

Sprawozdanie specjalne

Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie

Zwiększono elastyczność, ale niewystarczające
dane utrudnią przyszłą ocenę skuteczności



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-14
Reakcja UE i jej państw członkowskich na wyzwania migracyjne spowodowane agresją wojskową Rosji na Ukrainę	01-05
Unijne finansowanie na rzecz projektów związanych z wyzwaniami migracyjnymi	06-09
Zmiany zasad polityki spójności wprowadzone przez mechanizm CARE	10-12
Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów	13-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15-19
Uwagi	20-80
Mechanizm CARE był pomocny w wykorzystaniu dostępnych – choć ograniczonych – środków finansowych w ramach polityki spójności	20-32
Finansowanie w ramach polityki spójności, w tym zasoby z REACT-EU, stanowiło jedynie niewielki odsetek łącznej pomocy dla uchodźców z Ukrainy	21-23
Mechanizm elastyczności CARE został uznany za pomocny przez instytucje zarządzające, ale był przez nie różnie wykorzystywany	24-32
Środki przeprogramowano w oparciu o analizy potrzeb i pomogły one w stawieniu czoła sytuacji kryzysowej	33-45
Środki finansowe przesunięto na podstawie oceny potrzeb uchodźców, zachowując spójność z działaniami krajowymi	36-42
Na przeprogramowanie finansowania miała wpływ niepewność wynikająca ze zmieniającej się sytuacji oraz ograniczone środki pozostałe z okresu 2014–2020	43-45

Szybko wdrożone projekty zaspokoily zidentyfikowane potrzeby, ale rzadko mierzono skuteczność pomocy	46-63
Projekty zostały szybko wybrane i wdrożone	47-53
Projekty dotyczące wsparcia dla uchodźców dostosowano do konkretnych sytuacji i potrzeb	54-58
Według uczestników projekty były przydatne, ale w niewielu przypadkach zmierzono skuteczność udzielonej pomocy	59-63
Komisja udzieliła odpowiedniego wsparcia, ale ocenę skuteczności mechanizmu CARE ogranicza brak informacji	64-80
Komisja zapewniła instytucjom zarządzającym terminowe i adekwatne do potrzeb wytyczne dotyczące mechanizmu CARE	66-68
Niepełne informacje na temat wykorzystania mechanizmu CARE ograniczają ocenę jego skuteczności	69-78
Komisja zgodziła się przeanalizować, czy polityka spójności jest adekwatnym narzędziem budżetowym do reagowania na kryzysy	79-80
Wnioski i zalecenia	81-87
Załączniki	
Załącznik I – Przykłady kwalifikujących się działań dofinansowanych z funduszy UE	
Załącznik II – Informacje na temat skontrolowanych projektów	
Załącznik III – Szczegółowe informacje na temat ankiety Trybunału	
Załącznik IV – Wykorzystanie i wpływ finansowy rozwiązań wprowadzonych w ramach CARE	
Wykaz akronimów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Kalendarium	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I 24 lutego 2022 r. Rosja rozpoczęła wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie, co spowodowało masowe przybycie mieszkańców Ukrainy do UE. 4 marca 2022 r. Rada po raz pierwszy uruchomiła mechanizm przewidziany w dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając prawo do takiej ochrony przybywającym z Ukrainy osobom wysiedlonym (w niniejszym sprawozdaniu określanym jako uchodźcy). Według stanu na koniec października 2024 r. na terenie Unii przebywało około 4,2 mln osób objętych tymczasową ochroną. Aby sprostać powstałym wyzwaniom migracyjnym, UE stopniowo dostosowała przepisy dotyczące unijnych funduszy polityki spójności. Przyjęła w tym celu trzy rozporządzenia w sprawie działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie, znane jako CARE, CARE Plus i FAST-CARE i zbiorczo określane w niniejszym sprawozdaniu mianem mechanizmu CARE. W rozporządzeniach tych wprowadzono większą elastyczność, płynność i uproszczenia, które miały ułatwić państwom członkowskim sfinansowanie odpowiednich projektów. Nie przewidziano w nich jednak żadnego nowego finansowania dla państw członkowskich.

II Celem kontroli Trybunału była ocena, jak państwa członkowskie wykorzystają mechanizm CARE oraz dostępne finansowanie w ramach polityki spójności, aby sprostać konkretnym potrzebom uchodźców. Niniejsze sprawozdanie może stanowić cenny wkład w dyskusję na temat skuteczności wsparcia na rzecz obywateli państw trzecich oraz ich integracji w UE, a także okazać się pomocne w rozważaniach, jaką rolę powinna odgrywać w tym procesie polityka spójności.

III Trybunał stwierdził, że mechanizm CARE pomógł państwom członkowskim w wykorzystaniu dostępnego finansowania z funduszy polityki spójności, aby sprostać wyzwaniom migracyjnym i zaspokoić potrzeby uchodźców uciekających przed wojną w Ukrainie. Dostępne środki finansowe były stosunkowo skromne, nie tylko w porównaniu z finansowaniem krajowym przeznaczonym na wsparcie uchodźców, ale także w stosunku do ogólnej wartości unijnych funduszy polityki spójności. Unia Europejska szybko zareagowała na wybuch wojny, podobnie jak państwa członkowskie skontrolowane przez Trybunał. Niemniej jednak brakuje danych na temat wykorzystania środków finansowych z zastosowaniem mechanizmu CARE i aspekt ten nie jest objęty monitorowaniem, co z dużym prawdopodobieństwem w przyszłości utrudni ocenę skuteczności CARE.

IV Kontrola Trybunału wykazała, że poszczególne instytucje zarządzające wykorzystywały różne rozwiązania dostępne w ramach CARE i posługiwały się nimi w różnym zakresie, jako że kryzys nie dotknął wszystkich państw członkowskich w równym stopniu. W ocenie instytucji zarządzających mechanizm ten był użyteczny i zagwarantował im elastyczność, płynność i uproszczenia potrzebne, by mogły szybko zareagować na sytuację kryzysową.

V Trybunał ustalił, że wsparcia udzielono po przeprowadzeniu analizy potrzeb uchodźców. Często wchodziło ono w zakres całościowej reakcji państw członkowskich na kryzys. Przeprogramowanie dostępnych środków finansowych w ramach polityki spójności, w tym zasobów z REACT-EU, utrudniła niepewność spowodowana zmieniającą się sytuacją, zarówno jeśli chodzi o niewystarczające informacje na temat napływu uchodźców, jak i niestabilną sytuację polityczno-gospodarczą będącą wynikiem kryzysu. W trwającym obecnie okresie programowania na lata 2021–2027 wsparcie na rzecz uchodźców z Ukrainy jest częścią ogólnego wsparcia na rzecz obywateli państw trzecich.

VI Projekty skontrolowane przez Trybunał, które dotyczyły pomocy uchodźcom, zostały wprawdzie dostosowane do potrzeb i dostępności uczestników, ale nie da się ocenić ogólnej skuteczności udzielonego wsparcia, ponieważ tylko w przypadku trzech skontrolowanych projektów dokonano jej pomiaru. Trybunał ustalił, że Komisja zapewniła państwom członkowskim terminowe i adekwatne wsparcie we wdrażaniu CARE, a zdaniem instytucji zarządzających jej pomoc była przydatna przy stawianiu czoła wyzwaniom migracyjnym z zastosowaniem tego mechanizmu.

VII Niemniej jednak ogólne monitorowanie funduszy polityki spójności nie obejmuje wszystkich aspektów wsparcia dotyczącego wyzwań migracyjnych ani wykorzystania CARE. Komisja nie ma ani całościowego oglądu na programy realizowane w ramach CARE i wysokość przydzielonego finansowania, ani nie dysponuje wystarczającą ilością danych na temat wykorzystania tego mechanizmu. W związku z tym Komisja nie ma dostatecznych podstaw, aby ocenić skuteczność CARE, co planuje uczynić w ramach oceny *ex post* funduszy polityki spójności na lata 2014–2020.

VIII Trybunał zaleca, aby Komisja – jeżeli będzie w przyszłości opracowywać wnioski w sprawie nowych rozwiązań w związku z kryzysem lub zmian istniejących rozwiązań – zapewniła odpowiedni system monitorowania gromadzący dane niezbędne do oceny skuteczności tych rozwiązań lub zmian.

Wstęp

Reakcja UE i jej państw członkowskich na wyzwania migracyjne spowodowane agresją wojskową Rosji na Ukrainę

01 24 lutego 2022 r. Rosja rozpoczęła napaść zbrojną, która zmusiła miliony mieszkańców Ukrainy do ucieczki. W rezultacie Unia Europejska – a w szczególności jej regiony środkowo-wschodnie – musiała sprostać wzmożonemu napływowi osób uciekających przed wojną. Według stanu na koniec października 2024 r. w UE przebywało około 4,2 mln uciekinierów wojennych z Ukrainy, których objęto tymczasową ochroną (zob. dane Eurostatu na [rys. 1](#)).

02 W odpowiedzi na ten masowy napływ osób 4 marca 2022 r. Rada¹ po raz pierwszy uruchomiła mechanizm przewidziany w dyrektywie w sprawie **tymczasowej ochrony**², przyznając prawo do takiej ochrony osobom spełniającym warunki wymienione w dyrektywie. Początkowo ochrona ta została przyznana na jeden rok, tj. do 4 marca 2023 r., ale następnie czas jej obowiązywania był corocznie przedłużany o kolejny rok. Na chwilę obecną tymczasowa ochrona obowiązuje do 4 marca 2026 r.

¹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382.

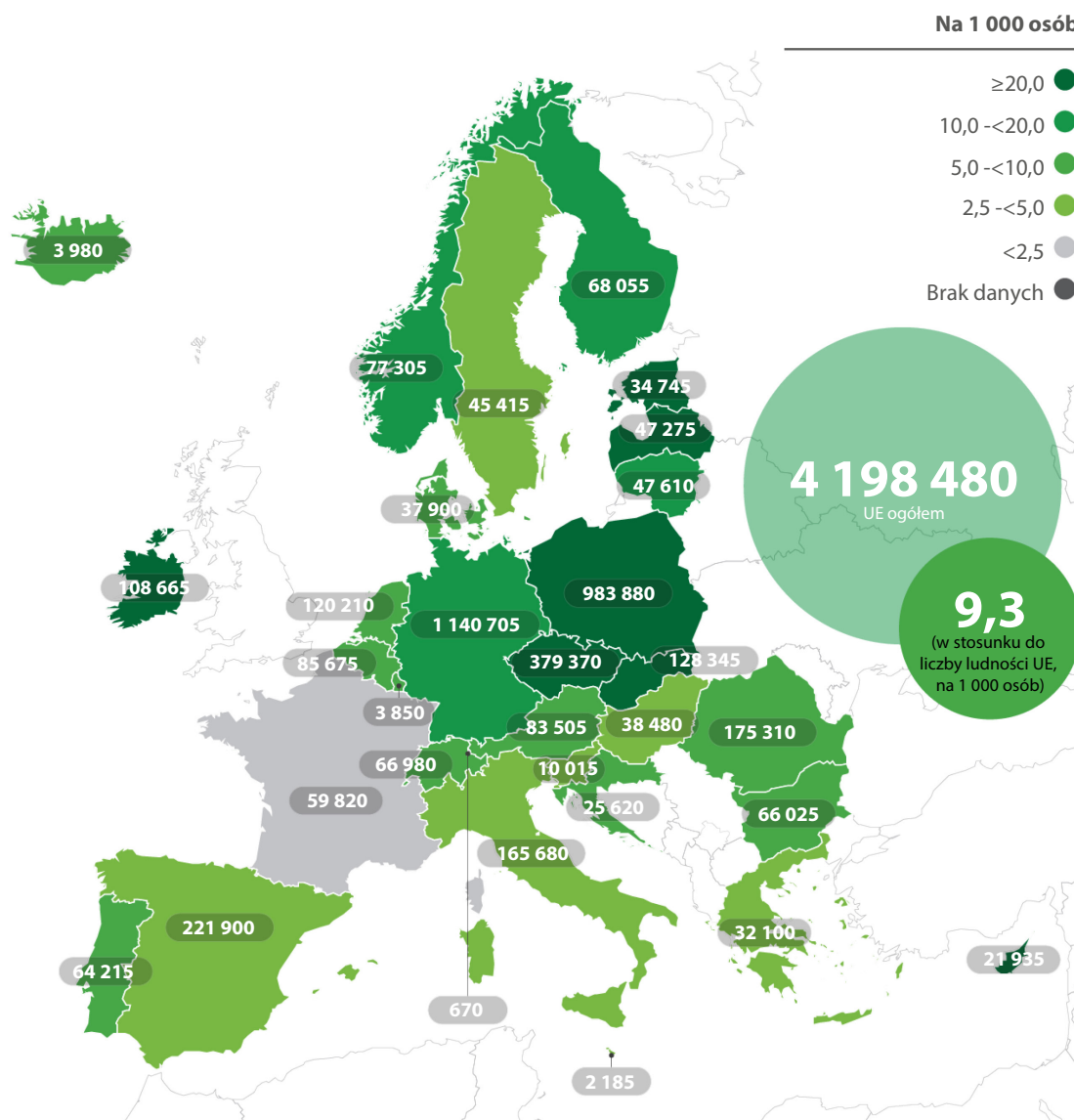
² Dyrektywa 2001/55/WE.

03 Tymczasowa ochrona przysługuje wysiedleńcom, którzy musieli opuścić Ukrainę 24 lutego 2022 r. lub po tej dacie, i należą do jednej z poniższych kategorii:

- o są obywatelami Ukrainy zamieszkałymi w Ukrainie przed 24 lutego 2022 r.;
- o są obywatelami państw trzecich innych niż Ukraina lub bezpaństwowcami, którym przed 24 lutego 2022 r. przyznano ochronę międzynarodową lub równoważną ochronę krajową w Ukrainie;
- o są członkami rodzin osób należących do jednej z dwóch powyższych kategorii.

Ponadto bezpaństwowcom i obywatelom państw trzecich innych niż Ukraina, którzy mogą udowodnić, że legalnie przebywali w Ukrainie przed 24 lutego 2022 r. na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia, przysługuje prawo do tymczasowej ochrony lub odpowiedniej ochrony przewidzianej w prawie krajowym. Inaczej niż w przypadku ubiegających się o azyl, osoby korzystające z tymczasowej ochrony nabywają między innymi natychmiastowe prawo pobytu oraz uzyskują od razu dostęp do zakwaterowania lub mieszkania, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz edukacji i prawo do podejmowania pracy. Na potrzeby niniejszego sprawozdania osoby uciekające przed agresją wojskową przeciwko Ukrainie są określane jako **uchodźcy**. Termin ten zastosowano w szerokim ujęciu politycznym, a nie w węższym znaczeniu nadanym mu w konwencji genewskiej i dorobku prawnym UE w dziedzinie azylu.

Rys. 1 – Tymczasowa ochrona przyznana osobom uciekającym z Ukrainy



Obywatele państw trzecich, którzy uciekli z Ukrainy i zostali objęci tymczasową ochroną (według stanu na koniec **października 2024 r.**).

Dane dla Francji co do zasady nie obejmują osób małoletnich.

Dane dotyczące liczby osób objętych tymczasową ochroną na koniec miesiąca w Hiszpanii, na Cyprze i w Grecji obejmują niektóre osoby, którym tymczasowa ochrona już nie przysługuje.

Źródło: Eurostat, miesięczne statystyki za październik 2024 r. (internetowe kody danych: (migr_asytspm, migr_asytspop, demo_gind)).

04 Duży napływ uchodźców przyniósł za sobą istotne wyzwania dla państw członkowskich i regionów, ponieważ podstawowa infrastruktura i usługi, takie jak opieka zdrowotna, transport i szkolnictwo, musiały odtąd służyć większej liczbie osób. Wyzwania te są w niniejszym sprawozdaniu określane jako **wyzwania migracyjne**.

05 Pomoc dla uchodźców z Ukrainy finansowano z różnych – krajowych lub międzynarodowych – źródeł, m.in. z budżetu UE. W wielu przypadkach pomoc ta była też rezultatem inicjatyw prywatnych, podjętych przez organizacje pozarządowe (NGO), organizacje charytatywne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także prywatne przedsiębiorstwa i obywateli. Akcje pomocowe organizowały też lokalne, regionalne i krajowe organy administracji publicznej.

Unijne finansowanie na rzecz projektów związanych z wyzwaniami migracyjnymi

06 Na szczeblu UE wsparcie na rzecz legalnej migracji do państw członkowskich jest zapewniane ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)³, który działa też na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Fundusz ten obejmuje wsparciem zarówno etap pierwszego przyjęcia i natychmiastowej pomocy, jak i późniejszy etap przyjęcia i początkowej integracji. FAMI ukierunkowany jest na edukację i szkolenia m.in. językowe (a także np. kursy kształtujące świadomość obywatelską i doradztwo zawodowe). Z jego środków finansowane są powiązane koszty infrastrukturalne. Osoby uciekające z Ukrainy kwalifikowały się do udziału w działaniach integracyjnych finansowanych z FAMI. Ponadto Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) współfinansuje działania państw członkowskich UE mające zapewnić pomoc żywnościową i podstawową pomoc materialną.

07 Fundusze polityki spójności również odgrywają pewną rolę w podejmowaniu wyzwań migracyjnych. W zwykłych okolicznościach ich celem jest długoterminowa, społeczno-gospodarcza integracja migrantów przebywających legalnie w danym państwie członkowskim. W okresie 2014–2020 na fundusze polityki spójności składały się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności. Z kolei w latach 2021–2027 do funduszy polityki spójności zaliczają się: EFRR, Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Wyzwania migracyjne nie są zazwyczaj przedmiotem polityki spójności, a finansowanie z jej środków ma charakter uzupełniający, w szczególności w odniesieniu do finansowania w ramach FAMI⁴.

³ Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował niedawno [sprawozdanie specjalne 26/2024](#) dotyczące wykorzystania wsparcia z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na rzecz integracji obywateli państw trzecich.

⁴ Motyw 5 [rozporządzenia \(UE\) 2022/562](#).

08 Aby sprostać wyzwaniom migracyjnym, państwa członkowskie mogły również korzystać z zasobów udostępnionych w ramach Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU⁵), ustanowionego w 2020 r. Wsparcie to uzupełniało środki finansowe przekazane im w ramach programów na lata 2014–2020 i było wdrażane za pośrednictwem EFRR, EFS i FEAD. Finansowanie REACT-EU udostępnione państwom członkowskim, sięgające 50,4 mld euro, zostało podzielone na dwie transze: 39,6 mld euro w 2021 r. i 10,8 mld euro w 2022 r.

09 W kwietniu 2022 r. Komisja opublikowała orientacyjny wykaz działań kwalifikujących się do finansowania z poszczególnych funduszy⁶, co miało pozwolić państwom członkowskim zapewnić jak największe oddziaływanie wydatkowanych środków. W [załączniku I](#) można znaleźć przegląd poszczególnych etapów wsparcia, przykłady działań kwalifikujących się do finansowania oraz odpowiadających im unijnych instrumentów dofinansowania.

⁵ Rozporządzenie (UE) 2020/2221.

⁶ Osoby uciekające z Ukrainy – orientacyjny wykaz działań kwalifikujących się do finansowania w podziale na fundusze (FAMI, FBW – granice i wizy, EFS, FEAD, EFRR 2014–2020), wersja z 6 kwietnia 2022 r.

