

Mehanizam za oporavak i otpornost ujedno se provodio tijekom nekoliko kriza. Ničim izazvani agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i energetska kriza koja je uslijedila, visoka inflacija, uska grla u lancu opskrbe i neke klimatske katastrofe ugrozili su ili odgodili provedbu mjera Mehanizma za oporavak i otpornost. Dodavanjem poglavlja o planu REPowerEU većini planova za oporavak i otpornost u drugoj polovini 2023., zajedno sa zahtjevima za dodatne zajmove u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, osigurana su nova sredstva za nove prioritetne mjere, ali su iskorišteni i znatni administrativni kapaciteti u državama članicama što je privremeno odvratilo pozornost od provedbe. Iako se provedba znatno ubrzala u prvoj polovini 2024.⁽¹³⁾, što je pomoglo da se ubrzaju isplate, iznos sredstava koji će se isplatiti do kraja 2026. i dalje je znatan.

Administrativno opterećenje vjerojatno je utjecalo i na brzinu provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost. U evaluaciji Mehanizma za oporavak i otpornost u sredini programskog razdoblja države članice smatrale su da su provedbene odluke Vijeća previše detaljne. Pravno obvezujuća priroda svakog elementa sadržanog u njemu, uključujući opis mjere, poduprta je doslovnim tumačenjem Europskog revizorskog suda. Neke države članice smatraju da je to dovelo do većeg administrativnog opterećenja u provedbi Mehanizma od očekivanog.

Zbog kašnjenja u provedbi nedavno je došlo do usporavanja isplata. Unatoč poboljšanjima između druge polovine 2023. i 2024., u prvoj polovini 2025. došlo je do znatnog usporavanja isplata. Iako je u drugoj polovini 2024. isplaćeno 66 milijardi EUR, samo je 9,5 milijardi EUR isplaćeno u prvih pet mjeseci 2025., u vrijeme kad bi trebalo dodatno ubrzati isplate s obzirom na rokove za 2026. koji su sve bliži.

Kako bi se u potpunosti proveo i na najbolji način iskoristio Mehanizam za oporavak i otpornost, države članice trebaju znatno ubrzati provedbu. Trenutačni ritam provedbe nije dovoljan za ostvarenje svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do kolovoza 2026. i isplatu svih dodijeljenih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost do završetka mehanizma 2026.

2.2. Kašnjenja u provedbi povećavaju troškove za Europsku uniju.

Kašnjenja u provedbi u kombinaciji s profilom provedbe s pojačanim financiranjem na kraju proračunskog razdoblja dovela su do financijskih troškova za proračun EU-a. Zbog velikih iznosa financijskih sredstava potrebnih za posljednju godinu provedbe Komisija mora dovoljno unaprijed planirati svoje operacije zaduživanja na tržištima kapitala. To je posebno važno za zaduživanje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost zbog znatnog opsega programa i roka za isplate do kraja 2026. Od pokretanja Mehanizma Komisija je pozajmila sredstva za Mehanizam za oporavak i otpornost na temelju predviđenog rasporeda zahtjeva za plaćanje država članica u razdoblju od šest do 12 mjeseci te je uspjela isplatiti sredstva odmah nakon odobrenja isplata. Međutim, zahtjevi

su smanjeni udjeli dodijeljenih sredstava u BDP-u za 2024. u odnosu na 2020., koja je referentna godinu jer je 2021. uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost.

⁽¹³⁾ usp. [Godišnje izvješće](#) o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost, 2024.

za plaćanje često su podneseni i dovršeni sa zakašnjenjem u odnosu na planirani raspored, osobito kad bi države članice istodobno dostavile ciljane revizije svojih planova za oporavak i otpornost.

