



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.6.2025
COM(2025) 310 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

NextGenerationEU – pot do leta 2026

Za uspešen zaključek mehanizma za okrevanje in odpornost je ostalo še leto in pol, zato sta v tem sporočilu predstavljena ocena izvajanja tega edinstvenega začasnega instrumenta in pogled na njegov zaključek konec leta 2026.

V sporočilu so najprej povzeti ključni rezultati mehanizma za okrevanje in odpornost ter ocenjeno dosedanje skupno izvajanje. Nato je opozorjeno na veljavni pravni okvir in ustrezne roke, skupaj z njihovimi operativnimi posledicami, kar zadeva predložitev zahtevkov za plačilo in dokazov, postopek začasne ustavitve plačil ter revizijo načrtov za okrevanje in odpornost. Da bi lahko kljub zamudam in bližajočemu se izteku mehanizma dosegli čim boljše rezultate, so nato predstavljene smernice za države članice o tem, kako dodatno racionalizirati njihove načrte za okrevanje in odpornost, katere možnosti je treba upoštevati pri njihovi reviziji in kako vnaprej načrtovati predložitev zadnjih zahtevkov za plačilo leta 2026.

1. MEHANIZEM ZA OKREVANJE IN ODPORNOST KAŽE OPRIJEMLJIVE REZULTATE NA TERENU

1.1. Hiter odziv na pandemijo, ki ima dolgotrajne učinke na rast

Mehanizem za okrevanje in odpornost je korenito spremenil odziv Evrope na posledice pandemije COVID-19. Ko ga je Unija konec leta 2020 napovedala kot osrednji element instrumenta NextGenerationEU (NGEU), je s tem pokazala svojo zavezanost celovitemu in v prihodnost usmerjenemu ukrepanju za hitro in trajnostno okrevanje po dramatičnih posledicah pandemije. Prvi učinki so bili takojšnji: trgi in vlagatelji so se odzvali pozitivno, razmiki v donosnosti državnih obveznic so se zmanjšali, finančna stabilnost pa se je okrepila, s čimer so se stabilizirali gospodarski in socialni pogoji za državljane in podjetja EU ⁽¹⁾.

Podpora iz mehanizma za okrevanje in odpornost je spodbudila okrevanje Evrope. S predhodnim financiranjem ⁽²⁾ iz mehanizma za okrevanje in odpornost se je hitro zagotovila finančna podpora državam članicam. V nasprotju s prejšnjimi krizami, ki so povzročile močno krčenje javnih naložb v EU, so se javne naložbe po krizi zaradi COVID-19 ohranile. V letu 2025 naj bi se s 3,2 % BDP, kolikor so znašale v letu 2019, povečale na 3,8 % BDP, nato pa naj bi se leta 2026 stabilizirale ⁽³⁾. Znatno del tega povečanja je povezan z naložbami, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU. Pričakuje se, da bo učinek na rast BDP dolgotrajen. Simulacije modelov kažejo, da bi se lahko BDP EU samo z naložbami NextGenerationEU, tj. brez upoštevanja učinka reform, v letu 2026 povečal za 1,4 % ⁽⁴⁾.

Združevanje reform in naložb v okviru enega celovitega načrta je ena najučinkovitejših značilnosti mehanizma za okrevanje in odpornost. Reforme, ki so pogosto v načrtih za okrevanje in odpornost vključene v začetni fazi, so izboljšale okvirne pogoje v državah članicah in omogočile večjo učinkovitost povezanih naložb. Poleg tega

⁽¹⁾ Vmesna ocena mehanizma za okrevanje in odpornost, 2024; [Spoznanja pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost: Poslovna perspektiva – Evropska komisija](#).

⁽²⁾ Med avgustom 2021 in januarjem 2022 je bilo v okviru predhodnega financiranja izplačanih skoraj 57 milijard EUR. To je pripomoglo k ublažitvi kratkoročnih posledic krize za proračune držav članic.

⁽³⁾ Pomladanska gospodarska napoved 2025: [Evropska gospodarska napoved. Pomlad 2025](#).

⁽⁴⁾ Vmesna ocena mehanizma za okrevanje in odpornost, 2024.

mehanizem za okrevanje in odpornost spodbuja izvajanje strukturnih reform, ki so se že dolgo svetovale v specifičnih priporočilih za države v okviru evropskega semestra. Na splošno se je izvajanje specifičnih priporočil za države pospešilo, pri čemer so države članice obravnavale dolgotrajne izzive, ki odražajo tudi skupne prednostne naloge EU ⁽⁵⁾.

Mehanizem za okrevanje in odpornost se financira z doslej največjim skupnim najemanjem posojil EU. Izdaje EU imajo zelo visoko bonitetno oceno, kar državam članicam tudi omogoča prejemanje posojil mehanizma za okrevanje in odpornost pod ugodnimi pogoji v smislu obrestnih mer in dolgega trajanja. Najemanje posojil EU je zajamčeno s proračunom EU, vlagatelji ga cenijo in ustvarja veliko sredstev, denominiranih v eurih, ki so pomembna referenčna vrednost za evropske finančne trge in krepijo položaj eura na mednarodnih trgih.

1.2. Naložbe in reforme prinašajo rezultate na terenu

Podpora, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, zajema veliko različnih področij politike, kar odraža ambicijo instrumenta za doseganje strukturnih sprememb. Mehanizem za okrevanje in odpornost je prvi tako obsežen instrument, ki temelji na uspešnosti, v EU. Plačila državam članicam se izvršijo na podlagi oprijemljivega napredka pri izvajanju reform in naložb. Doseženi mejniki in cilji prinašajo konkretne koristi za državljane in podjetja na različnih področjih: od izobraževanja in zdravstvenega varstva do energije, prometne infrastrukture, poslovnega okolja, digitalnih javnih storitev, politik zaposlovanja, pravne države ali raziskav in inovacij. Cilji politike so bili ključni pri usmerjanju reform in naložb v skladu s prednostnimi nalogami EU. Načrti držav članic so presegli 20-odstotni oziroma 37-odstotni cilj za digitalne oziroma podnebne cilje. Za mehanizem za okrevanje in odpornost kot celoto znašajo ocenjeni odhodki za podnebne ukrepe približno 42 %, pri čemer nekatere države članice zelenemu prehodu EU namenjajo več kot 50 % svojega skupnega načrta.

