

Sprawozdanie specjalne

## Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję

– ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-X
<b>Wstęp</b>	01-16
<b>Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności</b>	01-03
<b>Plany odbudowy i zwiększania odporności</b>	04-08
<b>Role i obowiązki w procesie przygotowania i oceny KPO</b>	09-15
Państwa członkowskie	09-10
Komisja	11-13
Rada	14-15
<b>Stan przedkładania i oceny planów odbudowy i zwiększania odporności na 1 czerwca 2022 r.</b>	16
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	17-22
<b>Uwagi</b>	23-111
<b>Procedury wewnętrzne i wsparcie dla państw członkowskich były odpowiednie, ale nie zawsze można je było przedsięwziąć, a ponadto podlegały ograniczeniom czasowym</b>	23-39
Procedury wewnętrzne Komisji były odpowiednie, ale nie zawsze można było je przedsięwziąć	24-33
Wytyczne i wsparcie Komisji dla państw członkowskich były odpowiednie, ale podlegały ograniczeniom czasowym	34-39
<b>Plany odbudowy i zwiększania odporności mogą przyczynić się do realizacji sześciu filarów polityki, ale w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów utrzymują się luki</b>	40-53
Dokonana przez Komisję ocena dowiodła, że plany odbudowy i zwiększania odporności przyczyniają się do realizacji sześciu filarów polityki, ale w różnych zakresach	40-44
W planach odbudowy i zwiększania odporności uwzględniono zalecenia dla poszczególnych krajów, ale nadal utrzymują się luki	45-53

<b>Ocena kluczowych warunków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności była właściwa, ale nie w pełni przejrzysta</b>	<b>54-76</b>
W ocenach Komisji potwierdzono zgodność z zasadą „nie czyń poważnych szkód”, ale nie uwzględniano systematycznie kamieni milowych ani wartości docelowych w odniesieniu do środków kompensacyjnych	56-61
Komisja sprawdziła, czy objęte próbą działania przyczyniają się do transformacji zielonej i cyfrowej	62-65
W ocenie szacunkowych kosztów stwierdzono brak informacji dotyczących niektórych działań	66-72
Profil wydatków był raczej wynikiem negocjacji niż odzwierciedleniem kosztów realizacji podstawowych kamieni milowych i wartości docelowych	73-76
<b>W wyniku oceny dokonanej przez Komisję poprawiono jakość kamieni milowych i wartości docelowych, ale niektóre istotne kwestie pozostały nierozwiązane</b>	<b>77-96</b>
Proces oceny przeprowadzonej przez Komisję był kompleksowy	79-81
Niektóre kamienie milowe i wartości docelowe nie są wystarczająco jasne	82
W niektórych przypadkach nie w pełni przypisano kamienie milowe i wartości docelowe do kluczowych etapów realizacji	83-84
Kamienie milowe i wartości docelowe dla niektórych działań wskazują, że zostaną one zakończone po 31 sierpnia 2026 r.	85-86
W wytycznych Komisji preferowane są wskaźniki mierzące produkt, a nie oddziaływanie	87-89
Podejście do określania kamieni milowych i wartości docelowych różni się w poszczególnych państwach członkowskich	90-96
<b>Przeprowadzona przez Komisję ocena ustaleń dotyczących monitorowania i kontroli była kompleksowa, ale częściowo opierała się na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone</b>	<b>97-111</b>
Przeprowadzona przez Komisję ocena ustaleń państw członkowskich dotyczących monitorowania i wdrażania była kompleksowa, ale częściowo oparta na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone	98-105
Ocena Komisji dotycząca ustaleń w zakresie audytu i kontroli była odpowiednia, ale w wielu przypadkach uzależniona od wymogów, które muszą jeszcze zostać spełnione	106-111
<b>Wnioski i zalecenia</b>	<b>112-121</b>

## **Załączniki**

**Załącznik I – Kryteria oceny i rating dla planów odbudowy i zwiększania odporności**

**Załącznik II – Stan zaawansowania przedkładania i oceny planów odbudowy i zwiększania odporności do 1 czerwca 2022 r.**

**Załącznik III – Charakterystyka planów odbudowy i zwiększania odporności sześciu państw członkowskich objętych próbą kontrolną**

**Załącznik IV – Działania wybrane przez Trybunał w sześciu państwach członkowskich objętych próbą**

**Załącznik V – Sześć filarów i komponentów planów odbudowy i zwiększania odporności ocenionych przez Komisję jako w znacznym stopniu przyczyniające się do ich realizacji, dla sześciu państw członkowskich objętych próbą kontrolną**

**Załącznik VI – Przegląd niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję w odniesieniu do szacunkowych łącznych kosztów planów odbudowy i zwiększania odporności w sześciu państwach członkowskich objętych próbą kontrolną**

**Załącznik VII – Przegląd struktur monitorowania i wdrażania w państwach członkowskich w sześciu państwach członkowskich objętych próbą kontrolną**

**Załącznik VIII – Przegląd konkretnych kamieni milowych związanych z wdrażaniem, monitorowaniem i systemami kontroli w sześciu państwach członkowskich objętych próbą**

**Załącznik IX – Maksymalny wkład finansowy z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w porównaniu ze wskaźnikiem absorpcji i przydziałami w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych**

## **Wykaz akronimów**

## **Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji**

**Kalendarium**

**Zespół kontrolny**

## Streszczenie

I W lipcu 2020 r., w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu funduszu odbudowy, NextGenerationEU, o wartości ponad 800 mld euro. Jego centralnym elementem jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), którego łączna wartość wynosi do 723,8 mld euro (w cenach bieżących). Instrument ten utworzono po to, by złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii oraz sprawić, by gospodarki i społeczeństwa UE w przyszłości stały się bardziej zrównoważone i odporne, w czym szczególnie ważne miejsce przyznano transformacji zielonej i cyfrowej.

II Aby skorzystać ze wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, państwa członkowskie przedłożyły Komisji swoje projekty krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Komisja jest odpowiedzialna za ocenę tych planów na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz za zapewnienie państwom członkowskim wytycznych i wsparcia w tym zakresie.

III Niniejsza kontrola jest pierwszą z serii kontroli Trybunału dotyczących Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Trybunał dobrał próbę sześciu państw członkowskich i zbadał adekwatność dokonanej przez Komisję oceny planów odbudowy i zwiększania odporności przedłożonych przez te państwa. Sprawdził także, czy procesem oceny i wytycznymi dla państw członkowskich zarządzano w sposób skuteczny oraz czy zadbano o to, by plany odbudowy i zwiększania odporności były odpowiednie dla realizacji celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Oceniał też, czy plany te są zgodne z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF. Wyniki tej kontroli mogą zostać wykorzystane przy wszelkich ocenach, które Komisja przeprowadzi w przyszłości, zwłaszcza przy ocenie planów odbudowy i zwiększania odporności ze zmianami. W ramach kontroli skoncentrowano się przede wszystkim na ryzyku i wyzwaniach, które mogą wpłynąć negatywnie na wdrożenie tych planów.

IV Trybunał stwierdza, że dokonana przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności co do zasady była właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe. W trakcie kontroli Trybunał wykrył jednak szereg uchybień w tej ocenie oraz zagrożeń dla pomyślnego wdrożenia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**V** Komisja przeprowadziła ocenę w oparciu o kompleksowe wewnętrzne wytyczne i listy kontrolne, lecz przy ocenie jakościowej oceniający nie stosowali ich w sposób systematyczny ani jednolity. Choć kluczowe dokumenty, na podstawie których Komisja dokonała ostatecznej oceny, były dostępne, to niekiedy dotarcie do nich okazywało się trudne. Komisja zapewniła państwom członkowskim wsparcie podczas opracowywania planów odbudowy i zwiększania odporności oraz wydała dokumenty zawierające wytyczne. Proces ten przebiegałby jednak sprawniej, gdyby Komisja aktywniej uczestniczyła w promowaniu wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi.

**VI** Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do celów polityki UE, których dotyczy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Komisja w swojej ocenie potwierdziła, że plany odbudowy i zwiększania odporności prawdopodobnie przyczynią się do realizacji wszystkich sześciu filarów, a tym samym odpowiednich obszarów tej polityki. Zakres, w jakim się do tego przyczynią, jest jednak zróżnicowany, a wpływ będzie można ocenić dopiero w praktyce. Państwa członkowskie nie uwzględniły w swoich planach niektórych istotnych aspektów zaleceń dla poszczególnych krajów, w szczególności tych z 2019 r., które dotyczą powtarzających się zmian strukturalnych.

**VII** Jeżeli chodzi o zgodność planów z kluczowymi warunkami Instrumentu, Komisja oceniła, że żadne z działań w dobranej przez Trybunał próbie kontrolnej prawdopodobnie nie spowoduje poważnych szkód środowiskowych. W planach odbudowy i zwiększania odporności nie uwzględniono jednak systematycznie działań łagodzących skutki dla środowiska w postaci kamieni milowych lub wartości docelowych, a działania niezgodne z zasadą „nie czyń poważnych szkód” mogą być finansowane poza Instrumentem. Przeprowadzona przez Komisję ocena szacunkowych kosztów wykazała, że w przypadku niektórych działań brak jest informacji na temat ich kosztów. Profile wypłat były wynikiem negocjacji, a nie odzwierciedleniem kosztów działań. W ramach oceny sprawdzono też, czy działania objęte próbą przyczyniły się – w stosownych przypadkach – do zielonej transformacji i transformacji cyfrowej.

**VIII** Ocena Komisji doprowadziła do poprawy jakości kamieni milowych i wartości docelowych, ale niektóre z nich były niejasne lub nie obejmowały wszystkich kluczowych etapów realizacji danego działania. Trybunał zauważył również, że kamienie milowe i wartości docelowe na ogół są miernikami jedynie wyników, a nie oddziaływania, oraz że podejście do wyznaczania kamieni milowych i wartości docelowych w poszczególnych państwach członkowskich nie zawsze było zharmonizowane.

**IX** W swojej ocenie ustaleń w zakresie monitorowania i kontroli zaproponowanych przez państwa członkowskie Komisja prawidłowo wskazała luki i niedociągnięcia wymagające dodatkowych działań. Ocena ta jednak do pewnego stopnia opierała się na opisie systemów, które miały dopiero zostać ustanowione. Trybunał zauważył również, że niektóre państwa członkowskie zdecydowały się nie korzystać z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka opracowanego przez Komisję, co może zarówno osłabić jego ogólną przydatność, jak i zwiększyć ryzyko niewykrycia nadużyć finansowych i podwójnego finansowania w danym państwie członkowskim.

**X** Na podstawie tych ustaleń Trybunał zaleca, by Komisja:

- ulepszyła procedury oceny i dokumentację;
- promowała wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi;
- monitorowała wkład wdrożonych działań w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów;
- poprawiła przejrzystość i monitorowanie zasady „nie czyń poważnych szkód”;
- zapewniła jasne mechanizmy weryfikacji kamieni milowych i wartości docelowych oraz ich odpowiednią definicję;
- sprawdziła zgodność z kamieniami milowymi dotyczącymi monitorowania i kontroli oraz zachęcała do korzystania z narzędzia Komisji służącego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka.



# Wstęp

## Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

**01** W lipcu 2020 r., w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu tymczasowego instrumentu odbudowy, NextGenerationEU, o wartości ponad 800 mld euro (w cenach bieżących). Jego głównym komponentem jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). W ramach Instrumentu – jak dotąd największego wśród instrumentów UE – udostępnione zostanie maksymalnie 723,8 mld euro ogółem (w cenach bieżących), z czego w formie dotacji do 338,0 mld euro, a w formie pożyczek do 385,8 mld euro. Wartość ta odpowiada około dwóm trzecim nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

**02** Celem RRF jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz spowodowanie, by europejskie gospodarki i społeczeństwa stały się bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją zieloną i cyfrową. W ramach RRF finansowane będą inwestycje i reformy w obszarach polityki mających znaczenie dla całej UE, podzielonych na sześć filarów<sup>1</sup> (zob. [rys. 1](#)).

**Rys. 1 – Obszary polityki, których dotyczy RRF (sześć filarów)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia w sprawie RRF](#).  
Zdjęcia: ©Depositphotos.

<sup>1</sup> Art. 3 [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#) w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**03** Wkład finansowy przypadający na państwo członkowskie jest ustalany zgodnie z kluczem alokacji określonym w załącznikach I–III do rozporządzenia w sprawie RRF. Zgodnie z tym rozporządzeniem RRF jest instrumentem opartym na wynikach, a państwa członkowskie otrzymają finansowanie na podstawie stopnia osiągnięcia jakościowych kamieni milowych i ilościowych wartości docelowych.

## Plany odbudowy i zwiększania odporności

**04** Aby skorzystać ze wsparcia w ramach RRF, państwa członkowskie przedkładały Komisji swoje projekty krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) od połowy października 2020 r., a ostateczne plany od momentu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie RRF w dniu 12 lutego 2021 r.<sup>2</sup>, zgodnie z określonymi kryteriami i warunkami. Plany te składają się z zestawu działań – inwestycji lub reform – pogrupowanych w komponenty tematyczne (np. mobilność przyjazna dla klimatu lub cyfryzacja edukacji).

**05** Ocena Komisji dotycząca planów odbudowy i zwiększania odporności opiera się na 11 kryteriach, zgodnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF (zob. [tabela 1](#)).

**Tabela 1 – Kryteria oceny planów odbudowy i zwiększania odporności**

Kategoria	Kryteria
Adekwatność	<b>Kryterium 1</b> – przyczyniają się do realizacji wszystkich sześciu filarów;
	<b>Kryterium 2</b> – skutecznie odpowiadają na wyzwania wskazane w europejskim semestrze, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020;
	<b>Kryterium 3</b> – przyczyniają się do wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i zwiększenia odporności;
	<b>Kryterium 4</b> – zawierają wyłącznie działania zgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód” (DNSH);
	<b>Kryterium 5</b> – przyczyniają się do zielonej transformacji (co najmniej 37% szacunkowych łącznych kosztów na wydatki związane z klimatem);
	<b>Kryterium 6</b> – przyczyniają się do transformacji cyfrowej (co najmniej 20% szacunkowych łącznych kosztów);
Skuteczność	<b>Kryterium 7</b> – poprzez określone w nich działania KPO będą wywierać trwały wpływ;

<sup>2</sup> Rozporządzenie (UE) 2021/241.

Kategoria	Kryteria
	<b>Kryterium 8</b> – zawierają ustalenia dotyczące monitorowania ich realizacji, w tym dotyczące kamieni milowych, wartości docelowych i powiązanych z nimi wskaźników;
Efektywność	<b>Kryterium 9</b> – przedstawiają racjonalne i wiarygodne uzasadnienie ich szacunkowych łącznych kosztów;
	<b>Kryterium 10</b> – zapewniają systemy kontroli i ustalenia mające na celu zapobieganie korupcji, nadużyciom finansowym, nieprawidłowościom, konfliktom interesów i podwójnemu finansowaniu, a także ich wykrywanie i eliminowanie;
Spójność	<b>Kryterium 11</b> – zawierają działania stanowiące spójne działania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**06** Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny<sup>3</sup> Komisja może zasadniczo przyznać rating „A”, „B” lub „C” w ramach każdego kryterium, gdzie „A” jest oceną najwyższą, a „C” najniższą. W przypadku dwóch z 11 kryteriów, zasady „nie czynić poważnych szkód” (DNSH) oraz systemów kontroli, możliwe jest jedynie przyznanie ratingu „A” lub „C” (przegląd ocen znajduje się w [załączniku I](#)).

**07** Aby KPO otrzymał pozytywną ocenę, musi on osiągnąć co najmniej następujący rating ostateczny:

- o ocena „A” dla kryterium 2 (zalecenia dla poszczególnych krajów), kryterium 3 (potencjał wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy i odporność), kryterium 5 (zielona transformacja) i kryterium 6 (transformacja cyfrowa);
- o większość „A” dla pozostałych siedmiu kryteriów;
- o brak „C”.

**08** KPO można poddawać ocenie wielokrotnie. Poza wstępną oceną dokonaną przez Komisję, która jest przedmiotem niniejszej kontroli, ponowne oceny zostaną przeprowadzone w momencie, gdy państwo członkowskie przedłoży Komisji aktualizację, uzupełnienia lub zmiany KPO, w szczególności:

- o gdy państwo członkowskie zaktualizuje swój plan w wyniku aktualizacji maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego w czerwcu 2022 r.;
- o gdy państwo członkowskie zwraca się o zmianę pierwotnie przedłożonego KPO na tej podstawie, że plan ten, w tym odpowiednie kamienie milowe i wartości

<sup>3</sup> Załącznik V do [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#).

docelowe, nie jest już możliwy do zrealizowania, częściowo lub całkowicie, z powodu obiektywnych okoliczności (art. 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF);

- o gdy państwo członkowskie zwraca się o wsparcie w formie pożyczki z RRF. Państwa członkowskie mogą wystąpić o wsparcie w formie pożyczki w momencie przedkładania KPO lub w innym momencie do dnia 31 sierpnia 2023 r. W tym ostatnim przypadku do wniosku należy dołączyć uzupełniony KPO zawierający dodatkowe kamienie milowe i wartości docelowe (art. 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF).

## Role i obowiązki w procesie przygotowania i oceny KPO

### Państwa członkowskie

**09** Państwa członkowskie są odpowiedzialne za przygotowanie KPO zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF. Muszą one współpracować z Komisją podczas przygotowywania i oceny swoich KPO oraz przedstawić Komisji wszelkie wymagane przez nią informacje dodatkowe.

**10** Państwa członkowskie mogą również zmieniać lub uzupełniać swoje KPO na późniejszym etapie, w przypadku gdy ich realizacja nie jest już możliwa lub jeśli powinny one zawierać dodatkowe kamienie milowe i wartości docelowe w zakresie wykorzystania wsparcia w postaci pożyczek (zob. pkt **08**).

### Komisja

**11** Komisja odpowiada za ocenę KPO w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Zapewnia ona państwom członkowskim wskazówki i wsparcie, tak aby ich KPO były zgodne z poszczególnymi kryteriami i warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF.

**12** Proces oceny oparty jest na ciągłym dialogu, który rozpoczyna się jeszcze przed oficjalnym przedłożeniem KPO. Po przedłożeniu planu Komisja ma dwa miesiące na to, by wraz z państwem członkowskim rozstrzygnąć pozostałe do omówienia kwestie i zwrócić się do niego o dalsze informacje lub zmiany. Następnie kończy swoją ocenę i zwraca się do Rady z oficjalnym wnioskiem o wydanie decyzji. Dane państwa

członkowskie i Komisja mogą w razie potrzeby uzgodnić przedłużenie terminu do dokonania oceny o rozsądny okres<sup>4</sup>.

**13** Po zatwierdzeniu przez Radę Komisja zawiera z każdym państwem członkowskim porozumienie operacyjne obejmujące szczegółowe i techniczne aspekty wdrożenia, takie jak harmonogram, dodatkowe etapy pośrednie w realizacji kamieni milowych i wartości docelowych oraz ustalenia dotyczące zapewnienia dostępu do danych bazowych.

## Rada

**14** Na podstawie wniosku Komisji Rada powinna zatwierdzić w drodze decyzji wykonawczej ocenę KPO w ciągu czterech tygodni<sup>5</sup>. Rada powinna też przyjąć zmienione i uzupełnione plany (patrz pkt **08**).

**15** W przypadku decyzji wykonawczych Rady przyjętych do dnia 31 grudnia 2021 r. państwo członkowskie mogło wystąpić o płatności zaliczkowe w wysokości 13%. Wszystkie kolejne płatności są oparte na zgłoszonych przez państwo członkowskie (i ocenionych przez Komisję) postępach w realizacji KPO. W przypadku wypłaty środków Komisja przedstawia swoją wstępną ocenę Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu i występuje do niego z wnioskiem o wydanie opinii. Komisja uwzględnia tę opinię w swojej ocenie, zgodnie z art. 24 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF.

## Stan przedkładania i oceny planów odbudowy i zwiększania odporności na 1 czerwca 2022 r.

**16** Do 1 czerwca 2022 r. wszystkie państwa członkowskie oprócz Niderlandów oficjalnie przedłożyły Komisji swoje KPO. Komisja oceniła pozytywnie 25 spośród tych planów, przyznając im oceny ratingowe przedstawione na **rys. 2**, zaś ocena Węgier w czasie kontroli była w toku (zob. **załącznik II**).

---

<sup>4</sup> Art. 19 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241.

<sup>5</sup> Art. 20 rozporządzenia (UE) 2021/241.

Rys. 2 – Ocena KPO, stan na 1 czerwca 2022 r.

Nr	Państwo członkowskie	Kryteria oceny																										
		AT	BE	BG	CZ	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	HR	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	RO
(1)	Wyważona reakcja	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(2)	Zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR)	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(3)	Wzrost, odporność i skutki społeczne	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(4)	DNSH	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(5)	Wartość docelowa zielonej transformacji	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(6)	Wartość docelowa transformacji cyfrowej	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(7)	Trwałe oddziaływanie	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(8)	Monitorowanie i realizacja	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(9)	Kalkulacja kosztów	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B
(10)	Systemy kontroli	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A
(11)	Spójność	A	B	A	B	A	A	A	B	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych służb Komisji.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**17** Niniejsza kontrola jest zgodna z priorytetem Trybunału dotyczącym zbadania reakcji UE na pandemię COVID-19 w różnych wymiarach polityki, w tym w zakresie zarządzania gospodarczego, poprzez zweryfikowanie, czy wdrażanie największego dotychczasowy instrumentu UE stanowi krok we właściwym kierunku. Kontrola zapewni zainteresowanym stronom wgląd w ocenę KPO. Jej celem jest wprowadzenie w przyszłości wszelkich niezbędnych zmian w procesie oceny, w szczególności jeżeli chodzi o przedkładanie zmienionych lub uzupełnionych KPO. Chociaż niniejsze sprawozdanie koncentruje się przede wszystkim na pracach Komisji związanych z oceną, podkreślono w nim również zagrożenia i wyzwania, które mogą mieć wpływ na realizację KPO.