U prvoj su polovini 2025. zabilježena dva kretanja zbog kojih je upravljanje likvidnošću zahtjevnije. Prvo, kako je prethodno navedeno, isplate su pale znatno ispod iznosa predviđenih na temelju podataka država članica, što je dovelo do neočekivanog akumuliranja velikih salda u EU-u tijekom duljeg razdoblja. Drugo, promjene u okruženju kamatnih stopa znače da gotovinska salda počinju stvarati neto troškove likvidnosti za proračun EU-a i korisnike zajmova, unatoč Komisijinu aktivnom upravljanju likvidnošću do odobrenja isplata. S obzirom na koncentraciju očekivanih isplata u završnoj fazi Mehanizma za oporavak i otpornost, Komisija će nastaviti iskorištavati sve mogućnosti financiranja kako bi osigurala da može nastaviti izvršavati plaćanja kako je predviđeno.

2.3. Planiranje zaključenja Mehanizma za oporavak i otpornost

Mehanizam za oporavak i otpornost ima stroge rokove provedbe, u skladu s njegovom prirodom instrumenta privremene potpore uspostavljenog kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Kao namjenski instrument osmišljen za ublažavanje negativnih učinaka i posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 u Uniji, uz potporu izvanrednih i privremenih dodatnih sredstava u Odluci o vlastitim sredstvima⁽¹⁴⁾, Mehanizam za oporavak i otpornost uspostavljen je s vrlo strogim rokovima od kojih se ne može odstupiti koji su utvrđeni u Uredbi o EURI-ju⁽¹⁵⁾, Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost⁽¹⁶⁾ i Odluci o vlastitim sredstvima.

Državama članicama preostalo je 454 dana da provedu reforme i ulaganja iz svojih planova za oporavak i otpornost. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost i donesenim provedbenim odlukama Vijeća predviđa se da sve ključne etape i ciljne vrijednosti za provedbu reformi i ulaganja moraju biti dovršene do 31. kolovoza 2026.⁽¹⁷⁾ U skladu s tim odredbama, mjere poduzete nakon 31. kolovoza 2026. za postizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne mogu se uzeti u obzir pri ocjenjivanju zahtjeva za plaćanje. To se primjenjuje i na mjere poduzete kako bi se osiguralo zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti obuhvaćenih odlukama o obustavi donesenima prije 31. kolovoza 2026. i sprečava pokretanje novih postupaka obustave nakon tog datuma. Nadalje, to znači da nije moguće donošenje izmjena planova za oporavak i otpornost nakon 31. kolovoza 2026. Svi zahtjevi za plaćanje, uključujući izjave o upravljanju, sažetke provedenih revizija⁽¹⁸⁾ i sve dokaze potrebne za njihovu ocjenu,

⁽¹⁴⁾ Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, SL L 424, 15.12.2020., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>

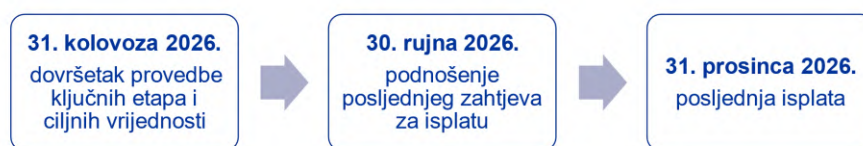
⁽¹⁵⁾ Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, SL L 433I, 22.12.2020., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>

⁽¹⁷⁾ Članci 18. i 20. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost i članak 2. stavak 4. odgovarajućih provedbenih odluka Vijeća.

⁽¹⁸⁾ U skladu s člankom 22. točkom (c) Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

moraju se dostaviti do 30. rujna 2026. ⁽¹⁹⁾ Komisija će zatim ocijeniti jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti iz posljednjih zahtjeva za plaćanje zadovoljavajuće ostvarene u skladu s okvirom za ocjenjivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost objavljenim 21. veljače 2023. ⁽²⁰⁾ Sva plaćanja moraju se izvršiti do 31. prosinca 2026. ⁽²¹⁾