Glede na tesno gospodarsko povezanost gospodarstev EU koristi vsakega načrta za okrevanje in odpornost močno presegajo nacionalne meje. Povečanje povpraševanja, ki ga sproži mehanizem za okrevanje in odpornost v enem sektorju, povzroči večje povpraševanje po uvoženem končnem blagu ali polizdelku iz drugih držav članic, kar koristi številnim evropskim podjetjem. Povečanje proizvodnje električnih avtomobilov v Nemčiji ali Franciji na primer koristi proizvajalcem avtomobilskih sestavnih delov v številnih drugih državah članicah. Podobno so lahko podjetja iz ene države članice vključena v ukrepe iz načrta za okrevanje in odpornost druge države. Cypski načrt za okrevanje in odpornost na primer financira gradnjo treh vodnih zbiralnikov, ki jih je proizvedlo avstrijsko podjetje, za izboljšanje vodne varnosti v Nikoziji in Larnaki (Ciper).

Učinek mehanizma za okrevanje in odpornost je opazen po vsej EU. Učinki prelivanja lahko v nekaterih državah članicah do leta 2030 več kot podvojijo neposredni učinek nacionalnih sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost ⁽⁶⁾. Italija in Španija glede na obseg svojih načrtov za okrevanje in odpornost izstopata kot glavni upravičenki v smislu pričakovane rasti BDP. Znatno povečanje BDP je napovedano

⁽⁵⁾ V obdobju izvajanja načrta za okrevanje in odpornost se je delež specifičnih priporočil za države za obdobje 2019–2020, ki so dosegla vsaj „določen napredek“, povečal z 52 % v letu 2021 na 75 % v oceni specifičnih priporočil za države za leto 2024.

⁽⁶⁾ Vir: „Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany“ (Gospodarski učinki mehanizma za okrevanje in odpornost: nova spoznanja na sektorski ravni in primer Nemčije), Michels et al., (2025).

tudi za Grčijo, Poljsko, Portugalsko in Romunijo, predvsem zaradi neposrednih učinkov njihovih nacionalnih načrtov, in sicer takojšnjega povečanja proizvodnje in zaposlovanja v industrijah, ki prejmejo sredstva, skupaj s povečanim povpraševanjem po vložkih s strani domačih dobaviteljev. Tretja največja upravičenka mehanizma za okrevanje in odpornost je Nemčija, večinoma zaradi prelivanja iz načrtov drugih držav članic. V Nemčiji, Avstriji in na Danskem je zaradi učinka prelivanja neposredni učinek njihovih načrtov za okrevanje in odpornost več kot podvojen, na Nizozemskem, Irskem in v Luksemburgu pa potrojen. Tudi Belgija, Finska in Švedska imajo precejšnje koristi, saj je zaradi učinkov prelivanja neposredni učinek skoraj podvojen. V Franciji učinki prelivanja povečujejo neposredni učinek za polovico nacionalnih sredstev. Države EU, ki so močno povezane v enotni trg, beležijo največje učinke prelivanja na BDP. Največje koristi prelivanja glede na BDP je mogoče opaziti na Slovaškem, v Sloveniji in na Češkem zaradi njihove tesne povezanosti z vrednostnimi verigami EU.

Mehanizem za okrevanje in odpornost prinaša učinek, kjer je to pomembno



33,4 milijona MW ur na leto prihranjenih pri porabi primarne energije (več kot je letna poraba električne energije na Danskem)



110 655 MW nameščene dodatne operativne zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov (to je skoraj 20 % nameščene zmogljivosti za proizvodnjo sončne in vetrne energije v letu 2024)



16,2 milijona dodatnih stanovanj z dostopom do zelo visokozmogljivih internetnih omrežij



1,2 milijona podjetij, podprtih pri razvoju digitalnih produktov, storitev in procesov



29 milijonov udeležencev v programih izobraževanja in usposabljanja, ki prejemajo sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost



1,6 milijarde uporabnikov novih in nadgrajenih javnih digitalnih storitev

Slika 1: Učinek mehanizma za okrevanje in odpornost na terenu ⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ Podatki veljajo za 31. december 2024. Vir: [skupni kazalniki](#) in [tematske analize](#). Za letno porabo električne energije na Danskem glej [podatke Eurostata o dobavi, pretvorbi in porabi električne energije v letu 2023](#). Za nameščeno zmogljivost vetrne in sončne energije glej [Vetrna energija v Evropi: statistični podatki za leto 2024 in obeti za obdobje 2025–2030 | WindEurope](#) in [Tržne napovedi za sončno energijo v EU za obdobje 2024–2028 – SolarPower Europe](#).

Mehanizem za okrevanje in odpornost poganja strukturne spremembe ⁽⁸⁾

Številne reforme, vključene v načrte za okrevanje in odpornost, vodijo k strukturnim izboljšavam v gospodarstvih in družbah držav članic.