**18** Kontrola ta jest pierwszą z serii planowanych przez Trybunał kontroli dotyczących NextGenerationEU oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Nie obejmuje ona wniosku Komisji dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie RRF w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w KPO<sup>6</sup>. Trybunał postawił sobie za cel zbadanie adekwatności dokonanej przez Komisję oceny planów poprzez zweryfikowanie, czy:

- wewnętrzne procedury Komisji były jasne i czy je stosowano, czy wytyczne dla państw członkowskich były wystarczające i czy ich przestrzegano, oraz czy wsparcie dla państw członkowskich było skuteczne;
- w ocenie Komisji zapewniono, by:
  - KPO wносиły odpowiedni wkład w sześć filarów i skutecznie przyczyniały się do sprostania wszystkim lub znacznej części wyzwań określonych w zaleceniach dla poszczególnych krajów;
  - działania zawarte w KPO były zgodne z kluczowymi warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF (warunki ekologiczne i cyfrowe, DNSH, koszty);
  - kamienie milowe i wartości docelowe były jasne i realistyczne;
  - proponowane ustalenia dotyczące monitorowania i kontroli były właściwe.

---

<sup>6</sup> Wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie RRF w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności [COM\(2022\) 231](#).

**19** Kryteria kontroli stosowane przez Trybunał opierają się na:

- o wymogach regulacyjnych (zwłaszcza rozporządzeniu w sprawie RRF);
- o wewnętrznych zasadach i procedurach Komisji (np. instrukcjach i wytycznych).

**20** Przeprowadzona przez Trybunał ocena opiera się na próbie sześciu państw członkowskich: cztery z nich otrzymały największe przydziały dotacji w wartościach bezwzględnych (Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy), a dwa największe przydziały dotacji w stosunku do ich produktu krajowego brutto w 2020 r. (Grecja i Chorwacja). Te sześć KPO różni się między sobą pod wieloma względami. W [załączniku III](#) przedstawiono ich główne cechy. Ponadto Trybunał dobrał uznaniowo próbę siedmiu działań w każdym z sześciu badanych państw członkowskich, przyjmując za kryterium istotność (najwyższy koszt), w następujących obszarach tematycznych: „transport”, „zielona transformacja”, „transformacja cyfrowa”, „opieka zdrowotna” i „inne” dla inwestycji oraz aspekty „fiskalny” i „społeczny” w odniesieniu do reform. 42 działania dobrane w ten sposób do próby przedstawiono w [załączniku IV](#). Trybunał przeprowadził też ogólną analizę kamieni milowych i wartości docelowych w sześciu wybranych KPO, aby uzyskać wgląd w charakter i terminowe rozmieszczenie kamieni milowych i wartości docelowych, jak również w podejście państw członkowskich do ich określania.

**21** W przypadku tych sześciu państw członkowskich Trybunał zbadał proces oceny dokonanej przez Komisję – od etapu wstępnego przedłożenia projektów KPO do ich ostatecznej oceny i przedłożenia wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady – na podstawie 8 z 11 kryteriów oceny (1, 2, 4–6, 8–10; zob. [tabela 1](#)). Kontrola objęła zatem okres od października 2020 r. (kiedy przedłożono pierwsze projekty planów) do czerwca 2022 r. Nie objęła natomiast procesu zatwierdzania przez Radę wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady.

**22** Trybunał przeanalizował dokumentację przedstawioną przez Komisję, w tym odpowiednią korespondencję z sześcioma państwami członkowskimi w trakcie procesu oceny. Przeprowadził też wywiady z pracownikami Komisji i odpowiednich organów krajowych. Ponadto omówił z panelem ekspertów główne spostrzeżenia zawarte w sprawozdaniu.



## Uwagi

### **Procedury wewnętrzne i wsparcie dla państw członkowskich były odpowiednie, ale nie zawsze można je było prześledzić, a ponadto podlegały ograniczeniom czasowym**

**23** Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności to element nowo wprowadzony i na tyle złożony, że wymaga od Komisji posiadania odpowiednich procedur wewnętrznych, jak również właściwego wspierania państw członkowskich w przygotowywaniu planów. Trybunał przeanalizował, czy Komisja:

- o skutecznie zarządzała swoimi procedurami wewnętrznymi, tak aby wykorzystać swoją fachową wiedzę wewnętrzną i zapewnić spójne i przejrzyste stosowanie swoich wewnętrznych wytycznych;
- o zapewniła jasne i terminowe wytyczne oraz wsparcie dla państw członkowskich.

### **Procedury wewnętrzne Komisji były odpowiednie, ale nie zawsze można było je prześledzić**

**24** Zarządzaniem politycznym RRF zajmuje się rada sterująca wysokiego szczebla, której przewodniczy przewodniczący Komisji Europejskiej. Składa się ona ponadto z trzech wiceprzewodniczących wykonawczych, komisarza ds. gospodarki, sekretarza generalnego, szefa nowej Grupy Zadaniowej ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności (RECOVER) oraz dyrektora generalnego ds. gospodarczych i finansowych (DG ECFIN). Rada sterująca nadzoruje wszystkie etapy realizacji KPO: od pierwszych kontaktów z państwami członkowskimi dotyczącymi projektów planów do realizacji ostatecznych planów oraz osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Rada Przedkłada kolegium komisarzy regularne sprawozdania ze swoich posiedzeń. Kolegium jest odpowiedzialne za zatwierdzenie wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady.

**25** Grupa zadaniowa RECOVER została utworzona w dniu 16 sierpnia 2020 r. w ramach Sekretariatu Generalnego i wspólnie z DG ECFIN odpowiada za kierowanie realizacją RRF oraz koordynację z europejskim semestrem. RECOVER i DG ECFIN odpowiadają również za włączenie w prace, w zależności od potrzeb, pozostałych dyrekcji generalnych zaangażowanych w ten obszar polityki na wszystkich etapach procesu.

**26** W tym celu RECOVER i DG ECFIN organizowały cotygodniowe spotkania koordynacyjne i regularnie współpracowały z innymi dyrekcjami generalnymi w ramach „zespołów krajowych”. Zespoły krajowe składają się z istniejących zespołów europejskiego semestru, ale obejmują dodatkowo specjalistów ze wszystkich odpowiednich dyrekcji generalnych, aby zapewnić sobie niezbędną wiedzę specjalistyczną na temat poszczególnych obszarów polityki objętych KPO.

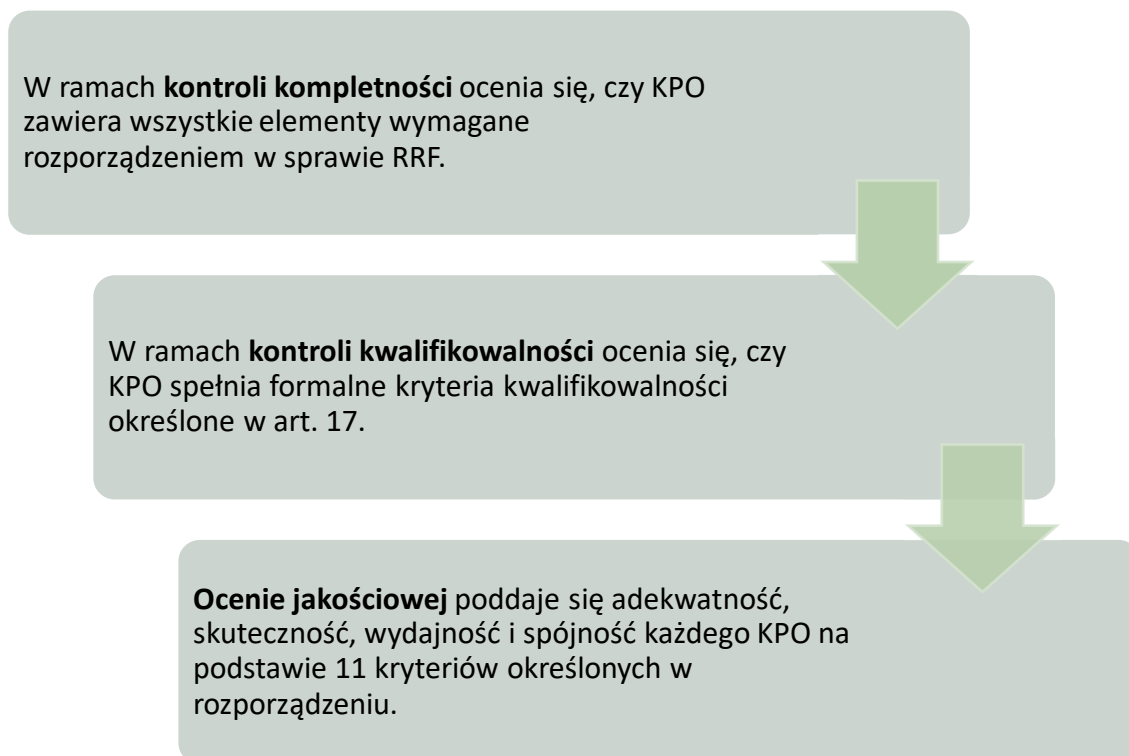
**27** Współpracą z państwami członkowskimi zarządza 27 zespołów negocjacyjnych, w skład których wchodzi (zastępcy) kierowników odpowiednich działów krajowych w RECOVER/ DG ECFIN, a także wybrani członkowie zespołów krajowych z dyrekcji generalnych, w zależności od potrzebnej wiedzy specjalistycznej. Są one odpowiedzialne w szczególności za analizowanie (projektów) KPO, przygotowywanie ocen i aktów wykonawczych związanych z planami i wnioskami o płatność oraz monitorowanie postępów w realizacji. Co do zasady prace zespołu krajowego nadzoruje dwoje głównych negocjatorów szczebla dyrektorskiego, po jednym z DG ECFIN i RECOVER.

**28** Ponadto powołano wspólne zespoły horyzontalne RECOVER–DG ECFIN, które zajmowały się ogólnymi aspektami związanymi z zieloną transformacją (w tym DNSH), transformacją cyfrową, kalkulacją kosztów oraz kamieniami milowymi/wartościami docelowymi. Przekazały one wytyczne dotyczące oceny najważniejszych obszarów leżących w ich gestii.

**29** Dzięki połączeniu w zespołach negocjacyjnych przedstawicieli jednostek krajowych RECOVER / DG ECFIN oraz zespołów krajowych dyrekcji generalnej ds. polityki ocena została dokonana na podstawie wiedzy specjalistycznej pracowników z różnych obszarów polityki, a ponadto uwzględniono w niej aspekty geograficzne. Analiza dokonanej przez Komisję oceny działań objętych próbą (zob. pkt 20) potwierdziła zaangażowanie w ten proces wszystkich właściwych dyrekcji generalnych.

**30** Proces oceny obejmował kilka etapów (zob. *rys. 3*).

### Rys. 3 – Trzy etapy procesu oceny KPO



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wewnętrznych wytycznych Komisji dotyczących oceny KPO.

**31** Aby ułatwić ocenę i dyskusję z państwami członkowskimi, Komisja opracowała ogólne wewnętrzne wytyczne i listy kontrolne. W przypadku skutków gospodarczych i społecznych, kamieni milowych i wartości docelowych, kosztów i DNSH te ogólne wewnętrzne wytyczne uzupełniono o bardziej szczegółowe wytyczne techniczne.

**32** Wewnętrzne wytyczne i listy kontrolne standaryzują proces oceny i przyczyniają się do jednolitego traktowania poszczególnych planów. Wewnętrzne wytyczne i listy kontrolne stanowiły dla oceniających w zespołach krajowych kompleksowy zestaw wskazówek, którymi kierowali się przy przeprowadzaniu i dokumentowaniu ocen. Stosowanie list kontrolnych było obowiązkowe jedynie w przypadku oceny kompletności i kwalifikowalności. W efekcie nie były one wykorzystywane systematycznie i jednolicie przy ocenie jakościowej, przeprowadzanej według 11 kryteriów oceny. Czasami oceniający rejestrowali tylko podstawowe informacje, a w innych przypadkach sporządzali notatki lub inne dokumenty robocze bez żadnej standardowej struktury.

**33** Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wybranych działań potwierdziła wprawdzie, że kluczowe dokumenty będące wynikiem prac Komisji i stanowiące podstawę dla jej ostatecznej oceny były dostępne i zostały rejestrowane. Wielokrotnie

jednak napotymano problemy w dotarciu do dokumentacji, na której opierały się wnioski sformułowane przez służby Komisji w dokumentach roboczych (SWD).

### Wytyczne i wsparcie Komisji dla państw członkowskich były odpowiednie, ale podlegały ograniczeniom czasowym

**34** Komisja była odpowiedzialna za zapewnienie państwom członkowskim niezbędnych wskazówek i wsparcia podczas przygotowywania przez nie KPO. Taką pomoc – w postaci dokumentów z wytycznymi i dialogu – zapewniła im już na wczesnym etapie, kiedy rozporządzenie w sprawie RRF było jeszcze przedmiotem dyskusji współustawodawców.

**35** Komisja przyjęła kilka dokumentów zawierających wytyczne, aby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu KPO:

- o ogólne wytyczne dla państw członkowskich przyjęte w dniu 17 września 2020 r., które zostały zmienione i zastąpione nową wersją w dniu 22 stycznia 2021 r.,
- o wytyczne techniczne dotyczące stosowania kryterium DNSH<sup>7</sup>, opublikowane w dniu 12 lutego 2021 r.

Ponadto dokumenty te zostały uzupełnione o listy kontrolne samooceny na potrzeby krajowych systemów kontroli.

**36** Ze względu na napięty harmonogram sporządzenia KPO oraz opracowania i przyjęcia rozporządzenia w sprawie RRF, Komisja musiała po części opracowywać wytyczne przed zakończeniem prac nad tekstem prawnym i równolegle z przygotowaniem planów przez państwa członkowskie. W związku z tym Komisja opublikowała dwie wersje głównych wytycznych dotyczących sporządzania projektów planów (zob. pkt 35). W niektórych przypadkach doprowadziło to do tego, że państwa członkowskie musiały w międzyczasie modyfikować swoje plany. Było tak w szczególności w przypadku wytycznych dotyczących DNSH, które zostały przyjęte w tym samym czasie co rozporządzenie w sprawie RRF i wymagały od państw członkowskich wypełnienia listy kontrolnej dotyczącej DNSH dla każdej reformy i inwestycji ujętej w KPO.

---

<sup>7</sup> Zawiadomienie Komisji Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czynić poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, C(2021) 1054.

**37** Trybunał stwierdził, że oceny KPO opierały się w dużej mierze na ciągłym dialogu między Komisją a państwami członkowskimi, który miał postać spotkań dwustronnych, wymiany wiadomości i informacji. Aby jeszcze bardziej ułatwić taką wymianę, Komisja utworzyła również internetową platformę z pytaniami i odpowiedziami na temat RRF, zapewniając państwom członkowskim dodatkowe wyjaśnienia i wskazówki. Podczas wywiadów władze państw członkowskich potwierdziły przydatność tego rodzaju wsparcia.

**38** Art. 18 ust. 5 rozporządzenia w sprawie RRF stanowi również, że państwa członkowskie mogą zwrócić się do Komisji o zorganizowanie wymiany dobrych praktyk z innymi państwami członkowskimi. Trybunał z zadowoleniem przyjął tę możliwość w swojej opinii na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego RRF<sup>8</sup>. Według Komisji tylko jedno państwo członkowskie (spoza próby kontrolnej dobranej przez Trybunał) złożyło formalny wniosek o taką wymianę, ale później go wycofało.

**39** Większość przedstawicieli władz państw członkowskich, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, z zadowoleniem przyjęłyby jednak bliższe kontakty z innymi państwami członkowskimi podczas procesu negocjacji KPO. Niektóre państwa członkowskie z własnej inicjatywy organizowały nieformalne spotkania dwustronne, ale aktywna rola Komisji we wspieraniu synergii między planami państw członkowskich ułatwiłaby ten proces i zachęciła do uwzględnienia w planach projektów transnarodowych.

---

<sup>8</sup> [Opinia nr 6/2020](#) (przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408), pkt 38.

## Plany odbudowy i zwiększania odporności mogą przyczynić się do realizacji sześciu filarów polityki, ale w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów utrzymują się luki

Dokonana przez Komisję ocena dowiodła, że plany odbudowy i zwiększania odporności przyczyniają się do realizacji sześciu filarów polityki, ale w różnych zakresach

**40** Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja oceniła, czy KPO odpowiednio przyczyniają się do realizacji wszystkich sześciu filarów polityki zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF (zob. [ramka 1](#)).

### Ramka 1

#### Elementy oceny wkładu KPO w realizację sześciu filarów polityki

- KPO przyczynia się w kompleksowy i odpowiednio wyważony sposób do realizacji sześciu filarów [...], biorąc pod uwagę szczególne wyzwania dotyczące danego państwa członkowskiego, z uwzględnieniem wkładu finansowego danego państwa członkowskiego i wsparcia w formie pożyczki, o które wystąpiono.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.1 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**41** Komisja oceniła wkład KPO w sześć filarów polityki na podstawie szczegółowej analizy sytuacji, oceniając w odniesieniu do każdego komponentu, czy przyczynia się on w znacznym stopniu, czy też przynajmniej częściowo do każdego filaru (zob. [załącznik IV](#)). Komisja stwierdziła, że wszystkie objęte próbą KPO przyczyniły się w sposób kompleksowy i odpowiednio wyważony do realizacji wszystkich sześciu filarów i przyznała im wszystkim rating „A” w tym obszarze.

**42** Analiza sytuacji przeprowadzona przez Komisję potwierdziła, że wszystkie sześć filarów uwzględniono w co najmniej jednym z komponentów każdego KPO w dobranej przez Trybunał próbie. Komisja przeprowadziła analizę sytuacji na poziomie komponentów, rozpatrując poszczególne działania w celu wyłonienia (głównych) filarów, do których przyczynia się dany komponent. Trybunał zwraca jednak uwagę, że nie wszystkie działania w danym komponentcie przyczyniają się bezpośrednio do realizacji danego filaru.

**43** Wiele komponentów ujętych w KPO odnosi się do więcej niż jednego filaru, a związek przyczynowy między komponentami a filarami, a tym samym zakres, w jakim komponenty mogą stanowić wkład w realizację, jest różny. Zazwyczaj związek między komponentami a filarami jest ściślejszy w przypadku bardziej szczegółowych filarów, takich jak „transformacja cyfrowa” i „zielona transformacja”, niż w przypadku szerszych i bardziej ogólnych, takich jak „inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu” oraz „spójność społeczna i terytorialna”.

**44** Ponadto każdy komponent obejmuje reformy, które mogą nie mieć żadnych kosztów, dlatego trudno jest określić, jaka część funduszy stanowi wkład w każdy z sześciu filarów. W związku z tym z perspektywy finansowej nie jest jasne, czy sześć filarów zostało uwzględnionych w „odpowiednio wyważony sposób”, jak wymaga tego rozporządzenie w sprawie RRF. Ponadto rozporządzenie nie zawiera definicji tego, co w rzeczywistości stanowi „odpowiednio wyważoną” reakcję w tym kontekście.

### **W planach odbudowy i zwiększania odporności uwzględniono zalecenia dla poszczególnych krajów, ale nadal utrzymują się luki**

**45** Europejski semestr, wprowadzony w 2011 r., to unijny cykl koordynacji polityki gospodarczej, fiskalnej, zatrudnienia i społecznej. W tym kontekście Komisja analizuje rozwój gospodarczy i społeczny w państwach członkowskich oraz stojące przed nimi wyzwania. Aby stawić czoła tym wyzwaniom, na podstawie wniosków Komisji Rada co roku wydaje każdemu państwu członkowskiemu zalecenia dla poszczególnych krajów, które są głównym rezultatem europejskiego semestru. W przeszłości koordynacja polityki w ramach europejskiego semestru i wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów nie były powiązane z żadnymi przydziałami finansowymi, zmieniło się to jednak wraz z włączeniem działań uwzględniających zalecenia do KPO.

**46** W rozporządzeniu w sprawie RRF nałożono wymóg, aby KPO zawierały działania uwzględniające wszystkie lub znaczną część zaleceń dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r. W swojej ocenie Komisja bierze pod uwagę cztery elementy (zob. [ramka 2](#)).

## Ramka 2

### Kryteria oceny wkładu KPO we wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r.

- Plan odbudowy i zwiększania odporności ma przyczynić się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub ich znacznej części, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów [...], z uwzględnieniem wkładu finansowego danego państwa członkowskiego oraz wsparcie w formie pożyczki, o które wystąpiono [...]
- Plan odbudowy i zwiększania odporności stanowi kompleksową i adekwatną odpowiedź na sytuację gospodarczą i społeczną danego państwa członkowskiego;
- Wyzwania podjęte w planie odbudowy i zwiększania odporności uznaje się za istotne w kontekście zwiększenia, w zrównoważony sposób, potencjału wzrostu gospodarczego danego państwa członkowskiego;
- Oczekuje się, że w następstwie ukończenia zaproponowanych reform i inwestycji możliwe będzie stwierdzenie, że odnośne wyzwania przewyżczono lub zajęto się nimi w sposób przyczyniający się znacząco do ich przezwyciężenia.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.2 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**47** Trybunał sprawdził, czy ocena Komisji zapewniła, by działania zawarte w KPO państw członkowskich objętych próbą przyczyniły się do uwzględnienia odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów. Przeprowadził też wywiady z przedstawicielami władz państw członkowskich, aby uzyskać więcej informacji na temat procesu wprowadzania działań istotnych z punktu widzenia zaleceń dla poszczególnych krajów do ich KPO.