16



Slika 3: Vremenski raspored zaključenja Mehanizma za oporavak i otpornost

3. SMJERNICE ZA DRŽAVE ČLANICE DO 2026.

S obzirom na kašnjenja u provedbi i skore rokove u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost u 2026., ovaj odjeljak sadržava smjernice za države članice o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, koje mogućnosti treba uzeti u obzir pri njihovoj reviziji i kako dobro isplanirati podnošenje posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. ⁽²²⁾

Svi revidirani planovi za oporavak i otpornost moraju i dalje biti u skladu sa svim kriterijima za ocjenjivanje utvrđenima u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Na

⁽¹⁹⁾ Članak 6. sporazumâ o financiranju Mehanizma za oporavak i otpornost i članak 7. sporazuma o zajmu u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

⁽²⁰⁾ Prilog I. Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o Mehanizmu za oporavak i otpornost: Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost Jedinostveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a, COM(2023) 99 final, 21. veljače 2023.

⁽²¹⁾ Članak 24. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, vidjeti i članak 3. stavak 9. Uredbe Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 i u njemu navedene iznimke.

⁽²²⁾ Smjernice u ovom odjeljku dopunit će se dodatnim tehničkim smjernicama za države članice o „zaključivanju” Mehanizma za oporavak i otpornost. U sklopu pripreme za dovršetak Mehanizma za oporavak i otpornost Komisija će pružiti detaljne smjernice o svim operativnim aspektima povezanim sa zaključenjem Mehanizma, među ostalim o poravnanju pretfinanciranja, izvješćivanju i zaštiti financijskih interesa Unije.

taj se način osigurava da će planovi i dalje podupirati države članice u ispunjavanju njihovih specifičnih potreba, da se za zelenu i digitalnu tranziciju dodjele barem sredstva potrebna na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, da se poštuje načelo nenanošenja bitne štete i da se zaštite financijski interesi Unije. Zbog toga bi države članice ujedno trebale preispitati stanje provedbe svojih projekata s pozitivnim klimatskim koeficijentom i osigurati da o njima ažurno izvješćuju Komisiju ⁽²³⁾.

3.1. Pojednostavnjivanje planova za oporavak i otpornost

Države članice trebale bi što prije sveobuhvatno preispitati svoje planove za oporavak i otpornost kako bi osigurale da se sve ključne etape i ciljne vrijednosti mogu provesti do roka 31. kolovoza 2026. U planovima bi trebale ostati samo mjere za koje je sigurno da će se u potpunosti provesti do tog roka. Mjere za koje se to ne može zajamčiti trebalo bi ukinuti kako bi se izbjegao opoziv velikih iznosa sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Prioritet bi trebalo dati dodjeli bespovratnih sredstava. Kako bi se ostavilo dovoljno vremena za provedbu svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te za ocjenu svih zahtjeva za plaćanje, Komisija poziva države članice da provedu revizije planova što je prije moguće, a najkasnije do kraja 2025. Ako se revizije ne provedu povećat će se rizik od neprovođenja mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, a time i opoziva sredstava iz tog instrumenta.

Posljednje revizije planova trebale bi se upotrijebiti i za preispitivanje sadržaja mjera, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kako bi se osiguralo da su usmjerene samo na najvažnije elemente. Svrha tih revizija bi trebala biti da se olakša provedba i ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost te smanji administrativno opterećenje, a pritom zadrži ambicija iz plana koji bi i dalje trebao ispunjavati zahtjeve iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Prvo, nakon zahtjeva država članica Komisija će predložiti Vijeću da iz provedbenih odluka Vijeća ukloni sav dvosmislen ili nejasan sadržaj ili specifikacije koje premašuju zahtjeve potrebne za dokazivanje ispunjenja mjere. Drugo, države članice trebale bi ponovno razmotriti uključivanje manjih reformi koje ne doprinose provedbi preporuka za pojedinu zemlju u svoje planove za oporavak i otpornost. Treće, s obzirom na kratak rok za dovršetak mjera, trebalo bi, prema potrebi, ukloniti prijelazne ključne etape i ciljne vrijednosti te se posvetiti konačnim rezultatima. Četvrto, države članice potiču se da, ako je to moguće, izmijene svoje planove kako bi sve već ostvarene ključne etape i ciljne vrijednosti mogle uvrstiti u zahtjeve za plaćanje za 2025. radi smanjenja broja zahtjeva za plaćanje u 2026. Pri pojednostavnjenju svojih planova za oporavak i otpornost države članice trebale bi osigurati da su svi kriteriji za ocjenjivanje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i dalje ispunjeni, među ostalim da se u planovima i dalje uzimaju u obzir sve relevantne preporuke za pojedinu zemlju ili njihov znatan dio, da se dodjeljuju dostatna sredstva za zelenu i digitalnu tranziciju, da se poštuje načelo nenanošenja bitne štete i da se osigurava zaštita financijskih interesa Unije kako je, gdje je to relevantno, navedeno u ključnim etapama za reviziju i kontrolu. Trebalo bi održati razinu ambicija reformi u području vladavine prava. Komisija će surađivati s državama članicama kako bi im pomogla u tom pojednostavnjenju i kako bi se osiguralo jednako postupanje i dosljednost u svim planovima. Komisija će s državama članicama raspravljati bilateralno i multilateralno i pružiti im konkretne primjere pojednostavnjenja te će razmotriti mogu li države članice koristiti dodatne mogućnosti osim onih navedenih

⁽²³⁾ Izvješćivanje o provedbi tih mjera zaostaje za rasporedom. S obzirom na to da se Komisija za izdavanje zelenih obveznica instrumenta NextGenerationEU oslanja na podatke o prijavljenim zelenim rashodima država članica, države članice trebale bi brzo izvijestiti o nastalim relevantnim rashodima i osigurati pravodobno izvješćivanje u budućnosti.

u nastavku, konkretno one koje doprinose jasno utvrđenim projektima koji ispunjavaju digitalne prioritete, kao što su umjetna inteligencija (gigatvornice, tvornice umjetne inteligencije), kabeli i čipovi, te prioriteti u području istraživanja i inovacija.

3.2. Mogućnosti za izmjenu planova za oporavak i otpornost

Države članice potiču se da pri izmjeni svojih planova za oporavak i otpornost istraže sve dostupne mogućnosti za zaštitu dodijeljenih sredstava iz plana za oporavak i otpornost, osobito za komponentu bespovratne potpore te da istodobno osiguravaju da se reformama i ulaganjima koji se podupiru i dalje ostvaruje visoka razina uspješnosti u skladu s prioritetima EU-a. Trebalo bi lako dokazati da su nova ulaganja u skladu s relevantnim pravnim zahtjevima. U tu se svrhu mogu razmotriti sljedeće mogućnosti:

- **Proširenje postojećih mjera**

Države članice trebale bi razmotriti mogućnost proširenja mjera ako provedba dobro napreduje na temelju dokazane ili vjerojatne potražnje. To bi moglo uključivati ulaganja čija bi se provedba mogla povećati ili mjere s već utvrđenim rezultatima koji su bolji od očekivanih.

- **Smanjenje prekomjernih iznosa u planovima ili smanjenje omotnice za zajmove**

Ako su ukupni procijenjeni troškovi plana za oporavak i otpornost veći od dodijeljenih finansijskih sredstava, mjere koje se podupiru bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost i koje se stoga ne mogu provesti mogu se ukinuti bez da se zamjene u iznosu koji prelazi dodijeljena sredstva. U tom slučaju ukupna bespovratna potpora u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ostaje ista.

Za države članice koje primaju potporu u obliku zajma u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, ako je potrebno ukinuti projekte financirane bespovratnim sredstvima, mjere financirane zajmovima mogu se premjestiti u odjeljak za bespovratnu potporu. Time bi se omogućilo očuvanje iznosa bespovratnih sredstava uz istodobno smanjenje dijela potpore u obliku zajma, osim ako se ne nadoknadi novim ili proširenim mjerama koje se financiraju zajmovima.

Osim toga, mnoga ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost koja se financiraju zajmovima temelje se na potražnji i možda za njih neće biti onoliko potražnje koliko je prvotno bilo predviđeno. Te se mjere stoga mogu smanjiti kako bi odgovarale stvarnoj potražnji i kako bi se za njih iskoristio samo potreban iznos.

- **Podjela projekata u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se provedba mogla nastaviti s nacionalnim ili drugim sredstvima EU-a**

Projekti koji se više ne mogu ostvariti do kolovoza 2026. mogu se smanjiti kako bi se zadržali samo elementi koji će se financirati u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i koji se mogu provesti u tom roku. Dio koji se i dalje financira u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost trebao bi predstavljati samostalno ulaganje u okviru plana za oporavak i otpornost. To znači da „zadržani” elementi ne bi trebali biti ograničeni na međukorake kao što je objava poziva na podnošenje ponuda. Ostatak projekta zatim bi se mogao provesti putem nacionalnih sredstava ili, ako ispunjava uvjete, drugih sredstava EU-a, u duljem roku. U nedavnom preispitivanju kohezijske politike u sredini

programskog razdoblja države članice potiču se i da utvrde takve projekte u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost prije izmjena programa kohezijske politike ⁽²⁴⁾).

- **Financijski instrumenti i programi dodjele bespovratnih sredstava**

Mehanizmom za oporavak i otpornost može se poduprijeti uspostava instrumenta kojim se neovisno upravlja kako bi se potaknula privatna ulaganja. U okviru takvih ulaganja ključne etape u planu za oporavak i otpornost obuhvatile bi (i) prijenos sredstava partneru u provedbi nakon potpisivanja provedbenog sporazuma i (ii) potpisivanje ugovora s krajnjim korisnicima za upotrebu svih prenesenih sredstava. Kako bi uvele takav financijski instrument ili program bespovratnih sredstava, države članice trebale bi utvrditi tržišni nedostatak koji nastoje otkloniti i povezanu tržišnu potražnju, osigurati da odluke o dodjeli koje donosi partner u provedbi budu neovisne o državi i da je financijsko upravljanje odvojeno od države članice, te ispitati operativnu sposobnost partnera u provedbi za uvođenje takvog instrumenta.

- **Prijenosi u fond InvestEU**

Države članice mogu prenijeti sredstva u odjeljak „države članice” programa InvestEU u iznosu do 4 % svojih ukupnih dodijeljenih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i dodatnih 6 % za mjere kojima se doprinosi ciljevima Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP). Posljednja ključna etapa u planu za oporavak i otpornost bilo bi da Odbor za ulaganja InvestEU odobri sve operacije ulaganja do 31. kolovoza 2026. S obzirom na različite faze postupka, države članice koje žele prenijeti sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost u InvestEU moraju što prije dostaviti revidirani plan za oporavak i otpornost.

- **Dokapitalizacije nacionalnih razvojnih banaka i institucija**

U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost mogu se poduprijeti dokapitalizacije nacionalnih razvojnih banaka i institucija (ili njihovih društava kćeri), posebno kako bi se poduprli projekti u skladu sa strateškim prioritetima EU-a, u mjeri u kojoj se odgovara na utvrđene potrebe tržišta i pod uvjetom da je nacionalna razvojna banka ili institucija sposobna proširiti svoju aktivnost i da je njezina politika ulaganja usklađena s ciljevima politika Mehanizma za oporavak i otpornost. Konkretno ključne etape za takvu dokapitalizaciju bile bi: (i) upis cjelokupnog dodatnog uplaćenog kapitala od strane države članice, (ii) donošenje revidirane politike ulaganja nacionalne razvojne banke ili institucije o načinu iskorištavanja povećanog vlasničkog kapitala, i (iii) prema potrebi, stupanje na snagu svih potrebnih promjena u upravljanju te u revizijskom i kontrolnom okviru institucije. Takva dokapitalizacija može uključivati proširenje mandata nacionalne razvojne banke ili institucije na aktivnosti usklađene s ciljevima Mehanizma za oporavak i otpornost i prioritetima EU-a, kao što su industrijska dekarbonizacija, energetska tranzicija, priuštivo stanovanje, pristup kapitalu ili sigurnost i obrana.

- **Doprinosi Programu za europsku obrambenu industriju (EDIP)**

Mehanizmom za oporavak i otpornost mogli bi se poduprijeti dobrovoljni nacionalni doprinosi budućem Programu za europsku obrambenu industriju (EDIP). Doprinos EDIP-u u tom bi se slučaju smatrao ulaganjem u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Posebni projekti naknadno bi se odabirali i podupirali u okviru EDIP-a u korist predmetne

⁽²⁴⁾ Vidjeti [communication-mid-term-review-2025_en.pdf](#)

države članice, a provedba bi se odvijala tijekom duljeg vremenskog razdoblja. Mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost uključivala bi ključnu etapu potpisivanja sporazuma o doprinosu i prijenosa sredstava u EDIP te bi se njome pojasnilo koje bi se vrste aktivnosti u okviru EDIP-a financirale. Kako bi ta mogućnost funkcionirala, odredbom iz Uredbe o EDIP-u morat će se osigurati da se dobrovoljni doprinosi koji se podupiru Mehanizmom za oporavak i otpornost upotrebljavaju u korist predmetne države članice. Komisija poziva suzakonodavce da takvu odredbu uvedu u Uredbu o EDIP-u tijekom trijaloa.

- **Doprinosi programima EU-a za satelitske komunikacije**

Mehanizmom za oporavak i otpornost mogu se poduprijeti doprinosi država članica razvoju komponenti Svemirskog programa Unije ili Programa Unije za sigurnu povezivost⁽²⁵⁾. Takvi doprinosi smatrali bi se ulaganjem u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Svemirski program Unije i Program Unije za sigurnu povezivost povećavaju njezinu stratešku autonomiju, tehnološku neovisnost i otpornost te doprinose sigurnosti i obrani. Konkretno, Programom Unije za sigurnu povezivost nastoji se pružiti pouzdana, sigurna i troškovno učinkovita državna satelitska povezivost. Tim se programima podupiru sigurni satelitski projekti EU-a kao što su Galileo (satelitska navigacija), GOVSATCOM ili IRIS² (satelitska komunikacija). U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost države članice mogu dati dobrovoljne doprinose takvim programima ako bi se sporazumom o doprinosu između Komisije i države članice jamčilo da će se doprinos države članice upotrijebiti u okviru tih programa u korist predmetne države članice. Mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost uključivala bi ključnu etapu potpisivanja sporazuma o doprinosu i prijenos sredstava u predmetni program.

3.3. Priprema zahtjeva za plaćanje za 2026.

Godina 2026. bit će presudna za plaćanja, s kratkim rokovima i znatnim učinkom na resurse za države članice i Komisiju. Budući da je rok za podnošenje posljednjeg zahtjeva za plaćanje 30. rujna 2026., a isplata do 31. prosinca 2026., razdoblje ocjenjivanja bit će iznimno kratko. U kombinaciji s vjerojatno velikim brojem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje će se ocjenjivati bit će nužno osigurati učinkovit i neometan postupak ocjenjivanja.