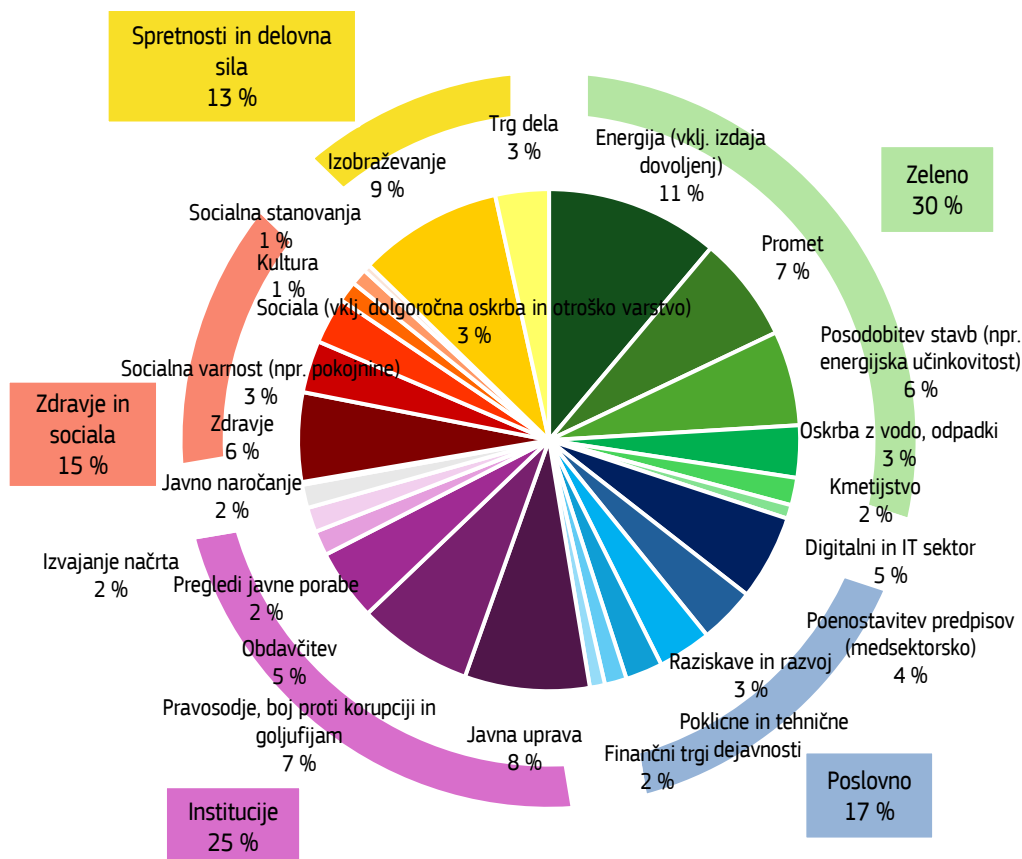
Četrtna reform mehanizma za okrevanje in odpornost izboljšuje kakovost institucij, ki so ključni steber dolgoročne rasti. Cilj teh ukrepov je posodobiti javno upravo, optimizirati davčne sisteme, izboljšati javno naročanje ter okrepiti pravosodne okvire, okvire za boj proti goljufijam in protikorupcijske okvire.

17 % reform mehanizma za okrevanje in odpornost je osredotočenih na izboljšanje poslovnega okolja. To vključuje reforme, ki poenostavljajo predpise, podpirajo raziskave in razvoj, krepijo delovanje finančnih trgov in lajšajo digitalizacijo podjetij.

Številne reforme so namenjene tudi izboljšanju znanj in spretnosti ter rezultatov na trgu dela. Te vključujejo reforme za okrepitev izobraževalnih sistemov, izboljšanje delovanja trga dela ter izboljšanje vzdržnosti sistemov socialne varnosti in pokojninskih sistemov.

Približno dve tretjini teh reform sta že bili izvedeni, kar je ustvarilo ustrezne okvirne pogoje za povezane naložbe.

(Vir: analiza Komisije, nacionalni načrti za okrevanje in odpornost.)



Slika 2: Skupna porazdelitev reform po ključnih področjih politike v % skupnega števila reform (skupaj = 1 131) ⁽⁹⁾

2. ZA IZVEDBO OSTAJA NA VOLJO MALO ČASA

2.1. V številnih državah članicah je treba pospešiti izvajanje

Mehanizem za okrevanje in odpornost je začasen instrument, ki traja do konca leta 2026, da bi državam članicam pomagal pri okrevanju po krizi zaradi COVID-19 in povečanju odpornosti njihovih gospodarstev. Strogi roki mehanizma odražajo njegovo začasno naravo in namen, da podpre okrevanje po pandemiji COVID-19, kar je podlaga za njegov razdelitveni ključ. Ti roki so zagotovili močno spodbudo za hitro izvajanje reform in naložb iz načrtov za okrevanje in odpornost v skladu s ciljem mehanizma, da se spodbudi hitro gospodarsko in socialno okrevanje ⁽¹⁰⁾.

Na splošno so bila izvajanje in izplačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost hitra, zlasti za nepovratno podporo. To poleg hitrega zagotavljanja predhodnega financiranja odraža tudi hitrost izvajanja reform in naložb. Do konca maja 2025 so izplačila dosegla 315 milijard EUR (49 % skupnega zneska) za doseženih 2 218 mejnikov in ciljev, ki se nanašajo na 1 145 reform in 1 073 naložb. V relativnem smislu je bilo državam članicam izplačanih 57 % skupne nepovratne podpore in 38 % skupne podpore v obliki posojila. Slednje odraža tudi, da so države članice pri oblikovanju prvotnih načrtov za okrevanje in odpornost dale prednost nepovratnim sredstvom pred izplačili posojil, velik del podpore v obliki posojila pa je bil dodan šele leta 2023 s poglavji REPowerEU ⁽¹¹⁾. Komisija je ocenila, da je izpolnjenih več kot 31 % vseh mejnikov in ciljev, države članice pa so sporočile, da jih je doseženih dodatnih 21 %.

Toda čeprav je bil dosežen znaten napredek in so se na terenu uresničile številne zgodbe o uspehu, je treba izvajanje v večini držav članic pospešiti. V naslednjem letu in pol bo za izplačilo ostalo še približno 335 milijard EUR (približno 154 milijard EUR v obliki nepovratnih sredstev in 180 milijard EUR v obliki posojil). V preostalem času morajo države članice v oceno predložiti še več kot 4 300 mejnikov in ciljev (od 7 105).

Že od samega začetka je bilo jasno, da bo izvesti vse projekte, financirane iz mehanizma za okrevanje in odpornost, izziv glede na obseg financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost v primerjavi z velikostjo gospodarstev glavnih držav prejemnic in zneskom obstoječega financiranja EU. Sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost tudi dopolnjujejo druga sredstva EU in dodeljena sredstva iz tega mehanizma predstavljajo znaten delež BDP v številnih državah članicah, in sicer 16 % v Grčiji, 13 % na Hrvaškem in 11 % v Španiji ⁽¹²⁾. Čeprav so se upravne zmogljivosti v

⁽⁸⁾ Za več informacij o ukrepih, podprtih z mehanizmom za okrevanje in odpornost, na številnih različnih področjih politike, glej [tematske analize](#), objavljene v preglednici kazalnikov mehanizma za okrevanje in odpornost.