Zmiany zasad polityki spójności wprowadzone przez mechanizm CARE

10 Z myślą o stawieniu czoła wyzwaniom migracyjnym UE stopniowo dostosowywała zasady polityki spójności, tak aby zwiększyć elastyczność i płynność oraz wprowadzić pewne uproszczenia, ułatwiając państwom członkowskim sfinansowanie projektów w tym obszarze⁷. W szczególności Unia podjęła następujące kroki:

- o W kwietniu 2022 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie w sprawie **działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie**, znane jako **CARE**⁸. Wprowadzono nim rozwiązania umożliwiające szybkie i elastyczne wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności i FEAD. W szczególności dopuszczono wydatki z mocą wsteczną, ułatwiono finansowanie krzyżowe z EFRR i EFS oraz umożliwiono składanie wniosków o dofinansowanie na poziomie 100% w roku obrachunkowym 2021–2022⁹.
- o Również w kwietniu 2022 r., niecały tydzień po uchwaleniu rozporządzenia w sprawie CARE, współprawodawcy przyjęli rozporządzenie wprowadzające dodatkowe rozwiązania określane mianem **CARE Plus**¹⁰. Te dodatkowe rozwiązania wiązały się z podwyższeniem płatności zaliczkowych w ramach wypłaty transzy finansowania z REACT-EU przewidzianej na 2021 r. (zob. pkt **08**) i dopuszczeniem stosowania stawek jednostkowych.
- o W październiku 2022 r. współprawodawcy przyjęli **FAST-CARE**¹¹, w ramach którego między innymi umożliwiono finansowanie krzyżowe w ramach CARE także z wykorzystaniem Funduszu Spójności, ułatwiono finansowanie projektów spoza obszaru geograficznego objętego danym programem, dopuszczono finansowanie ukończonych projektów z mocą wsteczną, zapewniono dofinansowanie na poziomie do 100% na rzecz integracji obywateli państw trzecich oraz uproszczono rozkładanie niektórych operacji na etapy realizowane w kilku okresach programowania¹².

⁷ Motywy 3, 4, 8, 9, 11 i 12 [rozporządzenia \(UE\) 2022/562](#); motywy 4–6 [rozporządzenia \(UE\) 2022/613](#); tytuł i motywy 3, 5, 8–10 [rozporządzenia \(UE\) 2022/2039](#).

⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 2022/562](#).

⁹ Możliwość uzyskania dofinansowania na poziomie 100% stanowi przykład elastyczności wprowadzanej jako rozwiązanie tymczasowe w celu sprostania sytuacji kryzysowej, co podkreślono w pkt 162 [przebiegu Trybunału 03/2024](#).



¹⁰ [Rozporządzenie \(UE\) 2022/613](#).



¹¹ [Rozporządzenie \(UE\) 2022/2039](#).

¹² Zob. przypis 9.

11 W *tabeli 1* przedstawiono rozwiązania wprowadzone w ramach CARE w podziale na cztery kategorie.

Tabela 1 – Podsumowanie rozporządzeń CARE

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
Cele ogólne		
Celem tych trzech rozporządzeń jest odciążenie budżetów krajowych przez poprawę płynności oraz zapewnienie elastyczności i uproszczeń, tak aby dostępne środki finansowe można było szybko wykorzystać w projektach mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym. Ponadto w FAST-CARE zaproponowano rozwiązania mające zaradzić zakłóceniom we wdrażaniu projektów w dziedzinie spójności będących już w toku, które to zakłócenia zostały spowodowane niedoborami siły roboczej, trudnościami związanymi z łańcuchami dostaw oraz rosnącymi cenami i kosztami energii.		
Fundusze, których dotyczą rozporządzenia¹		
EFRR, EFS, Fundusz Spójności, FEAD		EFRR, EFS, EFS+, Fundusz Spójności
Okres programowania		
2014–2020		2014–2020 i 2021–2027
Najważniejsze wprowadzone rozwiązania		
 Płynność: Wprowadzenie dofinansowania unijnego na poziomie 100% w przypadku wniosków o płatność złożonych między 1 lipca 2021 r. a 30 czerwca 2022 r. dotyczących EFRR, EFS, Funduszu Spójności i FEAD.	Zwiększenie płatności zaliczkowych z poziomu 11% do maksymalnie 45% zasobów przydzielonych z REACT-EU na 2021 r.	Wprowadzenie dofinansowania UE na poziomie do 100% w przypadku ustanowienia specjalnej osi priorytetowej wspierającej integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich ² , także wówczas, gdy taka wysokość dofinansowania wynika z wykorzystania finansowania krzyżowego między funduszami. Zwiększenie płatności zaliczkowych o dodatkowe 0,5% w latach 2022 i 2023 w odniesieniu do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności ³ .
 Elastyczność: Ułatwienie finansowania krzyżowego z EFRR i EFS w przypadku projektów mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym spowodowanym agresją wojskową. Aby skorzystać z finansowania krzyżowego, konieczne jest ustanowienie specjalnej osi priorytetowej.		Objęcie finansowaniem krzyżowym w ramach CARE także Funduszu Spójności. Ułatwienie finansowania ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności działań prowadzonych poza obszarem geograficznym objętym danym programem, ale w obrębie państwa członkowskiego. Obniżenie minimalnego progu całkowitego kosztu projektów z 5 mln euro do 1 mln euro w przypadku projektów, których wdrażanie rozłożono na etapy realizowane w ramach programów na lata 2014–2020 oraz 2021–2027 ³ . Zwiększenie elastyczności na etapie zamknięcia z 10% do 15% w odniesieniu do wszystkich osi priorytetowych.

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
 <p>Kwalifikowalność: Wprowadzenie kwalifikowalności wydatków z mocą wsteczną od dnia 24 lutego 2022 r., nawet jeśli dane wydatki zostały poniesione przed przedłożeniem Komisji zmiany programu operacyjnego. Rozwiązanie to ma zastosowanie do projektów podejmujących wyzwania migracyjne współfinansowanych z EFRR, EFS i FEAD.</p>		<p>Wprowadzenie kwalifikowalności wydatków z mocą wsteczną od dnia 24 lutego 2022 r. w przypadku projektów, które zostały fizycznie ukończone i w pełni zrealizowane przed złożeniem przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie w ramach programu lub przed zatwierdzeniem zmiany programu. Rozwiązanie to ma zastosowanie do projektów podejmujących wyzwania migracyjne współfinansowanych z EFRR, EFS i Funduszu Spójności.</p> <p>Wprowadzenie obowiązku przeznaczenia 30% alokacji finansowej na odrębną oś priorytetową z wykorzystaniem finansowania krzyżowego w ramach CARE (w latach 2014–2020) lub odrębnego priorytetu na rzecz integracji obywateli państw trzecich (w latach 2021–2027) dla projektów, których beneficjentami są władze lokalne lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na szczeblu lokalnym.</p>
 <p>Uproszczenia administracyjne: Ograniczenie wymogów w zakresie sprawozdawczości dotyczącej EFS w przypadku ustanowienia odrębnej osi priorytetowej wykorzystującej finansowanie krzyżowe.</p> <p>Uproszczenie procedury zmiany programów w ramach FEAD.</p> <p>Możliwość dofinansowania na poziomie 100% wymagająca jedynie zgłoszenia Komisji.</p>	<p>Wprowadzenie stawki jednostkowej w wysokości 40 euro tygodniowo w przeliczeniu na każdą osobę, której udzielono tymczasowej ochrony, przez maksymalny okres 13 tygodni.</p>	<p>Podwyższenie stawki jednostkowej na osobę do poziomu 100 euro tygodniowo i wydłużenie okresu jej wypłaty do 26 tygodni.</p> <p>Uproszczenie wprowadzania zmian w programach realizowanych w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności w przypadku przesunięć środków między celami tematycznymi tej samej osi priorytetowej oraz przy wyborze dofinansowania na poziomie 100%.</p> <p>Ograniczenie obowiązków sprawozdawczych w ramach EFS także w przypadku innych osi priorytetowych, które wspierają jedynie projekty mające na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym.</p>

¹ W ramach FAST-CARE wprowadzono również pewne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), nie wchodzą one jednak w zakres polityki spójności, w związku z czym nie zostały objęte niniejszą kontrolą.

² Rozwiązanie to dotyczy również okresu 2021–2027, ale tylko w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność do końca roku obrachunkowego (30 czerwca 2024 r.).

³ Rozwiązanie to dotyczy tylko okresu programowania 2021–2027.

12 W ramach CARE, CARE Plus i FAST-CARE (zbiorczo określanych w niniejszym sprawozdaniu jako **CARE**) państwom członkowskim **nie przydzielono nowych środków finansowych**. Zamiast tego dano im możliwość szybkiego ukierunkowania finansowania pozostałego z programów na lata 2014–2020, w tym z zasobów z REACT-EU, na operacje mające na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym. **Mechanizm CARE miał w zamyśle stanowić mechanizm elastyczności** umożliwiający wykorzystanie funduszy UE do odciążenia budżetów publicznych, a nie nowy instrument finansowania pomocy dla uchodźców.

Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów

13 Państwa członkowskie i Komisja dzielą między sobą zarządzanie polityką spójności. Służbami Komisji odpowiadającymi za politykę spójności są: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). Przeprowadzają one oceny, na podstawie których Komisja zatwierdza programy na lata 2014–2020 i 2021–2027, a także analizują późniejsze zmiany przedkładane przez państwa członkowskie, monitorują wdrażanie oraz oceniają skuteczność i efektywność finansowania.

14 Jeśli chodzi o państwa członkowskie, na krajowym, regionalnym lub lokalnym szczeblu działają wyznaczone instytucje zarządzające, które są odpowiedzialne za wdrażanie funduszy polityki spójności poprzez realizację programów. Proponują one zmiany programów do zatwierdzenia przez Komisję, ustanawiają i stosują odpowiednie procedury i kryteria wyboru projektów, zawierają z beneficjentami umowy o udzielenie dotacji na realizację wybranych projektów, monitorują ich wdrażanie oraz prowadzą sprawozdawczość na temat produktów i rezultatów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15 Celem niniejszej kontroli była ocena, jak państwa członkowskie wykorzystwały mechanizm CARE oraz dostępne fundusze polityki spójności do zaspokojenia potrzeb uchodźców. Kontrolerzy Trybunału sprawdzili:

- o czy państwa członkowskie przeprogramowały finansowanie z okresu 2014–2020, które było nadal dostępne, i skutecznie wykorzystwały rozwiązania zaproponowane w ramach CARE;
- o czy projekty mające nieść pomoc uchodźcom zostały szybko wybrane do objęcia finansowaniem, czy zostały opracowane w oparciu o analizę potrzeb i czy poprawiły one sytuację uchodźców;
- o czy Komisja odpowiednio wsparła państwa członkowskie w czasie kryzysu oraz czy właściwie monitorowała wykorzystanie środków finansowych.

16 Trybunał przeanalizował stosowanie trzech rozporządzeń CARE, biorąc pod uwagę zarówno okres programowania 2014–2020, jak i 2021–2027. Kontrola objęła okres od 24 lutego 2022 r. (tj. od początku wojny w Ukrainie) do końca 2023 r. W zakres kontroli nie weszło finansowanie krajowe wykorzystane przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kryzys.

17 Trybunał zgromadził dowody na podstawie:

- o przeglądu prawodawstwa UE (w tym rozporządzeń CARE) oraz odpowiednich sprawozdań, statystyk i analiz publikowanych przez UE, państwa członkowskie, organizacje pozarządowe i ekspertów;
- o wywiadów z pracownikami wybranych służb Komisji – DG REGIO, DG EMPL i Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) – oraz przedstawicielami administracji krajowej i regionalnej;
- o próby złożonej z czterech państw członkowskich (Bułgarii, Niemiec, Włoch i Polski), w odniesieniu do których Trybunał przeanalizował odpowiednie strategiczne ramy polityki oraz dwa programy z każdego z okresów 2014–2020 i 2021–2027, w tym zmiany programów wprowadzone w kontekście CARE. Trybunał dobrał do próby te cztery państwa członkowskie, ponieważ korzystały one z rozwiązań w ramach CARE, a także dlatego, że zamierzał uwzględnić w próbie zarówno państwa sąsiadujące, jak i niesąsiadujące z Ukrainą, oraz państwa, które miały już doświadczenie w przyjmowaniu uchodźców i takie, które nie miały wcześniej takich doświadczeń. Trybunał wziął również pod uwagę liczbę osób, które zawnioskowały o tymczasową ochronę, w tym jaki stanowią odsetek w stosunku do ogółu populacji danego kraju;

- o wizyt na miejscu przeprowadzonych przez kontrolerów w czterech wyżej wymienionych państwach członkowskich, w trakcie których kontrolerzy zbadali próbę 18 projektów i 11 dotacji z okresu programowania 2014–2020 (zob. [załącznik II](#)). Projekty te zostały wybrane na podstawie ich wielkości oraz zakresu oferowanej pomocy, z uwzględnieniem zarówno projektów ukończonych, jak i będących w toku. Kontrolerzy przeanalizowali wnioski projektowe, procedury wyboru, proces zatwierdzania dotacji, dokumentację i sprawozdania z wdrażania projektów. Przeprowadzili wywiady z pracownikami i uczestnikami projektów objętych kontrolą oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych;
- o badania ankietowego przeprowadzonego we wszystkich państwach członkowskich, które zostało rozesłane do wszystkich instytucji zarządzających zajmujących się EFRR, EFS i Funduszem Spójności na lata 2014–2020 i 2021–2027. Celem ankiety było uzyskanie informacji na temat tego, czy instytucje zarządzające zastosowały rozwiązania w ramach CARE, a jeśli nie, to dlaczego, a także zdobycie informacji o tym, które rozwiązania uznają za najbardziej przydatne (zob. [załącznik III](#)). Trybunał zwrócił się również do instytucji zarządzających z pytaniem o ich opinię na temat wsparcia udzielonego przez Komisję. Odpowiedzi udzieliły 143 instytucje zarządzające, czyli 38% instytucji objętych badaniem.

18 W czasie, gdy Trybunał przeprowadzał tę kontrolę, wojna w Ukrainie wciąż trwała i zarówno UE, jak i państwa członkowskie nadal udzielały wsparcia uchodźcom. Zgromadzone przez kontrolerów informacje na temat tego, w jaki sposób dostępne finansowanie unijne było – i nadal jest – wykorzystywane, są w tej sytuacji szczególnie istotne.

19 Kontrolerzy mają nadzieję, że niniejsze sprawozdanie – wraz ze sprawozdaniem Trybunału na temat wykorzystania wsparcia z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na rzecz integracji obywateli państw trzecich¹³ – będzie stanowiło cenny wkład w dyskusję na temat skuteczności wsparcia dla obywateli państw trzecich w UE, skuteczności ich integracji oraz roli polityki spójności w procesie integracji.

¹³ Zob. [sprawozdanie specjalne 26/2024](#).

Uwagi

Mechanizm CARE był pomocny w wykorzystaniu dostępnych – choć ograniczonych – środków finansowych w ramach polityki spójności

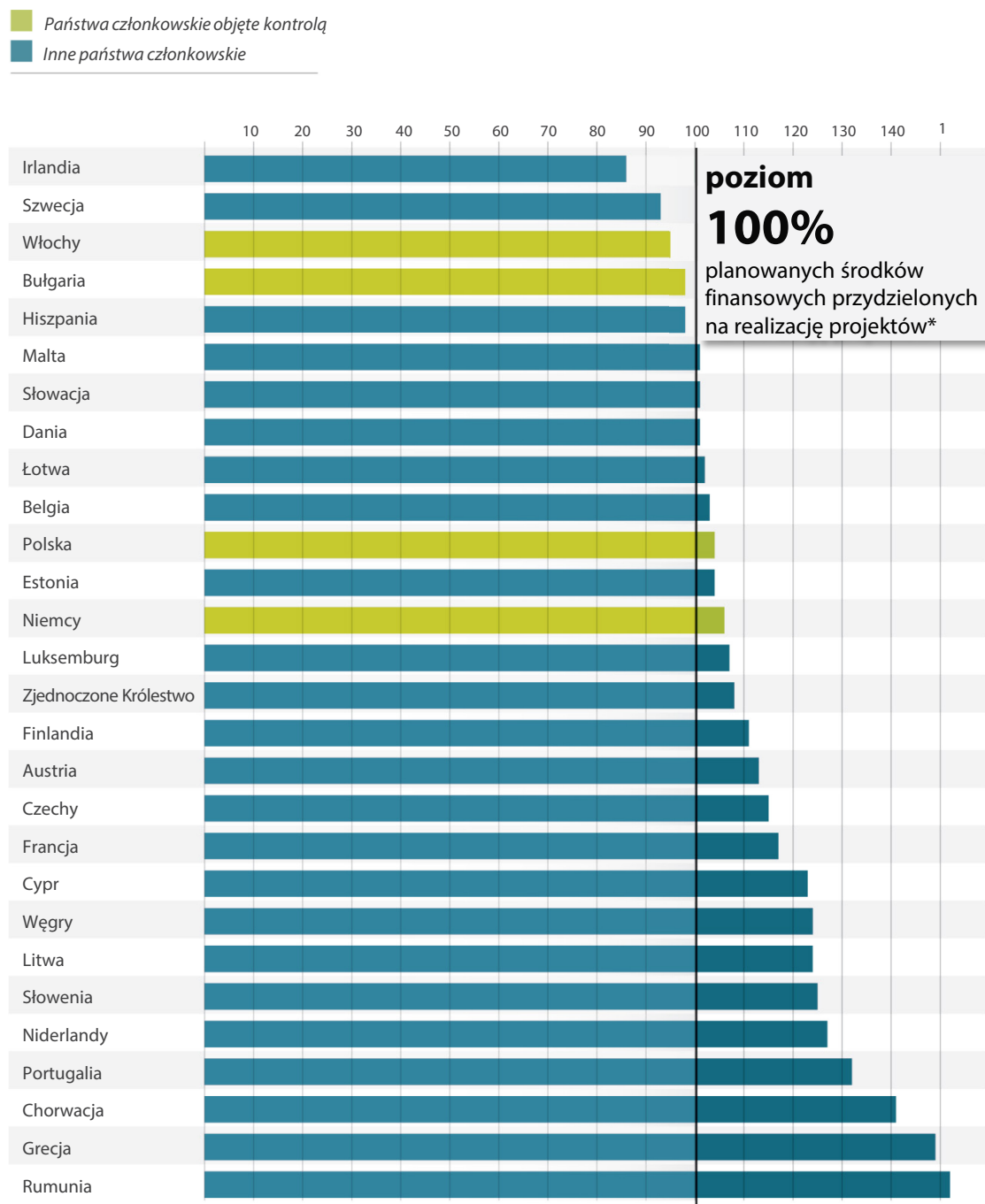
20 Mechanizm CARE zapewnił państwom członkowskim elastyczność, płynność i uproszczenia, co miało ułatwić korzystanie z finansowania w ramach polityki spójności w celu szybkiego reagowania na wyzwania migracyjne (zob. [tabela 1](#)). Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie skorzystały z rozwiązań wprowadzonych w ramach mechanizmu CARE i uznały je za przydatne.

Finansowanie w ramach polityki spójności, w tym zasoby z REACT-EU, stanowiło jedynie niewielki odsetek łącznej pomocy dla uchodźców z Ukrainy

21 W reakcji na sytuację kryzysową w państwach członkowskich uruchomiono krajowe, międzynarodowe i unijne środki finansowe. Ponadto bardzo wiele inicjatyw prywatnych zostało podjętych przez organizacje pozarządowe, organizacje charytatywne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także przedsiębiorstwa i obywateli.

22 Jeśli chodzi o finansowanie w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 (EFRR, EFS, Fundusz Spójności), państwa członkowskie dysponowały jedynie niewielką kwotą niewykorzystanych wcześniej środków finansowych. W momencie wybuchu wojny w Ukrainie do końca okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.) pozostały niecałe dwa lata, a większość finansowania w ramach polityki spójności, w tym zasoby z REACT-EU (transza z 2021 r.), zostało już przeznaczonych na wybrane cele (zob. [rys. 2](#)). Państwa członkowskie wykorzystały te środki już wcześniej na opiekę zdrowotną i wsparcie dla przedsiębiorstw, aby przeciwdziałać skutkom pandemii COVID-19. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego [02/2023](#). Transza finansowania z REACT-EU z 2022 r. sięgająca 10,8 mld euro miała dopiero zostać zaprogramowana w rozpoczynającym się roku, ale nie udostępniono żadnych nowych środków finansowych, które byłyby przeznaczone konkretnie na wsparcie uchodźców z Ukrainy (zob. pkt [12](#)).

Rys. 2 – Finansowanie w ramach polityki spójności na lata 2014–2020, w tym zasoby z REACT-EU (transza z 2021 r.), przydzielone na realizację projektów na koniec 2021 r.



* Państwa członkowskie mogą łącznie przydzielić ponad 100% dostępnych środków, ponieważ w ramach niektórych projektów nie wszystkie przyznane środki zostaną wykorzystane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji dotyczących polityki spójności „Cohesion Open Data Platform”.