**48** Podczas oceny planów Komisja stwierdziła luki w odniesieniu do niektórych elementów zaleceń dla poszczególnych krajów i zwróciła się do państw członkowskich o zaproponowanie dodatkowych działań. W niektórych przypadkach (np. ocena jakości wydatków publicznych we Francji, przegląd wydatków we Włoszech lub sądownictwo i środki antykorupcyjne w Chorwacji) okazało się to bardziej skuteczne niż w innych, ponieważ niektóre części zaleceń dla poszczególnych krajów (głównie te z 2019 r.) pozostały nieuwzględnione w ostatecznych planach.



**49** W odniesieniu do przedłożonych KPO Komisja przeprowadziła analizę przedstawioną w dokumencie roboczym służb Komisji, określając, w jakim zakresie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały wystarczająco uwzględnione, oraz wskazując zalecenia, których nie uwzględniono. Podobnie jak w przypadku sześciu filarów, analizę tę przeprowadzono w odniesieniu do komponentów (zestawów działań, zob. pkt 04), w stosownych przypadkach uwzględniając poszczególne działania. Jeżeli chodzi o sześć objętych próbą państw członkowskich, w ocenie Komisji stwierdzono, że wszystkie zalecenia dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r. zostały częściowo (z utrzymującymi się lukami) lub w pełni (bez żadnych utrzymujących się luk) uwzględnione, w związku z czym wszystkie ostateczne KPO w próbie dobranej przez Trybunał otrzymały rating „A”. W **tabeli 2** przedstawiono przegląd utrzymujących się luk stwierdzonych przez Komisję.

**Tabela 2 – Stwierdzone przez Komisję luki w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r.**

Państwo członkowskie	Luki stwierdzone w KPO
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sieci szerokopasmowe o bardzo dużej przepustowości (CSR 2019.1.2)</b> – KPO nie zawiera działań wspierających rozwój sieci szerokopasmowych o bardzo dużej przepustowości.</li> <li>• <b>Konkurencja w usługach biznesowych i zawodach regulowanych (CSR 2019.1.4)</b> – KPO nie zawiera działań mających na celu wzmocnienie konkurencji w usługach biznesowych i zawodach regulowanych.</li> <li>• <b>Czynniki zniechęcające do pracy dla drugich żywicieli rodziny (CSR 2019.2.1)</b> – w najbliższych latach konieczne jest podjęcie dalszych działań w celu rozwiązania tego problemu.</li> <li>• <b>System emerytalny (CSR 2019.2.2)</b> – KPO zawiera opis systemu emerytalnego, w tym prywatnego systemu emerytalnego Riester Rente, ale bez wiążących kamieni milowych i wartości docelowych ani konkretnych reform systemu emerytalnego.</li> </ul>
Grecja	Nie wykryto luk.

Państwo członkowskie	Luki stwierdzone w KPO
Hiszpania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>System emerytalny (CSR 2019.1.4)</b> – reforma systemu emerytalnego może zwiększyć wydatki na emerytury w perspektywie średnio- i długookresowej. Ogólny wpływ budżetowy zwiększonych wydatków na emerytury może wymagać dalszego złagodzenia poprzez proporcjonalne korekty budżetowe w przyszłości.</li> <li>• <b>Elektroenergetyczne połączenia międzysystemowe (CSR 2019.3.5)</b> – KPO nie zawiera działań uwzględniających to zalecenie dla poszczególnych krajów (CSR).</li> <li>• <b>Polityka w dziedzinie badań i innowacji (CSR 2019.3.6)</b> – w KPO nadal nie określono wyraźnie, w jaki sposób zostaną zsynchronizowane polityka i koordynacja strategiczna na poszczególnych poziomach zarządzania regionalnego.</li> <li>• <b>Podstawowa opieka zdrowotna (CSR 2020.1.2)</b> – w KPO przedstawiono plany wdrożenia reformy podstawowej opieki zdrowotnej, lecz nie obejmuje on związanych z nią inwestycji w tym obszarze.</li> </ul>
Francja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>System emerytalny (CSR 2019.1.4)</b> – w KPO omówiono reformę systemu emerytalnego, lecz nie została ona ujęta w ramach odpowiedniego działania, a tym samym nie jest powiązana z kamieniami milowymi ani wartościami docelowymi.</li> <li>• <b>Produkcja energii odnawialnej (CSR 2019.3.2 i 2020.3.5)</b> – w KPO nie zawarto bezpośrednich działań wspierających zwiększenie produkcji energii odnawialnej.</li> <li>• <b>Transgraniczne połączenia elektroenergetyczne (CSR 2019.3.2 i 2020.3.6)</b> – w KPO nie zawarto żadnej inicjatywy dotyczącej transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych.</li> <li>• <b>Ograniczenia regulacyjne w sektorze usług (CSR 2019.4.2 i 2020.4.1)</b> – KPO nie zawiera żadnego działania mającego na celu zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług, w szczególności w zakresie zawodów regulowanych i handlu detalicznego, z wyjątkiem ułatwienia internetowej sprzedaży leków przez farmaceutów.</li> </ul>
Chorwacja	Nie wykryto luk.
Włochy	<p><b>Unikanie płacenia podatków (CSR 2019.1.4)</b> – w KPO wymieniono kompleksową reformę podatków dochodowych od osób fizycznych, ale nie została ona ujęta jako działanie, a tym samym nie jest powiązana z kamieniami milowymi ani wartościami docelowymi.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [dokumentów roboczych służb Komisji](#).

**50** Przeprowadzona przez Trybunał analiza sytuacji na poziomie działań dała zasadniczo taki sam wynik dla CSR, jak ocena dokonana przez Komisję. Główne różnice dotyczą Włoch, w przypadku których Trybunał wykrył dodatkowe luki w odniesieniu do niektórych elementów zaleceń dla poszczególnych krajów (reformy systemu katastralnego i emerytalnego, a także części reformy sektora finansowego), których nie uwzględniono w dokumencie roboczym Komisji (zob. [tabela 3](#)).

**Tabela 3 – Ocena Trybunału dotycząca stopnia, w jakim objęte próbą KPO uwzględniają zalecenia dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r.**

Zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR)	2019						2020					
	DE	EL	ES	FR	HR	IT	DE	EL	ES	FR	HR	IT
Państwo członkowskie												
Kategoria												
W znacznym stopniu uwzględnione	0	2	2	1	4	3	2	4	3	3	4	4
W znacznym stopniu uwzględnione, z wyjątkiem drobnych elementów	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0
Częściowo uwzględnione, przy czym nie uwzględniono jednej lub więcej części	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Nieuwzględnione	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Łączna liczba zaleceń dla poszczególnych krajów	2	2	4	4	4	5	2	4	4	4	4	4

*Uwaga:* Ze względu na uruchomienie „ogólnej klauzuli wyjścia” paktu stabilności i wzrostu w kontekście pandemii COVID-19, zalecenia z 2019 r. dotyczące zgodności z paktem stabilności i wzrostu oraz zalecenia z 2020 r. dotyczące wystarczających postępów w realizacji średniookresowych celów budżetowych nie były już adekwatne, a zatem w ich przypadku nie stwierdzono luki.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [dokumentów roboczych służb Komisji](#).

**51** Trybunał stwierdził, że w objętych próbą KPO przeważnie uwzględniono wydane w 2020 r. zalecenia dla poszczególnych krajów. Mimo to utrzymują się pewne luki dotyczące niektórych elementów zaleceń dla poszczególnych krajów, na przykład systemu opieki zdrowotnej (Hiszpania) lub inwestycji i otoczenia regulacyjnego (Francja), które mają zostać wyeliminowane poza RRF. Nie we wszystkich przypadkach było jasne, dlaczego nie włączono ich do KPO, w szczególności w przypadku istotnych działań transgranicznych (np. elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych między Hiszpanią a Francją), które z definicji byłyby odpowiednie do objęcia RRF.

**52** Większość wykrytych luk dotyczy zaleceń dla poszczególnych krajów z 2019 r., w dużej mierze stanowiących nawracające problemy strukturalne, z którymi państwa członkowskie borykają się od lat. Na przykład niemiecki KPO nie zawiera żadnego działania mającego na celu wzmocnienie konkurencji w usługach dla przedsiębiorstw i zawodach regulowanych, co od 2011 r. uwzględnia się w zaleceniach dla Niemiec. Ponadto w różnych KPO nie uwzględniono elementów zaleceń związanych ze stabilnością emerytur (Niemcy, Francja, Włochy i częściowo Hiszpania) lub podatków (Niemcy i Włochy).

**53** Ogółem Trybunał uważa, że ocena Komisji doprowadziła do tego, że KPO wniosły wkład w większość zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w 2019 i 2020 r. Niektórych istotnych elementów zaleceń dla poszczególnych krajów nie uwzględniono jednak w żadnym państwie członkowskim z badanej przez Trybunał próby kontrolnej, co w dużej mierze wiąże się z powtarzającymi się od lat problemami strukturalnymi, z którymi mierzą się państwa członkowskie. Ponadto ani w rozporządzeniu w sprawie RRF, ani w żadnym dokumencie Komisji nie zdefiniowano, czego dokładnie dotyczy ocena „znacznej części” tych zaleceń dla poszczególnych krajów, które zostały uwzględnione. Ocena pozostaje zatem do pewnego stopnia kwestią osądu, zwłaszcza w przypadkach, w których Komisja stwierdziła więcej luk lub jeśli były one poważne.

### **Ocena kluczowych warunków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności była właściwa, ale nie w pełni przejrzysta**

**54** Aby ocenić, czy dokonana przez Komisję ocena zasady „nie czyni poważnych szkód” (DNSH), zielonego i cyfrowego oznaczania oraz szacunków kosztów była właściwa, Trybunał dobrał próbę siedmiu działań w każdym z sześciu państw członkowskich (zob. pkt 20).

**55** W działaniach objętych próbą Trybunał zbadał, czy Komisja właściwie oceniła następujące kwestie:

- o czy którekolwiek działanie zawarte w KPO powoduje poważną szkodę dla celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 rozporządzenia w sprawie systematyki<sup>9</sup> (zgodność z zasadą DNSH);
- o czy oczekuje się, że wdrażanie przewidzianych działań skutecznie przyczyni się do transformacji zielonej i cyfrowej, w tym oznaczania środków i zastosowanych współczynników;
- o czy szacunkowe koszty były racjonalne, wiarygodne, współmierne do oczekiwanych korzyści gospodarczych i społecznych i nie zostały pokryte z innych funduszy UE.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie (UE) 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje.

**W ocenach Komisji potwierdzono zgodność z zasadą „nie czynić poważnych szkód”, ale nie uwzględniano systematycznie kamieni milowych ani wartości docelowych w odniesieniu do środków kompensacyjnych**

**56** Aby KPO został zatwierdzony, wszystkie działania muszą być zgodne z zasadą DNSH (zob. [ramka 3](#)).

### Ramka 3

#### Kryteria oceny zgodności działań z zasadą DNSH

- o Żadne z działań służących realizacji reform i projektów inwestycyjnych ujętych w planie odbudowy i zwiększania odporności nie czyni poważnych szkód dla celów środowiskowych (zasada „nie czynić poważnych szkód”).

Źródło: Załącznik V, pkt 2.4 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**57** Komisja wydała wskazówki techniczne dotyczące stosowania zasady DNSH przy ocenie KPO (zob. pkt [35](#) i [36](#)). Nałożono w nich na państwa członkowskie wymóg przedstawienia listy kontrolnej dotyczącej DNSH dla każdego działania zawartego w KPO.

**58** Komisja oceniła następnie przedłożone działania i odpowiadające im listy kontrolne dotyczące DNSH oraz przekazała dodatkowe informacje zwrotne lub określiła warunki, które zostały włączone do ostatecznego zestawu kamieni milowych i wartości docelowych określonych w decyzji wykonawczej Rady. W przypadku działań objętych próbą Trybunał stwierdził, że Komisja:

- o zadbała o to, by listy kontrolne odnosiły się do celów środowiskowych;
- o w razie potrzeby zwróciła się o dodatkowe informacje, przekazała informacje zwrotne i zasugerowała zmiany lub wyłączenie niektórych działań, w tym w odniesieniu do sformułowań dotyczących konkretnych działań i odpowiadających im kamieni milowych i wartości docelowych;
- o prawidłowo zwróciła się o wyłączenie z różnych KPO pewnych części działań, które uznała za niezgodne z zasadą DNSH. Zostały one następnie usunięte z KPO. W niektórych przypadkach jednak mogą one zostać sfinansowane ze środków spoza RRF, co jest sprzeczne z istotą zasady DNSH;

- o dopilnowała, aby w przypadku działań mogących mieć wpływ na środowisko listy kontrolne wypełniane przez państwa członkowskie zawierały wyjaśnienia dotyczące sposobu uniknięcia poważnych szkód. Obejmuje to propozycje działań łagodzących.

**59** Trybunał zauważa jednak, że dokumentacja Komisji związana z oceną list kontrolnych dotyczących DNSH była rozproszona, gdyż obejmowała wiele dokumentów roboczych. Brakowało w niej też zbiorczego wykazu wszystkich ocen DNSH dla poszczególnych działań na poparcie ogólnego wniosku zawartego w dokumencie roboczym służb Komisji oraz oceny końcowej.

**60** Ponadto charakteru ani skali oddziaływania potencjalnie szkodliwych działań nie skwantyfikowano w liście kontrolnej ani w żadnej innej formie. Utrudniało to ocenienie, czy złożone wyjaśnienia i zaproponowane działania łagodzące były wystarczające do zapewnienia zgodności z zasadą DNSH.

**61** Ponadto działań łagodzących nie włączano systematycznie do KPO w formie kamieni milowych lub wartości docelowych w tych przypadkach, w których były one wymagane do przyznania pozytywnej oceny DNSH. W związku z tym ich realizacja nie jest warunkiem płatności i nie ma podstawy prawnej do tego, by nałożyć obowiązek ich realizacji lub jej monitorowania.

### **Komisja sprawdziła, czy objęte próbą działania przyczyniają się do transformacji zielonej i cyfrowej**

**62** Ocena Komisji dotycząca tego, czy KPO przyczyniają się do transformacji zielonej i cyfrowej, opierała się na kilku elementach (zob. *ramka 4*).

## Ramka 4

### Kryteria oceny wkładu KPO w transformację zieloną i cyfrową

#### Zielona transformacja

- Realizacja planowanych działań ma przyczynić się skutecznie do zielonej transformacji, [...] przyczyniając się tym samym do osiągnięcia celów UE na rok 2030 w dziedzinie klimatu, przy jednoczesnym osiągnięciu celu neutralności klimatycznej Unii do 2050 r.;
- państwa członkowskie stosują metodykę polegającą na przypisaniu konkretnej wagi udzielonemu wsparciu odzwierciedlającej stopień, w jakim wsparcie takie przyczynia się do osiągnięcia celów klimatycznych;
- realizacja planowanych działań ma mieć trwały wpływ.

#### Transformacja cyfrowa

- realizacja planowanych działań ma w znacznym stopniu przyczynić się do transformacji cyfrowej sektorów gospodarczych lub społecznych;
- realizacja planowanych działań ma w znacznym stopniu przyczynić się do sprostania wyzwaniom wynikającym z transformacji cyfrowej;
- państwa członkowskie stosują metodykę polegającą na przypisaniu konkretnej wagi udzielonemu wsparciu, odzwierciedlającej stopień, w jakim wsparcie takie przyczynia się do osiągnięcia celów cyfrowych;
- realizacja planowanych działań ma mieć trwały wpływ.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.5 i 2.6 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**63** Trybunał sprawdził ocenę Komisji dla dobranej przez siebie próby 42 działań (zob. pkt 20). W przypadku tych działań Trybunał sprawdził, czy ocena Komisji dotycząca obszarów interwencji i współczynników (100% w przypadku pełnego wkładu w transformację zieloną / cyfrową, 40% w przypadku częściowego wkładu lub 0% w przypadku braku wkładu) była zgodna z rozporządzeniem w sprawie RRF, a ostateczne oznaczenia przypisane do działań były właściwe.

**64** Trybunał stwierdził, że:

- Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę obszarów interwencji i współczynników stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do

poszczególnych działań. W sprawie różnych działań objętych próbą konsultowano się w szczególności z DG ds. Energii, Działów w dziedzinie Klimatu, Konkurencji, Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Wspólnego Centrum Badawczego, a także horyzontalnych zespołów ds. ekologii i technologii cyfrowych;

- o w przypadku kilku wybranych działań Komisja przekazała państwom członkowskim w fazie opracowywania projektu informacje zwrotne dotyczące tego, czy użyły one nieprawidłowych obszarów interwencji lub czy wymagany jest dalszy podział działań (na osobne działania lub poddziałania) o różnych współczynnikach. We wszystkich przypadkach państwa członkowskie dokonały wymaganych zmian w swoich projektach KPO, a Komisja uznała ostateczne wersje za zgodne pod tym względem;
- o w przypadku niektórych rodzajów działań w rozporządzeniu w sprawie RRF nie podano obszarów interwencji ani współczynników ekologicznych. Aby jednak zapewnić spójną ocenę, Komisja przedstawiła dodatkowe wewnętrzne wytyczne dotyczące sposobu traktowania takich działań (np. dotyczących samochodów elektrycznych i hybrydowych) zgodnie z rozporządzeniem w sprawie systematyki;
- o Komisja przedstawiła w dokumencie roboczym służb Komisji, w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, ostateczny wykaz działań przyczyniających się do transformacji zielonej i cyfrowej.

**65** Nadal jednak nie wiadomo, w jakim stopniu działania zawarte w KPO przyczynią się w praktyce do realizacji celów UE w dziedzinie klimatu. Przykładowo w jednym z ostatnich sprawozdań Trybunał stwierdził, że wkład w neutralność klimatyczną kluczowych podsektorów, takich jak transport kolejowy, energia elektryczna i biomasa, w odniesieniu do budżetu UE został prawdopodobnie przeszacowany, a zgłoszone wydatki nie zawsze miały związek z działaniami na rzecz klimatu<sup>10</sup>.

### **W ocenie szacunkowych kosztów stwierdzono brak informacji dotyczących niektórych działań**

**66** Ocena szacunkowych kosztów w KPO ma szczególne znaczenie, ponieważ finansowanie w ramach RRF, w odróżnieniu od innych instrumentów UE, nie polega na zwrocie kosztów, a zależy wyłącznie od realizacji kamieni milowych i wartości docelowych określonych w KPO. W związku z tym szacunkowe koszty działań ujętych

---

<sup>10</sup> [Sprawozdanie specjalne 09/2022](#) pt. „Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020 – Nie są tak wysokie, jak podaje Komisja”.



w KPO są oceniane jedynie w momencie oceny KPO przez Komisję i nie mają wpływu na faktyczne wydatkowanie środków w trakcie realizacji RRF.

**67** Komisja musiała ocenić szacunkowy łączny koszt każdego KPO zgodnie z kryteriami oceny określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF (zob. [ramka 5](#)).

### Ramka 5

#### Kryteria oceny szacunkowych łącznych kosztów KPO

- państwo członkowskie przedstawiło wystarczające informacje i dowody wskazujące na to, że kwota szacunkowych łącznych kosztów planu odbudowy i zwiększania odporności:
  - jest odpowiednia (racjonalna);
  - jest zgodna z charakterem i rodzajem przewidywanych reform i inwestycji (wiarygodna);
  - który ma być finansowany w ramach Instrumentu, nie jest pokryta z istniejącego lub planowanego finansowania unijnego;
- kwota szacunkowych łącznych kosztów planu odbudowy i zwiększania odporności jest proporcjonalna do oczekiwanego wpływu planowanych działań na społeczeństwo i gospodarkę danego państwa członkowskiego.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.9 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**68** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF Komisja oceniła szacunkowe koszty całkowite na podstawie kryteriów wymienionych w [ramce 5](#). W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono, w jaki sposób te cztery kryteria powinny zostać włączone w ogólną ocenę kosztów. Komisja opracowała jednak system ocen ratingowych dla każdego z czterech kryteriów, jak również dla skonsolidowanej oceny ogólnej.

**69** Dotychczas wszystkie KPO uzyskały rating „B” w zakresie kalkulacji kosztów. Trybunał zauważył, że wymóg uzyskania ratingu „A” w odniesieniu do każdego z kryteriów, jak również w odniesieniu do KPO jako całości, był stosunkowo ambitny, a stosunkowo niski w przypadku oceny „C”, dlatego mało prawdopodobne było przyznanie jakiegokolwiek innego ratingu niż „B”. W rezultacie, pomimo zróżnicowania pod względem częstości występowania i powagi niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję w państwach członkowskich ujętych w dobranej przez Trybunał próbie, wszystkie otrzymały tę samą ocenę („B”). Niedociągnięcia te obejmują: od braku

informacji na temat niektórych działań na etapie planowania po nie w pełni wiarygodne założenia leżące u podstaw każdego działania (zob. [załącznik VI](#)). Ponadto niektóre inwestycje mają charakter innowacyjny, dlatego kalkulacja ich kosztów w KPO jest w dużej mierze oparta na profesjonalnym osądzie, a nie na danych historycznych.

**70** W przypadku 42 działań objętych próbą (zob. pkt [20](#)) Trybunał zweryfikował informacje dotyczące kalkulacji kosztów dostarczone przez państwa członkowskie, dodatkowe informacje na temat kosztów, o które zwróciła się Komisja, wewnętrzne dokumenty robocze Komisji dotyczące oceny szacunkowych łącznych kosztów oraz wnioski Komisji dotyczące kalkulacji kosztów w dokumentach roboczych.

**71** Państwa członkowskie przygotowały dla każdego działania karty informacyjne, zawierające informacje o kosztach, takie jak założenia leżące u podstaw kosztów, koszty referencyjne obejmujące dane historyczne lub porównawcze, oraz informacje o tym, czy finansowanie z RRF jest dodatkowe względem wsparcia udzielanego w ramach innych programów i instrumentów UE i czy nie obejmuje tych samych kosztów.