⁽⁹⁾ Ta razvrstitev temelji na klasifikaciji kod NACE in upošteva vidik gospodarskega sektorja. Več podrobnosti o metodologiji je na voljo v ustreznem dokumentu za razpravo: [Michels et al., \(2025\). Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany, dokument za razpravo 221, GD ECFIN.](#)

⁽¹⁰⁾ Vmesna ocena mehanizma za okrevanje in odpornost, 2024.

⁽¹¹⁾ Za 125 milijard EUR (ali 43 %) od skupne podpore v obliki posojila, za katero so trenutno prevzete obveznosti (291 milijard EUR), je bilo zaprosenih in obveznosti zanje prevzete šele med revizijami načrtov za okrevanje in odpornost leta 2023. V skladu s tem so bili z njimi povezani mejniki, cilji in plačila določeni predvsem za drugo polovico obdobja mehanizma za okrevanje in odpornost.

⁽¹²⁾ Izračunano kot delež BDP za leto 2024. Večina držav članic upravičenk je po krizi zaradi COVID-19 močno okrevala, tudi zahvaljujoč mehanizmu za okrevanje in odpornost. S tem so se zmanjšali deleži

številnih državah članicah ves čas izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost krepile, tudi z ukrepi iz načrtov, nekatere omejitve ostajajo (na primer na področju izdajanja dovoljenj, kjer bi bilo treba hitro odpraviti ozka grla). Poleg tega je za opredelitev specifičnih naložbenih projektov potreben čas.

V času izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost je bilo tudi več kriz. Neizzvana vojna agresija Rusije proti Ukrajini in posledična energetska kriza, visoka inflacija, ozka grla v dobavnih verigah in nekatere nesreče, povezane s podnebjem, so ogrozili izvajanje ukrepov mehanizma za okrevanje in odpornost ali povzročili zamude. Z vključitvijo poglavij REPowerEU v večino načrtov za okrevanje in odpornost v drugi polovici leta 2023 so bila skupaj z zahtevki za dodatna posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost zagotovljena nova sredstva za nove prednostne ukrepe, porabljen pa je bila tudi znatna upravna zmogljivost v državah članicah, kar je začasno preusmerilo osredotočenost z izvajanja. Čeprav se je izvajanje v prvi polovici leta 2024 znatno pospešilo ⁽¹³⁾, kar je pripomoglo tudi k pospešitvi izplačil, je znesek financiranja, ki ga je treba izplačati do konca leta 2026, še vedno znaten.

Na hitrost izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost bi lahko vplivalo tudi upravno breme. Države članice so v vmesni oceni mehanizma za okrevanje in odpornost menile, da so izvedbeni sklepi Sveta preveč podrobni. Pravno zavezujoča narava vsakega elementa, ki ga vsebujejo, vključno z opisom ukrepa, je bila okrepljena z dobesedno razlago Evropskega računskega sodišča. Po mnenju nekaterih držav članic je to povzročilo večje upravno breme pri izvajanju mehanizma, kot je bilo pričakovano, in zamude pri izvajanju.

Zamude pri izvajanju se odražajo v nedavni upočasnitvi izplačil. Kljub izboljšanju med drugo polovico leta 2023 in letom 2024 so se izplačila v prvi polovici leta 2025 močno upočasnila. Medtem ko je bilo v drugi polovici leta 2024 izplačanih 66 milijard EUR, je bilo v prvih petih mesecih leta 2025, torej v času, ko bi bila zaradi hitrega približevanja rokov za leto 2026 potrebna nadaljnja pospešitev, izplačanih le 9,5 milijarde EUR.

Da bi se mehanizem za okrevanje in odpornost v celoti izvedel in izkoristil, je treba znatno pospešiti izvajanje v državah članicah. Trenutna hitrost izvajanja ne zadostuje za zagotovitev dokončanja vseh mejnikov in ciljev do avgusta 2026 ter izplačila celotne dodelitve iz mehanizma za okrevanje in odpornost do zaključka mehanizma leta 2026.

2.2. Zamude pri izvajanju povzročajo stroške za Evropsko unijo

Zaradi zamud pri izvajanju se je profil izvajanja, kjer je že obstajal zamik v zadnji del obdobja, še poslabšal, kar pomeni finančne stroške za proračun EU. Zaradi velikih zneskov financiranja, potrebnih za zadnje leto izvajanja, mora Komisija veliko vnaprej načrtovati svoje operacije najemanja posojil na kapitalskih trgih. To je zlasti pomembno za najemanje posojil v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost zaradi znatnega obsega programa in roka za izplačila do konca leta 2026. Komisija si je od začetka izvajanja mehanizma izposodila sredstva za mehanizem za okrevanje in odpornost na podlagi predvidene časovnice zahtevkov držav članic za plačilo v obdobju 6 do 12 mesecev in ji je uspelo sprostiti sredstva takoj po odobritvi izplačil. Vendar so bili zahtevki za plačilo pogosto predloženi in dokončani z zamudami glede na načrtovano časovnico, zlasti

BDP za leto 2024 v primerjavi z dodeljenimi sredstvi v smislu BDP za leto 2020, ki je bilo referenčno leto, ko je bil leta 2021 vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost.

⁽¹³⁾ Glej [letno poročilo](#) o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost, 2024.

kadar so države članice hkrati predložile ciljno usmerjene revizije svojih načrtov za okrevanje in odpornost.

V prvi polovici leta 2025 sta se zgodila dva dogodka, zaradi katerih je upravljanje likvidnosti zahtevnejše. Prvič, kot je navedeno zgoraj, so izplačila znatno upadla pod zneske, napovedane na podlagi navedb držav članic, kar je povzročilo nepričakovano kopičenje velikih stanj denarnih sredstev EU v daljšem časovnem obdobju. Drugič, spremembe v okolju obrestnih mer pomenijo, da začenjajo stanja denarnih sredstev kljub aktivnemu zakladniškemu upravljanju likvidnosti s strani Komisije povzročati neto likvidnostne stroške za proračun EU in upravičence do posojil, dokler izplačila niso odobrena. Komisija bo glede na koncentracijo pričakovanih izplačil v zadnji fazi mehanizma za okrevanje in odpornost še naprej uporabljala vse možnosti financiranja za zagotovitev, da lahko še naprej izvaja plačila po potrebi.

2.3. Načrtovanje zaključka mehanizma za okrevanje in odpornost

Za mehanizem za okrevanje in odpornost veljajo strogi izvedbeni roki v skladu z njegovo naravo instrumenta začasne podpore, vzpostavljenega v odziv na krizo zaradi COVID-19. Mehanizem za okrevanje in odpornost je bil kot namenski instrument, namenjen odpravljanju negativnih učinkov in posledic krize zaradi COVID-19 v Uniji in podprt z izrednimi in začasnimi dodatnimi sredstvi iz sklepa o virih lastnih sredstev ⁽¹⁴⁾, vzpostavljen z zelo strogimi roki, ki so določeni v uredbi o Instrumentu Evropske unije za okrevanje ⁽¹⁵⁾, uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ⁽¹⁶⁾ ter sklepu o virih lastnih sredstev in od katerih ni mogoče odstopati.

Države članice imajo na voljo še 454 dni za izvedbo reform in naložb, vključenih v njihove načrte za okrevanje in odpornost. Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter sprejeti izvedbeni sklepi Sveta določajo, da morajo biti vsi mejniki in cilji za izvajanje reform in naložb doseženi do 31. avgusta 2026 ⁽¹⁷⁾. V skladu z navedenimi določbami pri oceni zahtevkov za plačilo ni mogoče upoštevati nobenega ukrepa za izpolnitev mejnikov in ciljev, sprejetega po 31. avgustu 2026. To velja tudi za ukrepe, sprejete za zagotovitev zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev, zajetih v sklepih o začasni ustavitvi, sprejetih pred 31. avgustom 2026, in preprečuje začetek novih postopkov začasne ustavitve po tem datumu. Poleg tega to pomeni, da po 31. avgustu 2026 ni možnosti za sprejetje sprememb načrtov za okrevanje in odpornost. Vse zahtevke za plačilo, vključno z izjavami o upravljanju, povzetki opravljenih revizij ⁽¹⁸⁾ in vsemi dokazi, potrebnimi za njihovo oceno, je treba predložiti do 30. septembra 2026 ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU, Euratom (UL L 424, 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>).

⁽¹⁵⁾ Uredba Sveta (EU) 2020/2094 z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 (UL L 433I, 22.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>).

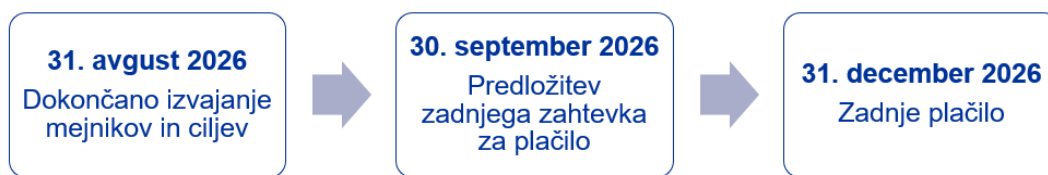
⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

⁽¹⁷⁾ Člena 18 in 20 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter člen 2(4) zadevnih izvedbenih sklepov Sveta.

⁽¹⁸⁾ V skladu s členom 22(c) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁽¹⁹⁾ Člen 6 sporazumov o financiranju v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter člen 7 posojilnih pogodb v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

Komisija bo nato ocenila zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev, vključenih v zadnje zahteve za plačilo, v skladu z okvirom za ocenjevanje mejnikov in ciljev na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, objavljenim 21. februarja 2023 ⁽²⁰⁾. Vsa plačila morajo biti izvršena do 31. decembra 2026 ⁽²¹⁾.



Slika 3: Časovnica zaključka mehanizma za okrevanje in odpornost.

3. SMERNICE ZA DRŽAVE ČLANICE PROTI LETU 2026

Glede na zamude pri izvajanju in bližajoče se roke mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2026 so v tem oddelku predstavljene smernice državam članicam o tem, kako dodatno racionalizirati načrte za okrevanje in odpornost, katere možnosti je treba upoštevati pri njihovi reviziji in kako vnaprej načrtovati predložitev zadnjih zahtevkov za plačilo leta 2026 ⁽²²⁾.

Vsi revidirani načrti za okrevanje in odpornost morajo še naprej izpolnjevati vsa merila za ocenjevanje iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Namen tega je zagotoviti, da načrti še naprej podpirajo države članice pri obravnavanju njihovih specifičnih potreb, da se vsaj sredstva, zahtevana na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, dodelijo zelenemu in digitalnemu prehodu, da se spoštuje načelo, da se ne škoduje bistveno, in da se zaščitijo finančni interesi Unije. V zvezi s tem bi morale države članice pregledati tudi stanje izvajanja svojih projektov s pozitivnim podnebnim koeficientom in zagotoviti, da je njihovo poročanje Komisiji posodobljeno ⁽²³⁾.

3.1. Racionalizacija načrtov za okrevanje in odpornost

Države članice bi morale čim prej celovito pregledati svoje načrte za okrevanje in odpornost, da bi zagotovile, da se lahko do roka 31. avgusta 2026 dosežejo vsi mejniki in cilji. V načrtih bi morali ostati samo ukrepi, ki bodo zagotovo v celoti izvedeni do tega roka. Ukrepe, za katere tega ni mogoče zagotoviti, bi bilo treba odpraviti, da bi se izognili

⁽²⁰⁾ Priloga I k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih – Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU (COM(2023) 99 final z dne 21. februarja 2023).

⁽²¹⁾ Člen 24 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, *glej* tudi člen 3(9) Uredbe Sveta (EU) 2020/2094 z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 in tam navedene izjeme.

⁽²²⁾ Smernice v tem oddelku bodo dopolnjene z dodatnimi tehničnimi smernicami za države članice o „zaključku“ mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija bo pri pripravi na konec mehanizma za okrevanje in odpornost zagotovila podrobne smernice o vseh operativnih vidikih, povezanih z zaključkom mehanizma, vključno z obračunom predhodnega financiranja, poročanjem in zaščito finančnih interesov Unije.

⁽²³⁾ Poročanje o izvajanju teh ukrepov zaostaja. Glede na to, da se Komisija pri izdaji zelenih obveznic NextGenerationEU opira na podatke o zelenih odhodkih, ki jih sporočijo države članice, bi morale te hitro poročati o zadevnih nastalih odhodkih in zagotoviti pravočasno poročanje v prihodnje.

sprostitvi velikih zneskov sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Prednost bi bilo treba dati zavarovanju dodelitve nepovratnih sredstev. Da bi ostalo dovolj časa za izvedbo vseh mejnikov in ciljev ter oceno vseh zahtevkov za plačilo, Komisija države članice poziva, naj take revizije načrtov izvedejo čim prej, v vsakem primeru pa do konca leta 2025. Če take revizije ne bodo izvedene, se bo povečalo tveganje, da ukrepi mehanizma za okrevanje in odpornost ne bodo izvedeni in s tem tveganje, da bodo sredstva v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost sproščena.

Te zadnje revizije načrtov bi bilo treba uporabiti tudi za pregled besedila ukrepov, mejnikov in ciljev, da se zagotovi, da so osredotočeni le na bistvene elemente. Cilji bi morali biti olajšati izvajanje in ocenjevanje izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost ter zmanjšati upravno breme, hkrati pa ohraniti ambicije načrta in še naprej izpolnjevati zahteve iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Prvič, Komisija bo na zahtevo držav članic Svetu predlagala, naj iz izvedbenih sklepov Sveta odstrani vse dvomne ali nejasne ubeseditve oziroma vse specifikacije, ki presegajo zahteve, potrebne za dokazovanje izvedbe ukrepa. Drugič, države članice bi morale ponovno premisliti o vključitvi manjših reform, ki ne prispevajo k obravnavanju specifičnih priporočil za države, v svoje načrte za okrevanje in odpornost. Tretjič, glede na hitro bližajoči se rok za dokončanje ukrepov, bi bilo treba po potrebi odpraviti vmesne mejnike in cilje, da bi se osredotočili na končne izloške. Četrto, države članice se spodbuja, naj po možnosti spremenijo svoje načrte, da bi vse že dosežene mejnike in cilje vključile že v zahtevke za plačilo v letu 2025 ter tako zmanjšale obseg zahtevkov za plačilo v letu 2026. Države članice bi morale pri racionalizaciji svojih načrtov za okrevanje in odpornost zagotoviti, da so še naprej izpolnjena vsa merila za ocenjevanje iz mehanizma za okrevanje in odpornost, vključno s tem, da načrti še naprej obravnavajo vsa ustrezna specifična priporočila za države ali njihov pomemben del, dodeljujejo zadostna sredstva za zeleni in digitalni prehod, spoštujejo načelo, da se ne škoduje bistveno, ter zagotavljajo zaščito finančnih interesov Unije, kot se po potrebi odraža v revizijskih in kontrolnih mejnikih. Ohraniti bi bilo treba ambicije reform na področju pravne države. Komisija bo sodelovala z državami članicami, da bi pomagala pri tej racionalizaciji ter tako zagotovila enako obravnavo in skladnost med načrti. Komisija bo dvostransko in večstransko razpravljala z državami članicami ter zagotovila konkretne primere, kako racionalizirati in poenostaviti načrte, ter z njimi razpravljala o tem, ali bi lahko države članice poleg možnosti, ki so navedene v nadaljevanju, uporabile še dodatne, zlasti tiste, ki bi prispevale k dobro opredeljenim projektom, ki služijo digitalnim prednostnim nalogam, kot so umetna inteligenca (gigatovarne, tovarne umetne inteligence), kabli in čipi, ter k prednostnim nalogam na področju raziskav in inovacij.

3.2. Možnosti pri spremembi načrtov za okrevanje in odpornost

Države članice se spodbuja, naj pri spreminjanju svojih načrtov za okrevanje in odpornost preučijo vse razpoložljive možnosti za zaščito dodeljenih sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost, zlasti za komponento nepovratne podpore, hkrati pa zagotovijo, da podprte reforme in naložbe še naprej zagotavljajo visoko raven smotnosti v skladu s prednostnimi nalogami EU. Za nove naložbe bi bilo treba zlahka dokazati, da so skladne z ustreznimi pravnimi zahtevami. V ta namen se lahko preučijo naslednje možnosti:

- **Razširitev obstoječih ukrepov**

Države članice bi morale razmisliti o možnosti razširitve ukrepov v primerih, ko izvajanje poteka dobro, na podlagi dokazanega ali verjetnega povpraševanja. To bi lahko

vključevalo naložbe, za katere bi se lahko povečalo izvajanje, ali ukrepe z že ugotovljeno presežno uspešnostjo.

- **Zmanjšanje načrtov s presežki ali zmanjšanje sredstev za posojila**

Če so skupni ocenjeni stroški načrta za okrevanje in odpornost višji od dodeljenih finančnih sredstev, se lahko ukrepi, podprti z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki niso več izvedljivi, odpravijo brez nadomestitve, in sicer za znesek do presežka. V tem primeru to ne bo vplivalo na skupno nepovratno podporo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

Če morajo države članice, ki prejemajo podporo v obliki posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, odpraviti projekte, financirane z nepovratnimi sredstvi, lahko v oddelek z nepovratno podporo prenesejo ukrepe, financirane s posojili. To bi omogočilo zaščito zneska nepovratnih sredstev, hkrati pa zmanjšalo del podpore v obliki posojila, razen če bi te ukrepe nadomestile z novimi ali razširjenimi ukrepi, financiranimi s posojili.

Poleg tega številne naložbe mehanizma za okrevanje in odpornost, ki se financirajo s posojili, temeljijo na povpraševanju, ki ga morda ni toliko, kot je bilo prvotno predvideno. Ti ukrepi se torej lahko zmanjšajo, da bi ustrezali dejanskemu povpraševanju, pri čemer se uporabi le znesek posojila, ki je potreben.

- **Razdelitev projektov mehanizma za okrevanje in odpornost za nadaljevanje izvajanja z nacionalnimi sredstvi ali drugimi sredstvi EU**

Projekti, ki jih do avgusta 2026 ni več mogoče izvesti, se lahko zmanjšajo tako, da se ohranijo le elementi, ki se financirajo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in se lahko izvedejo v tem časovnem okviru. Del, ki se še naprej financira v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, bi moral pomeniti samostojno naložbo v načrtu za okrevanje in odpornost. To pomeni, da „ohranjeni“ elementi ne bi smeli biti omejeni na vmesne korake, kot je objava javnega razpisa. Preostali del projekta bi se nato lahko izvajal z nacionalnimi sredstvi ali, če je upravičen, drugimi sredstvi EU v daljšem časovnem okviru. Nedavni vmesni pregled kohezijske politike države članice tudi spodbuja, naj take projekte mehanizma za okrevanje in odpornost opredelijo pred spremembami programov kohezijske politike ⁽²⁴⁾.

- **Finančni instrumenti in sheme nepovratnih sredstev**

Mehanizem za okrevanje in odpornost lahko podpre vzpostavitev neodvisno upravljanega instrumenta za spodbujanje zasebnih naložb. V okviru takih naložb bi mejniki v načrtu za okrevanje in odpornost zajemali (i) prenos sredstev na izvajalskega partnerja ob podpisu sporazuma o izvajanju in (ii) podpis pogodb s končnimi upravičenci za uporabo vseh prenesenih sredstev. Za uvedbo takega finančnega instrumenta ali sheme nepovratnih sredstev bi morale države članice ugotoviti nedelovanje trga, ki ga želijo odpraviti, in s tem povezano povpraševanje na trgu, zagotoviti, da so odločitve izvajalskega partnerja o dodelitvi neodvisne od vlade in da je finančno poslovanje ločeno od države članice, ter preučiti operativno zmogljivost izvajalskega partnerja za izvedbo takega instrumenta.

⁽²⁴⁾ Glej [sporočilo o vmesnem pregledu 2025](#).

- **Prerazporeditve v InvestEU**

Države članice lahko prerazporedijo sredstva v oddelek InvestEU za države članice v višini do 4 % svojih skupnih dodeljenih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter dodatnih 6 % za ukrepe, ki prispevajo k ciljem platforme za strateške tehnologije za Evropo (STEP). Zadnji mejnik v načrtu za okrevanje in odpornost bi bila odobritev vseh naložbenih operacij s strani naložbenega odbora InvestEU do 31. avgusta 2026. Glede na različne korake postopka morajo države članice, ki želijo sredstva mehanizma za okrevanje in odpornost prerazporediti v InvestEU, čim prej predložiti revidiran načrt za okrevanje in odpornost.

- **Kapitalske injekcije v nacionalne spodbujevalne banke in institucije**

Mehanizem za okrevanje in odpornost lahko podpira kapitalske injekcije v nacionalne spodbujevalne banke in institucije (ali njihove odvisne družbe), zlasti za podporo projektom v skladu s strateškimi prednostnimi nalogami EU, če te obravnavajo opredeljene potrebe trga in če ima nacionalna spodbujevalna banka ali institucija zmogljivosti za razširitev svoje dejavnosti ter če je njena naložbena politika usklajena s cilji politike mehanizma za okrevanje in odpornost. Specifični mejniki za tako kapitalsko injekcijo bi bili: (i) vpis celotnega dodatnega vplačanega kapitala s strani države članice, (ii) sprejetje revidirane naložbene politike nacionalne spodbujevalne banke ali institucije zaradi upoštevanja načina uporabe povečanega lastniškega kapitala in (iii) po potrebi začetek veljavnosti vseh potrebnih sprememb upravljanja ter revizijskega in kontrolnega okvira institucije. Taka kapitalska injekcija lahko vključuje razširitev pooblastil nacionalne spodbujevalne banke ali institucije na dejavnosti, usklajene s cilji mehanizma za okrevanje in odpornost ter prednostnimi nalogami EU, kot so razogljčenje industrije, energetski prehod, cenovno dostopna stanovanja, dostop do kapitala ali varnost in obramba.

- **Prispevki za program za evropsko obrambno industrijo (EDIP)**

Mehanizem za okrevanje in odpornost bi lahko podprl prostovoljne nacionalne prispevke za prihodnji program za evropsko obrambno industrijo (EDIP). Prispevek za EDIP bi se v takem primeru štel za naložbo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Nato bi bili izbrani in podprti specifični projekti v okviru EDIP v korist zadevne države članice, izvajanje pa bi potekalo v daljšem časovnem obdobju. Ukrep v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost bi vključeval mejnik podpisa sporazuma o prispevku in prerazporeditev sredstev v EDIP ter bi pojasnil, katere vrste dejavnosti v okviru EDIP bi se financirale. Za uresničitev te možnosti bo treba z določbo v uredbi o EDIP zagotoviti, da se prostovoljni prispevki, podprti z mehanizmom za okrevanje in odpornost, uporabijo v korist zadevne države članice. Komisija zakonodajalca poziva, naj to določbo vključita v uredbi o EDIP med trialogi.

- **Prispevki za programe EU za satelitske komunikacije**

Mehanizem za okrevanje in odpornost lahko podpira prispevke držav članic za razvoj komponent vesoljskega programa Unije ali Programa Unije za varno povezljivost⁽²⁵⁾. Taki prispevki bi se šteli za naložbo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Vesoljski program Unije in Program Unije za varno povezljivost krepiata strateško avtonomijo, tehnološko neodvisnost in odpornost Unije ter prispevata k varnosti in

(²⁵) Uredba (EU) 2023/588 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2023 o vzpostavitvi Programa Unije za varno povezljivost za obdobje 2023–2027.

obrambi. Cilj Programa Unije za varno povezljivost je tudi zlasti zagotoviti zanesljivo, varno in stroškovno učinkovito vladno satelitsko povezljivost. Ta programa podpirata projekte EU za satelitsko varnost, kot so Galileo (satelitska navigacija), GOVSATCOM ali IRIS² (satelitska komunikacija). V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost lahko države članice zagotovijo prostovoljne prispevke za take programe, kjer bi sporazum o prispevku med Komisijo in državo članico jamčil, da se bo prispevek države članice v okviru teh programov uporabil v korist zadevne države članice. Ukrep v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost bi vključeval mejnik podpisa sporazuma o prispevku in prerazporeditev sredstev v zadevni program.

3.3. Priprava na zahteve za plačilo za leto 2026

Leto 2026 bo ključno za plačila, s kratkimi roki in znatnim učinkom na sredstva tako za države članice kot za Komisijo. Ker je rok za predložitev zadnjega zahtevka za plačilo 30. september 2026, rok za zadnje izplačilo pa 31. december 2026, bo ocenjevalno obdobje izjemno kratko. Glede na hkrati verjetno veliko število mejnikov in ciljev, ki jih bo treba oceniti, bo ključno zagotoviti učinkovit in nemoten postopek ocenjevanja.

Države članice se spodbuja, naj načrtujejo vnaprej in zagotovijo zanesljivost pravočasno predloženih dokazov, da bi omejile pojavljanje težav med ocenjevanjem. Sprejetje odločitev o plačilu v roku bo mogoče le, če bodo države članice predložile dovolj popolne zahteve za plačilo. Če ne bodo predloženi dokazi o izpolnjevanju vseh zahtev iz mejnikov in ciljev, bo neizogibno prišlo do sprostitev sredstev. Vse potrebne dokaze o zadovoljivem izpolnjevanju mejnikov in ciljev, ki so del zadnjega zahtevka za plačilo, bo treba predložiti do 30. septembra 2026, saj bo v obdobju ocenjevanja zadnjih zahtevkov za plačilo izjemno malo časa za izmenjave med službami Komisije in organi držav članic. V zvezi s tem bi bilo treba dokaze neformalno posredovati službam Komisije takoj, ko so pripravljeni, celo še pred uradno predložitvijo zahtevkov za plačilo. To je zlasti pomembno v primeru mejnikov in ciljev, ki se ocenjujejo z vzorčenjem, pri katerih so izkušnje pokazale, da je za ugotovitev zadovoljivega izpolnjevanja potrebnih več izmenjav med državo članico in Komisijo.

Države članice in Komisija bi morale tudi zagotoviti, da se za obdelavo zadnjih predloženih zahtevkov za plačilo dodelijo zadostni viri. V večini držav članic bo število mejnikov in ciljev, ki jih bo treba obdelati v letu 2026, znatno večje kot v katerem koli prejšnjem letu. Glede na te izjemne okoliščine službe Komisije, ki se ukvarjajo z mehanizmom za okrevanje in odpornost ter Instrumentom za tehnično podporo, združujejo moči, da bi zagotovile dovolj razpoložljivih virov za obdelavo zadnjih zahtevkov za plačilo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Države članice se spodbuja, naj svoje vire prilagodijo, kot je to potrebno in mogoče, da zagotovijo upravno zmogljivost, ki bo omogočila uspešno izvajanje njihovih načrtov za okrevanje in odpornost v skladu z zakonskimi roki. Komisija bo še naprej pozorno spremljala države članice pri vseh korakih za izvajanje njihovih načrtov za okrevanje in odpornost ter predložitve ustreznih zahtevkov za plačilo.

4. ZAKLJUČEK

EU je z mehanizmom za okrevanje in odpornost v odziv na pandemijo COVID-19 sprejela doslej največji in učinkovit ukrep za skupno krepitev okrevanja, odpornosti in konkurenčnosti svojega gospodarstva in družbe. Soočena z eno najhujših kriz v svoji zgodovini se je hitro pobrala, hkrati pa vlagala v bolj trajnostno in uspešno prihodnost za

svoje državljane in podjetja. V zadnjih štirih letih je bilo kljub vojni na celini ter nepričakovanim energetske in trgovinski pretresom veliko doseženega. Države članice so izvedle ambiciozne strukturne reforme, ki zajemajo pravosodne in pokojninske sisteme ter trge dela, javno naročanje in številne druge sektorje. Zahvaljujoč naložbam, podprtim z mehanizmom za okrevanje in odpornost, je oskrba EU z energijo čistejša in varnejša, omrežje javnega prevoza je močnejše in učinkovitejše, državljanom koristijo boljše javne storitve in infrastruktura, podjetja pa so bolj digitalizirana in konkurenčna ter imajo na voljo bolj usposobljeno delovno silo.

Da bi lahko mehanizem za okrevanje in odpornost v celoti dosegel svoj potencial, je treba zdaj vse napore usmeriti v pospešitev izvajanja in zagotovitev polnega izplačila vseh dodeljenih sredstev. Vse države članice se spodbuja, naj sistematično pregledajo svoje načrte za okrevanje in odpornost, da bi jih racionalizirale in poenostavile, hkrati pa zagotovile, da še naprej izpolnjujejo vsa merila za ocenjevanje iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. V času pospešenega izvajanja je v jedru instrumenta NextGenerationEU še vedno medgeneracijska pravičnost.

Mehanizem za okrevanje in odpornost je bil od samega začetka vzpostavljen kot začasni instrument, ki se konča leta 2026. Ker se bliža konec tega instrumenta, je Komisija pripravljena sodelovati z državami članicami, da bi zagotovila njegov nemoten in uspešen zaključek. Za izvedbo je ostalo še 454 dni, zato je zdaj čas za ukrepanje in zagotovitev rezultatov.