Države članice potiču se da unaprijed planiraju i osiguraju pouzdanost pravodobno dostavljenih dokaza kako bi se ograničili problemi do kojih može doći tijekom ocjenjivanja. Odluke o plaćanju moći će se donijeti u roku samo ako države članice podnesu dovoljno potpune zahtjeve za plaćanje. Ako se ne dostave dokazi o ispunjenju svih zahtjeva ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, neizbježno će doći do opoziva sredstava. Svi dokazi potrebni za dokazivanje zadovoljavajućeg ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koji su dio posljednjeg zahtjeva za plaćanje morat će se dostaviti do 30. rujna 2026. jer će ostati iznimno malo vremena za razmjenu informacija između službi Komisije i tijela država članica tijekom razdoblja ocjenjivanja posljednjih zahtjeva za plaćanje. U tom bi kontekstu dokaze trebalo neformalno proslijediti službama Komisije čim budu spremni, čak i prije službenog podnošenja zahtjeva za plaćanje. To je posebno važno za ključne etape i ciljne vrijednosti koje se ocjenjuju uzorkovanjem, pri čemu je

⁽²⁵⁾ Uredba (EU) 2023/588 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2023. o uspostavi Programa Unije za sigurnu povezivost za razdoblje 2023. – 2027.

iskustvo pokazalo da je za postizanje zadovoljavajućeg ispunjenja uvjeta potrebno više razmjena informacija između države članice i Komisije.

Države članice i Komisija također bi trebale osigurati dodjelu dostatnih sredstava za obradu podnošenja posljednjih zahtjeva za plaćanje. U većini država članica broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje će se obraditi 2026. bit će znatno veći nego u bilo kojoj prethodnoj godini. S obzirom na te iznimne okolnosti, službe Komisije koje rade na Mehanizmu za oporavak i otpornost i Instrumentu za tehničku potporu udružuju snage kako bi osigurale da su dostupna dostatna sredstva za obradu posljednjih zahtjeva za plaćanje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice potiču se da prilagode svoje resurse koliko je to potrebno i moguće kako bi osigurale da imaju administrativne kapacitete za uspješnu provedbu svojih planova za oporavak i otpornost u zakonskim rokovima. Komisija će nastaviti pomno pratiti države članice u svim koracima provedbe planova za oporavak i otpornost i podnošenja relevantnih zahtjeva za plaćanje.

4. ZAKLJUČAK

Zahvaljujući Mehanizmu za oporavak i otpornost EU je poduzeo dosad nezabilježen i učinkovit korak u zajedničkom jačanju oporavka, otpornosti i konkurentnosti svojeg gospodarstva i društva kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Suočen s jednom od najgorih kriza u svojoj povijesti, EU se brzo oporavio i uložio u održiviju i prosperitetniju budućnost za svoje građane i poduzeća. U posljednje četiri godine mnogo je postignuto unatoč ratu na kontinentu i neočekivanim energetske i trgovinske šokovima. Države članice provele su ambiciozne strukturne reforme kojima su obuhvaćeni pravosudni i mirovinski sustavi te tržišta rada, javna nabava i mnogi drugi sektori. Zahvaljujući ulaganjima koja se podupiru iz Mehanizma za oporavak i otpornost, opskrba energijom u EU-u čišća je i sigurnija, mreža javnog prijevoza snažnija i učinkovitija, građani imaju koristi od boljih javnih usluga i infrastrukture, poduzeća su digitaliziranija i konkurentnija te ostvaruju koristi od kvalificiranije radne snage.

Kako bi se ostvario puni potencijal Mehanizma za oporavak i otpornost, sada je potrebno poduzeti sve što je moguće kako bi se ubrzala provedba i osigurala potpuna isplata svih odobrenih sredstava. Sve države članice potiču se na sustavno preispitivanje svojih planova za oporavak i otpornost kako bi ih pojednostavnile, uz uvjet da i dalje ispunjavaju sve kriterije za ocjenjivanje utvrđene u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Iako se provedba ubrzava, međugeneracijska pravednost i dalje je srž instrumenta NextGenerationEU.

Od samog početka Mehanizam za oporavak i otpornost uspostavljen je kao privremeni instrument koji završava 2026. Budući da se bliži završetak provedbe, Komisija je spremna surađivati s državama članicama kako bi se osiguralo njegovo neometano i uspješno zaključenje. S obzirom na to da je za provedbu preostalo 454 dana, sada je pravi trenutak da se prione poslu i ostvare dobri rezultati.