**72** W razie potrzeby Komisja zwracała się do państw członkowskich o dodatkowe informacje, w szczególności dotyczące metodyki i założeń leżących u podstaw kosztów. W odniesieniu do działań objętych próbą Trybunał stwierdził, że Komisja uzyskała informacje pozwalające na weryfikację szacunkowych kosztów. W przypadkach, w których Komisja nie uzyskała wystarczających informacji, znalazło to odzwierciedlenie w jej ocenach i ratingach. W trakcie tego procesu, zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi dotyczącymi oceny kalkulacji kosztów, w razie potrzeby przeprowadzono konsultacje z odpowiednimi dyrekcjami generalnymi (w tym DG ds. Energii, DG ds. Mobilności i Transportu, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego). Trybunał uważa, że rating „B” prawidłowo odzwierciedla brak informacji w niektórych obszarach oraz zidentyfikowane niedociągnięcia związane z kalkulacją kosztów.

### **Profil wypłat był raczej wynikiem negocjacji niż odzwierciedleniem kosztów realizacji podstawowych kamieni milowych i wartości docelowych**

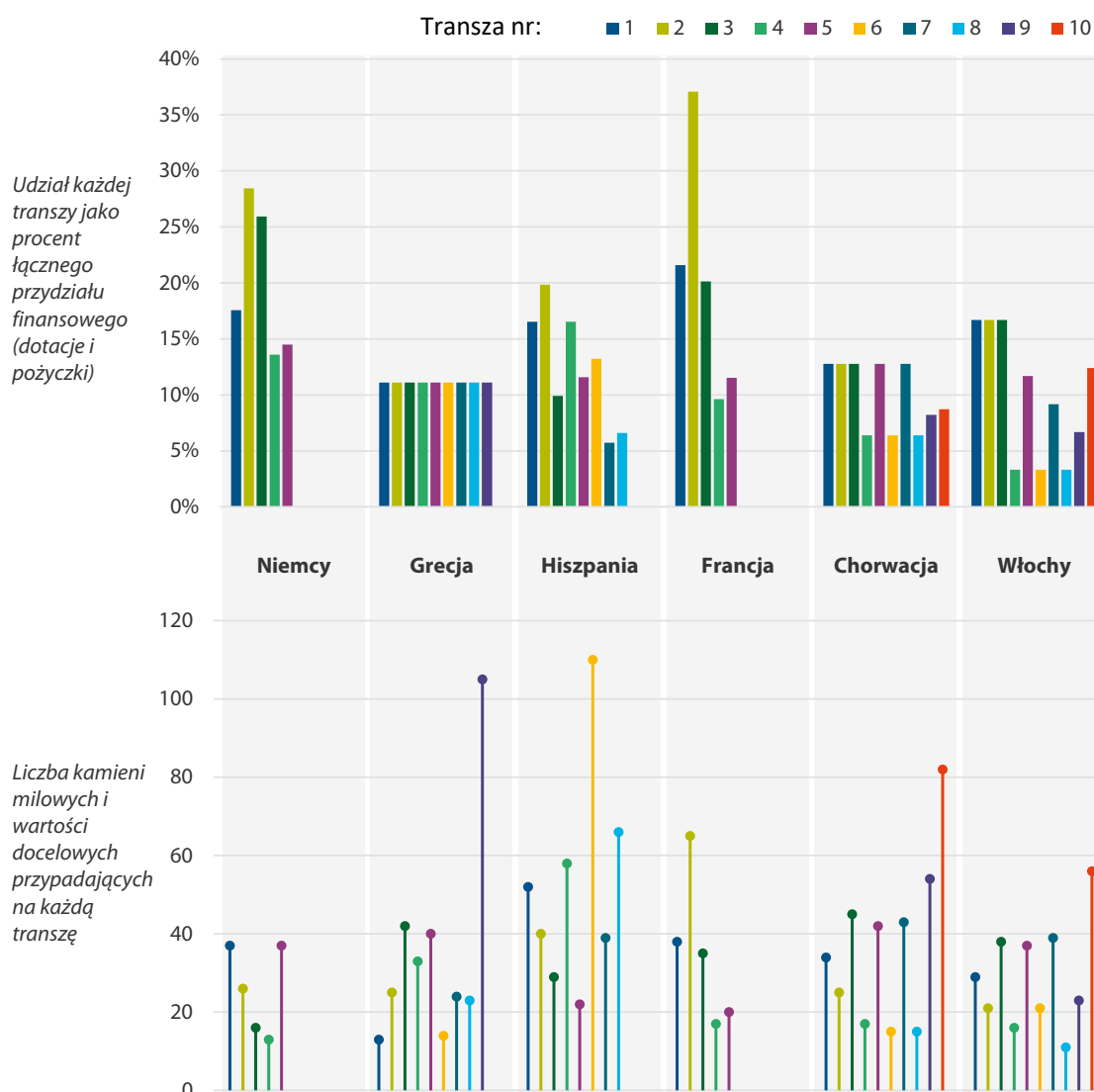
**73** Kwota wypłacana w konkretnej transzy niekoniecznie wynika z szacunkowych kosztów osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych zawartych we wniosku o płatność, lecz jest wynikiem negocjacji z danym państwem członkowskim. W negocjacjach tych uwzględniono proporcjonalnie koszt kamieni milowych i wartości docelowych, jak również ich względne znaczenie.

**74** W UE-27 łączna liczba transz (w przypadku wsparcia bezzwrotnego) wynosi od czterech (Cypr) do dziesięciu (Belgia, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia), a liczba kamieni milowych i wartości docelowych, które należy osiągnąć w przypadku każdej transzy, waha się od dwóch (Czechy – siódma transza) do 114 (Portugalia – dziewiąta transza).

**75** W procesie określania profili wypłat zabrakło jednak przejrzystości, ponieważ był on wynikiem negocjacji. Przy ocenie KPO nie musi to stanowić problemu. Inaczej będzie za to podczas wdrażania RRF, zważywszy, że każda częściowa realizacja kamieni milowych i wartości docelowych powinna znaleźć odzwierciedlenie w płatności na rzecz danego państwa członkowskiego. Fakt, że kwota płatności w każdej racie jest wynikiem negocjacji, a nie odzwierciedla kosztów bazowych, utrudni określenie, jakie zmniejszenie transzy byłoby właściwe. Do chwili przeprowadzania kontroli Komisja nie określiła jeszcze metody obliczania częściowego zmniejszania płatności.

**76** W praktyce w przypadku sześciu objętych próbą państw członkowskich Trybunał odnotował znaczną niejednorodność profili wypłat, zarówno jeżeli chodzi o proporcje całkowitego finansowania w każdej racie, jak i liczbę kamieni milowych i wartości docelowych, które należy osiągnąć w przypadku każdej transzy (*rys. 4*).

**Rys. 4 – Profil płatności oraz związane z nim kamienie milowe i wartości docelowe dla sześciu państw członkowskich objętych próbą**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załączników do decyzji wykonawczych Rady.

**W wyniku oceny dokonanej przez Komisję poprawiono jakość kamieni milowych i wartości docelowych, ale niektóre istotne kwestie pozostały nierozwiązane**

**77** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF kamienie milowe i wartości docelowe powinny służyć jako miara postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy. Osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych stanowi podstawę dla wniosków o płatność składanych przez państwa członkowskie, co czyni je kluczowym elementem wdrażania RRF.

**78** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF oraz wytycznymi dla państw członkowskich<sup>11</sup> Komisja musiała ocenić kamienie milowe i wartości docelowe w ramach kryterium 8 „ustalenia dotyczące monitorowania ich realizacji, w tym dotyczące kamieni milowych, wartości docelowych i powiązanych z nimi wskaźników” (zob. [ramka 6](#)).

### Ramka 6

#### Kryterium szczegółowe oceny kamieni milowych i wartości docelowych

- o zaproponowane kamienie milowe i wartości docelowe są jasne i realistyczne; a zaproponowane wskaźniki dotyczące tych kamieni milowych i wartości docelowych są adekwatne, akceptowalne i wiarygodne.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.8 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

### Proces oceny przeprowadzonej przez Komisję był kompleksowy

**79** Trybunał przeprowadził kontrolę dokonanej przez Komisję oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie próby 42 działań w sześciu KPO. W odniesieniu do tych działań Trybunał ocenił, czy ostateczne kamienie milowe i wartości docelowe w decyzji wykonawczej Rady spełniają powyższe kryteria. Ponadto Trybunał przeprowadził bardziej ogólną analizę kamieni milowych i wartości docelowych w sześciu wybranych KPO, aby dowiedzieć się więcej na temat charakteru i rozmieszczenia w czasie kamieni milowych i wartości docelowych, jak również podejścia państw członkowskich do ich określania.

**80** W odniesieniu do 42 działań objętych próbą Trybunał stwierdza – po serii dialogów między Komisją a państwami członkowskimi – że ocena kamieni milowych i wartości docelowych w próbie była ogólnie kompleksowa. Komisja w szczególności zwróciła się o zawarcie wyjaśnień w opisach kamieni milowych i wartości docelowych, co pozwoliło uzyskać większą przejrzystość opisów zamierzonych rezultatów, a w niektórych przypadkach zasugerowała bardziej precyzyjne sformułowania. Ponadto Komisja zażądała zmniejszenia liczby kamieni milowych i wartości docelowych, aby niektórymi KPO było łatwiej zarządzać, a w innych przypadkach zażądała większego

<sup>11</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich – plany odbudowy i zwiększania odporności, SWD(2021) 12, CZĘŚĆ 1/2.

uszczegółowienia kamieni milowych i wartości docelowych, tak aby objęły one różne etapy, w szczególności w przypadku dużych działań.

**81** Dokumentacja dotycząca KPO jest jednak na ogół rozdrobniona, a analizy dotyczące poszczególnych komponentów KPO zostały zawarte w wielu dokumentach roboczych Komisji. Ponadto w trakcie negocjacji nie dokonano przeglądu wszystkich projektów kamieni milowych i wartości docelowych. Dla każdego KPO Komisja przeprowadziła ocenę jakościową pod kątem norm z rozporządzenia w sprawie RRF, a nie ocenę porównawczą, która ułatwiłaby określenie najlepszych praktyk w państwach członkowskich.

### Niektóre kamienie milowe i wartości docelowe nie są wystarczająco jasne

**82** W przeprowadzonej kontroli Trybunał skoncentrował się na zbadaniu, czy kamienie milowe i wartości docelowe są jasno sformułowane, co stanowi warunek konieczny do dokonania pomiaru postępu działań i uzasadnienia wydatkowania środków. W ogólnej analizie kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał stwierdził, że we wszystkich sześciu KPO znalazły się takie kamienie milowe i wartości docelowe, którym brakowało jasności (zob. kilka przykładów w [tabeli 4](#)). Niejasno określone kamienie milowe i wartości docelowe oznaczają ryzyko, że będzie je trudno ocenić, a w związku z tym, że pierwotnie zakładany cel nie został osiągnięty.

**Tabela 4 – Przykłady kamieni milowych i wartości docelowych, które zostały niejasno określone**

Państwo członkowskie	Działanie	Kamień milowy lub wartość docelowa	Opis kamienia milowego lub wartości docelowej	Mechanizm weryfikacji
Francja	C3.17 Wzmocnienie odporności sieci elektroenergetycznych	Początek realizacji projektów (Kamień milowy)	Rozpoczęcie projektów dotyczących sieci elektroenergetycznych na obszarach wiejskich.	Dokument podsumowujący zawierający opis projektów, stan zaawansowania prac oraz lokalizację.
Niemcy	2.1.1 Reforma: Innowacyjna polityka w zakresie danych dla Niemiec	Rozpoczęcie realizacji projektów (Kamień milowy)	Rozpoczęto wszystkie projekty i działania w ramach działania. W stosownych przypadkach zakończono procedury wyboru i rozpoczęto	Nie dotyczy (ustalenia operacyjne nie zostały opublikowane do momentu przeprowadzania kontroli)

Państwo członkowskie	Działanie	Kamień milowy lub wartość docelowa	Opis kamienia milowego lub wartości docelowej	Mechanizm weryfikacji
			realizację wybranych projektów.	
Grecja	14–4.3. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości – 16575 Przyspieszenie procedur wymiaru sprawiedliwości	Policja ds. Wymiaru Sprawiedliwości (Kamień milowy)	Zapewnienie operacyjności policji sądowej we wszystkich jej kompetencjach, zarówno na szczeblu administracji centralnej, jak i na szczeblu regionalnym w ramach sądów.	Sprawozdanie Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym: a) schematy organizacyjne zarówno na centralnym szczeblu administracyjnym, jak i na szczeblu regionalnym, dla każdego sądu; b) pisemne potwierdzenie zakończenia wszystkich działań związanych z personelem oraz zamówień, instalacji i eksploatacji całej odpowiedniej infrastruktury.
Hiszpania	Inwestycja 2 (C24.I2) - Rozwój kultury na całym terytorium	Pobudzenie inicjatyw kulturalnych i kreatywnych (Wartość docelowa)	Wspieranie działalności kulturalnej organizacji nastawionych na zysk i organizacji nienastawionych na zysk na obszarach pozamiejskich (co najmniej 400 inicjatyw).	a) wykaz działań zawierający nazwę i krótki opis; b) oficjalne odniesienie do uchwały o przyznaniu dotacji, potwierdzające, że projekt lub działanie zostało sfinansowane; c) podmioty, które otrzymują finansowanie; d) region; e) rodzaj działalności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załączników do decyzji wykonawczych Rady i ustaleń operacyjnych.

### **W niektórych przypadkach nie w pełni przypisano kamienie milowe i wartości docelowe do kluczowych etapów realizacji**

**83** Zgodnie z wewnętrznymi praktycznymi wytycznymi Komisji kamienie milowe i wartości docelowe powinny odzwierciedlać kluczowe etapy wdrażania danego działania (etap początkowy – etap pośredni – etap końcowy). W ogólnej analizie kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał zauważył, że średnia liczba kamieni milowych/wartości docelowych wahała się od 1,7 na działanie w Chorwacji do 3,2 w Niemczech (zob. [tabela 5](#)).



**Tabela 5 – Średnia liczba kamieni milowych i wartości docelowych na działanie**

Państwo członkowskie (1)	Łączna liczba działań (2)	Łączna liczba kamieni milowych i wartości docelowych (3)	Średnia liczba kamieni milowych i wartości docelowych na działanie (3:2)
Hiszpania	212	416	2,0
Włochy	190	527	2,8
Francja	92	175	1,9
Niemcy	40	129	3,2
Grecja	175	330	1,9
Chorwacja	222	372	1,7

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [załączników do decyzji wykonawczych Rady](#).

**84** Przepisanie do kluczowych etapów realizacji jest szczególnie istotne w przypadku inwestycji, które są złożone i mają dłuższy czas realizacji, a zatem wymagają rozłożenia kamieni milowych i wartości docelowych na etapy na potrzeby monitorowania postępów w ich realizacji. W swojej ogólnej analizie kamieni milowych i wartości docelowych w sześciu wybranych KPO Trybunał wykrył jednak inwestycje obejmujące tylko jeden kamień milowy lub wartość docelową (zob. niektóre przykłady w [tabeli 6](#)).

**Tabela 6 – Przykłady inwestycji obejmujących tylko jeden kamień milowy lub wartość docelową**

Inwestycje	Kamień milowy lub wartość docelowa	Termin realizacji	Opis kamienia milowego lub wartości docelowej
C2.I4 Różnorodność biologiczna (Francja)	Liczba wspieranych projektów w dziedzinie odbudowy środowiska i obszarów chronionych	Do IV kw. 2022 r.	Liczba projektów związanych z odbudową środowiska i zachowaniem różnorodności biologicznej na obszarach chronionych.
C1.4. R1- I4 – System sprawozdawczości w zakresie transportu drogowego osób i towarów (Chorwacja)	Ustanowienie sprawnie funkcjonującego systemu kontroli sprawozdawczości w odniesieniu do drogowego transportu pasażerskiego i towarowego	Do IV kw. 2024 r.	Wprowadzenie dobrze funkcjonującego systemu kontroli sprawozdawczości dla drogowego transportu pasażerskiego i towarowego, w którym łączą się dane z centralnego systemu przetwarzania tachografów (SOTAH) oraz z krajowych rejestrów kart do tachografów i związanych z nimi zapisów znajdujących się w gestii Ministerstwu Morza, Transportu i Infrastruktury.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [załączników do decyzji wykonawczych Rady](#).

### **Kamienie milowe i wartości docelowe dla niektórych działań wskazują, że zostaną one zakończone po 31 sierpnia 2026 r.**

**85** RRF powstał w reakcji na pandemię COVID-19 i dlatego istotne jest, aby został wdrożony w rozsądnych ramach czasowych. Komisja stwierdza na swojej stronie internetowej, że „państwa członkowskie przedstawiają plany reform i inwestycji, które mają zostać zrealizowane do 2026 r. [...]”<sup>12</sup>. W rozporządzeniu w sprawie RRF określono ponadto, że:

- o Plan odbudowy i zwiększania odporności musi być należycie umotywowany i uzasadniony. Obejmuje on w szczególności następujące elementy: [...] planowane kamienie milowe, wartości docelowe i orientacyjny harmonogram realizacji reform i inwestycji, które należy zakończyć do 31 sierpnia 2026 r. (art. 18 ust. 4 pkt i));
- o we wniosku Komisji [...] określony jest również [...] termin, który nie powinien przypadać później niż dnia 31 sierpnia 2026 r., przed upływem którego muszą

<sup>12</sup> Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – od planów do płatności, [strona internetowa](#).

zostać osiągnięte ostateczne kamienie milowe i wartości docelowe zarówno dla projektów inwestycyjnych, jak i reform (art. 20 ust. 5d)).

**86** Jednak w niektórych działaniach w KPO objętych próbą początkowy lub pośredni kamień milowy lub wartość docelowa przypadają w ostatnich miesiącach przed końcem okresu realizacji RRF. Może to spowodować, że inwestycja nie zostanie zakończona do 31 sierpnia 2026 r. (zob. [tabela 7](#)), co jest niezgodne z rozporządzeniem w sprawie RRF (zob. pkt [85](#)).

**Tabela 7 – Przykłady kamieni milowych i wartości docelowych wskazujących na realizację po 2026 r.**

Działanie	Kamień milowy lub wartość docelowa	Termin realizacji	Opis kamienia milowego lub wartości docelowej
Inwestycja C1.2. R1-I3 Zużycie wodoru i nowe technologie (Chorwacja)	Ogłoszone publiczne zaproszenie do składania ofert na dodatkowe zdolności wodorowe (kamień milowy)	Do II kw. 2026 r.	Ogłoszono przetarg publiczny na budowę instalacji, która zagwarantowałaby 20 MW zdolności produkcyjnej energii wodorowej przez elektrolizę.
Inwestycja 1.2.5 Wsparcie na rzecz zakupu autobusów z napędem alternatywnym (Niemcy)	Zamówienia na autobusy z napędem alternatywnym (wartość docelowa)	Do III kw. 2026 r.	Przy wsparciu z programu zamówiono co najmniej 2 800 autobusów z napędem alternatywnym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [załączników do decyzji wykonawczych Rady](#).

## W wytycznych Komisji preferowane są wskaźniki mierzące produkt, a nie oddziaływanie

**87** Wytyczne Komisji dla państw członkowskich<sup>13</sup> stanowią, że:

- o kamienie milowe i wartości docelowe [...] mogą odzwierciedlać różne etapy wdrażania reform i inwestycji, albo na podstawie wskaźników wkładu [...] albo – najlepiej – wskaźników produktu;

<sup>13</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich – plany odbudowy i zwiększania odporności, SWD(2021) 12, część 1/2, strona 34.

- o należy unikać wskaźników oddziaływania [...] ze względu na ich nieprzewidywalność i zależność od innych czynników pozostających poza kontrolą państwa członkowskiego.

**88** Zgodnie z wytycznymi większość kamieni milowych i wartości docelowych zawartych w sześciu KPO w próbie kontrolnej jest ukierunkowana na rezultaty (np. liczba odnowionych budynków / kilometrów wyremontowanych linii kolejowych / zainstalowanych stacji ładowania). Jednak co najmniej połowa badanych KPO obejmowała działania ze wskaźnikami wkładu, na ogół odnoszące się do wydatkowania określonej kwoty funduszy (np. Niemcy, Hiszpania i Francja).

**89** Wskaźniki oddziaływania mają z definicji dłuższy horyzont czasowy, co może nie współgrać z ograniczonymi ramami czasowymi wdrażania RRF. Trybunał zauważa jednak, że unikanie wskaźników oddziaływania, koncentrowanie się na wskaźnikach produktu, a nawet uwzględnianie wskaźników wkładu w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych znacznie ograniczy możliwość pomiaru skuteczności działań, a nawet ich oddziaływania na raczej ogólne cele polityki UE w ramach RRF.