23 Kompletnie i wiarygodne informacje na temat łącznej wysokości finansowania, które państwa członkowskie wykorzystwały, by stawić czoła kryzysowi, nie są dostępne. Organy krajowe objęte kontrolą Trybunału nie gromadziły tego rodzaju danych, nie miały bowiem takiego obowiązku, podobnie jak większość instytucji, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie. Niemniej w dwóch państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził kontrolę, istnieją wyraźne przesłanki wskazujące, że finansowanie krajowe (nieobjęte kontrolą Trybunału) znacznie przewyższało finansowanie dostępne w ramach CARE (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

W dwóch skontrolowanych państwach członkowskich wsparcie UE dla uchodźców wyniosło mniej niż 5% finansowania krajowego

Polska

Utworzony przez Polskę Fundusz Pomocy zapewnia finansowanie i dofinansowanie wsparcia na rzecz obywateli Ukrainy dotkniętych wojną, którzy znaleźli schronienie w Polsce.

Jak poinformowano w [corocznym sprawozdaniu Najwyższej Izby Kontroli](#), w 2022 r. wydatki z Funduszu Pomocy wyniosły 13,9 mld zł (około 3 mld euro).

Dla porównania, z danych Komisji wynika, że z programów na lata 2014–2020 Polska przeznaczyła na pomoc uchodźcom 70 mln euro (tj. około 2% kwoty wydanej z Funduszu Pomocy).

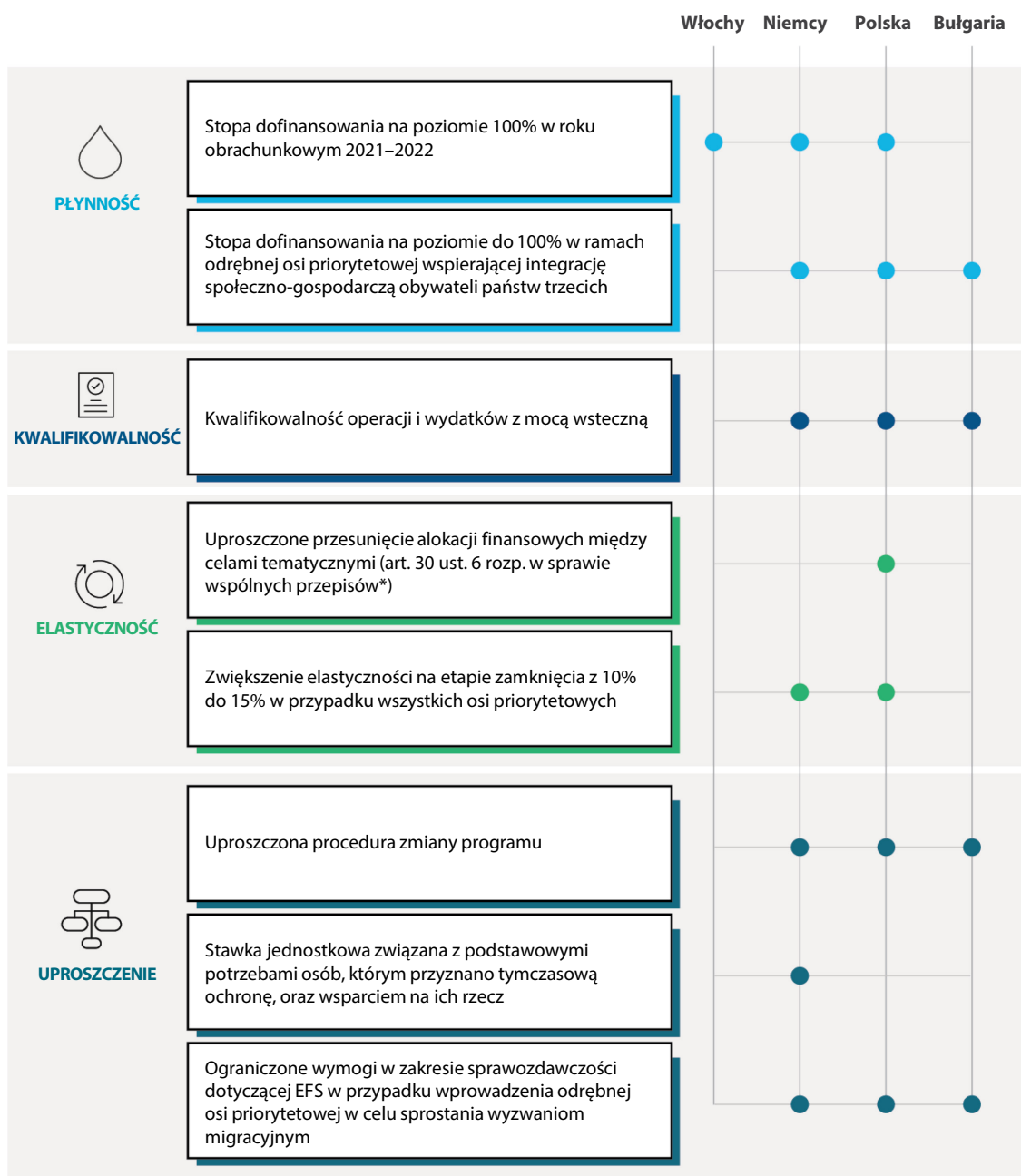
Włochy

Trybunał szacuje, że do lutego 2024 r. na wsparcie uchodźców przebywających na terytorium Włoch przeznaczono około 1,3 mld euro ze środków krajowych. Dla porównania, zgodnie z danymi otrzymanymi od Komisji Włochy przeznaczyły na ten sam cel 60 mln euro środków finansowych w ramach polityki spójności (co odpowiada 4,6% finansowania krajowego).

Mechanizm elastyczności CARE został uznany za pomocny przez instytucje zarządzające, ale był przez nie różnie wykorzystywany

24 Napływ uchodźców i związane z tym wyzwania migracyjne nie dotknęły wszystkich państw członkowskich w równym stopniu (zob. *rys. 1*). Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że poszczególne instytucje zarządzające sięgnęły po różne rozwiązania w ramach CARE i nie wykorzystywały ich w takim samym zakresie (zob. *rys. 3* oraz przegląd wykorzystania i wpływu finansowego rozwiązań wprowadzonych w ramach CARE w *załączniku IV*). Przykładowo w roku obrachunkowym 2021–2022 we włoskich programach skorzystano jedynie z możliwości dofinansowania na poziomie 100%, podczas gdy w programach polskich i niemieckich zastosowano także szereg innych rozwiązań dostępnych w ramach CARE. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie instytucje zarządzające objęte kontrolą Trybunału stwierdziły, że mechanizm CARE był użyteczny i zagwarantował im elastyczność potrzebną, by mogły szybko zareagować na sytuację kryzysową.

Rys. 3 – Wykorzystanie rozwiązań w ramach CARE w wybranych programach

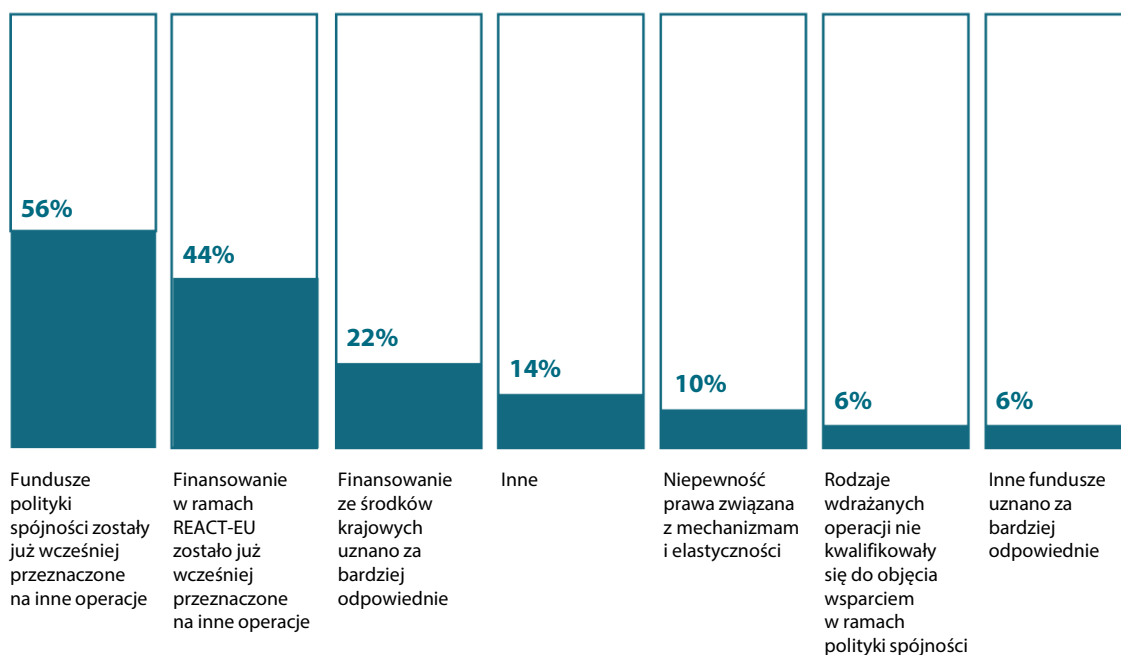


* Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na okres 2014–2020.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25 Według ankiety przeprowadzonej przez Trybunał 72 instytucje zarządzające, które udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące tej kwestii (tj. 55%; zob. [załącznik III](#)), poinformowały, że skorzystały z rozwiązań dostępnych w ramach mechanizmu CARE. Odpowiadały one za zarządzanie co najmniej 74 programami spójności na lata 2014–2020. Natomiast 59 instytucji zarządzających (45%) stwierdziło, że z jednej lub kilku przyczyn nie zastosowały one żadnych rozwiązań w ramach CARE w odniesieniu do programów na okres 2014–2020. Powodem był głównie brak środków finansowych w ramach programów, ponieważ zostały one już wcześniej przydzielone na inne operacje. Po CARE nie sięgano także dlatego, że finansowanie ze źródeł krajowych lub innych zostało uznane za bardziej odpowiednie (zob. [rys. 4](#)).

Rys. 4 – Powody niezastosowania rozwiązań w ramach CARE wymienione przez respondentów w ankiecie



Uwaga: respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź na to pytanie.

Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

26 Trybunał ustalił, że najczęściej wykorzystywanym rozwiązaniem wprowadzonym w ramach mechanizmu CARE była możliwość dofinansowania na poziomie 100% (zob. [załącznik IV](#)). Instytucje zarządzające mogły zastosować to rozwiązanie w odniesieniu do wniosków o płatność złożonych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. Mogły również zastosować dofinansowanie na poziomie 100% w przypadku wydatków w ramach odrębnego priorytetu ustanowionego na rzecz społeczno-gospodarczej integracji obywateli państw trzecich, w tym w ramach odrębnych osi priorytetowych utworzonych w wyniku wykorzystania finansowania krzyżowego z różnych funduszy na podstawie CARE.

27 Oprócz tego, że CARE dopuszcza dofinansowanie na poziomie 100%, wymogi powiązane z mechanizmami elastyczności CARE stanowiły też zachętę, by zastosować specjalną oś priorytetową na potrzeby wyzwań migracyjnych, dzięki której instytucje zarządzające mogły uprościć i przyspieszyć realizację projektów (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Korzyści płynące z ustanowienia odrębnej osi priorytetowej dotyczącej wyzwań migracyjnych

W Polsce w Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Pomorskiego ustanowiono specjalną oś priorytetową, na którą łącznie przeznaczono kwotę 5,4 mln euro.

Instytucja zarządzająca stwierdziła, że wsparcie dla uchodźców wymaga złożonego podejścia, ponieważ jego celem jest zaspokojenie licznych potrzeb. Składają się na nie m.in. pomoc bytowa i opiekuńcza, opieka medyczna, kursy językowe, pomoc prawna i psychologiczna oraz doradztwo i szkolenia zawodowe. Realizacja tak różnych działań w ramach różnych osi tematycznych wymagałaby w standardowych okolicznościach przedstawienia osobnego projektu dla każdego działania, co znacznie zwiększyłoby obciążenie administracyjne.

Dzięki specjalnej osi priorytetowej proces wdrażania był prostszy i szybszy, ponieważ jeden projekt mógł obejmować wiele działań.

28 Innym rozwiązaniem w ramach CARE, które często stosowały instytucje zarządzające, było dopuszczenie kwalifikowalności wydatków i projektów z mocą wsteczną. Celem tych przepisów (zob. przykład w [ramce 3](#)) było umożliwienie państwom członkowskim, by priorytetowo traktowały realizację projektów, a formalności związanych ze zmianami programów lub wnioskami projektowymi dopełniały w późniejszym terminie.

Ramka 3

Przykład kwalifikowalności wydatków z mocą wsteczną

W ramach jednego z projektów w okresie od 24 lutego do 30 kwietnia 2022 r. Bułgaria zapewniała uchodźcom zakwaterowanie i gorące posiłki. Projekt był początkowo finansowany z budżetu krajowego, następnie jednak władze krajowe skorzystały z możliwości finansowania z mocą wsteczną w ramach mechanizmu CARE, by część poniesionych wydatków sfinansować z funduszy polityki spójności.

29 Niektóre rozwiązania wprowadzone w ramach mechanizmu CARE zapewniające płynność nie wymagały podjęcia przez instytucje zarządzające żadnych wcześniejszych działań. Na przykład Komisja wprowadziła wyższy poziom początkowych płatności zaliczkowych na poczet transzy REACT-EU na 2021 r. i programów na lata 2021–2027 bez potrzeby składania odrębnego wniosku w tej sprawie.

30 W ramach mechanizmu CARE¹⁴ wprowadzono możliwość zastosowania stawek jednostkowych na potrzeby operacji mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym. Stawkę tę ustalono na poziomie 40 euro tygodniowo za każdy pełny lub niepełny tydzień pobytu uchodźcy w danym państwie członkowskim przez maksymalny okres 13 tygodni, począwszy od daty przybycia na terytorium UE. Kwota ta została następnie podwyższona do 100 euro na osobę tygodniowo, a czas trwania wsparcia wydłużono do 26 tygodni¹⁵.

31 Ze stawek jednostkowych skorzystało jedynie 7% instytucji zarządzających, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie. Posłużono się jednak tym elastycznym rozwiązaniem w jednym z projektów skontrolowanych przez Trybunał (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Przykład zastosowania stawek jednostkowych

W jednym z projektów realizowanych w Nadrenii Północnej-Westfalii skorzystano ze stawek jednostkowych, by częściowo sfinansować koszty ponoszone przez ośrodki przyjmowania uchodźców.

Na pierwszym etapie procesu integracji, po przybyciu, uchodźcom przysługiwało krótkoterminowe zakwaterowanie w ośrodkach przyjmowania uchodźców. W ośrodkach tych gwarantowano im również taką pomoc jak: opieka zdrowotna, doradztwo prawne i pomoc w rejestracji, tłumaczenia pisemne i ustne, działania służące integracji na rynku pracy, wsparcie administracyjne i kursy językowe.

Zamiast rozliczyć poniesione koszty na podstawie faktycznej liczby uchodźców, którzy przebywali w ośrodkach, oraz rzeczywistego czasu ich pobytu, instytucja zarządzająca uzgodniła z Komisją, że zastosuje inną podstawę do rozliczeń. Wykorzystała do tego celu liczbę obywateli Ukrainy, którzy zostali zarejestrowani w centralnym rejestrze cudzoziemców po 28 lutego 2022 r., i założyła, że każdy z nich przebywał w ośrodkach przyjmowania uchodźców średnio 6 tygodni.

¹⁴ CARE Plus: [rozporządzenie \(UE\) 2022/613](#).

¹⁵ FAST-CARE: [rozporządzenie \(UE\) 2022/2039](#).

32 Komisja ściśle współpracowała z państwami członkowskimi i brała pod uwagę szczególne okoliczności stosowania zasad CARE w różnych krajach. W październiku 2022 r. w ramach FAST-CARE wprowadzono wymóg, by co najmniej 30% środków finansowych z osi priorytetowej, w ramach której stosowane jest specjalne finansowanie krzyżowe na podstawie CARE, przeznaczyć na działania realizowane przez władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w społecznościach lokalnych. W odniesieniu do jednego z programów w Bułgarii skontrolowanego przez Trybunał (zob. **ramka 3**) instytucja zarządzająca poinformowała, że odnośne wydatki w ramach programu zostały poniesione już w maju 2022 r., przed wejściem w życie mechanizmu FAST-CARE. Komisja powiadomiła w odpowiedzi, że tymczasowo nie będzie wymagała wywiązania się z tego wymogu w przypadku, gdy zobowiązania na środki finansowe zaciągnięto przed wejściem w życie rozporządzenia i na tak dużą skalę, że wywiązanie się z tego wymogu nie było już możliwe. W ramach oceny na etapie zamknięcia bułgarskiego programu Komisja zamierza potwierdzić, czy w omawianym przypadku można odstąpić od tego wymogu i w jakim zakresie.

Środki przeprogramowano w oparciu o analizy potrzeb i pomogły one w stawieniu czoła sytuacji kryzysowej

33 Przy przeprogramowywaniu środków finansowych w ramach polityki spójności na lata 2014–2020, w tym zasobów z REACT-EU, i stosowaniu rozwiązań wprowadzonych w ramach CARE państwa członkowskie były zobowiązane do zaprojektowania działań, które stanowiłyby odpowiedź na potrzeby uchodźców. Miały też obowiązek spełniać wymogi w ramach partnerstwa, a także mogły – do czego je zachęcano – podjąć współpracę z innymi zainteresowanymi stronami (w tym z organizacjami prowadzonymi przez migrantów i uchodźców) oraz czerpać z ich doświadczeń¹⁶.

¹⁶ Art. 5 i 96 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; art. 8, 10, 11 i 22 rozporządzenia (UE) 2021/1060; Komisja Europejska, zestaw narzędzi służących wykorzystaniu unijnego finansowania na rzecz integracji osób z doświadczeniem migracji, 2018 r. i 2021 r. (pkt 4.2. Skoordynowane wykorzystanie środków finansowych).

34 Zgodnie z dziesięciopunktowym planem na rzecz zacieśnienia europejskiej koordynacji na potrzeby przyjmowania osób uciekających przed wojną z Ukrainy państwa członkowskie miały opracować krajowe plany działania w sytuacji nadzwyczajnej z myślą o odpowiedzi na potrzeby uchodźców. Zgodnie z definicją przyjętą przez Trybunał chodzi o krajowe plany określające, jakie działania należy podjąć w sytuacji nadzwyczajnej i kto jest odpowiedzialny za ich podjęcie. W dwóch opublikowanych przez siebie zestawach narzędzi Komisja zachęcała do dostosowania finansowanych ze środków unijnych działań skierowanych do osób z doświadczeniem migracji do krajowych, regionalnych i lokalnych ram polityki integracyjnej. Przez ramy polityki integracyjnej Trybunał rozumie politykę danego państwa członkowskiego lub władz regionalnych bądź lokalnych mającą na celu wspieranie integracji migrantów w tych obszarach, w których mogą oni mierzyć się z wyzwaniami, takimi jak zakwaterowanie, zatrudnienie i edukacja.

35 W związku z powyższym Trybunał ocenił, czy odpowiednio przeprogramowano środki finansowe w ramach polityki spójności na lata 2014–2020, by sprostać wyzwaniom migracyjnym. Zbadał też, czy interwencje dofinansowane z tych środków były w wystarczającym stopniu dostosowane do ram polityki integracyjnej i całokształtu działań podjętych przez państwa członkowskie w reakcji na sytuację nadzwyczajną.

Środki finansowe przesunięto na podstawie oceny potrzeb uchodźców, zachowując spójność z działaniami krajowymi

36 Uchodźcy mają różne potrzeby na różnych etapach integracji. Potrzeby te można przyporządkować do poszczególnych etapów w następujący sposób:

- pierwsze przyjęcie i zapewnienie natychmiastowej pomocy – np. podstawowa pomoc materialna, środki pierwszej potrzeby, takie jak żywność i napoje, artykuły higieniczne, leki, usługi transportowe, natychmiastowa opieka zdrowotna oraz informacje o przysługujących prawach i procedurach, tłumaczenia pisemne i ustne;
- przyjęcie i integracja – np. odpowiednie zakwaterowanie, opieka medyczna, usługi transportowe, pomoc żywnościowa i podstawowa pomoc materialna, kursy językowe, dzienna opieka nad dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami, dostęp dzieci do edukacji, kursy kształtujące świadomość obywatelską i usługi informacyjne;
- wsparcie na rzecz długoterminowej integracji – np. dostęp do usług socjalnych i świadczeń opieki zdrowotnej, zrównoważonego zakwaterowania, edukacji i rynku pracy.

Ponadto organizacje wspierające uchodźców mają swoje specyficzne potrzeby, takie jak specjalny sprzęt, materiały eksploatacyjne czy szkolenia dla pracowników i wolontariuszy.

37 Instytucje zarządzające objęte kontrolą przez Trybunał poinformowały, że programy na lata 2014–2020 zostały zmienione na podstawie potrzeb uchodźców, które określono w drodze wymiany informacji z zainteresowanymi stronami, takimi jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Potrzeby uchodźców wskazano na szczeblu centralnym (w Bułgarii), regionalnym/lokalnym (w Niemczech) oraz zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym lub lokalnym (we Włoszech, w Polsce). Niemniej tylko polskie (zob. [ramka 5](#)) i włoskie instytucje zarządzające udokumentowały przeprowadzone przez siebie analizy potrzeb.

Ramka 5

Udokumentowana analiza potrzeb

Instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Pomorskiego przeprowadziła ankietę wśród organizacji pozarządowych (w kwietniu i maju 2022 r.) oraz samorządów lokalnych (w lipcu 2022 r.) udzielających bezpośredniego wsparcia uchodźcom. Ankieta ta dotyczyła potrzeb uchodźców i tego, jakie jest najlepsze podejście do zapewnienia im pomocy. Wyniki ankiety zostały udokumentowane i posłużyły jako podstawa do opracowania zmiany programu oraz przygotowania projektów (zob. [ramka 8](#) i [ramka 9](#)).

38 Trzy z czterech państw członkowskich objętych kontrolą Trybunału miały już doświadczenie w działaniach na rzecz integracji uchodźców (Bułgaria, Niemcy i Włochy), jednak tylko dwie włoskie instytucje zarządzające wspierały wcześniej podobne działania w ramach funduszy polityki spójności. Wykorzystały one swoje dotychczasowe doświadczenia przy przygotowywaniu zaproszeń do składania wniosków i opracowywaniu projektów ukierunkowanych na pomoc uchodźcom.

39 W większości przypadków instytucje zarządzające objęte kontrolą Trybunału przesunęły dostępne środki finansowe z funduszy polityki spójności, w tym zasobów z REACT-EU, tak aby sfinansować interwencje, które podejmowano w ramach ogólnej krajowej lub regionalnej reakcji na sytuację nadzwyczajną. W przypadku niektórych projektów dokonano po prostu częściowego zwrotu kosztów poniesionych już wcześniej z budżetów krajowych lub regionalnych (przykłady można znaleźć w [ramce 3](#) i [ramce 4](#)). We Włoszech w ramach programu krajowego skontrolowanego przez Trybunał sfinansowano projekty na rzecz uchodźców, które były realizowane jako element standardowej pomocy dla obywateli państw trzecich przewidzianej w tym programie, co oznacza, że projekty te nie obejmowały żadnych działań ukierunkowanych wyłącznie na uchodźców z Ukrainy.

40 We wszystkich skontrolowanych przez Trybunał państwach członkowskich krajowe ramy polityki integracji obywateli państw trzecich wprowadzono jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie, choć w poszczególnych państwach członkowskich miały one różny poziom złożoności i szczegółowości. We Włoszech i w Polsce przyjęto również takie ramy na poziomie regionalnym. W Bułgarii, we Włoszech i w Polsce ustanowione były krajowe plany działania w sytuacji nadzwyczajnej. Trybunał ustalił, że skontrolowane instytucje zarządzające przydzieliły pozostające do wykorzystania środki finansowe z funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, w tym zasoby z REACT-EU, zgodnie z ramami polityki integracji.

41 Jeżeli chodzi o **okres 2021–2027**, w programach objętych kontrolą przez Trybunał wsparcie na rzecz uchodźców zostało zaplanowane jako część całościowego wsparcia zapewnianego obywatelom państw trzecich. Większość instytucji zarządzających skontrolowanych przez Trybunał potwierdziła, że wojna w Ukrainie nie sprawiła, że na etapie opracowywania programów ukierunkowano finansowanie konkretnie na uchodźców lub przeznaczono więcej środków finansowych dla obywateli państw trzecich. Tylko w przypadku Polski wzrosła wysokość finansowania, które ma zostać przeznaczone na wsparcie obywateli państw trzecich (w przypadku skontrolowanych przez Trybunał programów: o 15% w programie krajowym i o 44% w programie regionalnym).

42 Komisja poinformowała, że w ramach 76 programów na lata 2021–2027 przeznaczono około 1,6 mld euro na wsparcie działań na rzecz integracji obywateli państw trzecich (z czego 971 mln euro stanowić będzie finansowanie unijne, a pozostała część tej kwoty ma pochodzić ze źródeł krajowych). Obywatele państw trzecich mogą również – w zależności od zasad kwalifikowalności w poszczególnych programach – skorzystać z finansowania UE przeznaczonego na inne działania, a zatem powyższe kwoty dają jedynie częściowy obraz wsparcia, jakie może otrzymać ta grupa docelowa.

Na przeprogramowanie finansowania miała wpływ niepewność wynikająca ze zmieniającej się sytuacji oraz ograniczone środki pozostałe z okresu 2014–2020

43 Jak zaznaczono we wstępie (zob. pkt **12**), w ramach CARE nie przydzielono państwom członkowskim nowego finansowania, lecz ułatwiono im wykorzystanie dostępnych środków finansowych z funduszy polityki spójności. Środki te były jednak ograniczone ze względu na to, że wcześniej sfinansowano z nich przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, a okres kwalifikowalności dobiegał właśnie końca (zob. pkt **22**).

44 W ośmiu programach objętych kontrolą przez Trybunał dostępna pozostała jedynie stosunkowo niewielka kwota finansowania (wliczając zasoby z REACT-EU), którą można było przeznaczyć na sprostanie wyzwaniom migracyjnym wynikającym z kryzysowej sytuacji związanej z wojną w Ukrainie. Przykładowo w Nadrenii Północnej-Westfalii w ramach CARE wykorzystano środki w wysokości 49 mln euro udostępnione z programu realizowanego w ramach EFS. Była to jedna z najwyższych kwot dostępnego finansowania skontrolowanego przez Trybunał, tymczasem stanowiła jedynie 3,5% łącznych środków przydzielonych w ramach tego programu (czyli 1,41 mld euro). Skontrolowane przez Trybunał instytucje zarządzające w Polsce oraz jedna z instytucji we Włoszech obliczyły wysokość finansowania pozostającego do wykorzystania w ramach programów. W Bułgarii i Niemczech instytucje zarządzające wykorzystały również dostępne finansowanie z REACT-EU, które nie zostało wcześniej rozplanowane.

45 Należy jednocześnie zauważyć, że informacji dotyczących napływu uchodźców z Ukrainy i powiązanego zapotrzebowania na wsparcie albo nie było wcale, albo były one bardzo nieprecyzyjne, w związku z czym instytucje zarządzające skontrolowane przez Trybunał mierzyły się z pewnymi trudnościami przy ponownym rozplanowaniu finansowania (zob. dwa przykłady w [ramce 6](#)). W rezultacie część środków z funduszy polityki spójności, w tym zasobów z REACT-EU, które objęto zobowiązaniami z zastosowaniem rozwiązań w ramach CARE, nie została wydana.

Ramka 6

Trudności napotkane przez instytucje zarządzające przy przeprogramowywaniu dostępnych środków finansowych z funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, w tym zasobów z REACT-EU, w kontekście mechanizmu CARE

Bułgaria

W programie operacyjnym „Rozwój zasobów ludzkich” wprowadzono zmianę polegającą na zwiększeniu budżetu osi priorytetowej 6 o 23,8 mln euro. Cała ta kwota została przydzielona na nowo opracowany projekt na rzecz integracji uchodźców na rynku pracy, który polegał na dopłatach do wynagrodzeń. Ze względu na malejące zainteresowanie oferowanym rozwiązaniem wśród uchodźców – postrzegali oni bowiem Bułgarię nie jako kraj przyjmujący, a jako kraj tranzytowy – budżet projektu został zmniejszony do 6,9 mln euro (czyli 29% początkowej kwoty).

Polska

W ramach jednego ze skontrolowanych przez Trybunał programów dodatkowe trudności w przesunięciu środków finansowych spowodowała niestabilna sytuacja polityczno-gospodarcza na wschodniej granicy Polski, wskutek czego ograniczono zakres niektórych projektów lub je anulowano. Aby nie utracić niewykorzystanych środków, instytucja zarządzająca wykorzystwała mechanizm FAST-CARE i przekierowała finansowanie na rzecz projektów wspierających uchodźców, a także przydzieliła środki na inne projekty, które początkowo nie miały obejmować takiego wsparcia.

Szybko wdrożone projekty zaspokoili zidentyfikowane potrzeby, ale rzadko mierzono skuteczność pomocy

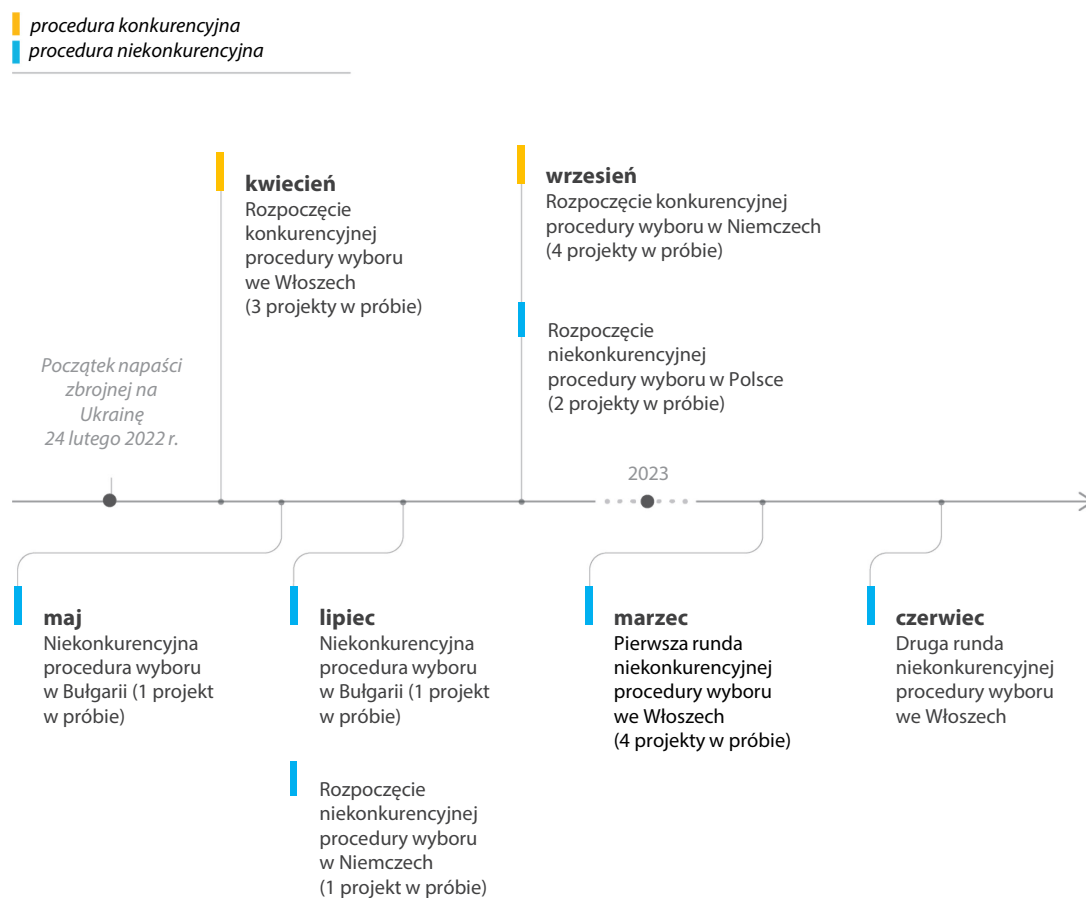
46 Kryzys spowodowany wojną w Ukrainie wymagał natychmiastowego działania. Aby złagodzić jego skutki, należało niezwłocznie wybrać projekty do realizacji, a następnie osiągnąć cele i wymierne wartości docelowe wskazane w umowach o udzielenie dotacji. Instytucje zarządzające miały obowiązek sprawdzić, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, a także czy działania przeprowadzono zgodnie z przepisami i warunkami wymienionymi w programie¹⁷. Trybunał sprawdził te aspekty w odniesieniu do skontrolowanych przez siebie projektów.

¹⁷ Art. 125 ust. 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Projekty zostały szybko wybrane i wdrożone

47 Trybunał potwierdził, że skontrolowane instytucje zarządzające szybko rozpoczęły procedury wyboru projektów mających na celu wsparcie uchodźców, niezależnie od tego, czy zastosowały procedurę konkurencyjną czy niekonkurencyjną (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Daty rozpoczęcia procedur wyboru w przypadku projektów objętych próbą Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

48 Ze względu na sytuację nadzwyczajną skontrolowane przez Trybunał instytucje zarządzające w Bułgarii i Polsce nie przeprowadziły procedur konkurencyjnych, tylko wybrały do realizacji projektów konkretnych, wskazanych wcześniej beneficjentów. Także we Włoszech w przypadku jednego z naborów wniosków do realizacji projektów w ramach krajowego programu operacyjnego „Scuola” szkoły, które były potencjalnymi beneficjentami naboru, wybrano przed jego ogłoszeniem. Wybrane zostały bowiem te szkoły, do których byli zapisani uczniowie będący uchodźcami.

49 Jedna z niemieckich instytucji zarządzających (odpowiedzialna za EFS w Nadrenii Północnej-Westfalii) zastosowała podejście oparte na stawce jednostkowej dopuszczone na podstawie rozporządzeń CARE do sfinansowania zakwaterowania krótkoterminowego w prowadzonych już regionalnych ośrodkach oraz działań pomocowych podejmowanych zaraz po przybyciu uchodźców (zob. [ramka 4](#)). W związku z tym nie było potrzeby przeprowadzenia procedury konkurencyjnej.

50 Dwie instytucje zarządzające skontrolowane przez Trybunał (w Lacjum we Włoszech i w Dolnej Saksonii w Niemczech) zastosowały procedury konkurencyjne do wyboru projektów mających nieść wsparcie uchodźcom. Nie opóźniło to bynajmniej zapewnienia im pomocy (zob. przykład w [ramce 7](#)).

Ramka 7

Wybór projektów z zastosowaniem procedur konkurencyjnych

Włochy

Instytucja zarządzająca programem regionalnym EFS w Lacjum opublikowała zaproszenie do składania wniosków projektowych w celu stworzenia i rozbudowania sieci zintegrowanych inicjatyw aktywnej polityki mających na celu wsparcie uchodźców. Dzięki publikacji otwartego zaproszenia udział w naborze mogło wziąć bardzo wielu kwalifikujących się potencjalnych beneficjentów.

Zaproszenie ukazało się w kwietniu 2022 r., sześć tygodni po rozpoczęciu wojny, a listę projektów wybranych do realizacji zatwierdzono w czerwcu 2022 r.

Niemcy

Instytucja zarządzająca programem regionalnym w Dolnej Saksonii opracowała dwa zestawy wytycznych dotyczących finansowania (na potrzeby dwóch zaproszeń do składania wniosków).

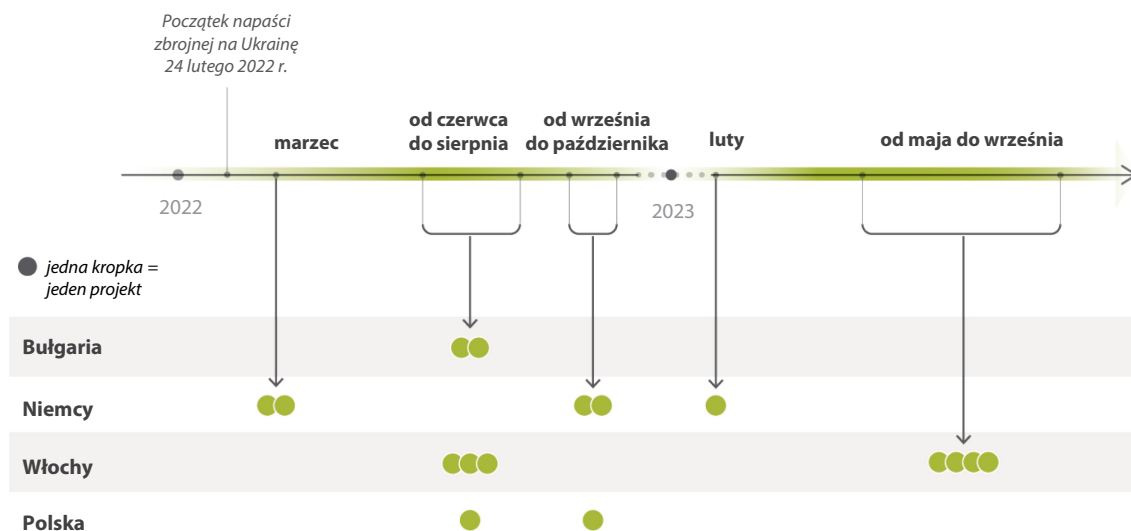
Pierwsze zaproszenie do składania wniosków dotyczyło projektów służących nauce języka niemieckiego. Zostało opublikowane 14 września 2022 r., a głównym celem projektów miało być osiągnięcie przez uczestników podstawowej znajomości języka niemieckiego poprzez uczestnictwo w kursach językowych. Dodatkowo oprócz kursów miały być zapewnione wsparcie społeczno-pedagogiczne oraz opieka nad dziećmi uczestników.

W ramach drugiego zaproszenia do składania wniosków, opublikowanego 1 września 2022 r., poszukiwano projektów wspierających inicjatywy dobrosąsiedzkie. Celem było zapewnienie wsparcia finansowego dla projektów z zakresu rozwoju społeczności lokalnych i zarządzania sąsiedztwem z myślą o promowaniu integracji uchodźców z Ukrainy w Niemczech.

Oba zaproszenia opublikowano około siedmiu miesięcy po wybuchu wojny, a projekty zatwierdzano w miarę wpływania wniosków.

51 Realizacja niektórych skontrolowanych przez Trybunał projektów rozpoczęła się już w marcu 2022 r., przy czym początek wdrażania większości projektów przypada na okres między czerwcem a październikiem 2022 r. (zob. [rys. 6](#)).

Rys. 6 – Terminy rozpoczęcia realizacji projektów z próby Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

52 Spośród 16 projektów mających na celu pomoc uchodźcom, które zostały skontrolowane przez Trybunał, pięć rozpoczęło się dopiero w 2023 r., ale odpowiadały one na potrzeby średnio- i długoterminowe. W rezultacie ich wybór i realizacja się rzeczy nastąpiły po etapie pierwszego przyjęcia i natychmiastowej pomocy:

- niemiecki projekt, który rozpoczął się w lutym 2023 r., obejmował dwa kursy językowe kształcące konkretne umiejętności językowe potrzebne pracownikom służby zdrowia. Uczestnikom oferowano też możliwość obserwacji pracy na danym stanowisku i opiekę nad ich dziećmi (zob. [załącznik II](#), Niemcy, projekt 4);
- podobny charakter miały cztery włoskie projekty sfinansowane w ramach skontrolowanego programu krajowego i realizowane w okresie od maja do września 2023 r. Ich celem był rozwój umiejętności językowych i zapewnienie lepszego włączenia do społeczności szkolnej uczniów, także tych będących uchodźcami, oraz ich rodzin (zob. [załącznik II](#), Włochy, projekty 4–7). W przypadku tego naboru i wybranych projektów celem było też ułatwienie integracji w okresie letnim.

53 Jeśli chodzi o poziom wykorzystania środków po przeprowadzeniu procedur konkurencyjnych, tj. zaciągnięcie zobowiązań finansowych mające postać podpisania umów o udzielenie dotacji, Trybunał zaobserwował różnice między dwiema skontrolowanymi instytucjami zarządzającymi:

- o We Włoszech w przypadku jednego zaproszenia do składania wniosków wykorzystano 100% środków finansowych (wybrano wystarczającą liczbę projektów, aby zaciągnąć zobowiązania na wszystkie planowane środki), natomiast w ramach drugiego zaproszenia do składania wniosków wykorzystano tylko niewielką część dostępnego finansowania. Instytucja zarządzająca zauważyła, że prawdopodobnie powodem mniejszego zainteresowania w tym przypadku był fakt, że rodziny i uczniowie z Ukrainy, którzy mogliby potencjalnie wziąć udział w projektach, przeprowadzili się do innych miejscowości lub ośrodków zakwaterowania i nie było popytu na lekcje języka włoskiego. Wyjaśnienie to zostało potwierdzone przez beneficjentów projektu.
- o W Dolnej Saksonii w ramach dwóch zaproszeń do składania wniosków wykorzystano niewiele środków finansowych ze względu na to, że na realizację projektów nie było dużo czasu. Dofinansowanie proponowane w naborze wniosków na projekty dobrosąsiedzkie posłużyło jedynie jako finansowanie uzupełniające dla projektów będących już w toku. Wykorzystano je do zatrudnienia dodatkowych osób do ich realizacji i włączenia uchodźców do grona uczestników. Ze względu na krótki okres realizacji przewidziany w zaproszeniu do składania wniosków potencjalni beneficjenci mieli trudności ze znalezieniem pracowników, którzy byliby gotowi zaakceptować takie umowy krótkoterminowe. Ponadto wiele z oferowanych stanowisk obejmowało zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, co dodatkowo wyjaśnia niski poziom zainteresowania.

Projekty dotyczące wsparcia dla uchodźców dostosowano do konkretnych sytuacji i potrzeb

54 Trybunał ocenił, czy projekty objęte przez niego kontrolą zostały opracowane po przeprowadzeniu analizy potrzeb, a także zweryfikował, czy działania przewidziane w projektach były dostosowane do stwierdzonych potrzeb. Kontrolerzy ustalili, że na etapie opracowywania procedur wyboru i przy przygotowywaniu projektów beneficjenci i instytucje zarządzające kierowali się potrzebami uchodźców i korzystali z wcześniejszych doświadczeń w realizacji projektów integracyjnych (o ile mieli takie doświadczenia). W ramce 8 przedstawiono przykład analizy potrzeb, na podstawie której opracowano jeden z projektów.

Ramka 8

Opracowanie projektu odpowiadającego na zidentyfikowane potrzeby

Pomysł zorganizowania kursu języka polskiego dla nauczycieli z Ukrainy pojawił się po raz pierwszy w marcu 2022 r. W kwietniu i maju 2022 r. przeprowadzono ankietę i badanie wśród nauczycieli z Ukrainy, aby sprawdzić, czy są zainteresowani doskonaleniem znajomości języka polskiego. W ankiecie uczestniczyło 320 nauczycieli z Ukrainy, w tym 180 osób wyraziło chęć podjęcia w Polsce pracy jako nauczyciel i wzięło udział w badaniu.





W badaniu stwierdzono, że istnieje zapotrzebowanie na następujące formy wsparcia:

- o przeprowadzenie intensywnego kursu języka polskiego skrojonego pod potrzeby nauczycieli z Ukrainy;
- o wsparcie umożliwiające nauczycielom z Ukrainy udział w kursie;
- o pomoc w znalezieniu zatrudnienia jako nauczyciel w polskim systemie edukacji.

Projekt miał na celu umożliwienie nauczycielom z Ukrainy podjęcia pracy w polskich szkołach poprzez organizację odpowiednich kursów języka polskiego. Kursy te obejmowały moduły dotyczące organizacji polskiego systemu szkolnictwa i zarządzania w oświacie. Uczestnikom zapewniono ponadto zakwaterowanie i wyżywienie, a także opiekę nad dziećmi. Więcej informacji na temat projektu można znaleźć w [załączniku II](#) (Polska, projekt 3).

55 W kontekście wojny w Ukrainie Komisja opublikowała orientacyjny wykaz działań kwalifikujących się do dofinansowania w ramach odpowiednich instrumentów (zob. pkt **09**). Na [rys. 7](#) można znaleźć działania, które zostały zrealizowane w ramach skontrolowanych przez Trybunał projektów, pogrupowane na podstawie tego orientacyjnego wykazu działań.

Rys. 7 – Działania zrealizowane w ramach projektów objętych próbą, które kwalifikowały się do dofinansowania

 Pierwsze przyjęcie i natychmiastowa pomoc	 Przyjęcie i integracja	 Projekty nie były skierowane konkretnie do osób uciekających z Ukrainy
<p>Zakwaterowanie i wyżywienie (jeden projekt w Bułgarii)</p>	<p>Kształtowanie świadomości obywatelskiej oraz integracja ze społeczeństwem przyjmującym (dwa projekty w Niemczech)</p>	<p>Działania aktywizujące na rynku pracy oraz kształcenie i szkolenie zawodowe (jeden projekt w Polsce)</p>
<p>Zakwaterowanie, zapewnienie środków pierwszej potrzeby i natychmiastowej opieki zdrowotnej, usługi w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych, wsparcie administracyjne, działania aktywizujące na rynku pracy (jeden projekt w Niemczech)</p>	<p>Kursy językowe (jeden projekt w Niemczech)</p>	<p>Rozwój infrastruktury (budowa/modernizacja/rozbudowa) i zapewnienie odpowiedniego wyposażenia (w tym takiego, które uwzględni potrzeby osób z niepełnosprawnościami) skutkujące poprawą dostępu do usług służby zdrowia wolnych od segregacji (jeden projekt w Polsce)</p>
 Wsparcie ogólne na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym		
<p>Działania aktywizujące na rynku pracy (jeden projekt w Bułgarii)</p>	<p>Działania aktywizujące na rynku pracy, kształcenie i szkolenie zawodowe, kursy językowe, dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (jeden projekt we Włoszech)</p>	
<p>Kursy językowe dostosowane do potrzeb zawodowych (jeden projekt w Niemczech, jeden projekt w Polsce)</p>	<p>Zajęcia wyrównawcze, kursy językowe, zajęcia pozaszkolne, kształcenie i szkolenie zawodowe, program rozwoju kompetencji, dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, informacje i doradztwo (cztery projekty we Włoszech)</p>	
<p>Dostęp kobiet do rynku pracy, kursy językowe, uznawanie kwalifikacji i kompetencji, usługi opieki rodzinnej (jeden projekt we Włoszech)</p>	<p>Ułatwianie nawiązywania więzi społecznych, dostęp do usług socjalnych, wsparcie towarzyszące, dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, dostęp do usług opieki dziennej, kursy językowe, zajęcia wyrównawcze dla dzieci, kształcenie i szkolenie zawodowe, szkolenia dla pracowników i wolontariuszy (jeden projekt w Polsce)</p>	
<p>Kursy językowe, dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, wsparcie dla grup szczególnie wrażliwych, program rozwoju kompetencji (jeden projekt we Włoszech)</p>		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

56 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola projektów potwierdziła, że w zależności od specyfiki sytuacji w danym państwie członkowskim lub regionie instytucje zarządzające i beneficjenci opracowywali projekty mające na celu zaspokojenie stwierdzonych potrzeb uchodźców (zob. [załącznik II](#)).

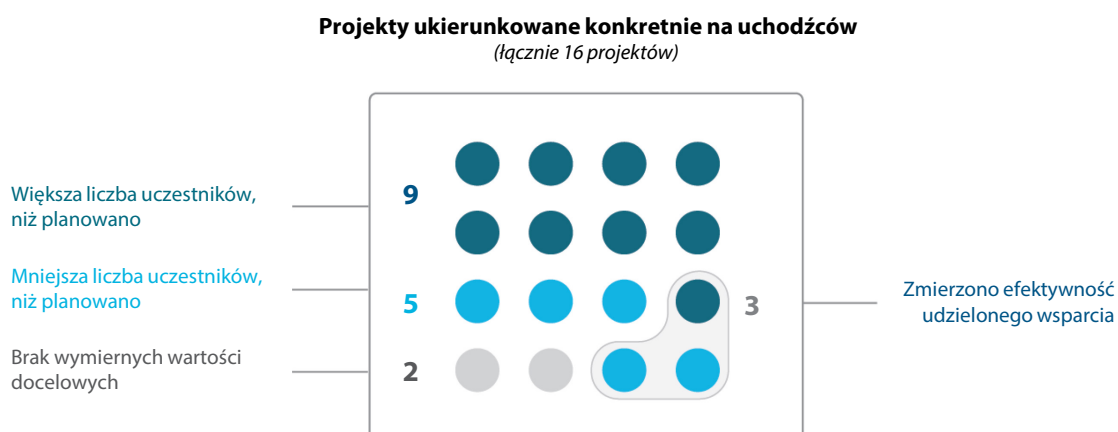
57 W 11 z 18 projektów objętych próbą Trybunału realizowano wsparcie na rzecz długoterminowej integracji uchodźców w społeczeństwie przyjmującym. Wśród różnorodnych oferowanych działań można wymienić kursy językowe, szkolenia zawodowe, wsparcie psychologiczne, fizjoterapię, działania ułatwiające integrację ze społecznością lokalną, aktywności kształtujące świadomość obywatelską i dofinansowanie zatrudnienia. Tylko dwa projekty (jeden w Bułgarii i jeden w Niemczech) były ukierunkowane na etap pierwszego przyjęcia i natychmiastowej pomocy.

58 Z ankiety Trybunału przeprowadzonej wśród instytucji zarządzających, które finansowały projekty na rzecz uchodźców, wynika, że 21% projektów oferowało wsparcie ogólne na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym, 17% służyło sfinansowaniu działań na etapie przyjęcia i integracji, a 15% – działań z etapu pierwszego przyjęcia i natychmiastowej pomocy.

Według uczestników projekty były przydatne, ale w niewielu przypadkach zmierzono skuteczność udzielonej pomocy

59 Spośród 18 skontrolowanych projektów 16 dotyczyło konkretnie wsparcia uchodźców. Cieszyły się one różnym zainteresowaniem, jednak tylko w trzech z tych 16 projektów zmierzono, czy wsparcie było skuteczne (zob. szczegółowe informacje na [rys. 8](#)).

Rys. 8 – Wyniki realizacji projektów objętych próbą Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

60 W dziewięciu spośród skontrolowanych projektów udział wzięło więcej uczestników, niż początkowo planowano. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku jednego projektu w Polsce, jednego projektu w Bułgarii, trzech projektów w Niemczech i czterech projektów we Włoszech (zob. przykład w [ramce 9](#)). Ze względu na specyfikę działań projektowych mogło w nich uczestniczyć więcej osób, niż przewidywano, a tym samym więcej uchodźców uzyskało dostęp do oferowanego wsparcia.

Ramka 9

Wsparcia udzielono większej liczbie uczestników, niż przewidywano

Głównym celem jednego z projektów w Polsce było wsparcie uchodźców osiedlających się w województwie pomorskim oraz trwałe wzmocnienie ich integracji w wymiarze społecznym, zawodowym, edukacyjnym, zdrowotnym i kulturowym.

Beneficjent projektu zorganizował dwa nabory wniosków i zatwierdził 81 dotacji, w tym 63 dotacji udzielono organizacjom pozarządowym, a 18 – samorządom lokalnym. Trybunał skontrolował trzy dotacje przyznane w ramach projektu.

Wyniki osiągnięte dzięki realizacji projektu okazały się lepsze, niż początkowo planowano, głównie ze względu na umożliwienie udziału w działaniach większej liczbie uczestników. W projekcie uczestniczyło ostatecznie niemal dwa razy więcej osób, niż wcześniej planowano, a w samych szkoleniach dla pracowników i wolontariuszy – cztery razy więcej osób, niż się spodziewano. Odnotowano, że wskaźnik efektywności społecznej osiągnął poziom 81% (wymagana minimalna wartość wynosiła 34%).

61 Niemniej spośród skontrolowanych przez Trybunał projektów tylko w trzech przypadkach – w ramach dwóch projektów w Polsce i jednego w Bułgarii – zarówno zgłoszono liczbę uczestników, jak i zmierzono skuteczność pomocy. W przypadku dwóch projektów w Polsce (zob. [ramka 8](#) i [ramka 9](#)) podano wartość wskaźnika, który instytucje zarządzające określiły mianem „wskaźnika efektywności społecznej”. Wskaźnik ten, będący wartością procentową, ilustruje, ilu uczestników projektu po otrzymaniu wsparcia poczyniło postępy w wejściu na rynek pracy i rozwijaniu umiejętności niezbędnych do życia w społeczności przyjmującej. W większości przypadków wskaźnik ten jest obliczany w oparciu o subiektywną ocenę uczestników. W odniesieniu do projektu w Bułgarii (zob. [ramka 6](#)) stwierdzono, że 48% uchodźców zatrudnionych w ramach projektu pozostało zatrudnionych także po jego zakończeniu.

62 Kontrolerzy Trybunału mieli możliwość przeprowadzenia wywiadów z uczestnikami niektórych projektów, którzy potwierdzili, że udzielone im w projekcie wsparcie poprawiło ich ówczesną sytuację. Uczestnicy ci stwierdzili, że pomoc w ramach projektów była przydatna, zaspokajała ich najpilniejsze potrzeby i została zapewniona w odpowiednim momencie. Niektórym z uczestników dzięki udziałowi w projekcie udało się znaleźć pracę lub rozpocząć własną działalność gospodarczą.

63 W pięciu projektach – jednym w Bułgarii, trzech we Włoszech i jednym w Polsce – uczestniczyło mniej osób, niż początkowo szacowano. Beneficjenci stwierdzili, że negatywny wpływ na realizację projektów miało wiele czynników, takich jak:

- o początkowa niechęć i niezdolność ostatecznych odbiorców do integracji w kraju przyjmującym, nauczania się języka i znalezienia zatrudnienia, wynikające z tego, że spodziewali się oni szybkiego zakończenia konfliktu i powrotu do Ukrainy lub innego kraju pochodzenia;
- o koszt dojazdu do miejsca realizacji projektów, miejsce zakwaterowania, obowiązek opieki nad członkami rodziny, nad którymi potencjalni uczestnicy sprawują pieczę (dziećmi, osobami starszymi lub członkami rodziny z niepełnosprawnościami) bądź obowiązki zawodowe;
- o późniejsza relokacja uchodźców do innych miejsc albo ich powrót do Ukrainy lub innego kraju pochodzenia.

Komisja udzieliła odpowiedniego wsparcia, ale ocenę skuteczności mechanizmu CARE ogranicza brak informacji

64 Komisja powinna zapewnić wsparcie ułatwiające wykorzystanie mechanizmu CARE. Ponadto, oceniając, jakie wyniki osiągnięto dzięki finansowaniu z funduszy polityki spójności, w tym dzięki zasobom z REACT-EU, powinna zbadać skuteczność wykorzystania tych środków finansowych¹⁸. Aby umożliwić Komisji wywiązanie się z tego zadania, system monitorowania i sprawozdawczości powinien dostarczać jej kompleksowych danych i informacji na temat wdrażania.

¹⁸ Art. 57 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i art. 2 rozporządzenia (UE) 2020/2221.

65 Trybunał zbadał, czy Komisja zapewniła terminowe i adekwatne do potrzeb wsparcie w stosowaniu rozwiązań wprowadzonych w ramach CARE. Zweryfikował również, czy Komisja monitoruje, jak państwa członkowskie wykorzystują środki finansowe z funduszy polityki spójności, w tym zasoby z REACT-EU, aby sprostać wyzwaniom migracyjnym, a także w jaki sposób korzystają z mechanizmu CARE.

Komisja zapewniła instytucjom zarządzającym terminowe i adekwatne do potrzeb wytyczne dotyczące mechanizmu CARE

66 Trybunał ustalił, że Komisja udzieliła państwom członkowskim wsparcia we wdrażaniu mechanizmu CARE z wykorzystaniem różnych narzędzi, m.in.:

- Udostępniła wszystkim instytucjom zarządzającym bazę danych CARE z pytaniami i odpowiedziami. Ta utworzona w marcu 2022 r. baza danych zawiera odpowiedzi Komisji na pytania państw członkowskich dotyczące przepisów CARE oraz wykorzystania unijnych funduszy polityki spójności do tego, by stawić czoła wyzwaniom migracyjnym. W bazie znajdują się też informacje na najważniejsze tematy takie jak kwalifikowalność wydatków i stosowanie stawek jednostkowych.
- Komisja zorganizowała dwa webinary. Pierwszy z nich odbył się w maju 2022 r. i dotyczył przepisów CARE oraz stosowania stawek jednostkowych, a drugi zorganizowano w lipcu 2022 r., aby zapewnić wsparcie w zarządzaniu projektami w ramach polityki spójności w kontekście zamówień publicznych i wzrostu kosztów.
- Z pracownikami jednostek geograficznych Komisji, które pozostawały w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi, można było omówić sposób wykorzystania finansowania unijnego do zaspokojenia nowo pojawiających się potrzeb.
- W czerwcu 2022 r. Komisja wydała komunikat zawierający wytyczne dotyczące dostępu uchodźców do rynku pracy, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych¹⁹. Wytyczne opierały się na dotychczasowych doświadczeniach i przykładach dobrych praktyk zebranych w pierwszych miesiącach wojny, a także na wnioskach wyciągniętych po kryzysie migracyjnym w latach 2015–2016.

Komisja udzielała wsparcia w podobny sposób co w kontekście inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (rozporządzenia CRII/CRII+), a jej podejście opierało się na doświadczeniach wyciągniętych z tamtych działań²⁰.

¹⁹ C(2022) 4050 final.

²⁰ Trybunał opisał to podejście w [sprawozdaniu specjalnym 02/2023](#).

67 Zdaniem instytucji zarządzających skontrolowanych przez Trybunał w Bułgarii, Niemczech i Polsce wytyczne Komisji były im przydatne (zob. pkt [powyżej](#)). Włoskie instytucje zarządzające nie skorzystały z wytycznych, lecz przeprowadziły z Komisją dwustronne rozmowy na temat mechanizmu CARE, aby uzyskać potrzebne informacje. Wszystkie skontrolowane instytucje zarządzające podkreśliły, że współpraca z jednostkami geograficznymi Komisji przebiegała dobrze i szybko odpowiadały one na kierowane do nich wnioski i pytania.

68 Także instytucje zarządzające, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie Trybunału, pozytywnie oceniły wsparcie udzielone im przez Komisję. Około 90% instytucji, które wyraziły swoją opinię w tej kwestii, stwierdziło, że zarówno baza danych CARE, współpraca z jednostkami geograficznymi, jak i zorganizowane webinary były użyteczne.

Niepełne informacje na temat wykorzystania mechanizmu CARE ograniczają ocenę jego skuteczności

69 W rozporządzeniach CARE nie określono szczegółowych wymogów monitorowania i sprawozdawczości, które odnosiłyby się do wykorzystania mechanizmu CARE. Celem tego mechanizmu było bowiem dostosowanie obowiązujących zasad polityki spójności, a nie nałożenie na państwa członkowskie kolejnych obciążeń administracyjnych.

70 Z monitorowania prowadzonego przez Komisję wynika, że w celu podjęcia wyzwań migracyjnych zmieniono 46 z 388 programów na okres programowania 2014–2020. Zmienione programy nie są jednak jedynymi programami, w ramach których przekierowano środki finansowe na wsparcie uchodźców. W przypadku niektórych programów wsparcie uchodźców mogło być udzielane bez wprowadzania zmian, tak jak w przypadku skontrolowanego przez Trybunał programu EFS w Lacjum. Pod tym względem monitorowanie prowadzone przez Komisję nie zapewniło pełnego obrazu sytuacji.

71 Co więcej, monitorowanie prowadzone przez Komisję nie pozwala na prześledzenie wszystkich środków finansowych przeznaczonych na wsparcie uchodźców. Nie ma też możliwości prześledzenia finansowania na rzecz uchodźców w przypadku programów, które nie zostały zmienione, ani programów, w których zmiana polegała na włączeniu uchodźców do istniejącej już grupy docelowej operacji. W tej ostatniej sytuacji nie da się ponadto ustalić, ile środków finansowych przeznaczono konkretnie na wsparcie uchodźców.

72 W rezultacie Komisja nie dysponuje konkretnymi danymi na temat liczby programów mających na celu wsparcie uchodźców ani na temat przydzielonych na ten obszar środków finansowych, na podstawie których to danych mogłaby przeprowadzić ocenę zastosowania CARE (czyli mechanizmu elastyczności, a nie nowego instrumentu ustanowionego w celu sfinansowania wsparcia na rzecz uchodźców; zob. pkt **10**, **12** i **69**). Dysponuje ona wystarczającymi danymi tylko w odniesieniu do przypadków, gdy finansowanie przyznano na inicjatywy poprzez odrębny priorytet CARE. Ponadto Komisja ma tylko ograniczone dane na temat zastosowania konkretnych rozwiązań w ramach mechanizmu CARE (zob. [załącznik IV](#)).

73 Realizacja programów w ramach polityki spójności jest monitorowana w oparciu o wspólne wskaźniki monitorowania oraz wskaźniki szczegółowe, właściwe dla danego programu. Wspólne wskaźniki są określane w rozporządzeniach regulujących poszczególne fundusze i umożliwiają Komisji zagregowanie informacji na temat produktów i rezultatów na poziomie UE. Wskaźniki szczegółowe dla poszczególnych programów definiują instytucje zarządzające na poziomie programu i nie dają one możliwości agregacji danych na poziomie UE.

74 Wspólne wskaźniki nie mierzą oddzielnie wsparcia udzielonego uchodźcom z danego kraju. W związku z tym dostępne informacje nie pozwalają Komisji na określenie wysokości finansowania unijnego przeznaczonego na ten cel.

75 Jedno z rozwiązań upraszczających wprowadzonych w ramach mechanizmu CARE przewidywało ograniczenie obowiązków sprawozdawczych w ramach EFS, jeśli chodzi o dane na temat uczestników (zob. [tabela 1](#)). W programach, w ramach których ustanowiono odrębną oś priorytetową obejmującą działania związane z wyzwaniem migracyjnymi, zastosowano dwa wspólne wskaźniki produktu służące do miarodajnego oszacowania liczby osób objętych tymczasową ochroną, które uzyskały wsparcie. Były to następujące wskaźniki: łączna liczba osób uzyskujących wsparcie i liczba osób niepełnoletnich uzyskujących wsparcie. Komisja poinformowała Trybunał, że to rozwiązanie uproszczające zostało zastosowane w 24 programach, a wartości wskaźników zostaną podane w rocznych sprawozdaniach z ich wdrażania.

76 W przypadku gdy uchodźców wspierano w ramach osi priorytetowej już wcześniej istniejącej w programie, Komisja zalecała, aby oprócz zestawu obowiązkowych wspólnych wskaźników wprowadzić dodatkowo wskaźnik szczegółowy dla programu ilustrujący łączną liczbę uczestników uciekających przed wojną i objętych w związku z tym tymczasową ochroną. Z danych Komisji wynika, że wskaźnik ten ujęto w siedmiu programach (pięciu polskich, jednym bułgarskim i jednym portugalskim). Ze względu na niewiele przypadków wykorzystania tego wskaźnika, nie daje on możliwości zagregowania danych na poziomie UE.

77 Wskaźniki szczegółowe określone dla mechanizmu CARE to wskaźniki produktu, co oznacza, że mierzą informacje na temat liczby uchodźców objętych wsparciem. Nie są to wskaźniki rezultatu, które pomogłyby w monitorowaniu skuteczności pomocy. Wprawdzie dla niektórych projektów skontrolowanych przez Trybunał (zob. pkt **61**) przyjęto wskaźniki rezultatu, nie były one jednak obowiązkowe na szczeblu UE. Nie da się zatem przy ich pomocy zmierzyć wyników osiągniętych dzięki finansowaniu z funduszy polityki spójności, w tym zasobów z REACT-EU.

78 W rozporządzeniach nie wprowadzono wymogu przeprowadzenia szczegółowej oceny mechanizmu CARE. Mimo to Komisja uwzględniła ten mechanizm, planując badanie skuteczności instrumentów antykrzysowych w ramach oceny *ex post* funduszy polityki spójności na lata 2014–2020. W ramach tych badań przeanalizowane zostaną różne rodzaje instrumentów reagowania kryzysowego oraz przeprowadzona zostanie ocena ich zasadności, skuteczności i adekwatności. Niemniej ocenę taką ograniczy brak kompleksowych informacji na temat wsparcia mającego służyć sprostaniu wyzwaniom migracyjnym, a także niewiele dostępnych danych dotyczących wykorzystania CARE.

Komisja zgodziła się przeanalizować, czy polityka spójności jest adekwatnym narzędziem budżetowym do reagowania na kryzysy

79 Polityka spójności była często wykorzystywana jako narzędzie krótkoterminowego reagowania na kryzysy, takie jak kryzys uchodźczy w 2015 r. czy pandemia COVID-19. Jak wskazano w sprawozdaniu specjalnym Trybunału w sprawie dostosowania zasad polityki spójności w odpowiedzi na COVID-19²¹, w przepisach regulujących politykę spójności na lata 2021–2027 zapewniono dodatkową elastyczność na czasy kryzysu. Elastyczność ta może pozwolić Komisji na reakcję w sytuacjach wyjątkowych i przyjęcie aktów wykonawczych w celu wprowadzenia pewnych rozwiązań tymczasowych. Przepisy te dopuszczają też większą elastyczność w przesuwaniu środków między EFRR, EFS+ i Funduszem Spójności, a także dają więcej możliwości, jeśli chodzi o wdrażanie operacji w różnych okresach programowania, aby zapobiec potencjalnym opóźnieniom związanym z sytuacją kryzysową.

80 Z wielokrotnym wykorzystywaniem polityki spójności do łagodzenia skutków kryzysów wiąże się jednak pewne ryzyko: zaniedbany może zostać podstawowy cel tej polityki, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej pomiędzy regionami UE. Na ryzyko to zwróciło również uwagę dziesięć państw członkowskich we wspólnym oświadczeniu skierowanym do wybranych komisarzy UE²², a także kilka instytucji zarządzających, które odpowiedziały na ankietę Trybunału (po jednej instytucji zarządzającej w każdym z następujących państw członkowskich: Niemcy, Francja, Niderlandy i Austria). We wspomnianym wyżej sprawozdaniu specjalnym ryzyko to zostało opisane, a Komisja przyjęła zalecenie Trybunału, by przeanalizować, jaki wpływ na długoterminowe cele polityki spójności ma stosowanie jej jako krótkoterminowego narzędzia budżetowego do reagowania na sytuacje kryzysowe.

²¹ Sprawozdanie specjalne 02/2023.

²² [Wspólne oświadczenie](#) Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji w sprawie potrzeb i wyzwań związanych z bezprecedensową migracją humanitarną do Unii Europejskiej oraz w sprawie działań w ramach polityki spójności podjętych w odpowiedzi na skutki rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Wnioski i zalecenia

81 Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, mechanizm CARE pomógł państwom członkowskim w wykorzystaniu dostępnego finansowania z funduszy polityki spójności do sprostania wyzwaniom migracyjnym i potrzebom uchodźców w wyniku wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Dostępne środki finansowe były stosunkowo skromne, nie tylko w porównaniu z finansowaniem krajowym przeznaczonym na wsparcie uchodźców, ale także w stosunku do ogólnej wartości unijnych funduszy polityki spójności. Rozwiązania zaproponowane w ramach CARE umożliwiły wprowadzić szybkie i elastyczne przekierowanie środków finansowych w przypadku programów skontrolowanych przez Trybunał, brakuje jednak danych na temat środków wydanych konkretnie w ramach CARE i mechanizmów ich monitorowania. Niedociągnięcie to prawdopodobnie utrudni planowaną ocenę wykorzystania finansowania w ramach polityki spójności do łagodzenia skutków kryzysów. Może też stanąć na przeszkodzie wszelkich przyszłych ocen skuteczności mechanizmu CARE.

82 W programach skontrolowanych przez Trybunał zastosowano różnorodne rozwiązania wprowadzone w ramach mechanizmu CARE. W ocenie instytucji zarządzających mechanizm ten był użyteczny i zagwarantował im elastyczność, płynność i uproszczenia, by mogły szybko zareagować na sytuację kryzysową. Odciążył też w pewnym stopniu budżety krajowe. Poszczególne instytucje zarządzające sięgnęły po różne rozwiązania w ramach CARE i nie wykorzystały ich w takim samym zakresie, jako że kryzys nie dotknął wszystkich państw członkowskich w równym stopniu. Ponadto, w porównaniu z łączną wartością udzielonej pomocy, na koniec okresu programowania dostępne było stosunkowo niewiele środków finansowych w ramach polityki spójności, w tym zasobów z REACT-EU (zob. pkt [21–32](#)).

83 Trybunał ustalił, że przy ponownym rozplanowywaniu środków finansowych instytucje zarządzające napotkały pewne trudności, takie jak niewystarczające informacje na temat napływu uchodźców lub niestabilna sytuacja polityczna i gospodarcza spowodowana kryzysem. W okresie programowania 2021–2027 wsparcie na rzecz uchodźców z Ukrainy jest częścią ogólnego wsparcia na rzecz obywateli państw trzecich. Wsparcie zaplanowano po przeprowadzeniu analizy potrzeb uchodźców. Często wchodziło ono w zakres całościowej reakcji państw członkowskich na kryzys (zob. pkt [36–45](#)).

84 Wszystkie projekty skontrolowane przez Trybunał zostały szybko wybrane do realizacji i wdrożone, ale w przypadku niektórych projektów wybranych w drodze procedur konkurencyjnych zainteresowanie nimi było niewielkie. Projekty opracowano z uwzględnieniem potrzeb i dostępności uczestników, lecz ogólnej skuteczności wsparcia nie da się ocenić, ponieważ pomiaru skuteczności dokonano tylko w przypadku trzech skontrolowanych projektów. Niemniej zdaniem szeregu uczestników, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, zrealizowane projekty były przydatne i poprawiły ich sytuację (zob. pkt 47–63).

85 Większość instytucji zarządzających, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie Trybunału, uznała za pomocne wsparcie Komisji w zakresie wykorzystania funduszy polityki spójności UE i mechanizmu CARE do sprostania wyzwaniom migracyjnym. Ich zdaniem wsparcie Komisji było adekwatne i udzielono go w odpowiednim momencie (zob. pkt 66–68).

86 Trybunał ustalił, że ogólne rozwiązania w zakresie monitorowania funduszy polityki spójności nie obejmują wszystkich aspektów wsparcia mającego służyć sprostaniu wyzwaniom migracyjnym ani nie dotyczą wykorzystania mechanizmu CARE. Braki te wynikają z następujących czynników:

- Komisja nie ma całościowego oglądu na programy i wysokość finansowania przydzielonego w ramach CARE;
- Komisja dysponuje tylko ograniczonymi danymi na temat wykorzystania konkretnych rozwiązań udostępnionych w ramach CARE;
- nie wszystkie wskaźniki szczegółowe wprowadzone przez Komisję w odniesieniu do mechanizmu CARE są obowiązkowe, wskutek czego dane przekazywane przez państwa członkowskie są niekompletne. Istnieje zatem ryzyko, że Komisja nie będzie w stanie zagregować danych na poziomie UE w przydatny sposób.

W rezultacie przy przeprowadzaniu oceny skuteczności mechanizmu CARE, planowanej przez Komisję w ramach oceny *ex post* funduszy polityki spójności za lata 2014–2020, wystąpią pewne ograniczenia (zob. pkt 69–78).

87 Zasady polityki spójności na lata 2021–2027 dopuszczają dodatkową elastyczność w czasie kryzysów i powinny umożliwić Komisji szybsze reagowanie w sytuacjach wyjątkowych. Niemniej z powtarzającym się wykorzystywaniem polityki spójności do łagodzenia skutków kryzysów wiąże się też pewne ryzyko: zaniedbany może zostać podstawowy cel tej polityki, jakim jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej pomiędzy regionami UE. Trybunał zalecił wcześniej Komisji – a ona przyjęła to zalecenie – by przeanalizowała, czy polityka spójności jest adekwatnym narzędziem budżetowym do reagowania na kryzysy (zob. pkt 79–80).

Zalecenie – Ustanowienie odpowiedniego systemu monitorowania skuteczności rozwiązań lub zmian wprowadzanych w związku z kryzysem

Trybunał zaleca, aby Komisja – jeżeli będzie w przyszłości opracowywać wnioski w sprawie nowych rozwiązań w związku z kryzysem lub zmian istniejących rozwiązań – zapewniła odpowiedni system monitorowania gromadzący dane niezbędne do oceny skuteczności. Taki system pomógłby też w udoskonaleniu koncepcji przyszłych programów.

Termin realizacji: przy opracowywaniu kolejnych rozwiązań lub zmian wprowadzanych w związku z kryzysem.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Annemie Turtelboom, w Luksemburgu w dniu 8 stycznia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Przykłady kwalifikujących się działań dofinansowanych z funduszy UE

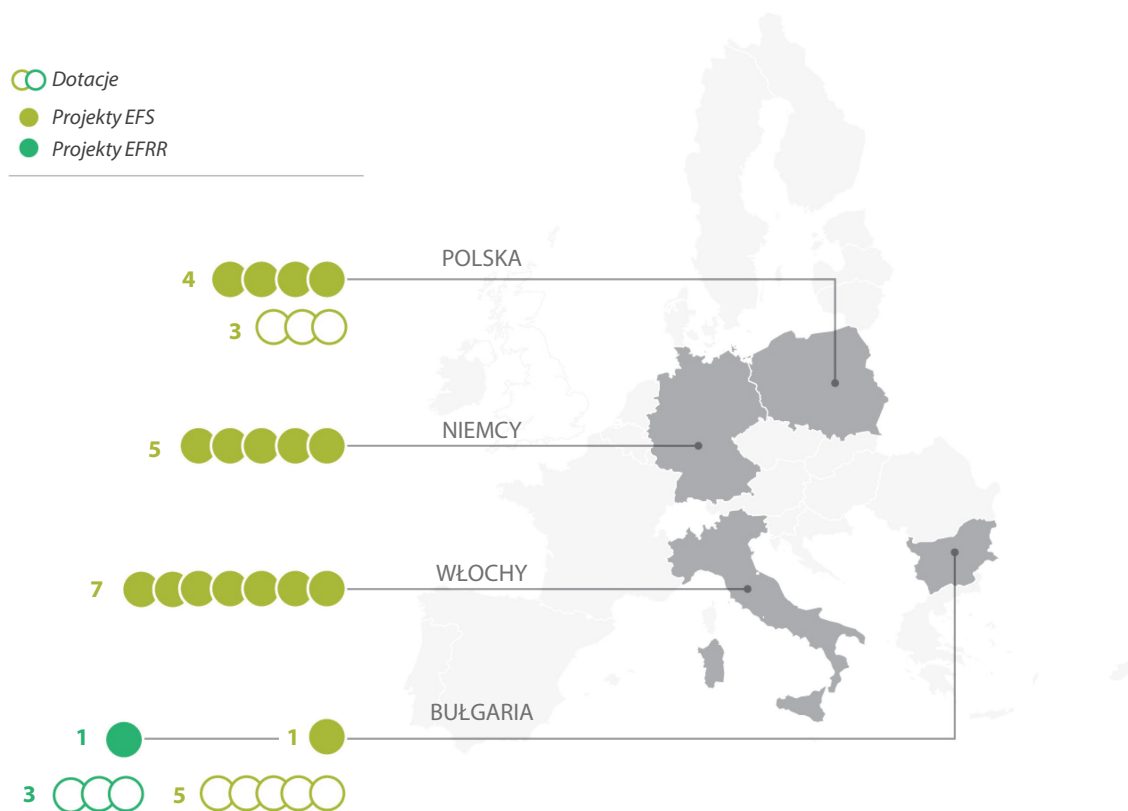
FAMI	FEAD	EFS*	PIERWSZE PRZYJĘCIE I NATYCHMIASTOWA POMOC
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Pomoc na granicy lub na obszarze przygranicznym: zapewnienie pomocy żywnościowej, produktów innych niż spożywcze oraz podstawowej pomocy materialnej
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Usługi transportowe od granicy do miejsca pierwszego przyjęcia
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Natychmiastowa opieka zdrowotna i pomoc psychologiczna
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Środki pierwszej potrzeby (artykuły higieniczne, leki itp.)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Natychmiastowe poinformowanie o przysługujących prawach oraz o obowiązujących procedurach (wsparcie administracyjne)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Usługi tłumaczenia pisemnego i ustnego
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Specjalna pomoc materialna obejmująca sprzęt dla dzieci i osób z niepełnosprawnościami
FAMI	FEAD	EFS/EFRR	PRZYJĘCIE I INTEGRACJA
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Zakwaterowanie
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Usługi transportowe do kolejnego miejsca przyjęcia (do ośrodka lokalnego/regionalnego, miejsca zakwaterowania lub innych krajów przyjmujących)
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Pomoc żywnościowa i podstawowa pomoc materialna
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Kursy językowe (oraz opieka dzienna w czasie trwania kursów językowych)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Kształtowanie świadomości obywatelskiej oraz integracja ze społeczeństwem przyjmującym
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Pakiety informacyjne / usługi informacyjne
		<input checked="" type="checkbox"/>	Szkolenie i zatrudnianie osób do pracy z uchodźcami
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Budowanie zdolności w organach lokalnych i innych organach; udostępnienie platform organizujących działania społeczeństwa obywatelskiego; wsparcie rozwijających się sieci i partnerstw na rzecz świadczenia zintegrowanych usług; wsparcie organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich; pokrycie kosztów personelu związanych z organizacją działań integracyjnych
FAMI	FEAD	EFS/EFRR	WSPARCIE OGÓLNE NA RZECZ DŁUGOTERMINOWEJ INTEGRACJI ZE SPOŁECZEŃSTWEM PRZYJMUJĄCYM
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Dostęp do wolnych od segregacji usług podstawowych (w zakresie włączenia społecznego i zdrowia), zwłaszcza dla grup szczególnie wrażliwych Dostęp do usług opieki dziennej, szczególnie opieki nad dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami; towarzyszące usługi wsparcia, np. tłumaczenia pisemne i ustne;
		<input checked="" type="checkbox"/>	rozwój infrastruktury (budowa/modernizacja/rozbudowa) i zapewnienie powiązanego wyposażenia w obszarach usług społecznych, opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi i transportu publicznego
		<input checked="" type="checkbox"/>	Dostęp do wolnego od segregacji zakwaterowania Modernizacja/budowa/zakup mieszkań socjalnych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób starszych itd.
		<input checked="" type="checkbox"/>	Dostęp do wolnego od segregacji rynku pracy Działania aktywizujące na rynku pracy (w tym kształcenie i szkolenie zawodowe, opieka indywidualnego doradcy, ogólne doradztwo) Szkolenia językowe przygotowujące do pracy Pomoc w założeniu działalności gospodarczej oraz wsparcie na rzecz takiej działalności Dostęp do pomocy mikrofinansowej
		<input checked="" type="checkbox"/>	Rozwój infrastruktury i adekwatnego wyposażenia zapewniających lepszy dostęp do instytucji rynku pracy, publicznych służb zatrudnienia, placówek szkolenia zawodowego, inkubatorów przedsiębiorczości, transportu publicznego
		<input checked="" type="checkbox"/>	Dostęp do wolnej od segregacji edukacji Zajęcia wyrównawcze, edukacja włączająca, tworzenie dodatkowych miejsc w szkołach (pod względem infrastruktury i adekwatnego wyposażenia ułatwiającego dostęp) Rozwój infrastruktury i adekwatnego wyposażenia na potrzeby wszystkich poziomów edukacji, w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych i transportu publicznego w celu ułatwienia dostępu Szkolenie i zatrudnianie dodatkowych nauczycieli i innych pracowników Ocena potrzeb edukacyjnych dzieci Program rozwoju kompetencji
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Działania antydyskryminacyjne, takie jak szkolenia i ułatwianie nawiązywania więzi społecznych

* Ze środków EFS można udzielać wsparcia na rzecz działań na etapie pierwszego przyjęcia i natychmiastowej pomocy, o ile stanowią one narzędzie integracji osób wysiedlonych na rynku pracy.
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wytycznych Komisji.

Załącznik II – Informacje na temat skontrolowanych projektów

Na poniższych rysunkach przedstawiono państwa członkowskie i projekty wybrane do kontroli, natomiast w tabeli zawarto szczegółowe informacje na temat skontrolowanych projektów.

Państwa członkowskie i projekty wybrane do kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Projekty dofinansowane z EFS/EFRR. Kwoty dofinansowania podano w poniższej tabeli.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Bułgaria	Projekt 1	14.7.2022 – 14.12.2023 (w ramach projektu sfinansowano z mocą wsteczną działania, które zrealizowano w okresie od 24.2.2022 r. do 30.4.2022 r.)	Procedura niekonkurencyjna	Pierwsze przyjęcie	30 246 881	Zakwaterowanie Celem było zapewnienie pierwszego przyjęcia i natychmiastowego wsparcia uchodźcom przybywającym do Bułgarii, w tym noclegu, śniadania i ciepłych posiłków.	Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 42 000 osób, w tym 16 800 osób w wieku poniżej 18 lat. Wsparcie udzielone: pomoc dla 58 302 osób, w tym 24 647 osób w wieku poniżej 18 lat.
Bułgaria	Projekt 1 – dotacja 1	3.3.2022 – 30.4.2022	Procedura niekonkurencyjna	Pierwsze przyjęcie	282 990	Zakwaterowanie Beneficjentem dotacji był kompleks hotelowo-apartamentowy. Beneficjent skontaktował się z lokalnymi punktami przyjęcia migrantów, aby poinformować, ile osób uciekających z Ukrainy może zostać zakwaterowanych w ośrodku.	Zapewniono 13 837 noclegów i zakwaterowanie dla 43 osób.
Bułgaria	Projekt 1 – dotacja 2	18.3.2022 – 30.4.2022	Procedura niekonkurencyjna	Pierwsze przyjęcie	1 270 397	Zakwaterowanie Beneficjentem dotacji był hotel.	Zapewniono 62 117 noclegów i zakwaterowanie dla 1 798 osób.
Bułgaria	Projekt 1 – dotacja 3	14.4.2022 – 30.4.2022	Procedura niekonkurencyjna	Pierwsze przyjęcie	16 198	Zakwaterowanie Beneficjentem dotacji była prywatna spółka (spółka akcyjna) należąca w 100% do Ministerstwa Edukacji.	Zapewniono 792 noclegi i zakwaterowanie dla 50 osób.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Bułgaria	Projekt 2	1.6.2022 – 30.9.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	5 891 938	Środki aktywizacji na rynku pracy Szybka integracja na rynku pracy dzięki pokryciu wynagrodzeń pracowników, wynagrodzenia mentorów, dopłat do zakwaterowania i składek opłacanych przez pracodawców.	Wsparcie planowane: pomoc dla 9 054 osób, w tym 4 875 osób miało nadal być zatrudnionych po zakończeniu projektu. Następnie wartości docelowe obniżono do 2 500 osób objętych wsparciem, w tym 1 350 osób miało nadal być zatrudnionych po zakończeniu projektu. Wsparcie udzielone: pomocą objęto 3 846 osób. Po zakończeniu projektu 1 826 osób nadal było zatrudnionych.
Bułgaria	Projekt 2 – dotacja 1	25.7.2022 – 25.1.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	51 438	Praca sezonowa w hotelu	49 dostępnych stanowisk, zatrudniono 37 osób.
Bułgaria	Projekt 2 – dotacja 2	1.7.2022 – 31.12.2022	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	85 742	Praca sezonowa w hotelu	66 dostępnych stanowisk, zatrudniono 60 osób.
Bułgaria	Projekt 2 – dotacja 3	20.7.2022 – 20.1.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	8 576	Zatrudnienie w salonie fryzjerskim.	7 dostępnych stanowisk, zatrudniono 7 osób.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Bułgaria	Projekt 2 – dotacja 4	18.7.2022 – 18.1.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	2 236	Praca w hotelu	5 dostępnych stanowisk, zatrudniono 1 osobę.
Bułgaria	Projekt 2 – dotacja 5	25.8.2022 – 25.5.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	12 180	Zatrudnienie w organizacji pozarządowej udzielającej pomocy uchodźcom	13 dostępnych stanowisk, zatrudniono 16 osób.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Niemcy	Projekt 1	1.10.2022 – 31.5.2023	Procedura konkurencyjna	Drugi etap – przyjęcie i integracja	110 455	<p>Kształtowanie świadomości obywatelskiej oraz integracja ze społeczeństwem przyjmującym</p> <p>Utworzenie lokalnego ośrodka spotkań, organizowanie wycieczek, udzielanie pomocy w urzędach, organizowanie warsztatów (artystycznych, kulturalnych, informatycznych), utworzenie kawiarni międzykulturowej.</p>	<p>W umowie o udzielenie dotacji nie przewidziano wymiernych celów.</p> <p>Szacuje się, że ogółem wsparciem objęto 45 490 osób, bezpośrednio lub pośrednio (np. poprzez posty w mediach społecznościowych, artykuły prasowe, organizowane wydarzenia itp.).</p> <p>Wymierne rezultaty: jeden uczestnik został zatrudniony w ramach projektu i kontynuował pracę jako wolontariusz po jego zakończeniu; 30 uczestników wzięło udział w konsultacjach z osobami prowadzącymi działalność rzemieślniczą; w ramach różnych projektów cząstkowych wsparcia udzielono bezpośrednio 100 uczestniczkom z Ukrainy i pośrednio 500 uczestnikom z Ukrainy; w projekcji filmu „Na walizkach” wzięło udział 300 osób, po czym został on udostępniony w mediach społecznościowych.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Niemcy	Projekt 2	15.10.2022 – 31.3.2023	Procedura konkurencyjna	Drugi etap – przyjęcie i integracja	44 436	<p>Kształtowanie świadomości obywatelskiej oraz integracja ze społeczeństwem przyjmującym</p> <p>Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej osób z Ukrainy poprzez działania społeczne i indywidualne doradztwo, takie jak kawiarnia informacyjna, w której odbywały się regularne rozmowy na temat kwestii codziennych i obywatelskich, a także różne zajęcia rekreacyjne i projekt fotograficzny.</p>	<p>W umowie o udzielenie dotacji nie przewidziano wymiernych celów.</p> <p>Cotygodniowa powitalna kawiarnia informacyjna w dwóch lokalizacjach, warsztaty jogi, projekt fotograficzny i wystawa, a także różne inne zajęcia; wsparcie psychologiczne i doradztwo.</p>
Niemcy	Projekt 3	1.3.2022 – 31.3.2023	Procedura konkurencyjna	Drugi etap – przyjęcie i integracja	160 773	<p>Osiem kursów językowych na poziomie A1/A2 w różnych lokalizacjach (pięć kursów po 300 godzin lekcyjnych, trzy kursy po 150 godzin lekcyjnych). W poszczególnych kursach uczestniczyło od 7 do 15 uczestników.</p> <p>Dalsze działania obejmowały elementy kształcenia świadomości obywatelskiej, wsparcie społeczno-pedagogiczne oraz, w razie potrzeby, inne formy wsparcia.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: 88 uczestników.</p> <p>Wsparcie udzielone: 113 uczestników; podwyższenie poziomu kompetencji językowych.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Niemcy	Projekt 4	1.2.2023 – 31.3.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	37 997	Dwa kursy językowe obejmujące kompetencje językowe potrzebne w konkretnych zawodach (służba zdrowia i opieka nad dziećmi) z możliwością obserwacji pracy na wybranym stanowisku. Zaoferowano dalsze działania, opiekę nad dziećmi uczestników i wsparcie społeczno-pedagogiczne.	Wsparcie zaplanowane: 30 uczestników, obserwacja pracy na wybranych stanowiskach. Wsparcie udzielone: 33 uczestników, głównie pochodzących z Ukrainy. 10 uczestników miało możliwość obserwacji pracy na danym stanowisku; 3 uczestnikom zapewniono dalsze szkolenie zawodowe lub pracę, pozostali kontynuowali naukę na kursach językowych.
Niemcy	Projekt 5	1.3.2022 – 28.2.2023	Procedura niekonkurencyjna	Pierwsze przyjęcie	49 000 000	Przyjęcie osób uciekających z Ukrainy w ośrodkach zakwaterowania w kraju związkowym, w którym realizowano projekt; zapewnienie środków pierwszej potrzeby i opieki, w tym opieki zdrowotnej, a także informacji prawnych, rejestracja uchodźców, zapewnienie niezbędnych usług w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych, działania mające na celu integrację uchodźców na rynku pracy, wsparcie administracyjne i kursy językowe.	Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 150 000 osób, w tym 45 000 osób w wieku poniżej 18 lat. Wsparcie udzielone (według danych beneficjenta): pomoc dla 217 075 osób, w tym 72 455 osób w wieku poniżej 18 lat. Po weryfikacji danych przez IZ: 154 124 osoby (brak informacji o liczbie osób w wieku poniżej 18 roku życia).

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 1	1.8.2022 – 31.12.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	268 376	<p>Projekt był skierowany do osób, którym przyznano status tymczasowej ochrony, i miał na celu rozszerzenie możliwości włączenia społecznego i integracji na rynku pracy kobiet i rodzin z dziećmi przybyłych z Ukrainy oraz działania na rzecz ich dobrostanu psychicznego i fizycznego.</p> <p>Projekt obejmował działania związane z rozwojem sieci kontaktów służące włączeniu społecznemu i integracji na rynku pracy osób uciekających z Ukrainy w celu lepszego zaspokojenia ich potrzeb.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 150 osób.</p> <p>Wsparcie udzielone: pomoc uzyskało 89 osób.</p> <p>Kompleksowa ocena sytuacji 139 osób w celu określenia ich potrzeb i potencjalnego objęcia projektem.</p> <p>25 osób uczestniczyło w wydarzeniach oferujących wsparcie społeczno-językowe.</p> <p>45 osób uczestniczyło w kursach alfabetyzacji (w 50% kursów wzięło udział 40% uczestników).</p> <p>Opracowano plan rozwoju osobistego dla 44 osób.</p> <p>Udzielono doradztwa i wsparcia dotyczących podjęcia nauki lub znalezienia zatrudnienia.</p> <p>Zapewniono wsparcie psychologiczne za pośrednictwem lokalnej sieci kontaktów.</p> <p>Zaoferowano mediację społeczno-językową i wsparcie na rzecz zdrowia i edukacji dzieci.</p> <p>Udzielono doradztwa mieszkaniowego.</p> <p>Przeprowadzono działania służące tworzeniu sieci kontaktów obejmujące m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> we współpracy z agencją pracy – określenie możliwości zatrudnienia według miejsca zamieszkania; w porozumieniu ze stowarzyszeniami – poszukiwanie możliwości zatrudnienia w różnych sektorach.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 2	5.7.2022 – 31.12.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	220 033	<p>Projekt był ukierunkowany na dzieci z chorobą nowotworową i towarzyszącymi im członków rodziny, którzy uzyskali tymczasową ochronę. Jego celem było zmniejszenie ryzyka wykluczenia społecznego i deprywacji kulturowej poprzez działania na rzecz włączenia społecznego i aktywnego uczestnictwa, a także uwzględnienie perspektywy płci.</p> <p>Projekt miał również na celu utworzenie nowych form współpracy między sektorem publicznym i prywatnym oraz wykorzystanie nowych sposobów świadczenia usług na rzecz osób objętych wsparciem, w szczególności z uwzględnieniem aspektów zdrowotnych, psychologicznych i związanych z płcią.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 40 osób.</p> <p>Wsparcie udzielone: pomoc uzyskało 78 osób.</p> <p>W kursach alfabetyzacji o łącznym wymiarze 180 godzin uczestniczyły ogółem 42 osoby.</p> <p>W kursach języka włoskiego o łącznym wymiarze 360 godzin uczestniczyło 36 osób, w tym 6 osób zdobyło certyfikat umiejętności językowych na poziomie A2.</p> <p>Opracowano 26 indywidualnych planów rozwoju i 23 życiorysy.</p> <p>15 rodzin skorzystało ze wsparcia psychologicznego.</p> <p>29 osób uczestniczyło w kursach wzmocnienia pozycji kobiet i skorzystało z usług mediacji kulturowej.</p> <p>Zapewniono 66 godzin doradztwa mieszkaniowego.</p> <p>Przeprowadzono 210 godzin zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem muzyki dla dzieci.</p> <p>Przeprowadzono działania służące tworzeniu sieci kontaktów obejmujące m.in.: ścisłą współpracę ze służbami rządowymi, aby pomóc uchodźcom w uzyskaniu dostępu do systemu usług społecznych.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 3	5.8.2022 – 31.12.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	285 310	<p>Projekt był skierowany do osób, którym przyznano tymczasową ochronę, w szczególności do kobiet. Jego celem było ułatwienie włączenia społecznego i integracji na rynku pracy poprzez wzmocnienie pozycji poszczególnych osób i zagwarantowanie wsparcia psychologicznego.</p> <p>Projekt miał również na celu utworzenie sieci kontaktów i wymianę doświadczeń między zainteresowanymi stronami w celu określenia praktyk przyjmowania tej konkretnej grupy ludności.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 150 osób.</p> <p>Wsparcie udzielone: pomoc uzyskały 92 osoby.</p> <p>40 osób wzięło udział w kursach alfabetyzacji.</p> <p>26 osób otrzymało wsparcie psychologiczne.</p> <p>40 osób skorzystało z doradztwa zawodowego lub szkoleń zawodowych.</p> <p>Zorganizowano trzy kursy mające ułatwić integrację na rynku pracy o łącznym wymiarze 200 godzin, które dotyczyły usług gastronomicznych, krawiectwa i piekarnictwa.</p> <p>Przeprowadzono działania służące tworzeniu sieci kontaktów obejmujące m. in. publikację podręcznego poradnika dotyczącego życia zawodowego i szkoleń.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 4	28.6.2023 – 13.7.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	6 130	<p>Zajęcia wyrównawcze, kursy językowe, zajęcia pozaszkolne</p> <p>Projekt składał się z trzech modułów. Dwa moduły obejmowały zajęcia sportowe, rozwój zdolności motorycznych i naukę przez zabawę. Jeden moduł był poświęcony ekspresji artystycznej. Projekt miał na celu podwyższenie poziomu włączenia do życia społecznego, zapewnienie otwartego podejścia w stosunku do innych osób oraz zmniejszenie poziomu stresu i niepokoju.</p> <p>Skierowany był do uczniów szkół, nie tylko będących uchodźcami.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: trzy 30-godzinne moduły (łącznie 90 godzin) i 50 uczestników ogółem.</p> <p>Wsparcie udzielone: przeprowadzono jeden 30-godzinny moduł, w którym uczestniczyło łącznie 17 uczniów, w tym ośmioro uczniów z Ukrainy.</p> <p>Wszyscy uczestnicy wzięli udział w co najmniej 75% zajęć w ramach modułu, na który byli zapisani.</p>
Włochy	Projekt 5	12.9.2023 – 21.9.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	6 491	<p>Projekt składał się z jednego modułu mającego na celu rozwój umiejętności językowych i komunikacyjnych uczestników w języku włoskim oraz nabycie strategii uczenia się.</p> <p>Skierowany był do uczniów szkół, nie tylko będących uchodźcami.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: jeden 30-godzinny moduł i 18 uczestników ogółem.</p> <p>Wsparcie udzielone: przeprowadzono jeden 30-godzinny moduł, w którym uczestniczyło łącznie 19 uczniów, w tym siedmioro uczniów z Ukrainy.</p> <p>Wszyscy uczestnicy wzięli udział w co najmniej 75% zajęć w ramach modułu.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 6	12.5.2023 – 31.8.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	84 380	<p>Projekt składał się z 15 modułów mających dotyczyć różnych aspektów integracji. Obejmował on:</p> <ul style="list-style-type: none"> — trzy moduły językowe poświęcone językowi włoskiemu; — dwa moduły dotyczące włączenia do życia społecznego i obejmujące naukę przez sport; — dwa moduły służące rozwijaniu umiejętności związanych z konkretnymi szkoleniami zawodowymi z zakresu gastronomii oraz zawodów rzemieślniczych; — osiem modułów dotyczących rozwijania kluczowych umiejętności ważnych dla uczenia się przez całe życie w takich obszarach jak: aktywne obywatelstwo, świadomość kulturowa i ekspresja artystyczna oraz kompetencje naukowe i technologiczne. <p>Projekt był skierowany do uczniów (powyżej 16. roku życia) uczęszczających do szkoły, nie tylko będących uchodźcami.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: 15 modułów w wymiarze 30 godzin każdy (łącznie 450 godzin) i 252 uczestników ogółem.</p> <p>Wsparcie udzielone: 15 modułów (łącznie 450 godzin) i 339 uczestników ogółem, w tym 57 uczniów z Ukrainy.</p> <p>Ogółem około 77% uczestników wzięło udział w co najmniej 75% każdego modułu, na który byli zapisani.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Włochy	Projekt 7	14.6.2023 – 21.9.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	54 090	<p>Projekt składał się z 12 modułów mających dotyczyć różnych aspektów integracji. Obejmował on:</p> <ul style="list-style-type: none"> — trzy moduły językowe poświęcone językowi włoskiemu; — dwa moduły dotyczące zdrowia i dobrostanu; — trzy moduły obejmujące doradztwo zawodowe i kwestię dostępu do usług; — cztery moduły dotyczące aktywnego obywatelstwa i integracji. <p>Projekt był skierowany do uczniów (powyżej 16. roku życia) uczęszczających do szkoły, nie tylko będących uchodźcami.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: 12 modułów w wymiarze 30 godzin każdy (łącznie 360 godzin) i 180 uczestników ogółem.</p> <p>Wsparcie udzielone: 10 modułów (łącznie 300 godzin) i 216 uczestników ogółem, w tym 73 uczniów z Ukrainy.</p> <p>Ogółem około 68% uczestników wzięło udział w co najmniej 75% każdego modułu, na który byli zapisani.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Polska	Projekt 1	1.10.2022 – 31.10.2023	Procedura niekonkurencyjna	Projekt nie był skierowany konkretnie do osób uciekających z Ukrainy	2 735 635	Działania z zakresu aktywizacji zawodowej oraz kształcenie i szkolenie zawodowe Celem projektu było wsparcie 1 500 młodych ludzi w wieku 15–20 lat w nabywaniu kwalifikacji lub kompetencji istotnych dla rynku pracy, niezależnie od obywatelstwa.	Wsparcie zaplanowane: pomoc dla 1 500 osób w wieku 15–20 lat (671 kobiet i 829 mężczyzn). Wsparcie udzielone: pomoc uzyskało 1 455 osób (659 kobiet i 796 mężczyzn).
Polska	Projekt 2	1.1.2019 – 31.12.2023	Procedura niekonkurencyjna	Projekt nie był skierowany konkretnie do osób uciekających z Ukrainy	2 420 934 (kwota, o którą zwiększono wartość projektu w ramach CARE)	Poprawa dostępności placówek medycznych w celu dostosowania ich do szczególnych potrzeb pacjentów, w tym osób z niepełnosprawnościami i osób starszych, niezależnie od obywatelstwa.	Objęcie projektem pięciu dodatkowych szpitali (wsparcie planowane i udzielone).

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Polska	Projekt 3	1.6.2022 – 31.12.2022	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	215 330	Kurs języka polskiego na poziomie B1 i B2 dla nauczycieli pochodzących z Ukrainy wraz ze szkoleniem dotyczącym organizacji polskiego systemu oświaty i zarządzania nim. W ramach projektu zaoferowano również zakwaterowanie, wyżywienie i opiekę nad dziećmi uczestników podczas części kursu wymagającej obecności na zajęciach.	<p>Wsparcie planowane: kurs hybrydowy (łącznie 390 godzin) dla 140 uczestników.</p> <p>Wsparcie udzielone: zrealizowano 390-godzinny kurs, w tym 374 godziny online.</p> <p>W projekcie wzięło udział 133 uczestników (124 kobiety i 9 mężczyzn), w tym 21 dzieci.</p> <ul style="list-style-type: none"> — W intensywnym kursie języka polskiego dla nauczycieli wzięło udział 101 osób, a 20 uczestników ukończyło też zaawansowany kurs online. — 88 osób skorzystało z konsultacji przeprowadzonych w ramach sieci wsparcia.

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Polska	Projekt 4	1.9.2022 – 31.10.2023	Procedura niekonkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	6 082 192	<p>Projekt obejmował 81 dotacji, w tym 63 dotacje dla organizacji pozarządowych, a 18 dla samorządów lokalnych. Ich celem było:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zorganizowanie działań mających na celu integrację społeczną migrantów ze społecznością lokalną, w tym: zapewnienie pomocy bytowej i opiekuńczej, opieki nad dziećmi oraz opieki dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, przeprowadzenie kursów zawodowych i językowych, pomoc tłumaczeniowa, doradztwo zawodowe oraz pomoc prawna i psychologiczna; — przeszkolenie pracowników i wolontariuszy beneficjentów dotacji pracujących z uchodźcami. 	<p>Wsparcie zaplanowane:</p> <ul style="list-style-type: none"> — objęcie wsparciem 1 850 obywateli Ukrainy (1 610 kobiet i 240 mężczyzn), w tym 160 dzieci (80 dziewcząt i 80 chłopców); — przeszkolenie 50 pracowników i wolontariuszy pomagających osobom z Ukrainy, które przybyły na teren województwa pomorskiego po 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi. <p>Wsparcie udzielone:</p> <ul style="list-style-type: none"> — objęto wsparciem 3 417 uczestników (2 508 kobiet, 909 mężczyzn), w tym 1 447 dzieci (790 dziewcząt, 657 chłopców); — przeszkolenie 202 pracowników i wolontariuszy (165 kobiet, 37 mężczyzn). <p>W przypadku 81% osób z niepełnosprawnościami uczestniczących w projekcie (136 kobiet i 90 mężczyzn) osiągnięto planowany poziom wskaźnika efektywności społecznej. Wszyscy beneficjenci dotacji osiągnęli planowany wskaźnik efektywności społecznej w przypadku osób z niepełnosprawnościami i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, tj. wskaźnik ten osiągnął co najmniej 34%.</p>

Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Polska	Projekt 4 – dotacja 1	1.9.2022 – 28.2.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	59 132	<p>Dla osób z Ukrainy: pomoc psychologiczna, doradztwo prawne, warsztaty (edukacyjne, z zakresu przedsiębiorczości), wycieczki.</p> <p>Dla wolontariuszy: warsztaty na temat pracy w środowisku wielokulturowym.</p>	<p>Wsparcie zaplanowane: objęcie wsparciem 30 osób z Ukrainy i 20 wolontariuszy.</p> <p>Wsparcie udzielone:</p> <ul style="list-style-type: none"> — objęto wsparciem 30 uczestników z Ukrainy, którzy uzyskali tymczasową ochronę (28 kobiet i 2 mężczyzn); — przeszkolono 20 wolontariuszy (12 kobiet i 8 mężczyzn). <p>Wskaźnik efektywności społecznej: 100%.</p> <p>Z ankiety wypełnionej przez uczestników po wzięciu udziału w działaniach dofinansowanych z dotacji wynika, że dzięki projektowi ich sytuacja poprawiła się. Dwóch uczestników odnotowało znaczną poprawę stanu zdrowia. Sześcioro uczestników podjęło pracę w trakcie realizacji projektu lub założyło własne MŚP dzięki udziałowi w projekcie.</p>



Państwo członkowskie	Projekt/dotacja	Okres wdrażania	Procedura wyboru	Rodzaj projektu	Kwota w euro	Opis	Produkty/rezultaty
Polska	Projekt 4 – dotacja 2	1.12.2022 – 31.5.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	66 025	Pomoc psychologiczna, doradztwo prawne, warsztaty (edukacyjne, dotyczące kultury kaszubskiej, joga), kursy zawodowe, kursy języka polskiego, doradztwo zawodowe, a na zakończenie projektu: pakiety z żywnością i produktami higienicznymi dla każdego uczestnika.	Wsparcie zaplanowane: 30 uczestników. Wsparcie udzielone: 30 uczestników z Ukrainy objętych tymczasową ochroną – 24 kobiety (2 z niepełnoprawnością), 6 mężczyzn. Wskaźnik efektywności społecznej: 100% w odniesieniu do wszystkich uczestników.
Polska	Projekt 4 – dotacja 3	1.9.2022 – 31.8.2023	Procedura konkurencyjna	Ogólne wsparcie na rzecz długoterminowej integracji ze społeczeństwem przyjmującym	219 751	Dla osób z Ukrainy: wycieczki, zajęcia integracyjne, półkolonie dla dzieci, zajęcia edukacyjne dla dzieci, warsztaty, wolontariat, działania społeczne, kurs języka polskiego. Dla pracowników i wolontariuszy: szkolenia.	Wsparcie zaplanowane: 154 uczestników; 10 pracowników i wolontariuszy. Wsparcie udzielone: 154 uczestników z Ukrainy objętych tymczasową ochroną – 114 kobiet i 40 mężczyzn, w tym 71 dzieci (48 dziewcząt i 23 chłopców); 10 przeszkolonych pracowników i wolontariuszy (9 kobiet i 1 mężczyzna). Wskaźnik efektywności społecznej: 88% w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, 92% w odniesieniu do pozostałych uczestników.


Załącznik III – Szczegółowe informacje na temat ankiety Trybunału


Ankieta Trybunału obejmowała sześć sekcji:

- a) Informacje ogólne – sekcja zawierała pytania dotyczące instytucji zarządzających, państw członkowskich, w których działają, programów i funduszy polityki spójności, którymi zarządzają.
- b) Wykorzystanie rozwiązań wprowadzonych w ramach mechanizmu CARE w okresie 2014–2020 – kontrolerzy zapytali o: finansowanie przeznaczone dla uchodźców zarówno w ramach krajowych środków finansowych, jak i unijnej polityki spójności; rozwiązania w ramach CARE, które zastosowano; powody niezastosowania poszczególnych rozwiązań w ramach CARE; przydatność zastosowanych rozwiązań; rodzaje dofinansowanych działań mających na celu wsparcie uchodźców; wyzwania, które pojawiły się podczas wdrażania CARE. Sekcja ta zawierała pytania wielokrotnego wyboru, w których respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- c) Wykorzystanie rozwiązań w ramach mechanizmu CARE w okresie 2021–2027 – sekcja ta zawierała pytania dotyczące: wysokości finansowania, które zgodnie z planem ma zostać przeznaczone na wsparcie integracji obywateli państw trzecich, a w szczególności uchodźców; zastosowanych rozwiązań w ramach CARE; powodów niezastosowania poszczególnych rozwiązań w ramach CARE; innych mechanizmów elastyczności, które mogłyby być przydatne do wsparcia integracji obywateli państw trzecich, a w szczególności uchodźców. Sekcja ta zawierała pytania wielokrotnego wyboru, w których respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- d) Zebrane doświadczenia – pytania dotyczyły wykorzystania doświadczeń z poprzednich kryzysów migracyjnych lub z integracji obywateli państw trzecich podczas kryzysu będącego wynikiem agresji wojskowej na Ukrainę (w odniesieniu do obu okresów programowania); kontrolerzy pytali także, czy respondenci dzielili się dotychczasowymi doświadczeniami z innymi państwami członkowskimi lub instytucjami zarządzającymi.
- e) Rola Komisji – Trybunał zapytał, na ile przydatne było wsparcie Komisji przy wdrażaniu mechanizmu CARE.
- f) Inne uwagi – w tej sekcji respondenci mogli podzielić się wszelkimi dodatkowymi uwagami dotyczącymi mechanizmu CARE i wykorzystania funduszy polityki spójności do wspierania uchodźców.

Załącznik IV – Wykorzystanie i wpływ finansowy rozwiązań wprowadzonych w ramach CARE

 Płynność	<p><i>Stopa dofinansowania na poziomie 100% w przypadku wniosków o płatność złożonych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.</i></p>	<p>Według danych Komisji w ramach około 40% programów polityki spójności na lata 2014–2020 zdecydowano się na zastosowanie stopy dofinansowania na poziomie 100% i zawnioskowano o dodatkowe finansowanie unijne w wysokości 6,7 mld euro uzupełniające standardowe dofinansowanie. Z rozwiązania tego skorzystano w pięciu z ośmiu programów skontrolowanych przez Trybunał. 37% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zastosowało to rozwiązanie.</p>
	<p><i>Wyższy poziom początkowych płatności zaliczkowych z tytułu środków przydzielonych w ramach REACT-EU na 2021 r.</i></p>	<p>W kwietniu 2022 r. państwa członkowskie otrzymały wyższą kwotę początkowych płatności zaliczkowych w ramach przydziału środków z REACT-EU na 2021 r., która wyniosła około 3,5 mld euro.</p>
	<p><i>Wyższy poziom płatności zaliczkowych z tytułu środków przydzielonych na lata 2021–2027 wypłaconych w 2022 i 2023 r.</i></p>	<p>W latach 2022 i 2023 w ramach programów EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ na lata 2021–2027 wypłacono dodatkowe płatności zaliczkowe na poziomie 0,5%. Wyniosły one około 3,5 mld euro.</p>
	<p><i>Stopa dofinansowania w wysokości do 100% w ramach odrębnej osi priorytetowej wspierającej integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich (w tym w ramach osi utworzonych w wyniku wykorzystania finansowania krzyżowego na podstawie CARE)</i></p>	<p>W przypadku dziesięciu z 24 programów, w ramach których ustanowiono odrębną oś priorytetową, skorzystano ze stopy dofinansowania w wysokości do 100%. Kolejne dziewięć programów skorzystało ze stopy dofinansowania w wysokości 100% w odniesieniu do finansowania z REACT-EU.</p> <p>W czterech z ośmiu programów skontrolowanych przez Trybunał ustanowiono odrębną oś priorytetową. W ramach trzech programów skorzystano ze stopy dofinansowania w wysokości 100% w odniesieniu do środków finansowych z REACT-EU, natomiast w przypadku jednego programu nie zastosowano wyższej stopy dofinansowania. 11% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zastosowało to rozwiązanie.</p>
 Kwalifikowalność	<p><i>Kwalifikowalność wydatków i projektów z mocą wsteczną do 24 lutego 2022 r.</i></p>	<p>Komisja nie dysponuje żadnymi danymi na temat tego rozwiązania, gdyż instytucje zarządzające nie mają obowiązku przekazywania Komisji informacji na ten temat. Rozwiązanie to zastosowano w przypadku czterech z ośmiu programów skontrolowanych przez Trybunał i sześciu z 18 skontrolowanych projektów. Odpowiednio 15% i 13% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zastosowało kwalifikowalność z mocą wsteczną w odniesieniu do wydatków i projektów.</p>

 Elastyczność	<p>Finansowanie krzyżowe w ramach CARE ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności</p>	<p>Z danych Komisji wynika, że w przypadku 11 programów wykorzystano finansowanie z EFRR do dofinansowania operacji w ramach EFS lub odwrotnie. W dziesięciu programach przeznaczono około 403,4 mln euro środków finansowych z EFRR na dofinansowanie operacji w ramach EFS, a w jednym programie przeznaczono około 2,3 mln euro środków finansowych z EFS na dofinansowanie operacji typu EFRR. Komisja poinformowała, że przy finansowaniu krzyżowym nie korzystano z Funduszu Spójności.</p> <p>W jednym z ośmiu programów skontrolowanych przez Trybunał zastosowano elastyczność polegającą na finansowaniu krzyżowym. 6% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że wykorzystało ten rodzaj elastyczności.</p>
	<p>Uprozczone przesunięcie alokacji finansowych między celami tematycznymi</p>	<p>Komisja jest powiadamiana przez instytucje zarządzające o zastosowaniu tego rozwiązania, ale nie gromadzi zagregowanych danych na ten temat. 8% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zastosowało ten rodzaj elastyczności.</p>
	<p>Uprozczone finansowanie działań prowadzonych poza obszarami objętymi programami</p>	<p>Komisja nie dysponuje żadnymi danymi na temat tego rozwiązania, gdyż instytucje zarządzające nie mają obowiązku przekazywania Komisji informacji na ten temat. 2% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że wykorzystało ten rodzaj elastyczności.</p>
	<p>Zwiększenie elastyczności na etapie zamknięcia z 10% do 15% w przypadku wszystkich osi priorytetowych</p>	<p>Zakres zastosowania tego rozwiązania będzie znany na etapie zamknięcia. 25% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zamierza je zastosować.</p>
	<p>Obniżony próg w przypadku projektów rozłożonych na etapy w okresie 2021–2027</p>	<p>Komisja poinformowała, że państwa członkowskie są zobowiązane do wymienienia projektów rozłożonych na etapy w końcowym sprawozdaniu z wdrażania, które jest przedkładane wraz z innymi dokumentami zamknięcia. W związku z tym na etapie zamknięcia Komisja powinna być w stanie określić liczbę i wartość finansową projektów rozłożonych na etapy.</p>

 Uproszczenie	<p><i>Stawka jednostkowa związana z podstawowymi potrzebami osób, którym przyznano tymczasową ochronę, oraz wsparciem na ich rzecz</i></p>	<p>Dane Komisji nie są wyczerpujące. W jednym z ośmiu programów skontrolowanych przez Trybunał zastosowano stawki jednostkowe. 7% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że wykorzystało to rozwiązanie.</p>
	<p><i>Uproszczona procedura zmian programów w przypadku przesunięć alokacji między celami tematycznymi w ramach tej samej osi priorytetowej i stopa dofinansowania na poziomie 100%</i></p>	<p>W przypadku wszystkich programów, w których zastosowano stopę dofinansowania w wysokości 100% lub przeniesiono środki finansowe między różnymi celami tematycznymi, nie było wymagane przeprowadzenie pełnej procedury zmiany programu. Wystarczyło powiadomić Komisję o zmianie po jej zatwierdzeniu przez komitet monitorujący. 18% respondentów ankiety Trybunału poinformowało, że zastosowało to rozwiązanie.</p>
	<p><i>Ograniczone obowiązki w zakresie monitorowania EFS</i></p>	<p>Złagodzone obowiązki sprawozdawcze dotyczące wskaźników EFS w odniesieniu do wszystkich programów, w ramach których zastosowano finansowanie krzyżowe lub dla których ustanowiono odrębną oś priorytetową objętą wsparciem z EFS w celu sprostania wyzwaniom migracyjnym.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

CARE – działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus

Eurostat – Urząd Statystyczny Unii Europejskiej

FAMI – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

FAST-CARE – elastyczna pomoc dla terytoriów

FEAD – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym

NGO – organizacja pozarządowa

REACT-EU – Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy

Glosariusz

Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – mechanizm szybkiej realokacji finansowania, mający umożliwić państwom członkowskim oraz regionom udzielenie wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym – fundusz UE ustanowiony w celu wspierania działań państw członkowskich w zakresie udzielania pomocy żywnościowej i innej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejski Fundusz Społeczny – fundusz unijny wspierający tworzenie możliwości kształcenia i zatrudnienia oraz poprawę sytuacji osób zagrożonych ubóstwem. Zastąpiony przez Europejski Fundusz Społeczny Plus.

Finansowanie krzyżowe – metoda finansowania unijnego, która polega na wykorzystaniu zasobów z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego do sfinansowania działań, które zazwyczaj wchodzi w zakres Europejskiego Funduszu Społecznego, lub odwrotnie.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji – unijny fundusz na rzecz rozwoju wspólnej dla wszystkich państw członkowskich polityki azylowej i migracyjnej, w tym na rzecz poprawy zarządzania migracjami.

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy – fundusz przyczyniający się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii, ułatwiający jednocześnie legalne podróżowanie.

Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Fundusze polityki spójności – fundusze unijne zapewniające wsparcie na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE. W okresie 2014–2020 były to trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności, natomiast w okresie 2021–2027 cztery fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Instytucja zarządzająca – organ krajowy, regionalny lub lokalny wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.

Komitet monitorujący – organ nadzorujący realizację programu operacyjnego, w skład którego wchodzi przedstawiciele władz państw członkowskich oraz Komisja w charakterze obserwatora.

Okres programowania – okres, na jaki zaplanowana jest realizacja unijnego programu wydatków.

Operacja – projekt, umowa lub działanie stanowiące część programu operacyjnego i przyczyniające się do osiągnięcia jego celów.

Oś priorytetowa – kluczowy komponent programu operacyjnego obejmujący co najmniej jeden priorytet inwestycyjny. Jeśli chodzi o mechanizm CARE, państwa członkowskie mogły wykorzystać finansowanie krzyżowe dopuszczone na podstawie CARE w przypadku osi priorytetowej przeznaczonej na wsparcie operacji mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym będących wynikiem agresji wojskowej Rosji. Mogły także zapewnić dofinansowanie w wysokości do 100% w przypadku odrębnych osi priorytetowych ustanowionych w celu wspierania operacji na rzecz integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich.

Płatność zaliczkowa – zaliczka gotówkowa przeznaczona na sfinansowanie określonych działań w danym czasie.

Polityka spójności – polityka UE mająca na celu niwelowanie nierówności gospodarczych i społecznych między regionami i państwami członkowskimi poprzez działania na rzecz tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

Program operacyjny – ramy, w oparciu o które realizowane są projekty finansowane przez UE w obszarze polityki spójności w danym okresie. Odzwierciedlają one priorytety i cele określone w umowach partnerstwa zawieranych między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

Projekt rozłożony na etapy – projekt realizowany na przestrzeni dwóch okresów programowania zamiast jednego, aby zmniejszyć ryzyko, że nie zostanie ukończony.

REACT-EU – program w ramach Next Generation EU, który zapewnia dodatkowe finansowanie na rzecz programów prowadzonych w obszarze polityki spójności i FEAD. Jego celem jest wsparcie odbudowy po kryzysie oraz jednoczesne promowanie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie określające zasady, które mają zastosowanie do szeregu funduszy UE objętych zarządzaniem dzielonym, w tym funduszy wspierających politykę spójności UE.

Tymczasowa ochrona – prawo do pobytu, pracy i dostępu do podstawowych usług w państwie członkowskim UE, przyznawane na określony czas osobom wysiedlonym, które nie mogą powrócić do swojego kraju pochodzenia położonego poza UE.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Stanowi on strukturę, w ramach której ustala się roczne budżety UE. Obecne wieloletnie ramy finansowe obejmują lata 2021–2027, poprzednie natomiast 2014–2020.

Wsparcie z mocą wsteczną – przyznanie finansowania unijnego na rzecz operacji, która została zakończona jeszcze przed złożeniem formalnego wniosku o dofinansowanie, lub operacji, w odniesieniu do której poniesiono już wydatki.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-05>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-05>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierował członek Trybunału George-Marius Hyzler, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Romuald Kayibanda, szef gabinetu; Annette Farrugia, attaché; Nikola Soukmandjiev, asystent; Gediminas Macys, kierownik; Annekatrin Langer i Agnieszka Plebanowicz, koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Anna Fiteni, Margit Astelbauer, Plamen Petrov i Rene Reiterer. Wsparcie językowe zapewnili Zoe Amador Martínez i Thomas Everett, a materiały graficzne opracowała Alexandra Damir-Binzaru.



Od lewej: Gediminas Macys, Annette Farrugia, Romuald Kayibanda, George-Marius Hyzler, Nikola Soukmandjiev, Agnieszka Plebanowicz, Rene Reiterer, Plamen Petrov.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-4635-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3864434	QJ-01-25-014-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4636-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/9821432	QJ-01-25-014-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 05/2025](#) pt. „Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – zwiększono elastyczność, ale niewystarczające dane utrudnią przyszłą ocenę skuteczności”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

By sprostać wyzwaniom migracyjnym spowodowanym przez wojnę w Ukrainie, UE stopniowo dostosowała zasady polityki spójności, wprowadzając w tym celu mechanizm określany jako „działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” (mechanizm CARE). Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie wykorzystały mechanizm CARE oraz dostępne finansowanie w ramach polityki spójności, aby zaspokoić potrzeby uchodźców. Z jego ustaleń wynika, że mechanizm ten pomógł wprowadzić państwom członkowskim w zastosowaniu dostępnych środków finansowych z funduszy polityki spójności do zaradzenia kryzysowi, jednak monitorowanie tych funduszy nie daje pełnego obrazu wsparcia i zakresu wykorzystania mechanizmu CARE. Trybunał zaleca, aby Komisja – jeżeli będzie w przyszłości opracowywać wnioski w sprawie nowych rozwiązań w związku z kryzysem lub zmian istniejących rozwiązań – zapewniła odpowiedni system monitorowania gromadzący dane niezbędne do oceny skuteczności tych rozwiązań lub zmian.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors