

## III

*(Akty przygotowawcze)*

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

**OPINIA nr 6/2020***(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)***w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final)***(2020/C 350/01)***SPIS TREŚCI**

	Punkt	Strona
Streszczenie	I-V	3
Wstęp	1-6	3
Uwagi ogólne – koncepcja Instrumentu	7-23	5
Cele i koordynacja różnych źródeł finansowania	7-14	5
Adekwatność zaproponowanej kwoty pomocy	15-18	7
Mechanizmy kontroli i zarządzania	19-23	9
Wkład finansowy i proces ustalania przydziałów	24-36	10
Maksymalny wkład finansowy	24-30	10
Przydział wkładu finansowego	31-33	13
Operacje pożyczkowe	34-36	15
Plany odbudowy i zwiększania odporności	37-46	15
Opracowywanie i przyjęcie planów odbudowy i zwiększania odporności	37-41	15
Ocena planów odbudowy i zwiększania odporności	42-44	18
Powiązanie z europejskim semestrem	45-46	18
Przepisy finansowe	47-50	19
Proces podejmowania decyzji w sprawie wniosków o płatność	47-50	19
Sprawozdawczość, monitorowanie i ocena	51-59	20
Sprawozdania składane Komisji przez państwa członkowskie	51-52	20
Monitorowanie i pomiar wyników	53-57	20
Oceny	58-59	21
Uwagi końcowe	60-63	21

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
Załącznik I – Przegląd budżetów poszczególnych programów składających się na Next Generation EU zgodnie z treścią wniosku Komisji i konkluzjami Rady		23
Załącznik II – Wniosek Komisji Europejskiej w zestawieniu z konkluzjami Rady Europejskiej		24
Załącznik III – Inne opinie Trybunału istotne dla poruszanego tematu		27
Załącznik IV – Ocena planów odbudowy i zwiększania odporności		28

## Streszczenie

I. W maju 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Celem Instrumentu jest zapewnienie państwom członkowskim bezzwrotnego wsparcia finansowego i pożyczek w celu złagodzenia skutków sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19 i zwiększenia przyszłej odporności tych państw.

II. W niniejszej opinii – sporządzonej w odpowiedzi na wniosek Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego – przedstawiono ocenę ogólnej koncepcji Instrumentu, adekwatności zaproponowanych narzędzi oraz potencjalnych zagrożeń dotyczących wdrożenia, zachowania zgodności z przepisami i należytego zarządzania finansami, a także mechanizmów sprawozdawczości i monitorowania. Opinia ogranicza się wprawdzie do wniosku Komisji, ale uwzględniono w niej także powiązane porozumienie polityczne osiągnięte na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca bieżącego roku.

III. Trybunał stwierdza, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma potencjał do tego, by wspierać państwa członkowskie w łagodzeniu gospodarczych i finansowych skutków pandemii. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku oparto się na istniejących już mechanizmach, takich jak rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów i europejski semestr, co sprzyja osiągnięciu synergii i zmniejsza obciążenie administracyjne, zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. Ponadto forma zaangażowania państw członkowskich, jaką przewidziano we wniosku, prawdopodobnie zwiększy poczucie współodpowiedzialności za działania i pozwoli uwzględnić okoliczności charakterystyczne dla danego kraju.

IV. Trybunał odnotował jednak, że zakres i cele Instrumentu są raczej szerokie, częściowo pokrywają się z innymi instrumentami finansowania i nie znalazły pełnego odzwierciedlenia w przydziale wkładu finansowego. Terminowe wdrożenie Instrumentu może być utrudnione ze względu na problemy w absorpcji środków po stronie państw członkowskich i skomplikowane procedury oceny planów odbudowy i zwiększania odporności. W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić znaczenie skutecznych mechanizmów zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości, tak aby przeciwdziałać ryzyku, jakie wiąże się z koniecznością wydatkowania znacznych dodatkowych środków w krótkim terminie, jak ma to miejsce w przypadku Instrumentu. Ponadto monitorowanie wyników osiągniętych w ramach Instrumentu może być utrudnione ze względu na ogólne i bardzo szerokie cele w połączeniu z niedociągnięciami w systemie sprawozdawczości. Co więcej, we wniosku nie zdefiniowano w jasny sposób roli Parlamentu Europejskiego w procesie ustalania i wykonywania budżetu ani nie określono uprawnień kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

V. Na podstawie sformułowanych uwag Trybunał uważa, że wniosek można by udoskonalić przez:

- opracowanie odpowiednich mechanizmów zapewniających koordynację z innymi źródłami unijnego finansowania oraz dodatkowość,
- ściślejsze powiązanie celów Instrumentu w zakresie odbudowy i zwiększania odporności z kluczami do ustalania wkładu poszczególnych państw członkowskich,
- uproszczenie, w największym możliwym zakresie, procedur dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności i wniosków o płatność, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne i ułatwić absorpcję środków,
- ponowne rozważenie częstotliwości i harmonogramu czynności sprawozdawczych i ocen oraz określenie odpowiednich wskaźników mierzących ogólne osiągnięcia w ramach Instrumentu,
- zdefiniowanie roli Parlamentu w procesie ustalania i wykonywania budżetu i jasne wskazanie uprawnień kontrolnych przysługujących Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

## Wstęp

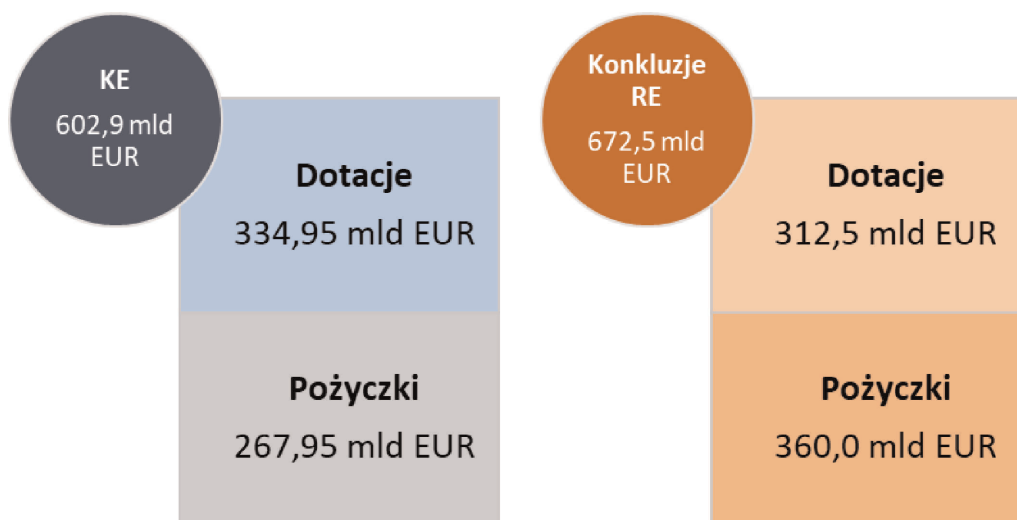
1. Ograniczenia w kontaktach społecznych wprowadzone wraz z wybuchem pandemii COVID-19 na początku roku doprowadziły do dużych strat dochodów w wielu przedsiębiorstwach, a także do wzrostu liczby bezrobotnych oraz kredytów zagrożonych w całej UE. Aby zaradzić tym wyzwaniom, państwa członkowskie oraz Unia Europejska (UE) podjęły szereg działań mających na celu wspieranie dochodów gospodarstw domowych oraz wydatków na opiekę zdrowotną, utrzymanie zatrudnienia i ochronę przedsiębiorstw.

2. Z końcem maja Komisja zaproponowała szeroko zakrojony pakiet rozwiązań <sup>(1)</sup>, obejmujący nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na okres 2021–2027 o wartości 1 100 mld EUR oraz jednorazowy instrument nadzwyczajny o nazwie Next Generation EU o wartości 750 mld EUR (zob. załącznik I). Instrument Next Generation EU ma wspierać państwa członkowskie w łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii, odbudowie i powrocie na drogę zrównoważonego wzrostu.

3. Przedmiotem niniejszej opinii jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności <sup>(2)</sup>, który stanowi część wspomnianej inicjatywy Next Generation EU. Instrument ten, o łącznym budżecie przekraczającym 600 mld EUR w cenach bieżących, stanowi około 80 % całego budżetu Next Generation EU i swoją wartością odpowiada ponad połowie budżetu nowo zaproponowanych WRF. Ma on zapewnić istotne wsparcie finansowe na rzecz inwestycji publicznych i reform, które sprawią, że gospodarki poszczególnych państw członkowskich będą bardziej odporne i lepiej przygotowane na przyszłość. Instrument obejmuje zarówno dotacje, jak i pożyczki na rzecz państw członkowskich (rys. 1).

Rysunek 1

### Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wniosek Komisji i konkluzje Rady Europejskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (w cenach bieżących; w cenach z 2018 r. kwota na dotacje wynosi 310,0 mld EUR, a kwota na pożyczki 250,0 mld EUR) oraz konkluzji Rady Europejskiej z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie planu odbudowy i WRF na lata 2021–2027 (w cenach z 2018 r.).

4. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie wdrażany równolegle z innymi programami w ramach Next Generation EU (inicjatywą REACT-EU w ramach funduszy strukturalnych i polityki spójności oraz zmienionymi wnioskami dotyczącymi Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych i programu InvestEU) oraz innymi instrumentami stanowiącymi część reakcji na pandemię COVID-19 (np. europejskim instrumentem tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE), finansowaniem ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Mechanizmu Stabilności na rzecz przedsięwzięć i państw członkowskich oraz nadzwyczajnym programem zakupów w czasie pandemii Europejskiego Banku Centralnego).

5. 17 lipca 2020 r. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego zwróciła się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o wydanie opinii na temat wniosku Komisji dotyczącego ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Niniejsza opinia ma na celu ocenę koncepcji i adekwatności zaproponowanych narzędzi, a także potencjalnych zagrożeń oraz mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do Instrumentu. Opinia ogranicza się wprawdzie do wniosku Komisji, ale uwzględniono w niej także powiązane porozumienie polityczne osiągnięte na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca bieżącego roku <sup>(3)</sup> (zob. załącznik II).

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej pt. „Budżet UE napędza plan odbudowy Europy”, 27 maja 2020 r. (COM(2020) 442 final).

<sup>(2)</sup> Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, 28 maja 2020 r. (COM(2020) 408 final), procedura legislacyjna 2020/0104 (COD)).

<sup>(3)</sup> Rada Europejska, konkluzje dotyczące planu odbudowy i WRF na lata 2021–2027, 17–21 lipca 2020 r., EUCO 10/20.

6. Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie innych opinii Trybunału na temat praworządności, rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, inicjatywy REACT-EU, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (zob. załącznik III).

### Uwagi ogólne – koncepcja Instrumentu

#### Cele i koordynacja różnych źródeł finansowania

#### Art. 3, 4, 6, 8 i 22 wniosku Komisji

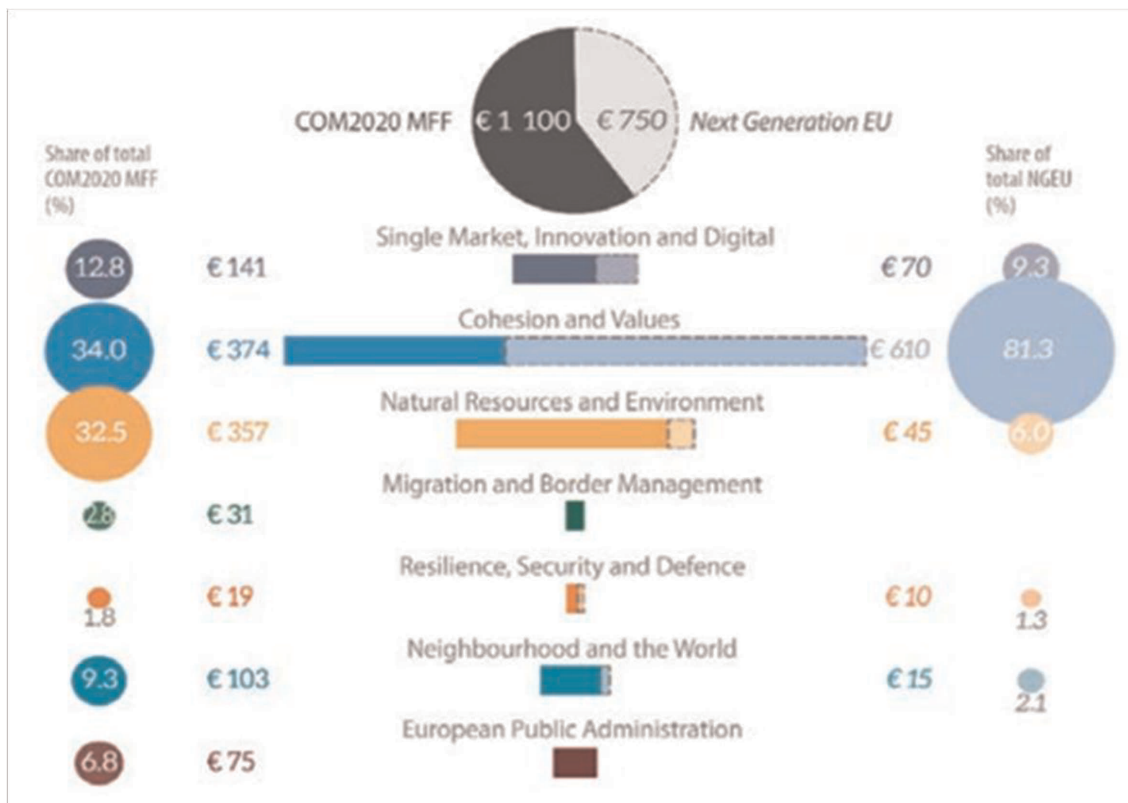
##### Kluczowe kwestie

- Pokrywanie się zakresu i celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z innymi programami unijnymi stwarza ryzyko podwójnego finansowania i rywalizacji.
- Należy zapewnić ściślejsze powiązanie z celami UE i odpowiednie ukierunkowanie działań.
- Istnieją możliwości udoskonalenia, jeśli chodzi o dodatkowość i wzajemne uzupełnianie się unijnych źródeł finansowania.

7. Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ma przyczynić się do realizacji unijnych celów w zakresie spójności, zrównoważonego rozwoju i cyfryzacji. Inicjatywa ta będzie zapewniać wsparcie na rzecz operacji realizowanych w ramach działu WRF „Spójność i wartości”, a także działów „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” oraz „Zasoby naturalne i środowisko” (rys. 2).

Rysunek 2

#### Zwiększenie budżetu poszczególnych działów WRF na lata 2021–2027 za sprawą Next Generation EU (w mld EUR, w cenach z 2018 r.)



8. We wniosku Komisji zdefiniowano zakres Instrumentu <sup>(4)</sup> oraz jego cele ogólne i szczegółowe <sup>(5)</sup>. Zakres obejmuje obszary polityki dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, transformacji ekologicznej i cyfrowej, zdrowia, konkurencyjności, odporności, wydajności, kształcenia i umiejętności, badań naukowych i innowacji, inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zatrudnienia i inwestycji oraz stabilności systemów finansowych. Ogólnym celem Instrumentu natomiast jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez przyczynianie się do zwiększania odporności i zdolności dostosowawczych państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu oraz wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej <sup>(6)</sup>.

9. Zarówno zakres, jak i cele wniosku są sformułowane raczej ogólnie i obejmują wiele obszarów polityki. W rezultacie nie wszystkie te cele mogą być realizowane w tym samym stopniu, a niektóre z nich mogą zostać osiągnięte kosztem innych (np. cel spójności gospodarczej kosztem celu transformacji ekologicznej). Ponadto nie określono ilościowo oczekiwanych rezultatów na szczeblu UE ani nie ustalono przydziału środków na poszczególne cele, co może negatywnie wpłynąć na skuteczność Instrumentu.

10. We wniosku Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został powiązany z nadrzędnymi celami UE, takimi jak trwała odbudowa gospodarki oraz konwergencja społeczno-gospodarcza <sup>(7)</sup>, a także z Europejskim Zielonym Ładem i transformacją cyfrową <sup>(8)</sup>. Niemniej związek ten można by jeszcze wzmocnić w wymiarze praktycznym, np. wprowadzając obowiązkowe wspólne wskaźniki. W ten sposób zmniejszono by ryzyko, że cele okresowe i końcowe określone w planach odbudowy i zwiększania odporności nie będą dostatecznie powiązane z ogólniejszymi celami na poziomie Instrumentu lub wręcz na szczeblu UE.

11. Wszelkie wsparcie przyznane w ramach Instrumentu na rzecz finansowania reform i projektów inwestycyjnych powinno mieć charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego z innych funduszy i programów unijnych i nie powinno ono pokrywać tych samych kosztów <sup>(9)</sup>. Instrument posiada wspólne cele z innymi programami UE, co może być korzystne z punktu widzenia komplementarności i synergii. Niemniej rośnie tym samym ryzyko podwójnego finansowania i rywalizacji między różnymi programami, zwłaszcza że wsparcie będzie udzielane na projekty, które mogłyby kwalifikować się do objęcia finansowaniem w innych obszarach polityki, takich jak polityka spójności, transport, energia i badania naukowe.

12. Z tego względu niezwykle istotne jest zapewnienie skutecznych mechanizmów koordynacji między różnymi programami i instrumentami unijnymi, tak aby zagwarantować między innymi komplementarność, spójność i ścisłą współpracę w celu realizowania celów wskazanych we wniosku <sup>(10)</sup>. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by wypracować takie mechanizmy we współpracy z państwami członkowskimi.

13. We wniosku Komisji dopuszczono przenoszenie do Instrumentu środków z programów objętych zarządzaniem dzielonym <sup>(11)</sup>. We wniosku nie wprowadzono warunków ani ograniczeń związanych z takim wykorzystaniem środków, lecz mogą one podlegać warunkom i ograniczeniom ustanowionym w odnośnych rozporządzeniach, np. rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Możliwość przenoszenia środków może doprowadzić zatem do przesunięcia zasobów do programów, które uznaje się za mniej restrykcyjne pod względem warunków lub bardziej korzystne, jeśli chodzi o powiązane koszty. Przykładowo przeniesienie środków mogłoby osłabić zabezpieczenia stanowiące nieodłączny element programów operacyjnych objętych zarządzaniem dzielonym lub umożliwić unikanie współfinansowania, które w przeciwnym razie jest wymagane od państw członkowskich. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie do proponowanego rozporządzenia szczegółowych warunków przenoszenia środków oraz określenie maksymalnej kwoty.

14. Wprawdzie niektóre cele Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności pokrywają się z celami funduszy strukturalnych WRF, Instrument realizuje jednak inne zamierzenia i opiera się na odmiennej logice wydatkowania środków. Ma on bowiem zapewniać wsparcie na rzecz szeroko zakrojonych programów reform i inwestycji w oparciu o cele pośrednie, podczas gdy w ramach funduszy strukturalnych zwracane są koszty związane z określonym programem lub projektem. Połączenie tych dwóch podejść może w praktyce stanowić wyzwanie, ponieważ wymaga pogodzenia różnych systemów celów i wskaźników. W konsekwencji może to zniechęcać państwa członkowskie do skutecznego koordynowania tych dwóch strumieni finansowania.

<sup>(4)</sup> Art. 3 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(5)</sup> Art. 4 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(6)</sup> Motyw 14 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(7)</sup> Motyw 5 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(8)</sup> Motyw 6 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(9)</sup> Art. 8 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(10)</sup> Art. 22 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(11)</sup> Art. 6 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

*Adekwatność zaproponowanej kwoty pomocy***Art. 5 wniosku Komisji****Kluczowe kwestie**

- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności pozwoli istotnie zwiększyć kwotę dostępnych środków, w szczególności w latach 2021–2022.
- Trudno ocenić, czy zaproponowana kwota jest adekwatna, ponieważ cele są zdefiniowane raczej ogólnie, a skutki gospodarcze pandemii COVID-19 stają się dopiero widoczne.

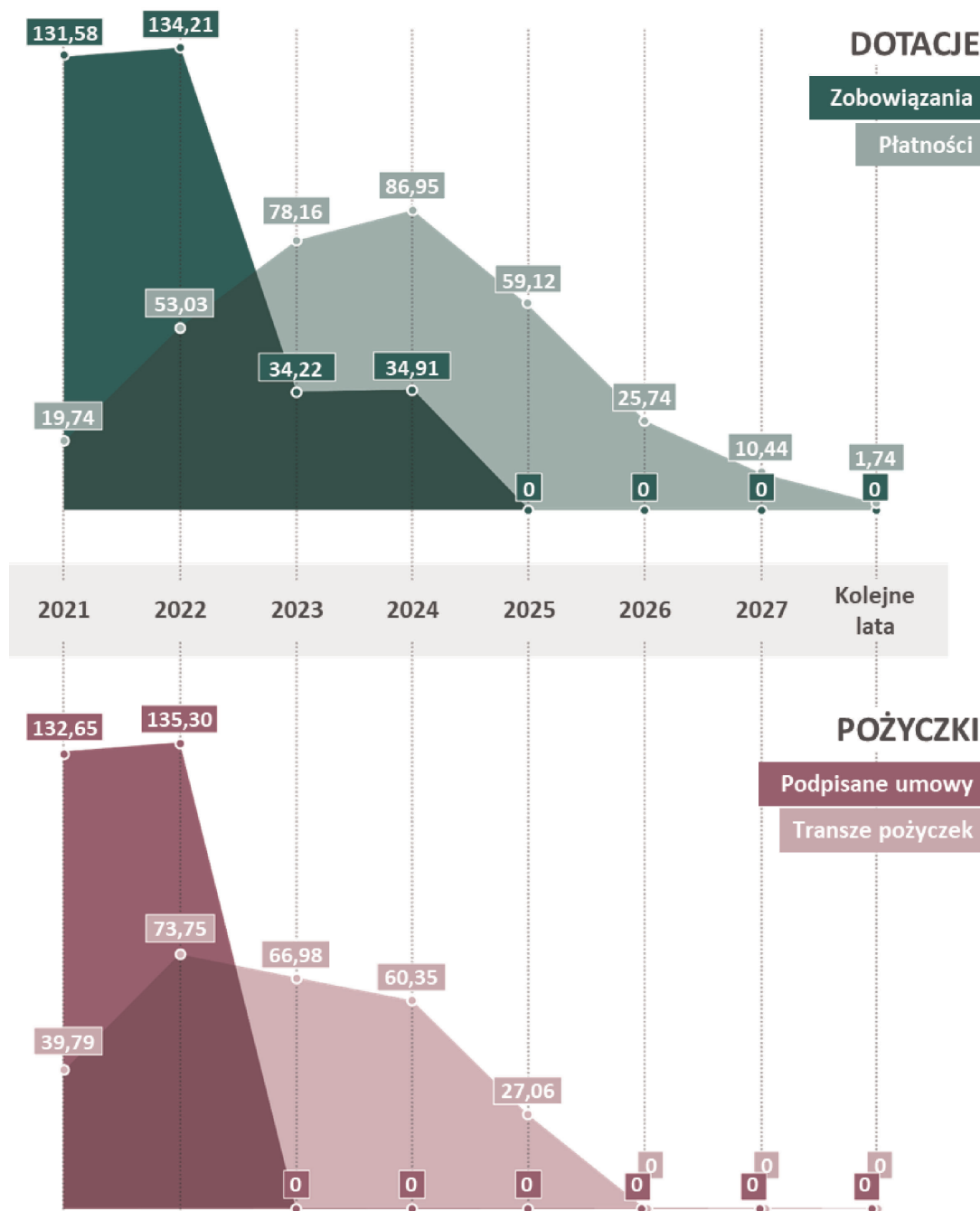
15. Zgodnie z nowym wnioskiem Komisji z maja 2020 r. dotyczącym WRF UE udostępni w okresie 2021–2027 ponad 1 800 mld EUR (zsumowane budżety nowych WRF i Next Generation EU). Next Generation EU zapewni dodatkowe finansowanie w kwocie 750 mld EUR, podczas gdy budżet WRF zmniejszono o niemal 35 mld EUR w porównaniu z wnioskiem Komisji z maja 2018 r. i o niemal 224 mld EUR w porównaniu z propozycją przedstawioną przez Parlament Europejski w listopadzie 2018 r. <sup>(12)</sup>.

16. Zważywszy, że 60 % dotacji w ramach Instrumentu ma zostać objęte zobowiązaniami w latach 2021–2022 (w konkluzjach Rady zaproponowano, by odsetek ten wyniósł 70 %), kwota środków dostępnych w tym okresie będzie niemal dwukrotnie wyższa niż normalne finansowanie z WRF, wynoszące rocznie około 150 mld EUR (zob. rys. 3).

<sup>(12)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, „Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument – Key issues ahead of the July European Council”, lipiec 2020 r., s. 4.

Rysunek 3

Szacowane roczne wypłaty środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (w mld EUR, w cenach z 2018 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, s. 40.

17. Trybunał odnotowuje, że adekwatności budżetu Instrumentu w kontekście konsekwencji kryzysu związanego z pandemią COVID-19 nie można rozpatrywać w oderwaniu, ponieważ Instrument stanowi tylko jedno z wielu działań podejmowanych na szczeblu unijnym i krajowym, a ponadto nie można jeszcze oszacować wpływu sytuacji kryzysowej na gospodarki poszczególnych państw członkowskich. Trybunał rozumie, że ze względu na pilną konieczność opracowania aktu prawnego w bardzo krótkim terminie w reakcji na pandemię COVID-19 wniosek Komisji dotyczący ustanowienia Instrumentu nie został objęty odrębną oceną skutków i nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi stronami.



18. Opracowany został dokument roboczy służb Komisji <sup>(13)</sup>, który miał na celu wskazanie potrzeb w zakresie odbudowy w UE w następstwie sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19. W dokumencie nie zawarto jednak wystarczających informacji na temat tego, w jaki sposób Komisja ustaliła łączną kwotę wymaganą na potrzeby Instrumentu ani jak dokonała podziału budżetu na pożyczki i dotacje. Ponadto stosunkowo szeroki zakres i niesprecyzowane, ogólne cele Instrumentu sprawiają, że trudno jest ilościowo określić kwotę wsparcia konieczną do osiągnięcia tych celów. Może zwiększyć to ryzyko, że oczekiwania zainteresowanych stron zostaną nadmiernie rozbudzone.

#### Mechanizmy kontroli i zarządzania

#### Art. 7 i 9 wniosku Komisji

##### Kluczowe kwestie

- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności podlega zasadom należytego zarządzania gospodarczego ustanowionym w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, a zatem opiera się na już istniejących rozwiązaniach.
- Nie zdefiniowano jasno roli Parlamentu Europejskiego w procesie ustanawiania i wykonywania budżetu.
- We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie określono wyraźnie uprawnień kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.
- Należy usprawnić rozwiązania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości, tak aby skutecznie przeciwdziałać nowym zagrożeniom.

19. Zgodnie z treścią wniosku Komisji Instrument jest objęty zasadami należytego zarządzania gospodarczego ustanowionymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych i funduszy polityki wspólności <sup>(14)</sup> i ma być wdrażany przez Komisję w trybie zarządzania bezpośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym <sup>(15)</sup>. Oznacza to, że Instrument opiera się na już istniejących elementach i został pomyślany w taki sposób, by wykorzystywać mechanizmy ustanowione w rozporządzeniu finansowym.

20. Niemniej ponieważ Instrument jest finansowany w ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (Next Generation EU) i w związku z tym stanowi „inne dochody” w rozumieniu art. 311 ust. 2 TFUE, nie jest on częścią budżetu UE. Oznacza to istotną zmianę, jeśli chodzi o finansowanie wydatków UE w okresie obowiązywania kolejnych WRF.

21. We wniosku wskazano, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie wdrażany przez Komisję w trybie zarządzania bezpośredniego na podstawie rozporządzenia finansowego, nie rozstrzygnięto jednak jednoznacznie, czy przepisy tego rozporządzenia dotyczące ustalania budżetu i procedury udzielania absolutorium będą miały zastosowanie do Instrumentu. Trybunał konsekwentnie podkreślał, że w odniesieniu do różnych unijnych instrumentów finansowych należy stosować te same zasady rozliczalności i przejrzystości <sup>(16)</sup>. Jest zatem zdania, że w rozporządzeniu należy jasno określić rolę Parlamentu Europejskiego w procedurze ustalania budżetu i procedurze udzielania absolutorium.

22. W rozumieniu Trybunału jest on uprawniony do kontroli wszelkich dochodów i wydatków Unii w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zgodnie z art. 287 ust. 1 TFUE. Ponieważ jednak Instrument będzie wdrażany poza zakresem budżetu UE, Trybunał zaleca, by dla zapewnienia jasności w proponowanym rozporządzeniu zawrzeć szczegółowy przepis, w którym Trybunałowi zostanie wyraźnie przyznane prawo do kontrolowania zarówno dotacji, jak i pożyczek udzielanych w ramach Instrumentu.

<sup>(13)</sup> Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej pt. „Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy”, 27 maja 2020 r. (SWD(2020) 98 final).

<sup>(14)</sup> Art. 9 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(15)</sup> Art. 7 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(16)</sup> Dokument analityczny Trybunału pt. „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”; dokument Trybunału pt. „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania”; opinia nr 2/2018 pt. „Analiza dotycząca kontroli i rozliczalności w odniesieniu do wniosku z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w unijnych ramach prawnych”.

23. Jak Trybunał zauważył już wcześniej, udostępnienie znacznych dodatkowych środków, które mają zostać wydatkowane w krótkim terminie, zwiększa presję na systemy kontrolne <sup>(17)</sup>. W jednym ze swych wcześniejszych sprawozdań Trybunał wskazał szereg niedociągnięć w procesie zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych. Wezwał też Komisję i instytucje zarządzające do wzmocnienia wysiłków w zakresie wykrywania nadużyć finansowych, reagowania na nie i koordynowania działań podejmowanych przez różne organy państw członkowskich <sup>(18)</sup>. W świetle powyższego Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by jeszcze bardziej wzmocnić rozwiązania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości <sup>(19)</sup>, ale na tym etapie nie jest w stanie orzec, czy będą one odpowiednie do wyeliminowania zagrożeń w tym zakresie. W związku z tym Trybunał podkreśla z całą stanowczością, że zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej i działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ma wielkie znaczenie dla przeciwdziałania nowym czynnikom ryzyka, jakie wiążą się z pakietami działań na rzecz ożywienia gospodarki takimi jak przedmiotowy Instrument.

### **Wkład finansowy i proces ustalania przydziałów**

#### *Maksymalny wkład finansowy*

#### **Art. 10 wniosku Komisji**

##### **Kluczowe kwestie**

- Wkład finansowy (dotacje) jedynie częściowo odzwierciedla skutki pandemii COVID-19.
- W proponowanej formule obliczeniowej nie wzięto w pełni pod uwagę celów Instrumentu dotyczących zwiększenia odporności i wsparcia odbudowy.

24. Stosowana przez Komisję metodyka obliczania maksymalnego wkładu finansowego na potrzeby dotacji opiera się na liczbie ludności, odwrotności produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca i względnej stopie bezrobocia za okres 2015–2019 w poszczególnych państwach członkowskich.

25. Choć Instrument ma stanowić odpowiedź na średnioterminowe i długoterminowe konsekwencje sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19, zamiar ten znalazł jedynie częściowe odzwierciedlenie we wkładzie finansowym, ponieważ przydział środków opiera się raczej na słabościach poszczególnych państw sprzed kryzysu, a nie tych związanych z pandemią COVID-19. W rezultacie z grona dziesięciu państw, które mają otrzymać największy przydział dotacji w ramach Instrumentu, w czterech spadek PKB w 2020 r. będzie najprawdopodobniej mniejszy niż średnia dla Unii prognozowana na około 7 % (zob. rys. 4).

26. Wprawdzie w konkluzjach Rady Europejskiej przewidziano przegląd maksymalnego wkładu finansowego, aby uwzględnić skutki pandemii COVID-19, ale będzie on dotyczył 30 % środków, które mają zostać objęte zobowiązaniami w 2023 r.

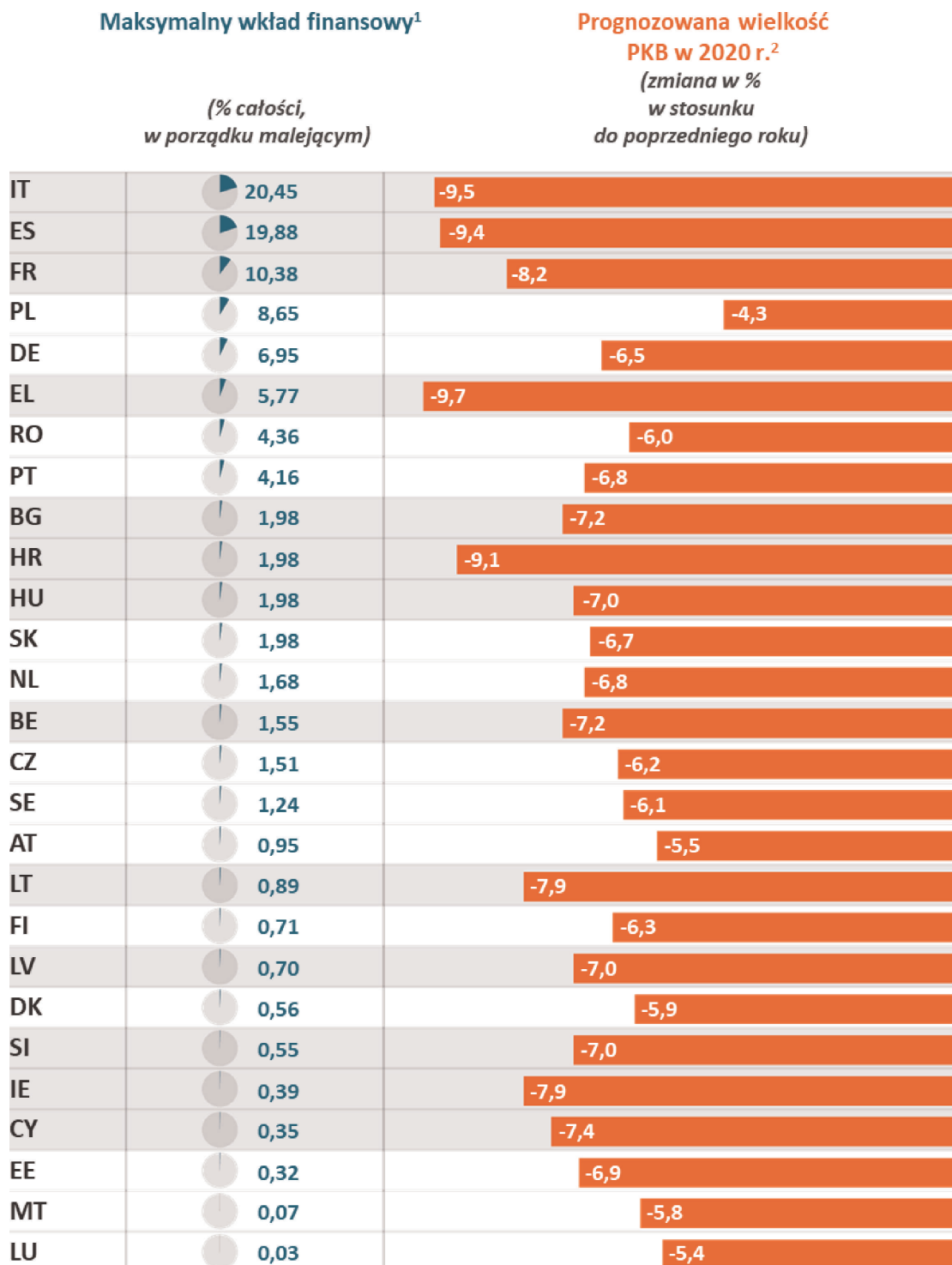
<sup>(17)</sup> Pkt 20 opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2020 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie REACT-EU oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów regulujących fundusze ESI.

<sup>(18)</sup> Pkt 79 i zalecenia w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 6/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań”.

<sup>(19)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej pt. „Budżet UE napędza plan odbudowy Europy”, 27 maja 2020 r. (COM(2020) 442 final).

Rysunek 4

Maksymalny wkład finansowy w ramach Instrumentu w zestawieniu z prognozowaną zmianą PKB poszczególnych państw członkowskich w 2020 r.



Uwaga: Na szaro zaznaczono państwa członkowskie, w przypadku których zgodnie z wiosenną prognozą Komisji Europejskiej spadek PKB w 2020 r. ma przekroczyć 7 %.

Źródła:

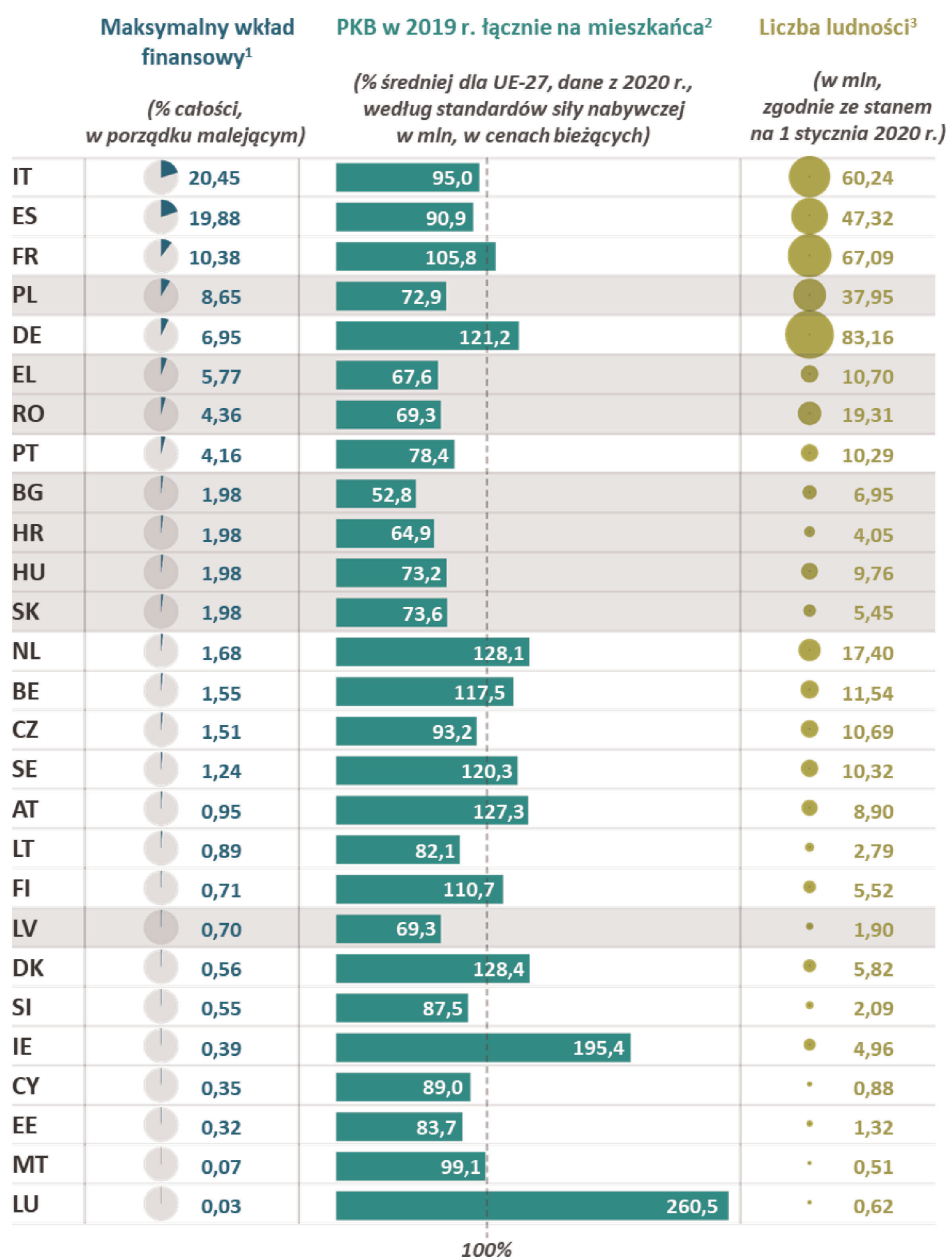
- 1 Załącznik I do wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- 2 Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r.

27. Instrument ma na celu nie tylko łagodzenie skutków pandemii COVID-19, ale również promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii przez poprawę odporności i wspieranie odbudowy. Kwestię tę uwzględniono jedynie częściowo w mechanizmie alokacji środków. Ponad dwie trzecie dotacji w ramach Instrumentu zarezerwowano dla 14 państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca wynosił w 2019 r. co najmniej 90 % średniej unijnej, a jedynie około jednej czwartej dla ośmiu państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca w 2019 r. wynosił poniżej 75 % średniej unijnej (zob. rys. 5).

28. Różnica ta wynika w dużej mierze z liczby ludności w poszczególnych państwach (zob. rys. 5), jak i z faktu, że liczba ludności ma w obliczeniach maksymalnego wkładu finansowego na dotacje taką samą wagę jak odwrotność PKB na mieszkańca.

Rysunek 5

### Maksymalny wkład finansowy w ramach Instrumentu w zestawieniu z PKB na mieszkańca w 2019 r. i liczbą ludności w poszczególnych państwach członkowskich



waga: Na szaro zaznaczono państwa członkowskie, w których łączny PKB na mieszkańca w 2019 r. wyniósł 75 % średniej dla UE-27 lub mniej.

Źródła:

- 1 Załącznik I do wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- 2 Eurostat, dane [nama\_10\_pc], ostatnia aktualizacja: 4 sierpnia 2020 r.
- 3 Eurostat, internetowy kod danych: TPS00001.

29. Co więcej, maksymalną kwotę pożyczek oblicza się jako odsetek dochodu narodowego brutto (DNB) danego państwa członkowskiego. Przekłada się to na wyższą dopuszczalną kwotę pożyczek dla bardziej rozwiniętych państw członkowskich, choć należy zauważyć, że kwota ta – przy maksymalnym poziomie wynoszącym 6,8 % DNB – jest znaczna w przypadku wszystkich państw członkowskich.

30. Trybunał odnotowuje ponadto, że zmiany w PKB mogą z czasem doprowadzić do zmian w kluczu do ustalania wkładu. Powyższa uwaga jest szczególnie istotna w kontekście bieżącej niestabilności gospodarczej, która przekłada się na większe prawdopodobieństwo wprowadzenia po 2022 r. korekt do PKB z lat 2020–2021 i tym samym konieczności dostosowań w kluczu stosowanym do ustalania wkładu.

*Przydział wkładu finansowego*

#### **Art. 11 wniosku Komisji**

##### **Kluczowe kwestie**

- Napięte terminy na zaciągnięcie zobowiązań na udostępnione środki gwarantują wprowadzenie reakcji, która zostanie podjęta szybko, ale mogą obniżyć ogólną skuteczność Instrumentu.
- Problemy w zakresie zdolności do absorpcji środków mogą stać się przeszkodą dla państw członkowskich.

31. Komisja zaproponowała, by w odniesieniu do co najmniej 60 % zasobów bezzwrotnego wsparcia finansowego zobowiązania prawne podjęto do dnia 31 grudnia 2022 r. Jeżeli chodzi o pozostałą kwotę, zobowiązania prawne powinny zostać podjęte do dnia 31 grudnia 2024 r. Rada Europejska zasugerowała z kolei, by zobowiązaniami zostało objęte do końca 2022 r. 70 % dotacji, pozostała zaś kwota do końca 2023 r.

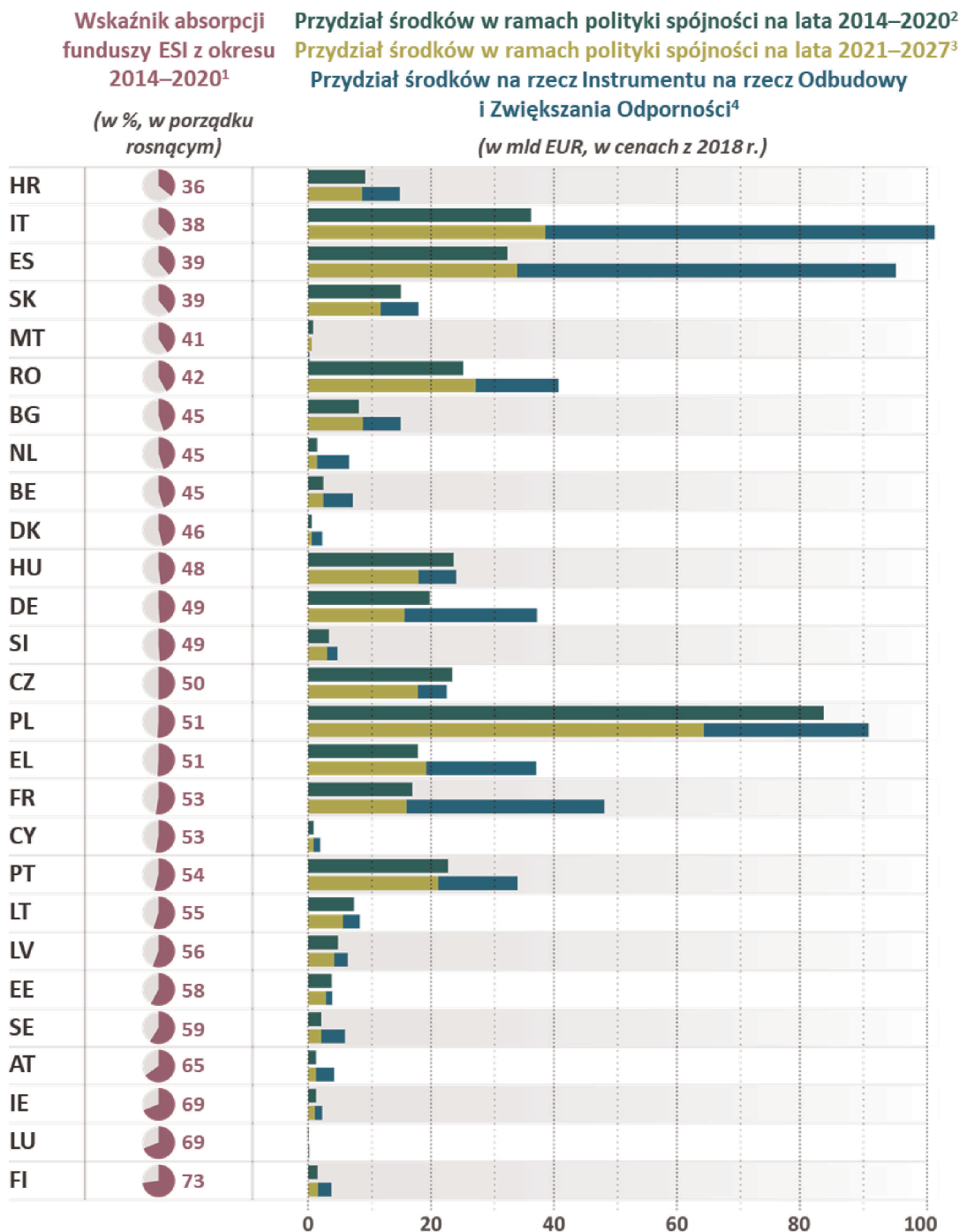
32. Trybunał zauważył już wcześniej<sup>(20)</sup>, że państwa członkowskie muszą dysponować wystarczającą ilością czasu i odpowiednimi zdolnościami administracyjnymi, aby zapewnić absorpcję środków przydzielonych przez Komisję w ramach różnych programów. Tymczasem niektóre państwa członkowskie o najniższych wskaźnikach absorpcji w bieżącym okresie programowania otrzymają najprawdopodobniej znaczne kwoty wsparcia z Instrumentu (zob. rys. 6).

33. Wspomniana wyżej sytuacja może skutkować znacznym obciążeniem administracyjnym i zagrażać skutecznej realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności. Jeśli nie zostanie ona odpowiednio rozwiązana, może również zagrozić procesowi opracowywania i wdrażania polityki spójności.

<sup>(20)</sup> Pkt 8 opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2020 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie REACT-EU oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów regulujących fundusze ESI.

Rysunek 6

Wskaźniki absorpcji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w latach 2014–2020 w zestawieniu z przydziałem środków w obszarze polityki spójności na okresy 2014–2020 i 2021–2027 oraz maksymalnym wkładem finansowym w ramach Instrumentu



Źródła:

- 1 Zbiór danych dotyczących polityki spójności (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>), 11 sierpnia 2020 r., Komisja Europejska. Uwaga: Wskaźnik absorpcji oznacza odsetek całkowitej kwoty środków przydzielonych danemu państwu członkowskiemu, który został wypłacony.
- 2 Przegląd punktowy w trybie pilnym opublikowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy pt. „Alokacja środków finansowych w ramach polityki spójności dla państw członkowskich na lata 2021–2027”.
- 3 Komisja Europejska, publikacja pt. „Budżet UE – Rozwój regionalny i polityka spójności po 2020 r.”.
- 4 Załącznik I do wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

*Operacje pożyczkowe***Art. 12 i 13 wniosku Komisji****Kluczowe kwestie**

- Komisja ma doświadczenie w zakresie zaciągania pożyczek na rynkach finansowych, ale potrzebuje szybkiego zwiększenia zasobów, aby poradzić sobie z częstotliwością i skalą operacji pożyczkowych.
- We wniosku nie stwierdzono jasno, że ryzyko związane ze stopami procentowymi będą ponosić państwa członkowskie będące beneficjentami Instrumentu.

34. Komisja prowadziła z powodzeniem operacje pożyczkowe na rynkach finansowych w imieniu Unii i posiada zdolności w tym zakresie <sup>(21)</sup>. Niemniej zgodnie z treścią wniosku Komisja prowadziłaby działalność pożyczkową na niespotykaną wcześniej skalę, co wymaga szybkiego zwiększenia zasobów kadrowych, tak aby mogła ona sprostać zwiększonej częstotliwości operacji pożyczkowych i wypłat środków państwom członkowskim będącym beneficjentami.

35. Ponadto we wniosku dopuszczono możliwość, by Komisja odstąpiła od dotychczasowej praktyki zaciągania i następnie udzielania pożyczek przy zachowaniu tych samych terminów wymagalności. Z jednej strony, może przynieść to korzyści, ponieważ umożliwi Komisji wykorzystanie bieżących warunków rynkowych i harmonogramów finansowania państw członkowskich będących beneficjentami. Z drugiej strony, wiąże się to z ryzykiem dotyczącym stóp procentowych występującym w sytuacji, gdy koszt zaciągania pożyczek zmienia się od momentu zaciągnięcia pożyczki do momentu wypłaty środków państwom beneficjentom.

36. Zgodnie z treścią wniosku Komisji <sup>(22)</sup> państwa członkowskie powinny ponosić koszty związane z zaciąganiem pożyczek. Jednocześnie we wniosku brak jest jakiegokolwiek wzmianki na temat tego, czy zdolność państw członkowskich do spłaty pożyczek w ramach Instrumentu będzie w jakikolwiek sposób monitorowana. Należałoby doprecyzować – albo w ostatecznym tekście rozporządzenia, albo w umowach pożyczkowych zawieranych z państwami członkowskimi – że ryzyko związane ze stopami procentowymi wynikające ze zmiany terminów zapadalności mają ponosić państwa członkowskie będące beneficjentami.

**Plany odbudowy i zwiększania odporności****Art. 14–18 wniosku Komisji****Kluczowe kwestie**

- Przygotowanie i przyjęcie poszczególnych planów odbudowy i zwiększania odporności będzie najprawdopodobniej zadaniem czasochłonnym.
- Ocena tych planów ma charakter kompleksowy, ale można by ją doprecyzować i ewentualnie jeszcze bardziej uprościć.
- Powiązanie z europejskim semestrem sprzyja wprowadzeniu zmniejszeniu obciążenia administracyjnego, ale może wiązać się z problemami.
- Jednoczesne opracowywanie planów odbudowy i zwiększania odporności, programów operacyjnych i krajowych programów reform może stanowić wyzwanie dla państw członkowskich.

*Opracowywanie i przyjęcie planów odbudowy i zwiększania odporności*

37. Plany odbudowy i zwiększania odporności będą stanowić podstawę wypłaty wkładu finansowego. W planach tych należy określić działania, które uwzględniają wyzwania i priorytety specyficzne dla danego kraju wskazane w ramach europejskiego semestru i przyczyniają do transformacji ekologicznej i cyfrowej <sup>(23)</sup>. Ponadto należy określić w nich cele pośrednie i końcowe oraz orientacyjny harmonogram, a także oszacować całkowity koszt reform na kolejne cztery lata oraz koszt inwestycji na kolejne siedem lat.

<sup>(21)</sup> Pkt 115–136 sprawozdania specjalnego Trybunału pt. 18/2015 pt. „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji”.

<sup>(22)</sup> Art. 13 ust. 3 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(23)</sup> Art. 14 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

38. Zważywszy, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma na celu złagodzenie skutków ekonomicznych sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19, terminowa ocena i zatwierdzenie wspomnianych planów ma zasadnicze znaczenie. W związku z tym Trybunał opowiada się za możliwością zorganizowania przez Komisję wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi <sup>(24)</sup>.

39. Wniosek Komisji stanowi, że państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji plany odbudowy i zwiększania odporności w terminie do 30 kwietnia i mogą przedstawić projekt planu wraz z projektem budżetu począwszy od 15 października poprzedniego roku. Komisja dokonuje oceny planu w ciągu czterech miesięcy <sup>(25)</sup>. W konkluzjach Rady skrócono czas na ocenę do dwóch miesięcy i wskazano, że Rada dołoży starań, by przyjąć odnośny wniosek Komisji w terminie czterech tygodni <sup>(26)</sup>, nie przewidziano jednak procedury w przypadku, gdy Rada nie zatwierdzi planu (zob. **rys. 7**). Biorąc pod uwagę treść wniosku Komisji i zmiany zasugerowane w konkluzjach Rady, należy uznać, że plany odbudowy i zwiększania odporności zostaną najprawdopodobniej przyjęte dopiero w drugiej połowie 2021 r.

---

<sup>(24)</sup> Art. 15 ust. 4 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

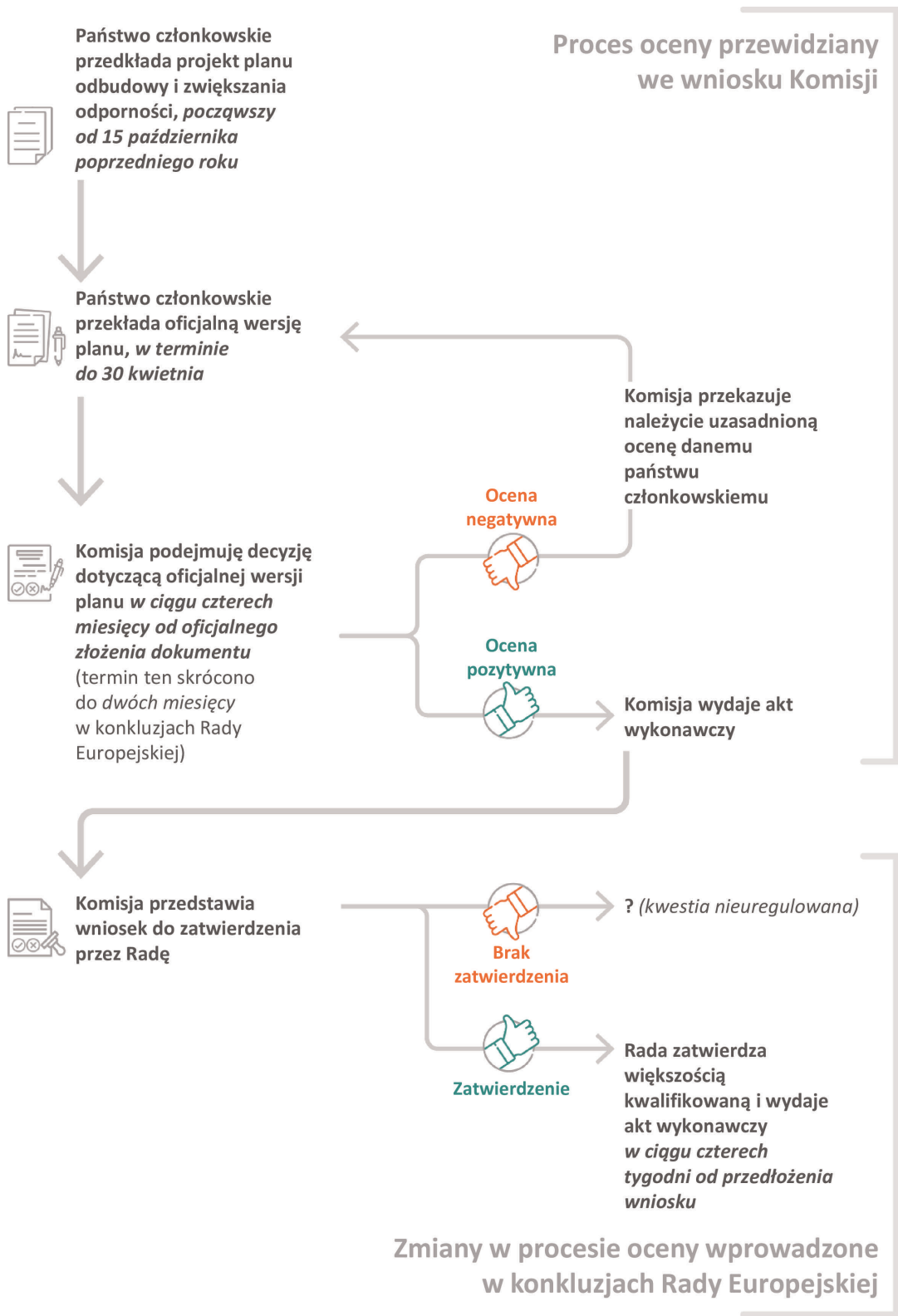
<sup>(25)</sup> Art. 17 ust. 1 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(26)</sup> Pkt A19 konkluzji Rady Europejskiej EUCO 10/20.



Rysunek 7

**Harmonogram etapów oceny i przyjmowania planów odbudowy i zwiększania odporności – wniosek Komisji i konkluzje Rady Europejskiej**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz konkluzji Rady Europejskiej.

40. Można rozważyć wprowadzenie następujących rozwiązań:

- stanowcze zachęcanie do przedkładania projektów planów w 2020 r.,
- udostępnienie państwom członkowskim przez Komisję wytycznych dotyczących sporządzania planów oraz rodzajów inwestycji, które uznaje się za najbardziej efektywne we wspieraniu odbudowy gospodarczej,
- dążenie do skrócenia terminu oceny przez Komisję ostatecznych wersji planów dzięki wcześniejszej analizie projektów tych planów,
- rozważenie możliwości rozłożenia terminów przekładania planów w czasie, tak aby uniknąć wąskich gardeł.

41. Okres opracowywania i wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności nałoży się na okres opracowywania i wdrażania nowych programów operacyjnych na okres 2021–2027, a ponadto państwa członkowskie będą zobowiązane do sporządzenia krajowych programów reform w ramach europejskiego semestru. Ponieważ działania ujęte we wszystkich tych planach będą miały podobne cele, Komisja powinna wziąć pod uwagę możliwości osiągnięcia synergii i harmonizacji, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne i oszczędzić czas. Ponadto Komisja i państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich możliwych starań, by wykorzystać możliwości płynące z cyfryzacji i technologii informatycznych.

#### *Ocena planów odbudowy i zwiększania odporności*

42. Zapewnienie zharmonizowanej oceny i dobrej jakości planów odbudowy i zwiększania odporności może być trudnym zadaniem. Wynika to przede wszystkim z ustanowienia w ramach Instrumentu ogólnych celów o dość szerokim zakresie, co może doprowadzić do tego, że plany będą obejmować szerokie spektrum problemów, ale jednocześnie nie będą odpowiednio ukierunkowane i szczegółowe.

43. Sama treść planów odbudowy i zwiększania odporności, jak również ich późniejsza ocena będzie w dużej mierze opierać się na dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim. Trybunał przyjmuje wprawdzie z zadowoleniem takie rozwiązanie, ponieważ może ono zwiększyć poczucie współodpowiedzialności ze strony państw członkowskich, należy jednak przewidzieć odpowiednie mechanizmy, aby zagwarantować wystarczający poziom ambicji, jeśli chodzi o cele pośrednie i końcowe oraz wskaźniki zawarte w planach.

44. Ocena planów przez Komisję opiera się na kryteriach zdefiniowanych w załączniku II do wniosku. Zdaniem Trybunału kryteria te i system ocen ratingowych można być jeszcze bardziej uprościć lub doprecyzować (zob. załącznik IV).

- Niektóre z kryteriów mogą się pokrywać, co wynika w szczególności z faktu, że zalecenia dla poszczególnych krajów (kryterium 2.1) najprawdopodobniej będą również dotyczyły innych kryteriów, np. transformacji ekologicznej i cyfrowej (kryterium 2.2), potencjału wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy (kryterium 2.4) i będą ukierunkowane na zapewnienie trwałego wpływu (kryterium 2.3).
- Sposób sformułowania niektórych kryteriów („skuteczne przyczynianie się” lub „trwały wpływ”), jak i system ocen ratingowych („w dużym stopniu/w umiarkowanym stopniu/w niewielkim stopniu”) pozostawia swobodę w ocenie jakościowej.
- Wspólne wskaźniki oraz określenie standardowych kosztów w odniesieniu do pewnych działań mogłoby ułatwić i usprawnić proces oceny. Możliwości takiej nie przewidziano jednak we wniosku.
- Szereg kryteriów obejmuje więcej niż jeden aspekt, co może utrudniać ustalenie oceny ratingowej dla danego kryterium (np. kryterium 2.2 odnoszące się do transformacji ekologicznej i cyfrowej).
- Dostosowanie do zaleceń skierowanych do poszczególnych krajów (kryterium 2.1), które stanowi jedno z najistotniejszych kryteriów, jeśli chodzi o wagę w ramach ogólnej oceny, pozwoli jedynie częściowo uwzględnić skalę i wyzwania wciąż ewoluującej sytuacji kryzysowej, zwłaszcza że przedmiotowe zalecenia zostały przedstawione już w maju 2020 r.

#### *Powiązanie z europejskim semestrem*

45. Trybunał ogólnie z zadowoleniem przyjmuje ścisłe powiązanie z europejskim semestrem i zaleceniami dla poszczególnych krajów formułowanymi w ramach semestru ze względu na podobieństwo celów i możliwość zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Powiązanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z europejskim semestrem istotnie zmienia jednak charakter i skutki finansowe tego ostatniego.

46. W toku przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał odnotował następujące uchybienia w związku z zaleceniami dla poszczególnych krajów i europejskim semestrem <sup>(27)</sup>, które mogą mieć również wpływ na Instrument.

- Nie wszystkie państwa członkowskie w pełni realizują skierowane do nich zalecenia, a Komisja nie zawsze lub w niewystarczającym stopniu wykorzystywała przysługujące jej uprawnienia, by zalecać podjęcie konkretnych działań w przypadku, gdy państwa członkowskie nie realizowały tych zaleceń.
- Sporządzane w ramach semestru sprawozdania krajowe zasadniczo stanowią solidną podstawę do wyboru i formułowania zaleceń dla poszczególnych krajów, należy jednak zapewnić lepsze powiązanie między wykorzystaniem funduszy UE w celu wspierania reform a zaleceniami dla poszczególnych krajów.
- W niektórych przypadkach zalecenia obejmowały bardzo zróżnicowane kwestie, a ponadto zazwyczaj nie określono w nich wyraźnie terminów realizacji i powiązanych kosztów.
- W zaleceniach odzwierciedlone są czynniki ryzyka wskazane w sprawozdaniach krajowych, w niektórych przypadkach nie wyjaśniono jednak w dostatecznie przejrzysty sposób przyjętych priorytetów.
- W krajowych programach reform często nie wyjaśnia się precyzyjnie istoty działań planowanych przez organy krajowe, nie podaje planowanego harmonogramu ich realizacji, nie wskazuje etapów pośrednich wdrożenia ani szacowanych kosztów i oddziaływania. Zazwyczaj podawane są jedynie bardzo ogólne informacje na ten temat.

## Przepisy finansowe

### Art. 19 wniosku Komisji

#### Kluczowe kwestie

- Złożony i długotrwały proces podejmowania decyzji w sprawie wniosków o płatność może spowolnić przebieg całej procedury.
- We wniosku Komisji nie zawarto przepisów dotyczących odzyskiwania funduszy.

#### *Proces podejmowania decyzji w sprawie wniosków o płatność*

47. Państwa członkowskie mogą przedkładać wnioski o płatność dwa razy w roku po osiągnięciu określonych celów pośrednich i końcowych, które ustalono w planach odbudowy i zwiększania odporności. Po otrzymaniu wniosku Komisja dokonuje jego oceny w ciągu czterech miesięcy.

48. W konkluzjach Rady przewidziano obowiązkowe sporządzenie opinii przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy Rady, a ponadto wprowadzono możliwość, by państwo członkowskie zwróciło się o przekazanie sprawy Radzie Europejskiej, jeśli uzna, że istnieją poważne odstępstwa od zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych określonych w planie odbudowy i zwiększania odporności danego państwa członkowskiego. Rada Europejska jest zobowiązana omówić tę kwestię w ciągu trzech miesięcy od momentu, gdy Komisja wystąpi o opinię do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Na razie trudno przesądzić, w jakim zakresie ta klauzula hamulca bezpieczeństwa będzie stosowana w praktyce.

49. W konsekwencji cały proces – od złożenia przez państwo członkowskie wniosku o płatność do wypłaty środków przez Komisję – może być długotrwały, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę potrzebę szybkiego reagowania w obecnej sytuacji kryzysowej. Przy wdrażaniu przepisów w praktyce należałoby więc rozważyć możliwość uproszczenia procedury i realizowania niektórych etapów równolegle.

50. Potrzebę szybkiego udostępniania środków uwzględniono w pewnym zakresie w konkluzjach Rady przez wprowadzenie opcji wypłacenia zaliczki w wysokości 10 %. Wprowadzeniu opcjonalnych płatności zaliczkowych do przepisów rozporządzenia powinny jednak towarzyszyć bardziej szczegółowe zasady dotyczące odzyskiwania środków. Tymczasem we wniosku Komisji wskazano jedynie, że „w celu należytego zarządzania finansami należy określić szczegółowe przepisy dotyczące [...] anulowania oraz odzyskiwania środków”, lecz przepisów takich nie określono.

<sup>(27)</sup> Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 16/2020 pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprowadzenie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”.

**Sprawozdawczość, monitorowanie i ocena****Art. 20, 21 i 23–25 wniosku Komisji****Kluczowe kwestie**

- Częstotliwość składania przez państwa członkowskie sprawozdań Komisji nie pokrywa się z rytmem składania wniosków o płatność dwa razy do roku.
- We wniosku nie uwzględniono wspólnych wskaźników opracowanych na podstawie kryteriów RACER (wskaźniki odpowiednie, akceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne) do celów sprawniejszego monitorowania i pomiaru wyników.

*Sprawozdania składane Komisji przez państwa członkowskie*

51. We wniosku Komisji przewidziano składanie przez państwa członkowskie kwartalnych sprawozdań w sprawie postępów w realizowaniu celów określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ponadto sprawozdania te powinny być odpowiednio uwzględnione i podsumowane w krajowych programach reform, które mają być przekładane raz do roku i służyć jako narzędzie sprawozdawcze w sprawie postępów.

52. We wniosku nie określono celu ani zawartości tych sprawozdań kwartalnych, a weryfikacje prowadzone przez Komisję są obecnie planowane jedynie w odniesieniu do wniosków o płatność składanych dwa razy do roku przez państwa członkowskie. Należy rozważyć ograniczenie częstotliwości składania sprawozdań i przejście na sprawozdania półroczne towarzyszące wnioskom o płatność, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne państw członkowskich i Komisji. Ponadto Komisja powinna przedstawić dalsze wytyczne dotyczące zawartości sprawozdań, jak również gromadzenia, analizy i weryfikowania informacji zamieszczanych w tych sprawozdaniach.

*Monitorowanie i pomiar wyników*

53. Solidny system monitorowania stanowi niezbędne narzędzie pozwalające ocenić, czy pożyczki i dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności są wykorzystywane do realizowania zamierzonych celów. Ponadto system taki umożliwia wyeliminowanie wszelkich ewentualnych problemów we wdrażaniu Instrumentu i podjęcie działań naprawczych. System ten powinien zapewniać jasne powiązanie między celami i odnośnymi wskaźnikami<sup>(28)</sup>. Wskaźniki ułatwiają analizę i porównanie wyników i mogą być przydatne przy określaniu priorytetów. W miarę możliwości powinny one opierać się na kryteriach RACER i odpowiadać charakterystyce przedstawionej w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa.

54. We wniosku nałożono na Komisję wymóg<sup>(29)</sup> monitorowania stopnia wdrożenia Instrumentu i pomiaru postępów w realizacji odnośnych celów z wykorzystaniem następujących wskaźników wykonania zdefiniowanych w załączniku III wniosku:

- liczba planów odbudowy i zwiększania odporności zatwierdzonych przez Komisję (wskaźnik produktu),
- całkowity wkład finansowy przeznaczony na plany (wskaźnik produktu),
- liczba zrealizowanych planów (wskaźnik rezultatu),
- cele określone w planach poszczególnych państw członkowskich, które zostały osiągnięte dzięki otrzymanemu wsparciu finansowemu (wskaźnik oddziaływania).

55. Trybunał zwraca uwagę, że pierwsze dwa z tych wskaźników są wskaźnikami produktu niepowiązanymi bezpośrednio z celami Instrumentu, trzeci wskaźnik natomiast pozwala co prawda zmierzyć rezultaty Instrumentu, ale jest jedynie pośrednio powiązany z ustalonymi celami. Ostatni wskaźnik jako jedyny jest zatem bezpośrednio związany z celami Instrumentu, ale jego ocena będzie nastęrczała trudności, ponieważ zakłada on powiązanie między osiągnięciem celów planów a wsparciem finansowym, a zatem przewiduje prostą relację przyczynowo-skutkową, która nie występuje w rzeczywistości.

<sup>(28)</sup> Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej pt. „Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa”, 7 lipca 2017 r. (SWD (2017) 350 final).

<sup>(29)</sup> Art. 23 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

56. Mając na uwadze cel szczegółowy wniosku <sup>(30)</sup>, Trybunał zgadza się z Komisją, że wskaźniki i cele końcowe należy określić na szczeblu państw członkowskich, tak aby uwzględnić specyficzną sytuację w każdym państwie. Jednocześnie, zważywszy na cele ogólne wskazane we wniosku oraz wspólne kryteria oceny stosowane przy zatwierdzaniu planów odbudowy i zwiększania odporności poszczególnych państw członkowskich, Komisja powinna w miarę możliwości opracować wspólne wskaźniki i określić szczegółowe cele końcowe na szczeblu całej UE. Ułatwiłoby to sprawne monitorowanie i pomiar stopnia wdrożenia Instrumentu na poziomie UE oraz mogłoby posłużyć państwom członkowskim jako wskazówka w celu efektywniejszego wykorzystywania przyznaných im zasobów do osiągnięcia celów unijnych. Bez wspólnych wskaźników lub zastosowania wspólnej metodyki trudno będzie monitorować i kontrolować wydatki, na przykład na obszarze transformacji ekologicznej. W swojej opinii na temat Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji <sup>(31)</sup> Trybunał zwrócił uwagę na znaczenie ustanowienia wskaźników wykonania, które pozwolą precyzyjnie określić stopień realizacji celu zakładającego przekształcenie sektorów generujących duże emisje CO<sub>2</sub> w ramach transformacji ekologicznej.

57. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym na temat europejskiego semestru Trybunał zwrócił również uwagę na wyzwania związane z pomiarem skuteczności interwencji politycznych dotyczących różnorodnych i realizowanych równolegle celów oraz z faktem, że hierarchiczne powiązanie celów (od celów ogólnych opartych na Traktatach po cele w corocznych zaleceniach skierowanych do poszczególnych krajów) jest w wielu wypadkach niemożliwe do odtworzenia, ani *ex ante*, ani *ex post*. Monitorowanie postępów powinno również umożliwiać wykazanie adekwatności działań i postępów na poziomie zaleceń dla poszczególnych krajów, jak i wkładu tychże w realizowanie ogólniejszych celów na szczeblu UE.

#### Oceny

58. We wniosku przewidziano wymóg przeprowadzenia niezależnej oceny realizacji Instrumentu cztery lata po wejściu w życie przedmiotowego rozporządzenia <sup>(32)</sup>. W szczególności ocena powinna dotyczyć stopnia osiągnięcia celów, efektywności wykorzystania zasobów oraz europejskiej wartości dodanej. Ponadto w wyniku oceny mogą zostać zaproponowane wszelkie konieczne zmiany do rozporządzenia.

59. Trybunał odnotowuje, że większość środków w ramach Instrumentu zostanie udostępniona na wczesnym etapie, a ocena zostanie opublikowana po tym, jak większość wydatków zostanie poniesiona. Wszelkie wnioski sformułowane w ramach oceny będą miały więc ograniczoną użyteczność w pozostałym okresie realizacji Instrumentu. Trybunał zgadza się z argumentem Komisji, że należy starannie wyważyć między przeprowadzeniem oceny danego programu na etapie, gdy został on wdrożony w wystarczającym zakresie (tak aby wyciągnięte wnioski były miarodajne), oraz koniecznością wykorzystania wniosków z oceny w zarządzaniu programem. Odnotowuje również, że ocena może zapewnić wkład we wszelkie dyskusje co do ewentualnego wykorzystania Instrumentu jako modelu dla przyszłych programów w WRF na lata 2028–2034. Trybunał ponadto pragnie zwrócić uwagę, że jeśli nie zostanie opracowany solidniejszy zestaw wskaźników, bardzo trudno będzie miarodajnie zmierzyć efektywność Instrumentu za pomocą ocen okresowych i ocen *ex post*.

#### Uwagi końcowe

60. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenie Odporności ma – zgodnie z treścią wniosku przedstawionego przez Komisję w maju 2020 r. – wspierać państwa członkowskie w odbudowie po sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19 i zwiększyć ich odporność w przyszłości. Dzięki szybkiemu udostępnieniu dodatkowych środków Instrument może przyczynić się do osiągnięcia wspólnych celów UE określonych dla kolejnych WRF.

61. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje podstawowe założenie wniosku, by oprzeć się na istniejących już narzędziach i mechanizmach, takich jak rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów i europejski semestr, co sprzyja osiągnięciu synergii i zmniejsza obciążenie administracyjne na szczeblu UE i państw członkowskich. Ponadto dialog z państwami członkowskimi przewidziany we wniosku może zwiększyć poczucie współodpowiedzialności ze strony tych państw, a jednocześnie zapewnić elastyczność, jeśli chodzi o uwzględnienie specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw członkowskich. Trybunał pragnie podkreślić znaczenie skutecznych mechanizmów zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości, tak aby przeciwdziałać ryzyku, jakie wiąże się z koniecznością wydatkowania znacznych dodatkowych środków w krótkim terminie, jak ma to miejsce w przypadku Instrumentu. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję w tym względzie.

62. Trybunał uważa jednak, że wniosek można by udoskonalić przez:

- wprowadzenie odpowiednich mechanizmów zapewniających koordynację z innymi źródłami unijnego finansowania oraz dodatkowość,

<sup>(30)</sup> Art. 4 ust. 2 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

<sup>(31)</sup> Opinia Trybunału nr 5/2020 w sprawie wniosków Komisji z dnia 14 stycznia 2020 r. i z dnia 28 maja 2020 r. dotyczących rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (procedura legislacyjna 2020/0006(COD)).

<sup>(32)</sup> Art. 25 wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408 final).

- ściślejsze powiązanie kluczy do ustalania wkładu z ogólnym celem odbudowy i zwiększania odporności,
- uproszczenie, w największym możliwym zakresie, procedur dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności i wniosków o płatność, tak aby zmniejszyć obciążenie administracyjne i ułatwić absorpcję środków,
- ponowne rozważenie częstotliwości i harmonogramu czynności sprawozdawczych i ocen oraz określenie odpowiednich wskaźników do pomiaru ogólnych osiągnięć w ramach Instrumentu,
- zdefiniowanie roli Parlamentu Europejskiego w procesie ustalania i wykonywania budżetu oraz jasne wskazanie uprawnień kontrolnych przysługujących Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

63. Trybunał odnotowuje ponadto, że niektóre kwestie nie zostały uwzględnione we wniosku, ponieważ zostaną ustalone we współpracy z państwami członkowskimi. Aby udało się w pełni wykorzystać potencjał Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do celów wpierania odbudowy i zwiększania odporności, należy zwrócić szczególną uwagę na wystarczający poziom ambicji i spójności planów odbudowy i zwiększania odporności oraz na odpowiednią ocenę wdrażania tych planów.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 7 września 2020 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Prezes*

---

## ZAŁĄCZNIK I

## Przeгляд budżetów poszczególnych programów składających się na Next Generation EU zgodnie z treścią wniosku Komisji i konkluzjami Rady

Program (w cenach z 2018 r., w mld EUR)	Wniosek Komisji (w cenach z 2018 r., w mld EUR)	Konkluzje Rady Europejskiej (w cenach z 2018 r., w mld EUR)	Różnica (w cenach z 2018 r., w mld EUR)
<b>REACT-EU (fundusze ESI w WRF na lata 2014–2020)</b>	50,0	47,5	-2,5
Instrument na rzecz Odbudowy i - Zwiększania Odporności – dotacje	310,0	312,5	2,5
Instrument na rzecz Odbudowy i - Zwiększania Odporności – pożyczki	250,0	360,0	110,0
Program w dziedzinie zdrowia	7,7	0,0	-7,7
RescEU (ochrona ludności)	2,0	1,9	-0,1
Program „Horyzont Europa” (badania naukowe i innowacje)	13,5	5,0	-8,5
Sprawiedliwa transformacja w kierunku neutralności klimatycznej	30,0	10,0	-20,0
Rozwój obszarów wiejskich	15,0	7,5	-7,5
Pomoc humanitarna	5,0	0,0	-5,0
EFIS/InvestEU (wsparcie na rzecz inwes- tycji w ramach polityk wewnętrznych)	30,3	5,6	-24,7
Instrument wsparcia wypłacalności	26,0	0,0	-26,0
EFZR (zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w państwach poza UE)	10,5	0,0	-10,5
<b>Łącznie</b>	<b>750,0</b>	<b>750,0</b>	<b>0,0</b>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji z dnia 27 maja 2020 r. i konkluzji Rady Europejskiej z dnia 21 lipca 2020 r.

## ZAŁĄCZNIK II

## Wniosek Komisji Europejskiej w zestawieniu z konkluzjami Rady Europejskiej

Artykuł we wniosku Komisji Europejskiej	Tekst wniosku	Zmiana proponowana przez Radę Europejską
<b>Art. 5 ust. 1</b> <b>Zasoby z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy</b>	<p>1. Środki, o których mowa w art. 2 rozporządzenia [dotyczącego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy], są realizowane w ramach niniejszego Instrumentu:</p> <p>a) kwotą <b>334 950 000 000 EUR</b>, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia [dotyczącego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy], w cenach bieżących, dostępną w odniesieniu do wsparcia bezwrotnego, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 4 i 8 rozporządzenia [dotyczącego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy]. Kwoty te stanowią zewnętrzne dochody przeznaczony na określony cel zgodnie z art. 21 ust. 5 rozporządzenia finansowego;</p> <p>b) kwotą <b>267 955 000 000 EUR</b>, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia [dotyczącego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy], w cenach bieżących, dostępną w odniesieniu do wsparcia w formie pożyczki dla państw członkowskich zgodnie z art. 12 i 13, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 5 rozporządzenia [dotyczącego Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy].</p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 5 ust. 1 lit. a):</p> <p>„kwotą 312 500 000 000 EUR”.</p> <p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 5 ust. 1 lit. b):</p> <p>„kwotą 360 000 000 000 EUR”.</p>
<b>Artykuł 10</b> <b>Maksymalny wkład finansowy</b>	<p>Maksymalny wkład finansowy oblicza się dla każdego państwa członkowskiego w odniesieniu do przydziału kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. a), z zastosowaniem metodyki określonej w załączniku I, w oparciu o liczbę ludności, odwrotność produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca oraz względną stopę bezrobocia w - poszczególnych państwach członkowskich.</p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 10: Klucz do alokacji zobowiązań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na lata 2021–2022 ustala się zgodnie z wnioskiem Komisji. W kluczu do alokacji na 2023 r. kryterium dotyczące bezrobocia w latach 2015–2019 zastępuje się – w równych proporcjach – stratą realnego PKB odnotowaną w 2020 r. i łączną stratą realnego PKB odnotowaną w okresie 2020–2021; obliczenie zostanie dokonane do dnia 30 czerwca 2022 r.</p>
<b>Artykuł 11</b> <b>Przydział finansowego wkładu</b>	<p>1. <b>Na okres do dnia 31 grudnia 2022 r.</b> Komisja udostępnia <b>do przydziału kwotę 334 950 000 000 EUR</b>, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. a). Każde państwo członkowskie może składać wnioski do wysokości maksymalnego wkładu finansowego, o którym mowa w art. 10, w celu wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności.</p> <p>2. Na okres rozpoczynający się po dniu 31 grudnia 2022 r. i trwający do dnia 31 grudnia 2024 r., w przypadku gdy dostępne są środki finansowe, Komisja może organizować zaproszenia do składania wniosków zgodnie z kalendarzem europejskiego semestru. W tym celu publikuje ona orientacyjny kalendarz zaproszeń do składania wniosków, które mają być zorganizowane w tym okresie, oraz wskazuje w każdym zaproszeniu kwotę dostępną do przydziału. W celu wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności każde państwo członkowskie może zaproponować otrzymanie kwoty do maksymalnej wysokości odpowiadającej jego udziałowi w kwocie dostępnej do przydziału, o której mowa w załączniku I.</p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 11 ust. 1:</p> <p>70 % dotacji przyznanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności należy rozdysponować w latach 2021 i 2022. Pozostałe 30 % należy w pełni rozdysponować do końca 2023 r.</p> <p>Dodanie ust. 3 w następującym brzmieniu: Płatności zaliczkowe na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą dokonywane w 2021 r. i powinny wynosić 10 %.</p>
<b>Art. 12 ust. 4</b> <b>Pożyczki</b>	<p>4. Wsparcie w formie pożyczki udzielane na rzecz planu odbudowy i zwiększania odporności danego państwa członkowskiego nie może być wyższe niż różnica między łącznymi kosztami planu odbudowy i zwiększania odporności, zmienionego w stosownych przypadkach, a - maksymalnym wkładem finansowym, o którym mowa w art. 10. <b>Maksymalna wielkość pożyczki dla każdego państwa członkowskiego nie przekracza 4,7 % jego dochodu narodowego brutto.</b></p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 12 ust. 4:</p> <p>Co do zasady maksymalna wielkość pożyczek na każde państwo członkowskie nie przekroczy 6,8 % jego DNB.</p>



<p><b>Art. 14 ust. 1</b> <b>Kwalifikowalność</b></p>	<p>1. Na potrzeby realizacji celów określonych w art. 4 państwa członkowskie przygotowują krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności. Plany te zawierają program reform i inwestycji danego państwa członkowskiego <b>na kolejne cztery lata</b>. Plany odbudowy i zwiększania odporności, kwalifikujące się do finansowania w ramach niniejszego Instrumentu, obejmują środki służące wdrażaniu reform i projektów inwestycji publicznych w postaci spójnego pakietu.</p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 14 ust. 1: Państwa członkowskie przygotowują krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, w których określają swoje programy reform i inwestycji na lata 2021–2023. Plany te zostaną poddane przeglądowi i dostosowane odpowiednio do potrzeb w 2022 r., tak by uwzględniały ostateczny przydział środków finansowych na 2023 r.</p>
<p><b>Art. 16 ust. 1</b> <b>Ocena przeprowadzana przez Komisję</b></p>	<p>1. Przy dokonywaniu oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Komisja współpracuje ściśle z zainteresowanym państwem członkowskim. Komisja może przedstawiać uwagi lub zwracać się o dodatkowe informacje. Zainteresowane państwo członkowskie przekazuje Komisji żądane dodatkowe informacje i może zmienić plan przed jego formalnym przedłożeniem, jeżeli zachodzi taka potrzeba.</p>	<p>Dodanie ustępu w następującym brzmieniu: Kryteria dotyczące zgodności z zaleceniami dla poszczególnych krajów, a także wzmocnienia potencjału wzrostu, tworzenia miejsc pracy oraz odporności gospodarczej i społecznej danego państwa członkowskiego muszą być najwyższej punktowane w ramach oceny. Faktyczny wkład w transformację ekologiczną i cyfrową również powinien być jednym z zasadniczych warunków uzyskania pozytywnej oceny.</p>
<p><b>Art. 17 ust. 1</b> <b>Decyzja Komisji</b></p>	<p>1. Komisja przyjmuje decyzję w drodze aktu wykonawczego <b>w terminie czterech miesięcy</b> od formalnego przedłożenia planu odbudowy i zwiększania odporności przez państwo członkowskie. W przypadku gdy Komisja pozytywnie oceni plan odbudowy i zwiększania odporności, w decyzji tej określa się reformy i projekty inwestycyjne, które mają zostać zrealizowane przez państwo członkowskie, w tym cele pośrednie i końcowe, a także wkład finansowy przydzielony zgodnie z art. 11.</p>	<p>Wprowadzenie następującej zmiany w art. 17 ust. 1: Komisja oceni plany odbudowy i zwiększania odporności w terminie dwóch miesięcy od ich przedłożenia. Dodanie ustępu w następującym brzmieniu: Ocena planów odbudowy i zwiększania odporności jest zatwierdzana przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną na wniosek Komisji, w drodze aktu wykonawczego; Rada dołoży starań, by go przyjąć w terminie 4 tygodni od przedłożenia stosownego wniosku.</p>
<p><b>Art. 19 ust. 3</b> <b>Przepisy dotyczące wypłat, zawieszenia i anulowania wkładów finansowych</b></p>	<p>3. Po osiągnięciu odpowiednich uzgodnionych celów pośrednich i końcowych określonych w planie odbudowy i zwiększania odporności zatwierdzonym w akcie wykonawczym Komisji zainteresowane państwo członkowskie przedkłada Komisji należycie uzasadniony wniosek o wypłatę wkładu finansowego oraz, w stosownych przypadkach, transzy pożyczki. Państwa członkowskie mogą składać do Komisji takie wnioski o płatność dwa razy w roku. W terminie dwóch miesięcy od daty otrzymania wniosku Komisja ocenia, czy odpowiednie cele pośrednie i końcowe określone w decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1, zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Na potrzeby oceny uwzględnia się również ustalenia operacyjne, o których mowa w art. 17 ust. 6. Komisję mogą wspomagać eksperci. W przypadku pozytywnej oceny Komisja przyjmuje decyzję upoważniającą do wypłaty wkładu finansowego zgodnie z rozporządzeniem finansowym.</p>	<p>Dodanie ustępu w następującym brzmieniu: Pozytywne rozpatrzenie wniosków o - płatność będzie uzależnione od tego, czy pośrednie i końcowe cele zostały osiągnięte w sposób zadowalający. Komisja występuje o opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w sprawie zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych. Komitet Ekonomiczno-Finansowy dąży do osiągnięcia konsensusu. Jeżeli w - wyjątkowych sytuacjach jedno lub więcej państw członkowskich uznają, że istnieją poważne odstępstwa od zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych, mogą one zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o - przekazanie tej sprawy następnej Radzie Europejskiej. Komisja przyjmuje decyzję w sprawie oceny zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych oraz w - sprawie zatwierdzenia płatności zgodnie z procedurą sprawdzającą. Jeżeli sprawa została przekazana Radzie Europejskiej, Komisja nie podejmie decyzji w sprawie oceny zadowalającego osiągnięcia odnośnych celów pośrednich i końcowych oraz w sprawie zatwierdzenia płatności,</p>

		dopóki następna Rada Europejska nie przedyskutuje wyczerpująco tej sprawy. Proces ten co do zasady nie będzie trwał dłużej niż trzy miesiące od momentu, w którym Komisja wystąpiła do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego o jego opinię. Proces ten będzie zgodny z art. 17 TUE i art. 317 TFUE.
--	--	--

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i konkluzji Rady Europejskiej z 21 lipca 2020 r. w sprawie tego wniosku.

## ZAŁĄCZNIK III

**Inne opinie Trybunału istotne dla poruszanego tematu**

- Opinia nr 1/2018 w sprawie wniosku Komisji z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich
  - Opinia nr 6/2018 w sprawie wniosku Komisji z dnia 29 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375 final)
  - Opinia nr 10/2018 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (COM(2018) 460 final)
  - Opinia nr 2/2020 w sprawie zmienionego wniosku Komisji z dnia 14 stycznia 2020 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2020) 23 final)
  - Opinia nr 4/2020 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie REACT-EU oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów regulujących fundusze ESI
  - Opinia nr 5/2020 w sprawie wniosków Komisji z 14 stycznia 2020 r. i z 28 maja 2020 r. dotyczących rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (procedura legislacyjna 2020/0006(COD))
-

## ZAŁĄCZNIK IV

## Ocena planów odbudowy i zwiększania odporności

	Kryterium	Ocena ratingowa	Uwagi
2.1.	Plan odbudowy i zwiększenia odporności ma się przyczynić do skutecznego <b>sprostania takim wyzwaniom</b> zidentyfikowanym w odpowiednich zaleceniach skierowanych do danego państwa członkowskiego [...] przyjętych przez Komisję w ramach europejskiego semestru.	<p><b>A</b> – Plan odbudowy i zwiększenia odporności przyczynia się do skutecznego sprostania wyzwaniom i stanowi odpowiednią reakcję</p> <p><b>B</b> – Plan odbudowy i zwiększenia odporności przyczynia się do częściowego sprostania wyzwaniom i stanowi częściowo odpowiednią reakcję</p> <p><b>C</b> – Plan odbudowy i zwiększenia odporności nie przyczynia się do sprostania wyzwaniom i nie stanowi odpowiedniej reakcji</p>	<p><b>Potencjalne pokrywanie się z zakresem następujących kryteriów:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Transformacja ekologiczna</li> <li>– Transformacja cyfrowa</li> <li>– <b>Potencjał</b> wzrostu gospodarczego</li> <li>– Tworzenie miejsc pracy</li> <li>– <b>Odporność</b> ekonomiczna i społeczna</li> </ul>
2.2.	Plan zawiera środki, które skutecznie <b>przyczyniają się do transformacji ekologicznej i cyfrowej</b> lub do sprostania wyzwaniom, które z niej wynikają.	<p><b>A</b> – W dużym stopniu</p> <p><b>B</b> – W umiarkowanym stopniu</p> <p><b>C</b> – W niewielkim stopniu</p>	Potencjalne pokrywanie się z zakresem kryterium 2.1
2.3.	Plan odbudowy i zwiększenia odporności ma mieć <b>trwały wpływ</b> na dane państwo członkowskie	<p><b>A</b> – W dużym stopniu</p> <p><b>B</b> – W umiarkowanym stopniu</p> <p><b>C</b> – W niewielkim stopniu</p>	Potencjalne pokrywanie się z zakresem kryterium 2.1 (zalecenia dla poszczególnych krajów mają ze swej natury charakter raczej długoterminowy)
2.4.	Plan odbudowy i zwiększenia odporności ma <b>skutecznie przyczynić się do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz do odporności gospodarczej i społecznej</b> państwa członkowskiego, <b>złagodzenia</b> gospodarczych i społecznych skutków kryzysu oraz ma przyczynić się do <b>zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej</b>	<p><b>A</b> – Wysoki oczekiwany wpływ</p> <p><b>B</b> – Średni oczekiwany wpływ</p> <p><b>C</b> – Niski oczekiwany wpływ</p>	Potencjalne pokrywanie się z zakresem kryterium 2.1
2.5.	<b>Uzasadnienie</b> przedstawione przez państwo członkowskie <b>dotyczące kwoty szacunkowych całkowitych kosztów</b> planu odbudowy i - zwiększenia odporności <b>jest uzasadnione, wiarygodne</b> i proporcjonalne do spodziewanego wpływu na gospodarkę i zatrudnienie	<p><b>A</b> – W dużym stopniu</p> <p><b>B</b> – W umiarkowanym stopniu</p> <p><b>C</b> – W niewielkim stopniu</p>	Jest to raczej warunek, a nie kryterium oceny
2.6.	Plan odbudowy i zwiększenia odporności zawiera <b>środki</b> wdrażania reform i inwestycji publicznych, które <b>stanowią spójne działania.</b>	<p><b>A</b> – W dużym stopniu</p> <p><b>B</b> – W umiarkowanym stopniu</p> <p><b>C</b> – W niewielkim stopniu</p>	Potencjalne pokrywanie się z zakresem kryterium 2.1
2.7.	<b>Ustalenia proponowane</b> przez dane państwa członkowskie mają <b>zapewnić skuteczną realizację</b> planu odbudowy i zwiększania odporności, <b>w tym</b> osiągnięcie proponowanych <b>celów pośrednich i końcowych</b> , a także odpowiednich <b>wskaźników.</b>	<p><b>A</b> – Adekwatne ustalenia</p> <p><b>B</b> – Minimalne ustalenia</p> <p><b>C</b> – Niewystarczające ustalenia</p>	Jest to raczej warunek, a nie kryterium oceny

Obecne brzmienie wniosku w odniesieniu do ogólnej oceny		Sugerowana zmiana	
<b>Plan odbudowy i zwiększania odporności uznaje się za zadowalający</b>	<b>Plan odbudowy i zwiększania odporności uznaje się za niezadowalający</b>	<b>Plan odbudowy i zwiększania odporności uznaje się za zadowalający</b>	<b>Plan odbudowy i zwiększania odporności uznaje się za niezadowalający</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeżeli ocena ratingowa zawiera wynik A dla kryteriów 2.1 i 2.2,</li> <li>– a w przypadku pozostałych kryteriów wszystkie wyniki A lub występuje przewaga wyników A nad B, bez żadnego C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeżeli w ocenie ratingowej brak jest wyniku A dla kryteriów 2.1 i 2.2,</li> <li>– a w przypadku pozostałych kryteriów występuje przewaga wyników B nad A lub co najmniej jeden wynik C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeżeli ocena ratingowa zawiera wynik A dla kryteriów 2.1 i 2.2,</li> <li>– a w przypadku pozostałych kryteriów <del>wszystkie wyniki A</del> występuje przewaga wyników A nad B, bez żadnego C.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeżeli w ocenie ratingowej brak jest wyniku A dla kryteriów 2.1 i 2.2;</li> <li>– a lub w przypadku pozostałych kryteriów występuje przewaga wyników B nad A lub co najmniej jeden wynik C.</li> </ul>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.