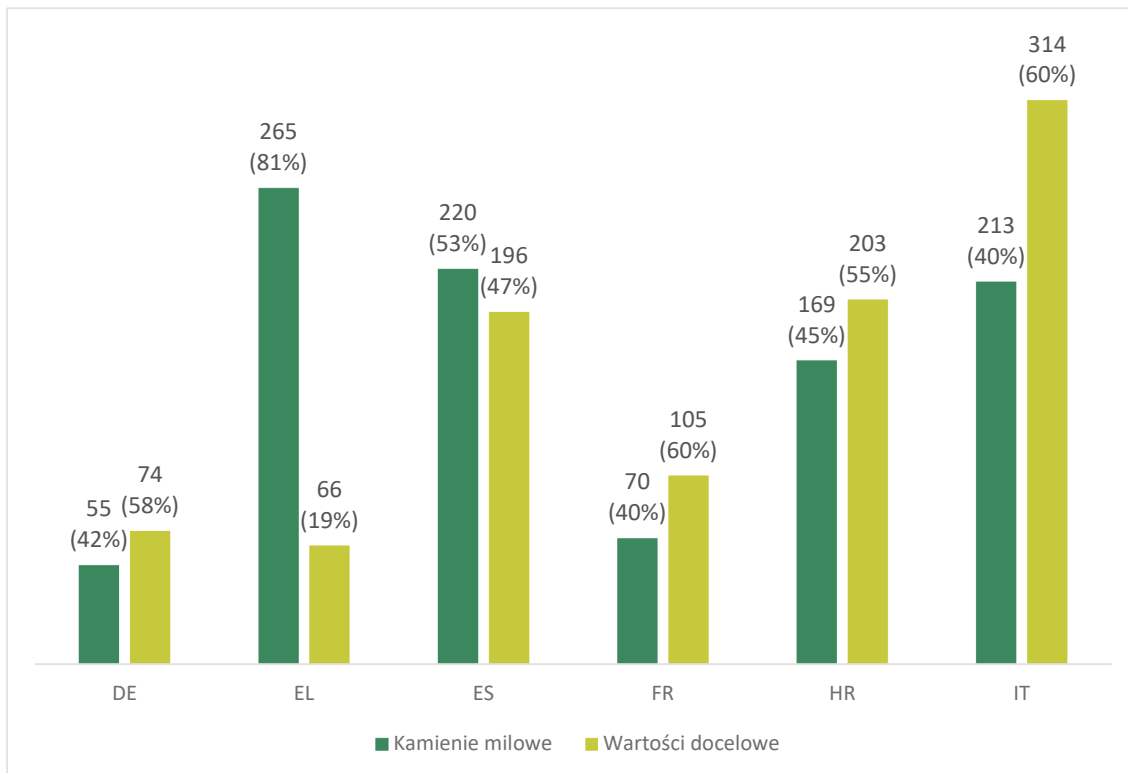
### **Podejście do określania kamieni milowych i wartości docelowych różni się w poszczególnych państwach członkowskich**

**90** Brak zharmonizowanego podejścia przy ustalaniu kamieni milowych i wartości docelowych ogranicza ich porównywalność między państwami członkowskimi i stwarza ryzyko nierównego traktowania. Komisja zachęcała do przyjęcia zharmonizowanego podejścia w tej kwestii, w szczególności poprzez opracowanie wytycznych oraz przedstawienie przykładów reform i inwestycji, jednak nie przeprowadziła analizy porównawczej różnych planów, wyjaśniając, że sytuacja w każdym państwie członkowskim jest inna. W ogólnej analizie kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał stwierdził, że pomiędzy KPO występują różnice dotyczące wyznaczania kamieni milowych i wartości docelowych, które przedstawia w poniższych akapitach.

### **Rozróżnienie na kamienie milowe i wartości docelowe nie zawsze jest jasne**

**91** W sześciu KPO objętych próbą całkowita liczba kamieni milowych i wartości docelowych oscyluje od 129 w Niemczech do 527 we Włoszech, a stosunek kamieni milowych do wartości docelowych wynosi od 2:3 we Francji i Włoszech do 4:1 w Grecji (zob. [rys. 5](#)).

**Rys. 5 – Liczba i stosunek kamieni milowych do wartości docelowych w sześciu państwach członkowskich w dobranej przez Trybunał próbie (dotacje i pożyczki)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załączników do decyzji wykonawczych Rady.

**92** Chociaż łączna liczba kamieni milowych i wartości docelowych jest w dużej mierze uzależniona od przyznanych funduszy i zakresu KPO, różnica w stosunku kamieni milowych do wartości docelowych może również wskazywać na różne podejście do ich definiowania oraz rozróżnienia między nimi w poszczególnych państwach członkowskich. Podczas gdy w większości KPO wynik inwestycji był zazwyczaj mierzony w postaci wymiernej wartości docelowej (liczba odnowionych domów, zalesionych obszarów itp.), zamiast tego często podawano – w szczególności w greckim planie – niewymierny kamień milowy w postaci sprawozdania z zakończenia prac. Takie kamienie milowe były jednak czasami określane ilościowo w części opisowej decyzji wykonawczej Rady lub w „mechanizmie weryfikacji” opisanym w ustaleniach operacyjnych.

**93** W art. 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF zdefiniowano kamienie milowe jako osiągnięcia jakościowe, a wartości docelowe jako osiągnięcia ilościowe. Odejście od tego rozróżnienia wiąże się z następującymi zagrożeniami:

- o w przypadkach, w których kamienie milowe zostały skwantyfikowane w opisie / mechanizmie weryfikacji, powstaje niepewność prawna co do zakresu, w jakim

taka kwantyfikacja stanowi część warunku płatności, ponieważ kamienie milowe z definicji nie są określone ilościowo, a ich osiągnięcie mierzy się za pomocą wskaźnika jakościowego;

- o w przypadkach, w których kamień milowy został uwzględniony w wymiernym osiągnięciu, a w opisie / mechanizmie weryfikacji nie ma określenia ilościowego, określenie stopnia, w jakim został on pomyślnie zrealizowany, może nastroczać trudności. Ponadto uwzględnienie nieokreślonych ilościowo kamieni milowych (np. przedstawienie sprawozdania z zakończenia prac) zamiast określonej ilościowo wartości docelowej (np. renowacja konkretnej liczby domów) stwarza ryzyko nierównego traktowania, ponieważ równe potraktowanie tych elementów może być trudne.

### **Kamienie milowe w projektach transgranicznych nie zawsze są zharmonizowane**

**94** Projekty transgraniczne odgrywają szczególną rolę, jeżeli chodzi o zharmonizowane podejście. Ponieważ są one z definicji podobne, zharmonizowane podejście byłoby dla nich szczególnie korzystne. Jednak projekty takie niekoniecznie prowadziły do ustalenia podobnych kamieni milowych i wartości docelowych (zob. *tabela 8*).

**Tabela 8 – Przykłady różnych kamieni milowych i wartości docelowych dla tego samego projektu transgranicznego**

Działanie	Kamienie milowe	Wartości docelowe
Projekt IPCEI dotyczący wodoru Inwestycja: 1.1.1 – Projekty dotyczące wodoru w ramach IPCEI (Niemcy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zakończenie procedury wyrażania zainteresowania (firmy przedkładały szkice projektów do II kw. 2021 r.)</li> <li>Wydawanie pierwszych decyzji o przyznaniu dotacji (I kw. 2022 r.)</li> <li>Publikacja sprawozdania z oceny programu wsparcia (do IV kw. 2025 r.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zobowiązanie w wysokości co najmniej 500 000 000 EUR (do II kw. 2024 r.)</li> <li>Zobowiązanie w wysokości 1 500 000 000 EUR (do III kw. 2026 r.)</li> <li>Stworzenie co najmniej 300 MW mocy elektrolizy (do III kw. 2026 r.)</li> </ul>
Projekt IPCEI dotyczący wodoru Inwestycja: C4.I2 – Rozwój niskoemisyjnego wodoru (Francja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Udzielanie zamówień w ramach mechanizmu wsparcia (publikacja na stronie internetowej do III kw. 2022 r.)</li> <li>Podpisanie decyzji o przyznaniu wsparcia finansowego prywatnym promotorom (publikacja na stronie internetowej do III kw. 2022 r.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ilość wodoru, którego dotyczy wsparcie – łącznie (12 000 ton do IV kw. 2022 r.)</li> <li>Ilość wodoru, którego dotyczy wsparcie – łącznie (100 000 ton do IV kw. 2025 r.)</li> <li>Moce produkcyjne elektrolizy (do 140 MW/rok do IV kw. 2025 r., finansowanej w ramach IPCEI w odniesieniu do wodoru)</li> </ul>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załączników do decyzji wykonawczych Rady.

### Różnice w definicji kamieni milowych i wartości docelowych

**95** Trybunał zauważył też brak zharmonizowanego podejścia w definiowaniu kamieni milowych i wartości docelowych. Nieociągnięcia zidentyfikowane w działaniach, których realizacja wykroczy poza sierpień 2026 r. oraz tych, w których użyto wskaźników wkładu, nie wystąpiły w takim samym stopniu we wszystkich objętych próbą KPO:

- o kamienie milowe i wartości docelowe wskazujące, że dane działanie zostanie zrealizowane po 2026 r. uwzględniono w niektórych KPO (np. w Grecji i Chorwacji, lecz nie w Hiszpanii);
- o podobna sytuacja dotyczyła wskaźników wkładu, które znacznie częściej wykorzystywano w KPO niektórych krajów (np. w Niemczech i Hiszpanii) niż innych.

**96** Chociaż Trybunał zgadza się z Komisją, że w ocenie należy uwzględnić konkretne okoliczności poszczególnych państw członkowskich, odnotowuje on brak analizy porównawczej.

### **Przeprowadzona przez Komisję ocena ustaleń dotyczących monitorowania i kontroli była kompleksowa, ale częściowo opierała się na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone**

**97** Aby ocenić rolę Komisji w promowaniu przyjęcia odpowiednich ram monitorowania i kontroli w państwach członkowskich, Trybunał zbadał, czy Komisja dokonała odpowiedniej oceny:

- o ustaleń dotyczących monitorowania i wdrażania zaproponowanych przez państwa członkowskie w ich KPO;
- o proponowanych przez państwa członkowskie ustaleń dotyczących audytu i kontroli w zakresie wykrywania korupcji, nadużyć finansowych, konfliktów interesów i podwójnego finansowania oraz zapobiegania im.

### **Przeprowadzona przez Komisję ocena ustaleń państw członkowskich dotyczących monitorowania i wdrażania była kompleksowa, ale częściowo oparta na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone**

**98** W rozporządzeniu w sprawie RRF<sup>14</sup> nałożono na Komisję obowiązek dokonania oceny – na podstawie zestawu elementów – ustaleń proponowanych przez państwa członkowskie w zakresie skutecznego monitorowania i wdrażania ich KPO (*ramka 7*).

---

<sup>14</sup> Art. 19 ust. 3 lit. h) rozporządzenia (UE) 2021/241.



## Ramka 7

### Elementy oceny ustaleń dotyczących monitorowania i wymogów dotyczących wdrażania w państwach członkowskich

- W państwie członkowskim istnieje struktura, której powierzono: (i) realizację planu odbudowy i zwiększania odporności; (ii) monitorowanie postępów w osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych; oraz (iii) sprawozdawczość;
- ogół ustaleń zaproponowanych przez państwa członkowskie w zakresie organizacji (w tym postanowienia zapewniające wystarczający przydział personelu) oraz realizacji reform i inwestycji jest wiarygodny.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.8 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**99** Trybunał sprawdził, czy Komisja dokonała oceny ustaleń dotyczących monitorowania i wdrażania w wybranych państwach członkowskich, w szczególności ich struktur, ról i obowiązków poszczególnych organów oraz wymaganych zdolności.

**100** Struktury monitorowania i wdrażania KPO w sześciu objętych próbą państwach członkowskich znacznie się różnią, w zależności od złożoności tej struktury w państwie członkowskim oraz od tego, czy opiera się ono na istniejących systemach i organach (Niemcy, Francja, Chorwacja), czy też musi wprowadzić nowe (Grecja, Hiszpania, Włochy). W [załączniku VII](#) zawarto podsumowanie systemów zaproponowanych przez sześć państw członkowskich objętych próbą.

**101** Trybunał ustalił, że w ocenie Komisji, udokumentowanej w dokumencie roboczym służb Komisji, w wystarczającym stopniu opisano struktury i systemy wdrażania, monitorowania i sprawozdawczości wybranych państw członkowskich, jak również ich ustalenia organizacyjne oraz role i obowiązki, a także przedstawiono pozostałe ryzyko. W ocenie Komisji stwierdzono, że ustalenia dotyczące monitorowania i wdrażania zaproponowane przez państwa członkowskie są odpowiednie i dlatego przyznano im rating „A”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Zgodnie z załącznikiem V do [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#), pkt 2.8, tej części można przyznać rating „A” (adekwatne ustalenia), „B” (minimalne ustalenia) lub „C” (niewystarczające ustalenia).

**102** Aby zmniejszyć ryzyko, że monitorowanie i realizacja KPO nie będą skuteczne, wykryte w przypadku niektórych państw członkowskich podczas oceny, Komisja zaproponowała pięciu z sześciu państw w próbie konkretne kamienie milowe, które powinny one osiągnąć przed pierwszą płatnością (z wyjątkiem płatności zaliczkowej). Kamienie te włączono do załączników do decyzji wykonawczych Rady (zob. [załącznik VIII](#)). Przykładem takiego konkretnego kamienia milowego jest „przeprowadzenie analizy obciążenia pracą instytucji zaangażowanych we wdrażanie, aby ograniczyć problemy dotyczące zdolności” (Chorwacja) lub „podjęcie ważnych reform administracji publicznej [...] w celu ustanowienia struktur koordynacyjnych, systemów monitorowania i mechanizmów wykonawczych oraz zapewnienia personelu i wsparcia w zakresie monitorowania i wdrażania” (Włochy).

**103** Chociaż zasadniczo Trybunał zgadza się z oceną Komisji, była ona częściowo oparta na systemach, które w momencie dokonywania oceny jeszcze nie zostały wdrożone. Ryzyko, które w związku z tym powstaje, jest szczególnie duże w przypadku ważnych systemów. Brak w pełni funkcjonalnego systemu monitorowania wiąże się z ryzykiem, że kamienie milowe lub wartości docelowe w rzeczywistości mogą nie zostać osiągnięte, dopóki te kamienie milowe nie zostaną zrealizowane.

**104** Ponadto systemy monitorowania lub organy wykonawcze częściowo nie istniały jeszcze w momencie zatwierdzania KPO, co również ograniczyło możliwości oceny ich zdolności administracyjnych przez Komisję. W niektórych przypadkach Komisja opierała się na potwierdzeniu przez państwa członkowskie, że posiadają one wystarczające zdolności do tego, by skutecznie wdrażać i monitorować KPO (np. Niemcy i Francja), podczas gdy w innych wyraziła obawy dotyczące zdolności administracyjnych krajowych organów wykonawczych (np. Chorwacja).

**105** W części niedawno opublikowanych opinii<sup>16</sup> Trybunał odnotował, że państwa członkowskie muszą dysponować wystarczającym czasem i odpowiednim potencjałem administracyjnym, aby móc wykorzystać fundusze UE. Niektóre z państw

---

<sup>16</sup> [Opinia nr 4/2020](#) z 14 lipca 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie REACT-EU i rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów regulujących fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz [opinia nr 6/2020](#) (przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2020) 408).

członkowskich o najniższej absorpcji w okresie programowania 2014–2020 otrzymają w najbliższych latach znaczne wsparcie z RRF (zob. [załącznik IX](#)). W sprawozdaniu rocznym za rok 2020<sup>17</sup> Trybunał podkreślił również, że poziom zasobów administracyjnych potrzebnych do zarządzania znacznym wzrostem funduszy może być niewystarczający. W szczególności w przypadku tych państw członkowskich, w których duża część inwestycji publicznych jest już finansowana przez UE, wzrost taki może zwiększyć ryzyko, że państwa te nie będą w stanie wydać dostępnych im środków finansowych i gospodarnie ich wykorzystać.

### **Ocena Komisji dotycząca ustaleń w zakresie audytu i kontroli była odpowiednia, ale w wielu przypadkach uzależniona od wymogów, które muszą jeszcze zostać spełnione**

**106** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF Komisja musi dopilnować, aby państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie systemy kontroli w celu ochrony interesów finansowych UE (zob. [ramka 8](#))<sup>18</sup>. System audytu i kontroli RRF opiera się głównie na odpowiednich systemach w poszczególnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie muszą przedstawić wystarczające informacje na temat systemów kontroli, które wprowadzają, w szczególności w celu zapewnienia zgodności z kluczowymi zasadami należytego zarządzania finansami.

---

<sup>17</sup> Sprawozdanie roczne za 2020 r., rozdział 2.

<sup>18</sup> Art. 19 ust. 3 lit. j) rozporządzenia (UE) 2021/241.

## Ramka 8

### Kryteria oceny ustaleń dotyczących kontroli w państwach członkowskich

- System kontroli wewnętrznej opisany w planie odbudowy i zwiększania odporności opiera się na solidnych procesach i strukturach oraz wyraźnie określa podmioty (organy/jednostki) oraz ich role i obowiązki; zapewnia właściwe rozdzielenie odpowiednich funkcji;
- system kontroli i inne odpowiednie ustalenia, w tym dotyczące gromadzenia i udostępniania danych na temat ostatecznych odbiorców opisanych w planie odbudowy i zwiększania odporności, w szczególności w celu zapobiegania korupcji, nadużyciom finansowym i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania, podczas korzystania ze środków finansowych udostępnionych w ramach RRF, są odpowiednie;
- ustalenia opisane w planie odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu unikanie podwójnego finansowania w ramach RRF i innych programów unijnych, są odpowiednie;
- podmioty (organy/jednostki) odpowiedzialne za kontrole dysponują uprawnieniami prawnymi i zdolnościami administracyjnymi do pełnienia przewidzianych dla nich ról i zadań.

Źródło: Załącznik V, pkt 2.10 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**107** Trybunał sprawdził, czy Komisja dokonała oceny ustaleń dotyczących kontroli w państwach członkowskich, w szczególności jasności ich struktur, ról i obowiązków poszczególnych organów, planowanych systemów i procesów oraz wymaganych zdolności.

**108** Komisja sporządziła wytyczne dla państw członkowskich<sup>19</sup> i udostępniła listę kontrolną do samooceny. Trybunał stwierdził, że:

- Komisja zajęła się istotnymi aspektami systemów kontroli w sześciu objętych próbą państwach członkowskich i wykorzystała kompleksową wewnętrzną listę kontrolną do sprawdzenia zgodności ze wszystkimi kryteriami rozporządzenia w sprawie RRF (zob. [ramka 8](#)). W przypadku KPO ujętych w dobranej próbie

<sup>19</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich – plany odbudowy i zwiększania odporności, SWD(2021) 12, CZĘŚĆ 1/2.

Trybunał znalazł odpowiednią analizę i wystarczająco szczegółową dokumentację potwierdzającą ocenę;

- o Trybunał skonsultował się z odpowiednimi dyrekcjami generalnymi w zakresie ustaleń dotyczących kontroli w tych państwach członkowskich (np. DG ds. Budżetu, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Polityki Regionalnej i Miejskiej).

**109** Komisja przyznała rating „A” wszystkim sześciu państwom członkowskim objętym próbą, zaznaczając jednocześnie, w stosownych przypadkach, luki lub niedociągnięcia, wymagające wdrożenia dodatkowych działań przed dokonaniem pierwszej płatności (zob. [załącznik VIII](#)). Konkretnie kamienie milowe polegały na przykład na określeniu ról i obowiązków poszczególnych organów audytowych i kontrolnych (na przykład we Francji), zakresu ich uprawnień (na przykład w Grecji) lub na przyjęciu albo zmianie strategii organów audytowych w celu utworzenia specjalnych jednostek odpowiedzialnych za RRF (na przykład w Chorwacji). Podobnie jak w przypadku systemu monitorowania i wdrażania (zob. pkt **103**) wiąże się to z ryzykiem, ponieważ w momencie przeprowadzania oceny Komisja nie była jeszcze w stanie ocenić wdrożonych systemów.

**110** Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie skorzystają z opracowanego przez Komisję narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, by zidentyfikować projekty, beneficjentów i wykonawców, w przypadku których występuje ryzyko nadużyć finansowych, konfliktów interesów i nieprawidłowości w ramach RRF. Pięć państw członkowskich z próby kontrolnej (Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja i Włochy) będzie korzystać z narzędzia Komisji służącego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, którego znaczenie Trybunał podkreślił w jednej z wcześniejszych kontroli<sup>20</sup>. Zgodnie z decyzją Rady korzystanie z tego narzędzia nie było obowiązkowe, a zatem nie było wymagane do uzyskania przez państwo członkowskie pozytywnej oceny jego systemów kontroli. Wspólne narzędzie eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka jest jednak kluczowym elementem ochrony interesów finansowych UE, a w szczególności zapobiegania nadużyciom finansowym, konfliktom interesów i podwójnemu finansowaniu, a także zapewniającym większą przejrzystość i rozliczalność.

---

<sup>20</sup> Sprawozdanie specjalne 01/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”.

**111** Przeprowadzona przez Komisję ocena systemów kontroli państw członkowskich była wprawdzie kompleksowa, lecz potrzeba określenia konkretnych kamieni milowych wskazuje na to, że zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie zgodziły się co do tego, że systemy kontroli w objętych próbą państwach członkowskich w momencie przeprowadzania oceny częściowo nie zostały jeszcze wdrożone. Dlatego też rating „A” przyznany wszystkim KPO w tym obszarze można przynajmniej częściowo wytłumaczyć faktem, że rozporządzenie w sprawie RRF pozwalało jedynie na ocenę „A” (dostateczną) lub „C” (niedostateczną), gdzie ocena „C” skutkowałą odrzuceniem KPO w całości. Brak w pełni funkcjonalnego systemu kontroli wiąże się z ryzykiem, że interesy finansowe UE do czasu realizacji tych kamieni milowych nie będą wystarczająco chronione.

## Wnioski i zalecenia

**112** Trybunał stwierdza, że dokonana przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności była ogólnie właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe. Trybunał wykrył jednak szereg uchybień i zagrożeń oraz obszarów, na które należy zwrócić uwagę w przyszłości, takich jak np. profile płatności uzgodnione w wyniku negocjacji, mało przejrzyste kamienie milowe i wartości docelowe lub takie systemy monitorowania i kontroli, które nie były jeszcze w pełni wdrożone w momencie przeprowadzania oceny (zob. kolejne punkty).

**113** Trybunał stwierdził, że Komisja skutecznie zarządzała procesem oceny. Struktura organizacyjna Komisji i dzielona odpowiedzialność zapewniły zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów. Ocena opierała się na kompleksowych wewnętrznych wytycznych i listach kontrolnych, ale oceniający nie stosowali ich systematycznie ani jednolicie przy ocenie jakościowej. Najważniejsze dokumenty, które stanowiły efekt prac Komisji i podstawę jej ostatecznej oceny, zostały zarejestrowane i były dostępne, lecz niekiedy dotarcie do nich okazywało się trudne (pkt **24-33**).

### Zalecenie 1 – Ulepszenie procedur oceny i dokumentacji

---

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) w dalszym ciągu ulepszała procedurę w ramach przyszłych ocen w celu zapewnienia przestrzegania wszystkich etapów procesu oraz pełnego uwzględnienia jakościowych części oceny;
- b) dopilnowała, by ostateczna ocena i przyczyny, które do niej doprowadziły, były dobrze udokumentowane, a kluczowe dokumenty łatwo identyfikowalne, co zwiększy przejrzystość i skuteczność procesu.

**Termin realizacji: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.**

**114** Komisja udzieliła wsparcia państwom członkowskim na etapie sporządzania planów odbudowy i zwiększania odporności oraz wydała dokumenty zawierające wytyczne w celu ułatwienia tego procesu. Ze względu na ograniczony czas, wytyczne były przygotowywane równoległe z planami odbudowy i zwiększania odporności, co w niektórych przypadkach wymagało dostosowania planów w trakcie trwania procesu. Komisja zapewniła również sesje szkoleniowe oraz udostępniła internetową platformę pytań i odpowiedzi, która ułatwiła wymianę informacji. Komisja odgrywała ograniczoną

rolę w promowaniu wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi, choć taka wymiana ułatwiłaby proces oceny i sprzyjała włączaniu projektów transnarodowych do KPO (pkt 34–39).

## Zalecenie 2 – Promowanie wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi

---

Aby promować wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi podczas wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności, Komisja powinna aktywnie ułatwiać wymianę poglądów między organami państw członkowskich w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

**Termin realizacji: w trakcie realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności.**

**115** W ocenie Komisji uznano – po przeprowadzeniu analizy sytuacji na poziomie komponentów, ale nie zbadawszy wszystkich działań indywidualnych – że plany odbudowy i zwiększania odporności odnoszą się do kluczowych celów politycznych Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym do sześciu filarów (zob. pkt 40–44). Zakres, w jakim komponenty mogą wnieść wkład w sześć filarów, jest różny, a ich oddziaływanie wymaga sprawdzenia w praktyce.

**116** Trybunał stwierdził, że ocena Komisji doprowadziła do tego, że plany odbudowy i zwiększania odporności zasadniczo uwzględniają zalecenia dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r. oraz powiązane wyzwania określone w ramach europejskiego semestru. Niektóre ważne aspekty zaleceń dla poszczególnych krajów pozostały jednak nieuwzględnione, w szczególności tych z 2019 r. Ujmując sprawę ogólniej, należy stwierdzić, że ocena tego, co stanowi „znaczną część” zaleceń dla poszczególnych krajów, pozostaje do pewnego stopnia kwestią osądu (pkt 45–53).



### Zalecenie 3 – Monitorowanie wkładu wdrożonych działań w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów

---

Podczas realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja powinna:

- a) dostosować sprawozdawczość z postępów w zakresie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do sprawozdawczości w kontekście europejskiego semestru, tak aby zapewnić odpowiednie działania następcze w odniesieniu do wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów, w tym zaleceń nieuwzględnionych bezpośrednio w planach odbudowy i zwiększania odporności;
- b) w istniejących ramach sprawozdawczych dotyczących europejskiego semestru zawrzeć informacje na temat zakresu, w jakim Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przyczynia się do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

**Termin realizacji: od 2022 r.**

**117** Jak zaobserwował Trybunał na podstawie działań, które dobrał do swojej próby, ocena Komisji doprowadziła do tego, że w przyjętych planach odbudowy i zwiększania odporności znalazły się wyłącznie działania zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód” lub takie, którym towarzyszyły środki łagodzące, jeśli mogły mieć wpływ na środowisko. W dokumentacji brakowało jednak wykazu zbiorczego, który potwierdzałby ogólny wniosek Komisji zawarty w jej ocenie końcowej. Ponadto jeżeli chodzi o te działania, które prawdopodobnie będą miały wpływ na środowisko, w wielu przypadkach wpływ ten nie został określony ilościowo. Środki łagodzące nie były też systematycznie uwzględniane w planach odbudowy i zwiększania odporności jako kamień milowy lub wartość docelowa. W związku z tym ich osiągnięcie nie jest warunkiem płatności i nie ma podstawy prawnej do nakładania obowiązku lub monitorowania ich realizacji. Ponadto działania niezgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód” mogą być finansowane poza Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, co jest sprzeczne z istotą tej zasady (pkt [56–60](#)).

## Zalecenie 4 – Poprawa przejrzystości i monitorowania zasady „nie czyń poważnych szkód”

---

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zwróciła się do państw członkowskich o przedstawienie, w stosownych przypadkach, ilościowego oszacowania oddziaływania środków na środowisko na potrzeby przyszłych samoocen dotyczących zasady „nie czyń poważnych szkód”. Komisja powinna uwzględnić je w swojej ocenie;

**Termin realizacji: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.**

- b) uwzględniła środki łagodzące w kamieniach milowych i wartościach docelowych, jeżeli są one uważane za istotne dla pozytywnej oceny działania w odniesieniu do zasady „nie czyń poważnych szkód”, oraz sprawdzała, czy podczas ich realizacji zostały spełnione warunki zawarte w tych kamieniach milowych i wartościach docelowych.

**Termin realizacji: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen i od 2022 r.**

**118** Dokonana przez Komisję ocena szacunkowych łącznych kosztów planów odbudowy i zwiększania odporności była właściwa. We wszystkich przypadkach rating „B” odzwierciedlał bezprecedensowy charakter niektórych działań, a w konsekwencji brak dostępnych informacji na ich temat. Ponadto metodyka stosowana do określenia kwoty, która ma być wypłacona w konkretnej racie, nie jest wystarczająco przejrzysta, gdyż opiera się ona na warunkach wynegocjowanych z państwami członkowskimi. Częstotliwość i waga niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję różni się w badanych państwach członkowskich, mimo że przyznano im ten sam rating („B”). Ponadto do czasu przeprowadzenia kontroli Komisja nie określiła jeszcze metodyki obliczania zawieszenia lub częściowego zmniejszenia płatności (zob. pkt [66–76](#)).

**119** Dokonana przez Komisję ocena przyczyniła się do poprawy jakości kamieni milowych i wartości docelowych. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała jednak, że część kamieni milowych i wartości docelowych nie jest wystarczająco jasnych, nie obejmuje kluczowych etapów realizacji lub wskazuje na to, że niektóre działania mogą nie zostać zakończone do końca sierpnia 2026 r. Trybunał odnotował również brak możliwości porównania między państwami członkowskimi z powodu niezharmonizowanego podejścia do wyznaczania kamieni milowych i wartości docelowych. Ponadto, zgodnie z zaleceniami Komisji, kamienie milowe i wartości docelowe są zazwyczaj związane z produktami lub nawet wkładami, a nie z pomiarem oddziaływania. Niedociągnięcia, które Trybunał wykrył w odniesieniu do kamieni

milowych i wartości docelowych (zob. poprzednie podrozdziały), nie wystąpiły w takim samym stopniu we wszystkich objętych próbą planach odbudowy i zwiększania odporności (pkt 77–96).

## Zalecenie 5 – Zapewnienie jasnych mechanizmów weryfikacji kamieni milowych i wartości docelowych oraz ich odpowiedniej definicji

---

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) włączyła do ustaleń operacyjnych jasne mechanizmy weryfikacji kamieni milowych i wartości docelowych, które pozwolą na jednoznaczną ocenę stopnia ich osiągnięcia;

**Termin realizacji: do połowy 2023 r.**

- b) zadbała o odpowiednie określenie kamieni milowych i wartości docelowych, a w szczególności o to, by były one wystarczająco jasne, odzwierciedlały kluczowe etapy realizacji i były określone w sposób spójny we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym poszanowaniu specyfiki każdego planu odbudowy i zwiększania odporności.

**Termin realizacji: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.**

**120** Ocena Komisji dotycząca proponowanych przez państwa członkowskie rozwiązań w zakresie monitorowania i kontroli była kompleksowa i wykazała szereg uchybień, związanych głównie z potencjałem administracyjnym, który był niewystarczający do wdrażania i monitorowania planów odbudowy i zwiększania odporności, oraz ze strukturami kontroli, które do momentu przeprowadzania oceny zostały ustanowione tylko częściowo. Uchybieniem tym zaradzono przez dodanie konkretnych kamieni milowych uzgodnionych z odpowiednimi państwami członkowskimi, które muszą zostać osiągnięte przed dokonaniem przez Komisję pierwszej płatności. Dlatego też ocena Komisji w pewnym stopniu opierała się na zobowiązaniu, a nie na systemach faktycznie istniejących w czasie jej dokonywania (pkt 98–112).

**121** Trybunał zauważył również, że decyzja niektórych państw członkowskich, aby nie korzystać z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka opracowanego przez Komisję, może zarówno osłabić jego ogólną przydatność, jak i zwiększyć ryzyko

niewykrycia nadużyć finansowych i podwójnego finansowania w danym państwie członkowskim (pkt **110**).

## **Zalecenie 6 – Sprawdzenie zgodności z określonymi kamieniami milowymi dotyczącymi monitorowania i kontroli oraz zachęcanie do korzystania z narzędzia Komisji służącego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka**

---

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) ściśle nadzorowała zadowalające osiągnięcie i terminowe wdrożenie kamieni milowych związanych z systemami monitorowania i kontroli;
- b) zachęcała wszystkie państwa członkowskie do korzystania z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka przyjętego przez Komisję.

**Termin realizacji: do końca 2023 r.**

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 21 lipca 2022 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner Lehne  
*Prezes*

# Załączniki

## Załącznik I – Kryteria oceny i rating dla planów odbudowy i zwiększania odporności

Kategoria	Kryteria	Możliwy rating	Wymagany minimalny rating
Adekwatność	<b>Kryterium 1</b> – Plany przyczyniają się do realizacji wszystkich sześciu filarów	A – w dużym stopniu B – w umiarkowanym stopniu C – w niewielkim stopniu	<b>B*</b>
	<b>Kryterium 2</b> – Plany przyczyniają się do skutecznego sprostania wyzwaniom wskazanym w europejskim semestrze, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020	A – przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub znacznej części wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów B – częściowo przyczyniają się do sprostania wszystkim wyzwaniom lub znacznej części wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów C – nie uwzględniają żadnych wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów	<b>A</b>
	<b>Kryterium 3</b> – Plany przyczyniają się do wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i odporności	A – duży oczekiwany wpływ B – średni oczekiwany wpływ C – niewielki oczekiwany wpływ	<b>A</b>
	<b>Kryterium 4</b> – Plany zawierają wyłącznie działania zgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód”	A – żadne działanie nie czyni poważnych szkód C – przynajmniej jedno działanie czyni poważne szkody	<b>A</b>
	<b>Kryterium 5</b> – Plany przyczyniają się do zielonej transformacji (co najmniej 37% szacunkowych łącznych kosztów)		<b>A</b>
	<b>Kryterium 6</b> – Plany przyczyniają się do transformacji cyfrowej (co najmniej 20% szacunkowych łącznych kosztów)	A – w dużym stopniu B – w umiarkowanym stopniu C – w niewielkim stopniu	<b>A</b>
Skuteczność	<b>Kryterium 7</b> – Plany będą wywierały trwały wpływ poprzez określone w nim działania		<b>B*</b>
	<b>Kryterium 8</b> – Plany zawierają ustalenia dotyczące monitorowania ich realizacji, w tym dotyczące kamieni milowych, wartości docelowych i powiązanych z nimi wskaźników	A – adekwatne ustalenia B – minimalne ustalenia C – niewystarczające ustalenia	<b>B*</b>
Wydajność	<b>Kryterium 9</b> – Plany przedstawiają racjonalne i wiarygodne uzasadnienie szacunkowych łącznych kosztów	A – w dużym stopniu B – w umiarkowanym stopniu C – w niewielkim stopniu	<b>B*</b>
	<b>Kryterium 10</b> – Plany zapewniają systemy kontroli i rozwiązań mające na celu zapobieganie korupcji, nadużyciom finansowym, nieprawidłowościom, konfliktom interesów i podwójnemu finansowaniu, a także ich wykrywanie i eliminowanie	A – adekwatne ustalenia C – niewystarczające ustalenia	<b>A</b>

Kategoria	Kryteria	Możliwy rating	Wymagany minimalny rating
<b>Spójność</b>	<b>Kryterium 11</b> – Plany zawierają środki działania stanowiące spójne działania	<b>A</b> – w dużym stopniu <b>B</b> – w umiarkowanym stopniu <b>C</b> – w niewielkim stopniu	<b>B*</b>

\*Wymóg dodatkowy: większość „A” dla siedmiu kryteriów: 1, 4 i 7–11.

*Uwaga:* W przypadku kryteriów 4 i 10 możliwy jest jedynie rating „A” lub „C”.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF.

## Załącznik II – Stan zaawansowania przedkładania i oceny planów odbudowy i zwiększania odporności do 1 czerwca 2022 r.

Państwo członkowskie	Przedłożenie KPO przez państwo członkowskie	Zatwierdzenie KPO przez Komisję	Przyjęcie przez Radę decyzji wykonawczej Rady	Rozdysponowanie płatności zaliczkowych	Podpisanie ustaleń operacyjnych	Przedłożenie Komisji pierwszego wniosku o płatność	Uruchomienie pierwszej płatności przez Komisję
Austria	1 maja 2021 r.	21 czerwca 2021 r.	7 lipca 2021 r.	28 września 2021 r.			
Belgia	1 maja 2021 r.	23 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	3 sierpnia 2021 r.			
Bułgaria	15 października 2021 r.	7 kwietnia 2022 r.	4 maja 2022 r.				
Chorwacja	15 maja 2021 r.	8 lipca 2021 r.	20 lipca 2021 r.	28 września 2021 r.	9 lutego 2022 r.	15 marca 2022 r.	
Cypr	17 maja 2021 r.	8 lipca 2021 r.	20 lipca 2021 r.	9 września 2021 r.			
Czechy	2 czerwca 2021 r.	19 lipca 2021 r.	31 sierpnia 2021 r.	28 września 2021 r.			
Dania	30 kwietnia 2021 r.	17 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	2 września 2021 r.			
Estonia	18 czerwca 2021 r.	5 października 2021 r.	29 października 2021 r.	17 grudnia 2021 r.	22 marca 2022 r.		
Finlandia	27 maja 2021 r.	4 października 2021 r.	29 października 2021 r.	21 stycznia 2022 r.			
Francja	29 kwietnia 2021 r.	23 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	19 sierpnia 2021 r.	25 listopada 2021 r.	26 listopada 2021 r.	4 marca 2022 r.
Niemcy	28 kwietnia 2021 r.	22 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	26 sierpnia 2021 r.			
Grecja	28 kwietnia 2021 r.	17 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	9 sierpnia 2021 r.	21 grudnia 2021 r.	29 grudnia 2021 r.	8 kwietnia 2022 r.
Węgry	12 maja 2021 r.						

Państwo członkowskie	Przedłożenie KPO przez państwo członkowskie	Zatwierdzenie KPO przez Komisję	Przyjęcie przez Radę decyzji wykonawczej Rady	Rozdysponowanie płatności zaliczkowych	Podpisanie ustaleń operacyjnych	Przedłożenie Komisji pierwszego wniosku o płatność	Uruchomienie pierwszej płatności przez Komisję
Irlandia	28 maja 2021 r.	16 lipca 2021 r.	31 sierpnia 2021 r.				
Włochy	1 maja 2021 r.	22 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	13 sierpnia 2021 r.	22 grudnia 2021 r.	30 grudnia 2021 r.	13 kwietnia 2022 r.
Łotwa	30 kwietnia 2021 r.	22 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	10 września 2021 r.	16 lutego 2022 r.		
Litwa	15 maja 2021 r.	2 lipca 2021 r.	20 lipca 2021 r.	17 sierpnia 2021 r.	5 maja 2022 r.		
Luksemburg	30 kwietnia 2021 r.	18 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	3 sierpnia 2021 r.			
Malta	13 lipca 2021 r.	16 września 2021 r.	28 września 2021 r.	17 grudnia 2021 r.			
Niderlandy							
Polska	3 maja 2021 r.	1 czerwca 2022 r.					
Portugalia	22 kwietnia 2021 r.	16 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	3 sierpnia 2021 r.	18 stycznia 2022 r.	25 stycznia 2022 r.	9 maja 2022 r.
Rumunia	31 maja 2021 r.	27 września 2021 r.	29 października 2021 r.	2 grudnia 2021 r.		1 czerwca 2022 r.	
Słowacja	29 kwietnia 2021 r.	21 czerwca 2021 r.	9 lipca 2021 r.	13 października 2021 r.	16 grudnia 2021 r.	29 kwietnia 2022 r.	
Słowenia	1 maja 2021 r.	1 lipca 2021 r.	20 lipca 2021 r.	17 września 2021 r.	31 marca 2022 r.		
Hiszpania	30 kwietnia 2021 r.	16 czerwca 2021 r.	6 lipca 2021 r.	17 sierpnia 2021 r.	9 listopada 2021 r.	12 listopada 2021 r.	27 grudnia 2021 r.
Szwecja	28 maja 2021 r.	29 marca 2022 r.	4 maja 2022 r.				

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tablicy wyników Komisji w zakresie odbudowy i odporności ([https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html)) oraz oficjalnej strony internetowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en#national-recovery-and-resilience-plans](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans)).



### Załącznik III – Charakterystyka planów odbudowy i zwiększania odporności sześciu państw członkowskich objętych próbą kontrolną

Państwo członkowskie	Przydział środków z RRF (dotacje i pożyczki, w mld EUR)	Liczba komponentów	Łączna liczba działań (reformy – inwestycje)	Łączna liczba wskaźników (kamienie milowe – wartości docelowe)	Profil wydat
Chorwacja	6,3	Inicjatywa 5 + 1	222 (76-146)	372 (166-206)	Koncentracja kamieni milowych na etapie początkowym i wartości docelowych na etapie końcowym.
Francja	39,4	9	91 (21-70)	175 (70-105)	Koncentracja zarówno kamieni milowych, jak i wartości docelowych na etapie początkowym.
Niemcy	25,6	10	40 (15-25)	129 (55-74)	Koncentracja kamieni milowych na etapie początkowym i wartości docelowych na etapie końcowym.
Grecja	30,5	18	175 (67-108)	331 (266-65)	Koncentracja zarówno kamieni milowych, jak i wartości docelowych na etapie końcowym.
Włochy	191,5	16	190 (58-132)	527 (213-314)	Koncentracja kamieni milowych na etapie początkowym i wartości docelowych na etapie końcowym.
Hiszpania	69,5	30	212 (102-110)	416 (221-195)	Koncentracja kamieni milowych na etapie początkowym i wartości docelowych na etapie końcowym.

*Uwaga: termin „koncentracja na etapie początkowym” oznacza, że większość kamieni milowych lub wartości docelowych planuje się zrealizować w pierwszych trzech latach wdrażania KPO, natomiast termin „koncentracja na etapie końcowym” oznacza, że ich realizacja będzie miała miejsce w ostatnich trzech latach okresu wdrażania KPO.*

*Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie decyzji wykonawczych Rady.*

## Załącznik IV – Działania wybrane przez Trybunał w sześciu państwach członkowskich objętych próbą

Obszar polityki	Niemcy	Grecja	Hiszpania	Francja	Chorwacja	Włochy
<b>Inwestycje</b>						
<b>Transport</b>	C1.2.I3: Wsparcie na wymianę floty pojazdów prywatnych (1.2.3)	C.4.6.I2 (ID 16628): Autostrada E-65 w Grecji Środkowej: Trikala – Sekcja Egnatia	C.1.I1: Obszary niskoemisyjne i przekształcenie transportu miejskiego i metropolitalnego	C.3.I1: Wsparcie dla sektora kolejowego	C1.4. R5-I2: Badania, rozwój i produkcja nowych pojazdów służących do poruszania się oraz infrastruktury wspierającej	M2C2.I4: Zrównoważony transport lokalny, ścieżki rowerowe i odnowa taboru kolejowego
<b>Ekologia</b>	C1.3.I3: Renowacja budynków: federalne finansowanie energooszczędnych budynków (1.3.3)	C1.2.I1 (ID: 16872): Termomodernizacja budynków mieszkalnych	C2.I1: Program odbudowy na rzecz naprawy gospodarczej i społecznej w środowisku mieszkalnym	C1.I3: Termomodernizacja budynków publicznych	C6.1. R1-I1: Renowacja energetyczna budynków	M2C3.I3: Wzmocnienie projektów Ecobonus i Sismabonus do 110% na rzecz efektywności energetycznej i bezpieczeństwa budynków
<b>Technologie cyfrowe</b>	C2.2.I1: Program inwestycyjny na rzecz sektora producentów/dostawców pojazdów (2.2.1)	C2.2.I1 (ID 16778): Digitalizacja archiwów i powiązane usługi	C13.I3: Cyfryzacja i innowacje	C9.I1: Nadrobienie zaległości w zakresie standardów technicznych w dziedzinie zdrowia cyfrowego	C1.2. R1-I1: Rewitalizacja, budowa i cyfryzacja systemu energetycznego oraz infrastruktura wspierająca w celu dekarbonizacji sektora energetycznego	M1C2.I1: Transformacja 4.0
<b>Opieka zdrowotna</b>	C5.1.I1: Program przygotowujący szpitale na przyszłe wyzwania (5.1.2)	C.3.3.I1 (ID 16795): Infrastruktura ochrony zdrowia	C18.I1: Plan inwestycyjny na rzecz zaawansowanego sprzętu w krajowym systemie opieki zdrowotnej	C9.I2: Modernizacja i restrukturyzacja szpitali i dostępności opieki zdrowotnej	C5.1. R2-I1: Zakup sprzętu do profilaktyki, diagnozowania i leczenia pacjentów chorych na raka	M6.C1.I1: Sieci sąsiedzkie, placówki i telemedycyna w zakresie terytorialnej pomocy zdrowotnej
<b>Inne</b>	C1.1.I1: Projekty dotyczące wodoru w ramach IPCEI (1.1.1)	C 1.4.I3 (ID 16846): Infrastruktura oczyszczania ścieków komunalnych i osadów ściekowych	C9.I1: Wodór odnawialny, projekt krajowy	C4.I2: Rozwój niskoemisyjnego wodoru	C1.3. R1-I1: Program rozwoju publicznych oczyszczalni ścieków	M2C2.I3: Promocja produkcji, dystrybucji i zastosowań końcowych wodoru

Obszar polityki	Niemcy	Grecja	Hiszpania	Francja	Chorwacja	Włochy
<b>Reformy</b>						
<b>Polityka fiskalna / administracja publiczna</b>	C6.1.R2: Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie do internetu (6.1.2)	C4.1.R1 (ID 16610): Promowanie przyspieszenia zwrotu podatku VAT	C29.R1: Przegląd i ocena wydatków publicznych	C7.R5: Ocena jakości wydatków publicznych	C.2.7. R1: Poprawa planowania fiskalnego i sprawozdawczości fiskalnej	M1C1.R13 Reforma ram przeglądu wydatków
<b>Rynek pracy / edukacja</b>	C3.1.R1: Platforma edukacyjna (3.1.2)	C3.2.R1 (ID: 16913): Nowa strategia na rzecz umiejętności przez całe życie: Modernizacja i unowocześnienie greckiego systemu poprawy umiejętności i przekwalifikowania	C23.R6: Stały mechanizm elastyczności wewnętrznej, stabilności zatrudnienia i przekwalifikowania pracowników w okresie przejściowym	C8.R4: Reforma ubezpieczenia od utraty pracy	C4.1. R1: Opracowywanie i wdrażanie nowych ukierunkowanych aktywnych środków polityki zatrudnienia na potrzeby zielonej i cyfrowej transformacji rynku pracy	M5C1.R1: Aktywna polityka rynku pracy i szkolenie zawodowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Załącznik V – Sześć filarów i komponentów planów odbudowy i zwiększania odporności ocenionych przez Komisję jako w znacznym stopniu przyczyniające się do ich realizacji, dla sześciu państw członkowskich objętych próbą kontrolną

Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Dekarbonizacja z wykorzystaniem wodoru odnawialnego</li> <li>1.2. Mobilność przyjazna dla klimatu</li> <li>1.3. Renowacja i budownictwo przyjazne dla klimatu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Dane jako surowiec przyszłości</li> <li>2.2. Cyfryzacja gospodarki</li> <li>3.1. Cyfryzacja edukacji</li> <li>5.1. Wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej odpornego na pandemię</li> <li>6.1. Nowoczesna administracja publiczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Dekarbonizacja z wykorzystaniem wodoru odnawialnego</li> <li>1.2. Mobilność przyjazna dla klimatu</li> <li>2.1. Dane jako surowiec przyszłości</li> <li>3.1. Cyfryzacja edukacji</li> <li>5.1. Wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej odpornego na pandemię</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Cyfryzacja edukacji</li> <li>4.1. Wzmocnienie włączenia społecznego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej odpornego na pandemię</li> <li>6.1. Nowoczesna administracja publiczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Cyfryzacja edukacji</li> <li>4.1. Wzmocnienie włączenia społecznego</li> </ul>
Grecja	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Zwiększenie mocy: odporność, pojemność i możliwości magazynowe sieci elektrycznej</li> <li>1.2. Renowacja: planowanie urbanistyczne i przestrzenne oraz renowacja budynków</li> <li>1.3. Ładowanie i tankowanie: sprzęt i infrastruktura do ładowania pojazdów elektrycznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Łączność: infrastruktura światłowodowa, połączenia szerokopasmowe i technologia 5G oraz technologie i aplikacje kosmiczne</li> <li>2.2. Modernizacja: włączenie nowych technologii, narzędzi i infrastruktury do sektora publicznego oraz świadczenie lepszych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.4. Zrównoważone wykorzystanie zasobów, odporność na zmianę klimatu i ochrona środowiska</li> <li>2.3. Cyfryzacja przedsiębiorstw</li> <li>3.1. Zwiększanie liczby miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy</li> <li>3.2. Edukacja, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz umiejętności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Zwiększenie mocy: odporność, pojemność i możliwości magazynowe sieci elektrycznej</li> <li>1.2. Renowacja: planowanie urbanistyczne i przestrzenne oraz renowacja budynków</li> <li>1.4. Zrównoważone wykorzystanie zasobów, odporność na zmianę klimatu i ochrona środowiska</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.3. Poprawa odporności, dostępności i stabilności opieki zdrowotnej</li> <li>3.4. Poprawa dostępu do skutecznej polityki społecznej sprzyjającej włączeniu społecznemu</li> <li>4.1. Zapewnienie, by podatki bardziej sprzyjały wzrostowi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.3. Cyfryzacja przedsiębiorstw</li> <li>3.1. Zwiększanie liczby miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy</li> <li>3.2. Edukacja, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz umiejętności</li> <li>3.4. Zwiększenie dostępu do skutecznej polityki społecznej sprzyjającej włączeniu społecznemu</li> </ul>

Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.4. Zrównoważone wykorzystanie zasobów, odporność na zmianę klimatu i ochrona środowiska</li> <li>• 2.2. Modernizacja: nowe technologie, narzędzia i infrastruktura w sektorze publicznym, lepsze usługi dla obywateli i przedsiębiorstw</li> <li>• 3.1. Zwiększanie liczby miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy</li> <li>• 3.2. Edukacja, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz umiejętności</li> <li>• 3.3. Poprawa odporności, dostępności i stabilności opieki zdrowotnej</li> <li>• 4.3. Poprawa skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• 4.6. Modernizacja i poprawa odporności kluczowych sektorów gospodarki</li> <li>• Instrument pożyczkowy</li> </ul>	<p>usług dla obywateli i przedsiębiorstw</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.3. Cyfryzacja przedsiębiorstw</li> <li>• 3.1. Zwiększanie liczby miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy</li> <li>• 3.2. Edukacja, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz umiejętności</li> <li>• 3.3. Poprawa odporności, dostępności i stabilności społecznej sprzyjającej włączeniu społecznemu</li> <li>• 4.1. Zapewnienie, by podatki bardziej sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, a także usprawnienie administracji podatkowej i poboru podatków</li> <li>• 4.2. Modernizacja administracji publicznej</li> <li>• 4.3. Poprawa skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• 4.4. Wzmocnienie sektora finansowego i rynków kapitałowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.2. Modernizacja administracji publicznej</li> <li>• 4.3. Poprawa skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• 4.5. Promowanie badań i innowacji</li> <li>• 4.6. Modernizacja i poprawa odporności kluczowych sektorów gospodarki</li> <li>• 4.7. Poprawa konkurencyjności oraz promowanie prywatnych inwestycji i handlu</li> <li>• Instrument pożyczkowy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.2. Modernizacja: włączenie nowych technologii, narzędzi i infrastruktury w sektorze publicznym oraz</li> <li>• świadczenie lepszych usług dla obywateli i przedsiębiorstw</li> <li>• 3.1. Zwiększanie liczby miejsc pracy i uczestnictwa w rynku pracy</li> <li>• 3.2. Edukacja, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz umiejętności</li> <li>• 3.4. Zwiększenie dostępu do skutecznej polityki społecznej sprzyjającej włączeniu społecznemu</li> <li>• 4.6. Modernizacja i poprawa odporności kluczowych sektorów gospodarki</li> </ul>	<p>gospodarczemu, a także usprawnienie administracji podatkowej i poboru podatków</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.2. Modernizacja administracji publicznej</li> <li>• 4.3. Poprawa skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości</li> <li>• 4.4. Wzmocnienie sektora finansowego i rynków kapitałowych</li> <li>• 4.7. Poprawa konkurencyjności oraz promowanie prywatnych inwestycji i handlu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.5. Promowanie badań i innowacji</li> </ul>

Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.5. Promowanie badań i innowacji</li> <li>• 4.6. Modernizacja i poprawa odporności kluczowych sektorów gospodarki</li> <li>• Instrument pożyczkowy</li> </ul>				
Hiszpania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Zrównoważona mobilność w miastach</li> <li>• 2. Renowacja</li> <li>• 3. Przemysł rolno-spożywczy i rybołówstwo</li> <li>• 4. Ekosystemy i różnorodność biologiczna</li> <li>• 5. Wybrzeże i zasoby wodne</li> <li>• 6. Zrównoważona mobilność długodystansowa</li> <li>• 7. Energia ze źródeł odnawialnych</li> <li>• 8. Infrastruktura elektroenergetyczna</li> <li>• 9. Wodór</li> <li>• 10. Sprawiedliwa transformacja</li> <li>• 12. Polityka przemysłowa</li> <li>• 28. Reforma systemu podatkowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8. Infrastruktura elektroenergetyczna</li> <li>• 11. Administracja publiczna</li> <li>• 12. Polityka przemysłowa</li> <li>• 13. Wsparcie dla MŚP</li> <li>• 14. Turystyka</li> <li>• 15. Łączność cyfrowa</li> <li>• 16. Sztuczna inteligencja</li> <li>• 19. Umiejętności cyfrowe</li> <li>• 22. Gospodarka usług opiekuńczych, równość i włączenie społeczne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2. Renowacja</li> <li>• 11. Administracja publiczna</li> <li>• 12. Polityka przemysłowa</li> <li>• 13. Wsparcie dla MŚP</li> <li>• 14. Turystyka</li> <li>• 15. Łączność cyfrowa</li> <li>• 16. Sztuczna inteligencja</li> <li>• 17. Nauka, technologia i innowacje</li> <li>• 24. Sektor kultury</li> <li>• 25. Multimedia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2. Renowacja</li> <li>• 10. Sprawiedliwa transformacja</li> <li>• 14. Turystyka</li> <li>• 15. Łączność cyfrowa</li> <li>• 22. Gospodarka usług opiekuńczych, równość i włączenie społeczne</li> <li>• 23. Reforma rynku pracy</li> <li>• 30. System emerytalny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4. Ekosystemy i różnorodność biologiczna</li> <li>• 5. Wybrzeże i zasoby wodne</li> <li>• 11. Administracja publiczna</li> <li>• 12. Polityka przemysłowa</li> <li>• 13. Wsparcie dla MŚP</li> <li>• 18. Reforma systemu opieki zdrowotnej</li> <li>• 22. Gospodarka usług opiekuńczych, równość i włączenie społeczne</li> <li>• 27. Zapobieganie oszustwom podatkowym</li> <li>• 28. Reforma systemu podatkowego</li> <li>• 29. Efektywność wydatków publicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19. Umiejętności cyfrowe</li> <li>• 20. Kształcenie zawodowe</li> <li>• 21. Edukacja</li> </ul>

Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
Francja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 1 – Renowacja budynków</li> <li>• Komponent 2 – Różnorodność biologiczna, gospodarka o obiegu zamkniętym, rolnictwo i leśnictwo</li> <li>• Komponent 3 – Zielona infrastruktura i mobilność</li> <li>• Komponent 4 – Zielona energia i technologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 6 – Suwerenność technologiczna</li> <li>• Komponent 7 – Cyfryzacja państwa, terytoriów, przedsiębiorstw oraz wsparcie dla sektora kultury</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 5 – Wsparcie dla przedsiębiorstw</li> <li>• Komponent 6 – Suwerenność technologiczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 8 – Zatrudnienie, młodzież, niepełnosprawność, kształcenie zawodowe</li> <li>• Komponent 9 – Badania i rozwój, zdrowie, terytoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 7 – Cyfryzacja państwa, terytoriów, przedsiębiorstw oraz wsparcie dla sektora kultury</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponent 8 – Zatrudnienie, młodzież, niepełnosprawność, kształcenie zawodowe</li> </ul>
Chorwacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.1. Odporna, zielona i cyfrowa gospodarka</li> <li>• 1.2. Transformacja energetyczna na rzecz zrównoważonej gospodarki</li> <li>• 1.3. Poprawa gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami</li> <li>• 1.4. Rozwój konkurencyjnego, zrównoważonego energetycznie i wydajnego systemu transportu</li> <li>• 2.1. Wzmocnienie zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania polityki i projektów publicznych</li> <li>• 6.1. Renowacja energetyczna budynków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.4. Rozwój konkurencyjnego, zrównoważonego energetycznie i wydajnego systemu transportu</li> <li>• 1.5. Poprawa wykorzystania zasobów naturalnych i wzmocnienie łańcucha dostaw żywności</li> <li>• 2.3. Transformacja cyfrowa społeczeństwa i administracji publicznej</li> <li>• 5.1. Wzmocnienie odporności systemu ochrony zdrowia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.1. Odporna, zielona i cyfrowa gospodarka</li> <li>• 1.6. Rozwój zrównoważonej, innowacyjnej i odpornej turystyki</li> <li>• 2.1. Wzmocnienie zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania polityki i projektów publicznych</li> <li>• 2.9. Wzmocnienie ram zamówień publicznych</li> <li>• 3.2. Zwiększanie zdolności w zakresie badań naukowych i innowacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.3. Poprawa gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami</li> <li>• 4.1. Ulepszenie środków na rzecz zatrudnienia oraz ram prawnych na rzecz nowoczesnego rynku pracy i gospodarki przyszłości</li> <li>• 4.2. Ulepszenie systemu emerytalnego poprzez zwiększenie adekwatności świadczeń emerytalnych</li> <li>• 4.3. Ulepszenie systemów opieki społecznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.1. Wzmocnienie zdolności w zakresie opracowywania i wdrażania polityk i projektów publicznych</li> <li>• 2.2. Dalsza poprawa efektywności administracji publicznej</li> <li>• 2.4. Poprawa zarządzania nieruchomościami państwowymi</li> <li>• 2.5. Nowoczesny wymiar sprawiedliwości na miarę przyszłych wyzwań</li> <li>• 2.6. Zapobieganie korupcji i jej zwalczanie</li> <li>• 2.7. Wzmocnienie ram fiskalnych</li> <li>• 2.8. Wzmocnienie ram przeciwdziałania praniu pieniędzy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1. Reforma systemu edukacji</li> <li>• 3.2. Zwiększanie zdolności w zakresie badań naukowych i innowacji</li> </ul>

Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
					<ul style="list-style-type: none"> <li>4.3. Ulepszenie systemów opieki społecznej</li> <li>5.1. Wzmocnienie odporności systemu ochrony zdrowia</li> </ul>	
Włochy	<ul style="list-style-type: none"> <li>M2C1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i zrównoważone rolnictwo</li> <li>M2C2. Energia odnawialna, wodór, sieć i zrównoważona mobilność</li> <li>M2C3. Efektywność energetyczna i renowacja budynków</li> <li>M2C4. Ochrona gruntów i zasobów wodnych</li> <li>M3C1. Inwestycje w sieć kolejową</li> <li>M4C1. Usprawnienie świadczenia usług edukacyjnych: od żłobków po uniwersytety</li> <li>M4C2. Od badań naukowych do przedsiębiorstw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej</li> <li>M1C2. Cyfryzacja, innowacje i konkurencyjność systemu produkcji</li> <li>M3C1. Inwestycje w sieć kolejową</li> <li>M4C1. Wzmocnienie świadczenia usług edukacyjnych: od żłobków po uniwersytety</li> <li>M4C2. Od badań naukowych do przedsiębiorstw</li> <li>M5C1. Polityka zatrudnienia</li> <li>M6C2. Innowacje, badania naukowe i cyfryzacja krajowych usług opieki zdrowotnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej</li> <li>M1C2. Cyfryzacja, innowacje i konkurencyjność systemu produkcji</li> <li>M1C3. Turystyka i kultura 4.0.</li> <li>M2C1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i zrównoważone rolnictwo</li> <li>M2C2. Energia odnawialna, wodór, sieć i zrównoważona mobilność</li> <li>M2C3. Efektywność energetyczna i renowacja budynków</li> <li>M2C4. Ochrona gruntów i zasobów wodnych</li> <li>M3C1. Inwestycje w sieć kolejową</li> <li>M3C2. Intermodalność i zintegrowana logistyka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej</li> <li>M2C1. Gospodarka o obiegu zamkniętym i zrównoważone rolnictwo</li> <li>M2C3. Efektywność energetyczna i renowacja budynków</li> <li>M2C4. Ochrona gruntów i zasobów wodnych</li> <li>M3C1. Inwestycje w sieć kolejową</li> <li>M4C1. Wzmocnienie świadczenia usług edukacyjnych: od żłobków po uniwersytety</li> <li>M5C1. Polityka zatrudnienia</li> <li>M5C2. Infrastruktura społeczna, gospodarstwa domowe, społeczność lokalna i trzeci sektor</li> <li>M5C3. Specjalne interwencje na rzecz spójności terytorialnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej</li> <li>M1C2. Cyfryzacja, innowacje i konkurencyjność systemu produkcji</li> <li>M1C3. Turystyka i kultura 4.0.</li> <li>M3C1. Inwestycje w sieć kolejową</li> <li>M3C2. Intermodalność i zintegrowana logistyka</li> <li>M5C1. Polityka zatrudnienia</li> <li>M5C2. Infrastruktura społeczna, gospodarstwa domowe, społeczność lokalna i trzeci sektor</li> <li>M5C3. Specjalne interwencje na rzecz spójności terytorialnej</li> <li>M6C1. Lokalne sieci, placówki i telemedycyna w zakresie lokalnej opieki zdrowotnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej</li> <li>M4C1. Wzmocnienie świadczenia usług edukacyjnych: od żłobków po uniwersytety</li> <li>M4C2. Od badań naukowych do przedsiębiorstw</li> <li>M5C1. Polityka zatrudnienia</li> <li>M5C3. Specjalne interwencje na rzecz spójności terytorialnej</li> </ul>



Państwo członkowskie	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	Spójność społeczna i terytorialna	Opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna	Polityki na rzecz następnego pokolenia
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• M4C1. Wzmocnienie świadczenia usług edukacyjnych: od żłobków po uniwersytety</li> <li>• M4C2. Od badań naukowych do przedsiębiorstw</li> <li>• M5C1. Polityka zatrudnienia</li> <li>• M5C2. Infrastruktura społeczna, gospodarstwa domowe, społeczność lokalna i trzeci sektor</li> <li>• M5C3. Specjalne interwencje na rzecz spójności terytorialnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M6C1. Lokalne sieci, placówki i telemedycyna w zakresie lokalnej opieki zdrowotnej</li> <li>• M6C2. Innowacje, badania naukowe i cyfryzacja krajowych usług opieki zdrowotnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M6C2. Innowacje, badania naukowe i cyfryzacja krajowych usług opieki zdrowotnej</li> </ul>	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych służb Komisji.

## Załącznik VI – Przegląd niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję w odniesieniu do szacunkowych łącznych kosztów planów odbudowy i zwiększania odporności w sześciu państwach członkowskich objętych próbą kontrolną

Państwo członkowskie	Przyczyny przyznania ratingu „B” za kalkulację kosztów
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Ogółem, informacje dotyczące kalkulacji kosztów przedstawione w planie są zgodne z minimalnymi wymaganiami dotyczącymi kalkulacji kosztów [...] Informacje dotyczące kalkulacji kosztów zawarte w planie wskazują na różny stopień szczegółowości i dokładności obliczeń”.</li> <li>„[...] racjonalność, wiarygodność lub dodatkowość kosztów [...] zostały udowodnione w wystarczającym stopniu. Jednak bardziej szczegółowe szacunki mogłyby zwiększyć poziom pewności co do przestrzegania tych zasad”.</li> </ul>
Grecja	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Ograniczona liczba projektów nie jest wystarczająco uzasadniona kosztami porównywalnego projektu lub nie można było uzyskać dostępu do przytoczonych dowodów”.</li> </ul>
Hiszpania	<ul style="list-style-type: none"> <li>„[...] w przypadku stosunkowo niewielkiej części kosztów zastosowana metodyka nie jest wystarczająco dobrze wyjaśniona, a związek między uzasadnieniem a szacunkowymi kosztami nie jest wystarczająco jasny, aby uznać, że koszty są racjonalne”.</li> <li>„[...] w przypadku stosunkowo niewielkiej części kosztów nie ma wystarczających danych historycznych lub porównawczych dla kluczowych czynników kosztotwórczych, aby uznać, że koszty są wiarygodne”.</li> </ul>
Francja	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Francja przedstawiła tabelę dotyczącą kalkulacji kosztów w standardowym szablonie, choć niektóre informacje, zwłaszcza dotyczące danych porównawczych dotyczących kalkulacji kosztów, nie zostały wypełnione”.</li> <li>„Francja nie przedstawiła niezależnego potwierdzenia dla żadnego z zaproponowanych szacunków kosztów”.</li> <li>„Opis kosztów niektórych działań zawiera pewne niedociągnięcia, takie jak brak niektórych poddziałań w opisie i uzasadnieniu kosztów, brak obliczeń pozwalających na uzyskanie kosztu łącznego, a w niektórych przypadkach brak dokumentacji uzupełniającej, np. przy odniesieniu do badań lub poprzednich projektów”.</li> <li>„Problem dotyczy działań składających się z kilku poddziałań, gdzie metodyka przydziału kosztów na poszczególne poddziałania nie zawsze jest do końca jasna”.</li> <li>„W przypadku niewielkiej liczby działań nie przedstawiono obliczeń dotyczących uzyskania łącznego kosztu albo obliczenia te nie są zgodne z finansowaniem będącym przedmiotem wniosku lub z powiązanymi kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi”.</li> <li>„Informacja dotycząca kalkulacji kosztów jest z reguły poparta analizą ekspercką lub wcześniejszym doświadczeniem. W przypadku niektórych działań brakowało jednoznacznych wyjaśnień co do tego, w jaki sposób wykorzystano przedstawione wcześniejsze projekty lub przeprowadzone badania jako podstawę szacunków lub w jaki sposób je dostosowano, aby uzyskać przedstawione szacunki kosztów [...] Dla pozostałych działań nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej”.</li> <li>„Ocena kosztów <i>ex ante</i> tych działań [sterowanych popytem] w sposób nieunikniony ma swoje ograniczenia, ponieważ nie zawsze można wcześniej przewidzieć, co dokładnie zostanie osiągnięte”.</li> </ul>
Chorwacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>„W opisie kalkulacji kosztów dla szeregu działań występują braki, takie jak: opis i uzasadnienie kosztów nie obejmują wszystkich poddziałań; przedstawiona metodyka i obliczenia nie zawsze odpowiadają proponowanym kwotom; pewne braki w przedstawieniu dokumentacji potwierdzającej, w przypadku powołania się np. na badania lub wcześniejsze projekty”.</li> <li>„Chorwacja nie przedstawiła niezależnego potwierdzenia dla żadnych z zaproponowanych szacunków kosztów”.</li> <li>„Powtarzający się problem dotyczy działań składających się z kilku poddziałań, gdzie metodyka przydziału kosztów na poszczególne poddziałania często nie jest do końca jasna”.</li> <li>„W przypadku pewnej liczby działań nie przedstawiono obliczeń dotyczących uzyskania całkowitego kosztu lub obliczenia te nie są zgodne z finansowaniem, o które wnioskowano, lub ze związanymi z nim etapami lub celami”.</li> <li>„Ograniczona liczba projektów nie jest wystarczająco uzasadniona kosztami porównywalnego projektu lub nie można było uzyskać dostępu do przytoczonych dowodów”.</li> </ul>

Państwo członkowskie	Przyczyny przyznania ratingu „B” za kalkulację kosztów
Włochy	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Informacje przedstawione we włoskim planie odbudowy i zwiększania odporności w niektórych przypadkach odnoszą się do konkretnego rodzaju kosztów, które mają być finansowane z różnych programów unijnych, ale szczegółowe informacje nie zawsze są wystarczająco jasne lub po prostu nie zostały podane”.</li> </ul>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych służb Komisji.

## Załącznik VII – Przegląd struktur monitorowania i wdrażania w państwach członkowskich w sześciu państwach członkowskich objętych próbą kontrolną

Państwo członkowskie	Instytucja koordynująca	Opis systemów w dokumentach roboczych służb Komisji
Chorwacja	Centralna instytucja koordynująca podlegająca Ministerstwu Finansów	<p>Wielopoziomowa struktura zarządzania, monitorowania i wdrażania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rada Kierownicza odpowiedzialna za przywództwo polityczne i monitorowanie realizacji KPO;</li> <li>Komitet Wykonawczy odpowiedzialny za ogólne monitorowanie i wdrażanie KPO;</li> <li>organ, którego utworzenie planowane jest do końca 2021 r., podlegający Ministerstwu Finansów i mający za zadanie koordynację operacyjną i monitorowanie KPO;</li> <li>Krajowy Fundusz Ministerstwa Finansów, odpowiedzialny za sporządzanie i składanie wniosków o płatność i deklaracji zarządczych;</li> <li>organy wykonawcze i agencje odpowiedzialne za wdrażanie każdego konkretnego środka, jak również za monitorowanie postępów w realizacji projektów.</li> </ul>
Francja	Sekretarz generalny do spraw europejskich	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizacja prowadzona administracyjnie przez Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Odbudowy, w ścisłej współpracy z Sekretariatem Generalnym;</li> <li>Sekretariat Generalny koordynuje procesy wdrażania i monitorowania i jest w nich wspierany przez „Sekretariat ds. Odbudowy”, który podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Gospodarki, Finansów i Odbudowy;</li> <li>Sekretariat ds. Odbudowy monitoruje realizację na poziomie każdego środka, w ścisłej współpracy z prefektami regionów i szefami poszczególnych ministerstw.</li> <li>Wdrażanie reform jest ściśle monitorowane przez poszczególne właściwe ministerstwa;</li> <li>Kontrole w zakresie kamieni milowych i wartości docelowych są przekazywane ministerstwom odpowiedzialnym za wdrażanie komponentów. Każde ministerstwo ustala system kontroli wewnętrznej określony przez Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Odbudowy;</li> <li>W celu zapewnienia skuteczności tych systemów i kontroli jakości przekazywanych danych organizowane są misje weryfikacyjne, kontrolne i audytowe;</li> <li>Zarządzanie i weryfikacje, które mają być przeprowadzane przez poszczególne ministerstwa, są ujęte we wciąż opracowywanych „chartes de gestion”.</li> </ul>
Niemcy	Federalne Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specjalna jednostka w Ministerstwie Finansów, we współpracy z innymi ministerstwami, będzie monitorować wdrażanie, jak również koordynować monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie postępów.</li> <li>Będzie przeprowadzać kontrole jakościowe wszystkich danych finansowych i składać wnioski o płatność.</li> <li>Funkcja koordynująca jednostki opiera się na ustanowionych krajowych mechanizmach i regulacjach.</li> <li>Jednostka składa się z zespołu ekonomistów oraz ekspertów ds. kontroli budżetu dysponujących odpowiednim doświadczeniem i wiedzą.</li> </ul>
Grecja	Agencja ds. Koordynacji Instrumentu na rzecz Odbudowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>Głównym organem koordynującym realizację i monitorowanie będzie niedawno utworzona Agencja ds. Koordynacji Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, która pełni rolę (jedynej) łącznika między Komisją Europejską a greckimi władzami.</li> </ul>

Państwo członkowskie	Instytucja koordynująca	Opis systemów w dokumentach roboczych służb Komisji
	i Zwiększania Odporności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencja jest odpowiedzialna za weryfikację realizacji kamieni milowych i wartości docelowych, aktywne monitorowanie postępów w realizacji projektów oraz składanie wniosków o płatność do Komisji Europejskiej po weryfikacji ich realizacji.</li> <li>• Ogólna odpowiedzialność za realizację każdego konkretnego działania wchodzi w zakres kompetencji właściwego ministerstwa.</li> <li>• Wszystkie środki zawarte w KPO są wdrażane przez organy krajowe („organy wykonawcze”) wyznaczone przez właściwe ministerstwo.</li> <li>• Ponadto Komitet Audytu Finansowego, który jest częścią Sekretariatu Generalnego ds. Polityki Skarbowej (generalnego urzędu rachunkowego państwa) Ministerstwa Finansów, czuwa nad przestrzeganiem zasad należytego zarządzania finansami.</li> </ul>
Włochy	Centralna struktura koordynacyjna w Ministerstwie Gospodarki i Finansów	<p>Na potrzeby monitorowania i wdrażania KPO ma zostać utworzony szereg struktur koordynacyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• komitet sterujący ustanowiony przy Prezydium Rady Ministrów mający kierować wdrażaniem KPO i monitorować jego realizację;</li> <li>• organ konsultacyjny ds. dialogu społecznego, składający się z przedstawicieli partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron, w tym podmiotów lokalnych;</li> <li>• sekretariat techniczny utworzony przy Prezydium Rady Ministrów w celu wspierania działań komitetu sterującego i organu konsultacyjnego;</li> <li>• centralna struktura koordynująca w Ministerstwie Gospodarki i Finansów, na potrzeby prowadzenia ogólnej koordynacji i monitorowania realizacji KPO (w tym w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych), kontroli prawidłowości procedur i wydatków oraz sprawozdawczości, a także wsparcia technicznego i operacyjnego na etapach realizacji. Działa również jako pojedynczy punkt kontaktowy na szczeblu krajowym dla Komisji Europejskiej.</li> <li>• Ministerstwo Gospodarki i Finansów zapewnia również ocenę wyników KPO.</li> <li>• Struktury koordynacyjne określa się na poziomie każdej administracji centralnej, i powierza się im zarządzanie, monitorowanie, sprawozdawczość i kontrolę w odniesieniu do odpowiednich interwencji, w tym nadzór nad realizacją i postępami w osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych.</li> <li>• Przewiduje się zatrudnienie personelu tymczasowego w celu wzmocnienia zdolności administracyjnych w zakresie monitorowania i wdrażania;</li> <li>• zostanie utworzony nowy zintegrowany system informatyczny („ReGiS”), a obecne systemy zostaną dostosowane do czasu uruchomienia ReGiS;</li> <li>• Istniejący Inspektorat Generalnej Służby Audytowej ds. Stosunków Finansowych z Unią Europejską w Ministerstwie Gospodarki i Finansów ma za zadanie koordynację systemów audytu i prowadzenie kontroli przy wsparciu Państwowego Urzędu Rachunków Terytorialnych.</li> </ul>
Hiszpania	Sekretariat Generalny ds. Funduszy Europejskich w Ministerstwie Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja ds. Odbudowy, Transformacji i Zwiększania Odporności, na której czele stoi przewodniczący rządu, monitoruje realizację KPO;</li> <li>• W pracach wspiera ją Komitet Techniczny składający się z 20 członków administracji publicznej, któremu przewodniczy Sekretariat Generalny ds. Funduszy Europejskich. Sekretariat Generalny ds. Funduszy Europejskich sporządza wnioski o płatność;</li> <li>• Organem odpowiedzialnym wobec Komisji Europejskiej jest Sekretariat Generalny ds. Funduszy Europejskich w Ministerstwie Finansów. Odgrywa on kluczową rolę w monitorowaniu składania wniosków o płatność;</li> <li>• Ministerstwo odpowiedzialne za każde działanie, odpowiedzialne za podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia powiązanych kamieni milowych i wartości docelowych</li> <li>• Generalny inspektorat administracji centralnej przeprowadza kontrole w celu poświadczenia realizacji kamieni milowych i celów oraz osiągniętych wyników.</li> </ul>

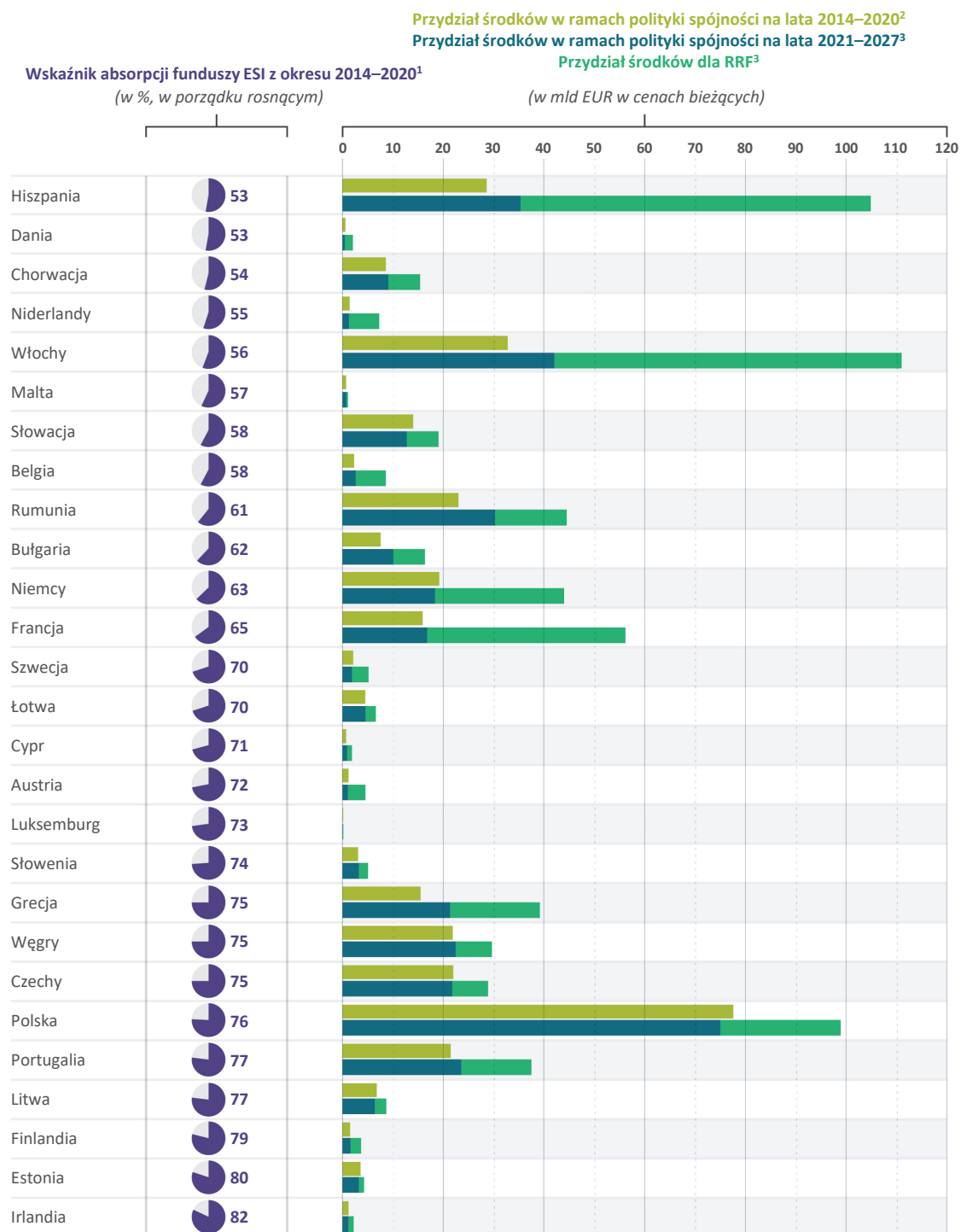
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych służb Komisji.

## Załącznik VIII – Przegląd konkretnych kamieni milowych związanych z wdrażaniem, monitorowaniem i systemami kontroli w sześciu państwach członkowskich objętych próbą

Państwo członkowskie	Konkretne kamienie milowe
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak dodatkowych kamieni milowych.</li> </ul>
Grecja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wejście w życie mandatu prawnego instytucji audytowej oraz ustanowienie systemu audytu i kontroli, które a) zapewniają gromadzenie danych i monitorowanie osiągania kamieni milowych i wartości docelowych; b) umożliwiają przygotowanie deklaracji zarządczych i podsumowania audytu, a także wniosków o płatność oraz c) ustanawiają procedury niezbędne do gromadzenia i przechowywania danych dotyczących beneficjentów, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych zgodnie z art. 22 <a href="#">rozporządzenia w sprawie RRF</a> przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność. Należy sporządzić specjalne sprawozdanie z audytu na temat stosowanego systemu. W przypadku stwierdzenia niedociągnięć w sprawozdaniu z audytu zaleca się podjęcie działań naprawczych [19-16968 Pomoc techniczna]</li> </ul>
Hiszpania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie zintegrowanego systemu informacyjnego, który umożliwi a) zamieszczenie w nim KPO oraz informacji dotyczących wdrażania i monitorowania osiągania kamieni milowych i wartości docelowych; b) przygotowanie deklaracji zarządczych i podsumowania audytu, jak również wniosków o płatność oraz c) gromadzenie i przechowywanie danych dotyczących beneficjentów, wykonawców, podwykonawców i rzeczywistych beneficjentów zgodnie z art. 22 <a href="#">rozporządzenia w sprawie RRF</a>. Należy sporządzić specjalne sprawozdanie z audytu na temat stosowanego systemu. W przypadku stwierdzenia niedociągnięć w sprawozdaniu z audytu zaleca się podjęcie działań naprawczych [C11.I5]</li> <li>• Wejście w życie zarządzenia określającego procedury i format informacji, które mają być udostępniane do celów monitorowania KPO i księgowego wykonania wydatków. [C11.R5]</li> </ul>
Francja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustanowienie procedur kontroli i audytu poprzez dwa następujące elementy: a) podpisanie przez premiera okólnika określającego role i obowiązki organu koordynującego i ministerstw oraz procedurę gromadzenia i przechowywania danych dotyczących wskaźników, w tym zapewnienie ich wiarygodności i dostępu do zgromadzonych danych wszystkich rodzajów beneficjentów końcowych; b) sfinalizowanie raportu, który zawiera opis przewidywanej strategii audytu, w tym opis prac audytowych dotyczących wniosków o płatność.</li> </ul>
Chorwacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmiany w statucie Agencji ds. Audytu Systemu Wdrażania Programów Unii Europejskiej określają mandat Agencji do tworzenia i przeprowadzania audytów i kontroli systemów związanych z krajowym planem odbudowy i zwiększania odporności [C2.1. R2]</li> <li>• Ustanowienie systemu wdrażania, audytu i kontroli KPO: decyzja w sprawie organów w systemie KPO określa właściwe organy i zakres odpowiedzialności za realizację zadań związanych z wdrażaniem KPO. [C2.1.R2]</li> <li>• Ocena zdolności administracyjnych: analizy obciążenia pracą przeprowadza się dla instytucji zaangażowanych w odpowiednie systemy zarządzania i kontroli, uwzględniając również obciążenia wynikające z RRF. [C2.1.R2]</li> <li>• Należy wprowadzić i uruchomić system bazowy służący do monitorowania wdrażania RRF. System obejmuje co najmniej następujące funkcje: a) gromadzenie danych i monitorowanie realizacji kamieni milowych i wartości docelowych; b) gromadzenie, przechowywanie i zapewnianie dostępu do danych wymaganych na mocy art. 22 ust. 2 lit. d) ppkt (i)–(iii) <a href="#">rozporządzenia RRF</a>. [C2.1. R2]</li> </ul>
Włochy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy wprowadzić i uruchomić system bazowy służący do monitorowania wdrażania RRF. System obejmuje co najmniej następujące funkcje: a) gromadzenie danych i monitorowanie realizacji kamieni milowych i wartości docelowych; b) gromadzenie, przechowywanie i zapewnianie dostępu do danych wymaganych na mocy art. 22 ust. 2 lit. d) ppkt (i)–(iii) <a href="#">rozporządzenia RRF</a>. [M1C1-68, reforma 1.9]</li> </ul>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych służb Komisji.

## Załącznik IX – Maksymalny wkład finansowy z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w porównaniu ze wskaźnikiem absorpcji i przydziałami w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych



Źródło:

<sup>1</sup> Komisja Europejska. Dane dotyczące spójności: całkowita płatność UE w podziale na państwa (stan na 1 czerwca 2022 r.). Uwaga: wskaźnik absorpcji oznacza odsetek całkowitej kwoty środków przydzielonych danemu państwu członkowskiemu, który został wypłacony.

<sup>2</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, <https://epthinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/allocations2014-2020/>.

<sup>3</sup> Komisja Europejska. Długoterminowy budżet UE na lata 2021–2027 oraz NextGenerationEU: Fakty i liczby.

## Wykaz akronimów

**CSR** – Zalecenia dla poszczególnych krajów

**DG ECFIN** – Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych

**DNSH** – Zasada „nie czyń poważnych szkód” (ang. „do no significant harm”)

**KPO** – Plan odbudowy i zwiększania odporności

**RECOVER** – Grupa Zadaniowa ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności w Sekretariacie Generalnym

**RRF** – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

**SWD** – Dokument roboczy służb Komisji

# Glosariusz

**„Nie czynić poważnych szkód”** – zasada, zgodnie z którą działania inwestycyjne nie powinny mieć poważnego szkodliwego wpływu na środowisko.

**Cyfryzacja** – przejście na włączanie i wykorzystywanie technologii cyfrowych i informacji cyfrowych w celu uproszczenia procesów i zadań, przyspieszenia ich realizacji oraz zwiększenia ich efektywności lub opłacalności.

**Dokument roboczy służb Komisji** – niewiążący dokument konsultacyjny sporządzony przez służby Komisji wewnątrz lub poza nią.

**Europejski semestr** – roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich UE i monitorowania postępów.

**Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz promowanie transformacji zielonej i cyfrowej.

**NextGenerationEU** – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w odbudowie po gospodarczych i społecznych skutkach pandemii COVID-19.

**Plan odbudowy i zwiększania odporności** – dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**System Komisji służący do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka** – narzędzie eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka opracowane przez Komisję w celu wspierania instytucji zarządzających w administrowaniu i zarządzaniu europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz funduszami wspólnej polityki rolnej.

**Zalecenia dla poszczególnych krajów** – wytyczne wydawane co roku przez Komisję w ramach europejskiego semestru pod adresem poszczególnych państw członkowskich, dotyczące ich polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.



## Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

## Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

## 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 wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV – której przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Ivana Maletić, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Sandra Diering, szefowa gabinetu, oraz Tea Japunčić, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierowniczka; Giuseppe Diana, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Daniela Hristova, Marion Schiefele i Jacques Sciberras. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Japunčić



Giuseppe Diana



Marion Schiefele



Jacques Sciberras



Michael Pyper

# PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022.

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 wykorzystywania.

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.

Zdjęcia na rys. 1: ©Depositphotos.

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 odsyłacze 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.

PDF	ISBN 978-92-847-8710-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/55749	QJ-AB-22-019-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-8730-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/407249	QJ-AB-22-019-PL-Q

W lutym 2021 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Celem Instrumentu jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19. Aby uzyskać wsparcie finansowe od UE, państwa członkowskie muszą przedłożyć krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności. Trybunał zbadał dokonaną przez Komisję ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności i stwierdził, że co do zasady była ona właściwa, zważywszy na złożoność tego procesu i ograniczenia czasowe. Wykrył jednak szereg uchybień w tej ocenie i zagrożeń dla pomyślnej realizacji tych planów. Trybunał sformułował kilka zaleceń, aby Komisja usprawniła swoje procedury przy dokonywaniu ocen w przyszłości, a także ograniczyła zagrożenia i wyzwania, które mogłyby negatywnie wpłynąć na realizację planów.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy 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/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors