**Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później**

**Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE**

Druga rocznica wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[[1]](#footnote-2) („RRF”) jest okazją do refleksji nad osiągnięciami i wyzwaniami związanymi z tym bezprecedensowym instrumentem. RRF, leżący u podstaw planu odbudowy dla Europy NextGenerationEU o wartości 800 mld EUR, ustanowiono w trakcie pandemii COVID-19, aby pomóc państwom członkowskim w szybszej odbudowie i zwiększeniu odporności ich gospodarek. Stanowi on potężne narzędzie na poziomie europejskim wspierające przyspieszoną i ambitną zieloną i cyfrową transformację. Jego wdrażanie przebiega jednak w stale zmieniającym się kontekście naznaczonym niesprowokowaną inwazją Rosji na Ukrainę, wysoką inflacją i kryzysem energetycznym.

RRF pozostaje centralnym elementem naszych europejskich działań mających na celu sprostanie tym nowym wyzwaniom w zmieniającym się środowisku geopolitycznym. Nadszedł czas na podsumowanie doświadczeń zdobytych podczas dwóch ostatnich lat, aby zapewnić dalsze skuteczne wdrażanie RRF.

W niniejszym komunikacie dokonano przeglądu stanu wdrażania instrumentu, przedstawiono kolejne działania mające na celu wspieranie jego dalszego skutecznego wdrażania w nadchodzących latach oraz wyjaśniono metodykę, która będzie stosowana w przypadku konieczności zawieszenia płatności.

# Druga rocznica powstania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – innowacyjnego i skutecznego narzędzia reagowania kryzysowego

# *1.1 Wyjątkowa koncepcja Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*

**RRF jest głównym instrumentem planu odbudowy dla Europy NextGenerationEU o wartości 800 mld EUR, w związku z czym stanowi nieodłączny element reakcji UE na kryzys związany z COVID-19.** Instrument ten stworzono w celu złagodzenia w krótkim okresie gospodarczych i społecznych skutków pandemii, a z czasem w celu wspierania odbudowy UE, przy jednoczesnym zapewnieniu, by europejskie gospodarki i społeczeństwa były bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na przyszłe wyzwania. Wspólna reakcja gospodarcza UE miała również decydujące znaczenie dla ochrony jednolitego rynku i uniknięcia powiększenia rozbieżności gospodarczych w obrębie Unii.

**RRF jest innowacyjnym, opartym na wynikach instrumentem, w ramach którego dokonuje się płatności na rzecz państw członkowskich jako beneficjentów po zrealizowaniu reform i inwestycji uzgodnionych uprzednio w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.** Środki są zatem wypłacane wyłącznie na podstawie postępów w realizacji reform i inwestycji, do których zobowiązały się państwa członkowskie.Zasady działania RRF koncentrują się na terminowej i skutecznej realizacji planów państw członkowskich, w związku z czym płatności uzależnione są od konkretnych wyników. Wypłaty środków powiązane są zatem z realizacją uprzednio uzgodnionych inwestycji i reform, a nie z ostatecznie poniesionymi kosztami.

**RRF pomaga państwom członkowskim w realizacji wspólnie określonych priorytetów polityki, w tym zielonej i cyfrowej transformacji oraz Europejskiego filaru praw socjalnych.** Instrument wspiera długotrwałe reformy i inwestycje, które przyczyniają się bezpośrednio do zielonej i cyfrowej transformacji, w tym do transformacji przemysłowej neutralnej emisyjnie. Około 40 % całkowitej alokacji w ramach planów przeznacza się na działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 % do 2030 r., a ponad 25 % na działania w zakresie transformacji cyfrowej europejskiego społeczeństwa i gospodarki. Wkład RRF w zieloną transformację znajduje ponadto odzwierciedlenie w obowiązkowym przestrzeganiu zasady „nie czyń poważnych szkód”, która ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zgodności instrumentu z celami środowiskowymi UE. W planach odbudowy i zwiększania odporności, które zostały pozytywnie ocenione przez Komisję, a następnie przyjęte przez Radę, około 203 mld EUR przydzielono na wydatki związane z klimatem, a 131 mld EUR na wydatki na technologie cyfrowe (kwoty te stanowią odpowiednio około 41 % i 26 % alokacji w ramach planów). Za pomocą instrumentu wspierane są także działania przyczyniające się do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych, Unii równości oraz osiągnięcia celów na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczenia ubóstwa – przy czym na wydatki socjalne przeznaczono prawie 30 % alokacji w ramach planów, czyli około 138 mld EUR.

**Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie opracowywania i wdrażania działań w sposób odpowiadający ich warunkom krajowym, dzięki czemu stają się w większym stopniu odpowiedzialne za swoje plany.** Kamienie milowe i wartości docelowe opracowuje się indywidualnie, aby były dopasowane do konkretnych inwestycji i reform, które państwa członkowskie zobowiązują się zrealizować; dzięki temu państwa członkowskie są w pełni odpowiedzialne za zapewnienie skutecznej realizacji. Inwestycje i reformy są zazwyczaj podzielone na szereg powiązanych kamieni milowych i wartości docelowych obejmujących wiele wniosków o płatność, co pozwala śledzić postępy w ich realizacji. W przeciwieństwie do większości programów UE RRF charakteryzuje się brakiem wymogów dotyczących współfinansowania, co pozwala odciążyć budżety państw w czasie napiętej sytuacji gospodarczej.

**Jednym z głównych atutów RRF jest połączenie inwestycji z reformami.** RRF wspiera państwa członkowskie w realizacji odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę w ramach europejskiego semestru. W związku z tym RRF zapewnia państwom członkowskim impuls polityczny i zachęty finansowe do zaspokojenia zarówno istniejących od dawna, jak i nowo pojawiających się potrzeb w zakresie reform. Zaspokojenie tych potrzeb ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia odporności i konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz dla osiągnięcia pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej. Reformy są zazwyczaj opracowywane w taki sposób, aby ułatwić inwestycje publiczne i prywatne dzięki stworzeniu odpowiednich warunków ramowych, usunięciu wąskich gardeł w absorpcji, rozwiązaniu problemu niedopasowania na rynku pracy i niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej oraz poprawie ogólnego otoczenia działalności gospodarczej. Reformy zwykle nie wiążą się z dużymi kosztami budżetowymi, ale muszą być realizowane również przez państwa członkowskie. Ugruntowanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w cyklu europejskiego semestru zapewnia utrzymanie przez nie adekwatności, ponieważ ewentualne zmiany planów ocenia się pod kątem najnowszych zaleceń dla poszczególnych krajów.

**Program reform i inwestycji wspieranych z RRF jest komplementarny względem innych unijnych programów i narzędzi.** Inwestycje wspierane w ramach RRF przeprowadza się w sposób komplementarny z wdrażaniem funduszy polityki spójności. Ponadto reformy wdrażane w ramach RRF przyczyniają się również do ułatwienia realizacji inwestycji w ramach programów polityki spójności. Inwestycje i reformy w ramach RRF służą również spójnemu wspieraniu państw członkowskich w osiąganiu celów innych instrumentów, takich jak krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu oraz plany sprawiedliwej transformacji.

|  |
| --- |
| **Bezprecedensowy program RRF obejmujący****już przyjęte reformy i ukończone inwestycje[[2]](#footnote-3)**RRF doprowadził do wdrożenia ważnych reform w wielu różnych obszarach polityki. Ponad jedną trzecią wszystkich działań w ramach 27 planów odbudowy i zwiększania odporności stanowią reformy (około 2 187 reform w porównaniu z 3 780 inwestycjami). Reformy te nie tylko zwiększają odporność państw członkowskich w perspektywie długoterminowej, ale również poprawiają warunki skutecznej realizacji powiązanych inwestycji w ramach RRF i funduszy polityki spójności, na przykład dzięki modernizacji ram regulacyjnych w kluczowych sektorach (sektor cyfrowy, sektor odnawialnych źródeł energii, sektor transportu), poprawie procedur wydawania zezwoleń i udzielania zamówień publicznych oraz umacnianiu praworządności i zabezpieczeń antykorupcyjnych. Niektóre z już przyjętych kluczowych reform obejmują:* reformy mające na celu cyfryzację administracji publicznej (Słowacja) i zapewnienie cyberbezpieczeństwa (Rumunia);
* reformy systemów sądownictwa cywilnego i karnego w celu zwiększenia ich skuteczności przez skrócenie czasu trwania postępowań i poprawę organizacji sądów (Włochy, Hiszpania);
* reformy rynku pracy i modernizację aktywnej polityki rynku pracy (Hiszpania);
* reformy zwiększające zatrudnienie i ochronę socjalną (Chorwacja);
* reformy mające na celu wspieranie doskonałości naukowej i poprawę wyników uniwersytetów i publicznych organizacji badawczych (Słowacja) oraz zwiększenie przewidywalności i stabilności publicznego finansowania badań (Portugalia);
* reformy mające na celu zwalczanie korupcji i zapewnienie ochrony sygnalistów (Cypr);
* reformy upraszczające wydawanie zezwoleń mające na celu pobudzenie inwestycji w morskie odnawialne zasoby energii lub reformy mające na celu stworzenie warunków do wprowadzenia wodoru odnawialnego (Grecja, Portugalia, Hiszpania);
* reformy wspierające wprowadzanie energii ze źródeł odnawialnych i zrównoważonego transportu (Chorwacja, Rumunia);
* reformy służące poprawie jakości procesu legislacyjnego (Bułgaria);
* reformy mające na celu poprawę sytuacji w zakresie przystępnych cenowo mieszkań (Łotwa).

Niektóre z dużych inwestycji, których kluczowe etapy zostały już ukończone, obejmują:* inwestycje mające na celu wsparcie dekarbonizacji i efektywności energetycznej przemysłu (Chorwacja, 91 mln EUR; Francja, 1,4 mld EUR);
* zakup 600 000 nowych laptopów do użyczenia nauczycielom i uczniom oraz wybór ośrodków innowacji cyfrowych, które będą wspierać przedsiębiorstwa w ich działaniach na rzecz cyfryzacji (Portugalia, 600 mln EUR);
* fundusze na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w sektorze turystyki, w tym 4 000 MŚP (Włochy, 1,9 mld EUR);
* inwestycje wspierające osoby znajdujące się w trudnej sytuacji (Włochy, 1 mld EUR);
* cyfryzację administracji publicznej w celu zapewnienia cyfrowych, prostych, sprzyjających włączeniu społecznemu i bezpiecznych usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw (Portugalia, 170 mln EUR);
* rozwój infrastruktury szerokopasmowej (Łotwa, 4 mln EUR);
* plan inwestycyjny na rzecz zaawansowanego sprzętu w krajowym systemie opieki zdrowotnej (Hiszpania, 796 mln EUR).
 |

# *1.2. Realizacja celów UE w zakresie odbudowy po pandemii i budowanie długotrwałej odporności*

**Dzięki swojej wyjątkowej koncepcji RRF może szybko zapewnić państwom członkowskim znaczne wsparcie finansowe, zwiększając ich odporność gospodarczą i społeczną.** Wdrażanie RRF jest już na zaawansowanym etapie: przygotowano wszystkie plany krajowe, zakończono rozpatrywanie szesnastu wniosków o płatność, kolejne trzy uzyskały pozytywną ocenę, a ocena ośmiu jest w toku. Dotychczas Komisja wypłaciła w ramach instrumentu łącznie ponad 144 mld EUR, zarówno w formie dotacji (96 mld EUR), jak i pożyczek (48 mld EUR). Kwoty te obejmują płatności zaliczkowe wypłacone państwom członkowskim w 2021 r. (56,5 mld EUR). Płatności zaliczkowe zapewniły państwom członkowskim szybkie wsparcie bezpośrednie, odgrywając stabilizującą rolę po bezprecedensowym wstrząsie gospodarczym i społecznym spowodowanym pandemią COVID-19, pomagając tym samym zapoczątkować odbudowę. Dodatkowe płatności zaliczkowe uzgodnione przez współprawodawców w kontekście REPowerEU służą osiągnięciu tych samych celów[[3]](#footnote-4).

**RRF odgrywa już widoczną rolę we wspieraniu poziomów inwestycji oraz jakości inwestycji i reform.** Dzięki bezprecedensowej, skoordynowanej reakcji na pandemię COVID-19, w tym w ramach NextGenerationEU, latem 2021 r. gospodarka UE powróciła do poziomów produkcji sprzed pandemii. W 2022 r. zgodnie z prognozami PKB UE wzrósł o 3,5 %[[4]](#footnote-5), a stopa bezrobocia osiągnęła w grudniu rekordowo niski poziom 6,1 %, pomimo dodatkowych wstrząsów wywołanych przez bezprawną rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie. Wypłaty z RRF i wdrażanie tego instrumentu mają osiągnąć najwyższy poziom w 2023 r., wspierając inwestycje publiczne i prywatne oraz reformy. Przewiduje się, że stosunek inwestycji publicznych do PKB wzrośnie z 3,0 % w 2019 r. do 3,4 % PKB w 2023 r.[[5]](#footnote-6) Za połowę tego wzrostu w latach 2019–2023 będzie odpowiadać finansowanie unijne i finansowanie z RRF. Jednocześnie w państwach członkowskich odnotowuje się bezprecedensowe wyniki realizacji reform strukturalnych w odpowiedzi na zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

**Spodziewane jest, że transformacyjny wymiar inwestycji i reform w ramach RRF przyczyni się do wspierania unijnej działalności gospodarczej, jak również zwiększy jej odporność.** Jeśli chodzi o potencjalne skutki średnioterminowe, Komisja oszacowała, że inwestycje finansowane z NextGenerationEU mogą zwiększyć PKB UE o około 1,5 % w 2024 r. i stymulować tworzenie miejsc pracy[[6]](#footnote-7). Realizacja krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wywołuje pozytywne efekty mnożnikowe na jednolitym rynku: zgodnie z wynikami przeprowadzonych przez Komisję symulacji wszystkie państwa członkowskie czerpią korzyści wynikające ze znaczących transgranicznych efektów mnożnikowych dzięki wzrostowi popytu we wszystkich sektorach zintegrowanej gospodarki UE. Wspólne działania mają większy wpływ na wzrost niż suma indywidualnego wpływu planów krajowych poszczególnych państw członkowskich.

**Finansowanie RRF sprawiło, że UE stała się jednym z największych emitentów obligacji denominowanych w euro.** Potrzeba sfinansowania RRF zapoczątkowała unijne emisje, których wartość brutto (instrumenty długoterminowe) wyniosła w 2022 r. 119 mld EUR[[7]](#footnote-8). Niedawne zmiany warunków na rynku obligacji nie zmniejszyły dobrego dostępu UE do rynku; wysoki rating kredytowy UE i przyjęte przez Komisję jednolite podejście do finansowania umożliwiają Unii zaciąganie pożyczek na korzystnych warunkach i minimalizowanie kosztów długu.

**UE jest na dobrej drodze, aby zostać największym na świecie emitentem obligacji ekologicznych**. Od października 2021 r. do grudnia 2022 r. Komisja pozyskała 36,5 mld EUR z emisji obligacji ekologicznych na potrzeby wsparcia kwalifikujących się wydatków ekologicznych w ramach RRF. Świadczy to o zaangażowaniu UE w zieloną transformację i propagowanie zrównoważonego finansowania. Aby zapewnić inwestorom maksymalną przejrzystość, w grudniu 2022 r. Komisja opublikowała tablicę wskaźników obligacji ekologicznych NextGenerationEU oraz pierwsze sprawozdanie z alokacji[[8]](#footnote-9).

# Przyspieszenie wdrażania RRF: narzędzie reagowania na kryzys związany z COVID-19 toruje drogę do celu, jakim jest neutralność emisyjna w przyszłości

*2.1. RRF jako sprawne narzędzie reagowania kryzysowego: przygotowanie Unii na epokę neutralności emisyjnej dzięki REPowerEU*

**Druga rocznica ustanowienia RRF zbiega się z pierwszym rokiem niesprowokowanej agresji wojskowej Rosji na Ukrainę.** Wczasie gdy państwa członkowskie przezwyciężały poważne ekonomiczne i społeczne skutki pandemii COVID-19, wojna Rosji z Ukrainą spowodowała ponowną presję na łańcuchy dostaw, a także na globalne rynki energii i żywności, co doprowadziło do wysokiego poziomu inflacji oraz obciążenia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

**W zaproponowanym w maju 2022 r. planie REPowerEU będącym odpowiedzią UE na globalny kryzys energetyczny uznano rolę, jaką RRF odgrywa w zapewnieniu bezpiecznej i zielonej energii po przystępnych cenach.** Wramach REPowerEU RRF będzie pomagać państwom członkowskim przygotowywać dodatkowe reformy i inwestycje służące niezwłocznemu uniezależnieniu UE od rosyjskich paliw kopalnych, szybszemu przejściu na czystą energię, nabywaniu nowych kwalifikacji przez ludność aktywną zawodowo i rozwiązaniu problemu ubóstwa energetycznego. Te nowe działania lub działania o zwiększonej skali, które zostaną zawarte w specjalnych rozdziałach dotyczących REPowerEU, dopełnią ambitny zielony program przedstawiony w obowiązujących planach odbudowy i zwiększania odporności, który obejmuje już wsparcie priorytetów środowiskowych takich jak gospodarka o obiegu zamkniętym.

**W unijnym planie przemysłowym Zielonego Ładu[[9]](#footnote-10) wskazano wyraźnie, że zarówno RRF, jak i REPowerEU są centralnym elementem planów Unii mających na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu technologii neutralnych emisyjnie i wsparcie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.** Reformy zapoczątkowane w związku z wdrożeniem RRF, w tym dotyczące szybszego wydawania zezwoleń, będą sprzyjały inwestycjom niezbędnym do osiągnięcia neutralności emisyjnej, w tym inwestycjom sektora prywatnego. Oprócz tego państwom członkowskim udostępnione zostaną środki z RRF na finansowanie dodatkowych działań wspierających wdrażanie i produkcję technologii neutralnych emisyjnie w Europie, poprawę szkoleń i doskonalenie umiejętności wszystkich osób w celu umożliwienia zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie unijnych projektów na rzecz przemysłu neutralnego emisyjnie oraz tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, zachęcanie do realizacji badań naukowych i innowacji w zakresie nowych przełomowych technologii bezemisyjnych oraz wspieranie sektora przemysłu borykającego się z wysokimi cenami energii, w tym poprzez ulgi podatkowe. W tym celu konieczny będzie również znaczny kapitał prywatny, dlatego wdrażanie RRF musi być dopełnione przez rozwój unii rynków kapitałowych prowadzący do pogłębienia i integracji rynków kapitałowych w UE.

**Aby skutecznie zwiększyć przewagę konkurencyjną Europy, REPowerEU wzmocnił siłę oddziaływania finansowego RRF**. Państwa członkowskie będą mogły korzystać z dodatkowych dotacji z RRF (20 mld EUR) finansowanych z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w celu propagowania celów REPowerEU. Mogą przesunąć część lub całość alokacji z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej (do 5,4 mld EUR), a także do 5 % funduszy polityki spójności (do 17,9 mld EUR), aby przeznaczyć dotacje na te cele. Ponadto państwa członkowskie będą mogły wykorzystać pozostałe pożyczki z RRF (225 mld EUR), obejmujące znaczne płatności zaliczkowe, na inwestycje i reformy. Są one obecnie proszone o przedstawienie tych inwestycji i reform w rozdziałach dotyczących REPowerEU do 30 kwietnia 2023 r.[[10]](#footnote-11).

*2.2. Droga do skutecznego wdrożenia*

**Ponieważ rozpoczyna się druga połowa okresu funkcjonowania instrumentu, coraz ważniejsze staje się przestrzeganie ram czasowych określonych w planach państw członkowskich.** Państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez RRF, realizując inwestycje i reformy w ramach czasowych przewidzianych w decyzjach wykonawczych Rady zatwierdzających oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Przestrzeganie tych ram czasowych jest bardzo ważne dla zapewnienia sprawnego planowania operacji finansowania na rynkach kapitałowych oraz terminowych wypłat[[11]](#footnote-12).

**Globalna niestabilność, zakłócenia w łańcuchach dostaw, kryzys energetyczny i inflacja stanowią obciążenie dla organów krajowych, utrudniając niekiedy wdrażanie planów odbudowy i zwiększania odporności.** Wtej sytuacji skuteczne i terminowe wdrożenie tych planów nabiera jednak jeszcze większego znaczenia. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do pełnego wspierania wszystkich państw członkowskich w szybszym wdrażaniu planów. Od samego początku jedną z ważnych cech planów krajowych było wzmocnienie zdolności administracyjnych państw członkowskich. W obliczu obecnych wyzwań, na które trzeba odpowiedzieć nowymi środkami w ramach polityki, zdolność tę należy jeszcze bardziej wzmacniać, w tym poprzez Instrument Wsparcia Technicznego[[12]](#footnote-13).

**Przegląd planów i dodanie rozdziałów dotyczących REPowerEU wiosną 2023 r. stanowi również okazję, by uwzględnić doświadczenia zdobyte w pierwszych latach wdrażania RRF**. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w optymalizacji wdrażania i monitorowania planów, zwiększając jednocześnie ich poziom ambicji dzięki dostępnemu dodatkowemu finansowaniu.

**Komisja będzie również odgrywać dalszą rolę w ochronie interesów finansowych Unii.** Wtym celu Komisja upewnia się, że krajowe systemy kontroli są solidne, i wdraża swoją ambitną strategię audytu zgodnie z zadaniami i obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie RRF. Państwa członkowskie przedstawiające zmienione plany zostaną poproszone o dokładne uzasadnienie, dlaczego wprowadzone struktury kontroli są nadal odpowiednie oraz, w stosownych przypadkach, w jaki sposób zostaną one wzmocnione w celu zapewnienia odpowiednich zasobów i mechanizmów.

*2.3. Zwiększenie przejrzystości i współpracy z zainteresowanymi stronami*

**Przyspieszone wdrażanie idzie w parze z wysokim poziomem przejrzystości w zakresie funkcjonowania instrumentu.** Od momentu powstania RRF tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności[[13]](#footnote-14) służy jako główne narzędzie zapewniające przejrzystość. Przedstawia ona wkład instrumentu w realizację sześciu filarów polityki, w tym szczegółowe dane dotyczące wspólnych wskaźników i analiz tematycznych, dostarczając jednocześnie w czasie rzeczywistym informacji na temat wypłat. Na stronie internetowej poświęconej RRF[[14]](#footnote-15) znajdują się szczegółowe informacje na temat wszystkich 27 planów krajowych, jak również szczegółowe oceny dotyczące osiągnięcia w zadowalającym stopniu poszczególnych kamieni milowych i wartości docelowych w ramach reform i inwestycji, z którymi powiązane są każdorazowe wnioski o płatność. Aby spopularyzować wiedzę o poszczególnych projektach finansowanych z RRF, Komisja pracuje obecnie nad interaktywną mapą, która będzie stanowiła wizualny interfejs umożliwiający przeglądanie wybranych działań w ramach RRF i miejsc ich realizacji w państwach członkowskich.

**Przejrzystość ram RRF zostanie dodatkowo wzmocniona dzięki rozporządzeniu w sprawie REPowerEU,** co do którego Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w grudniu 2022 r. Rozporządzenie to zobowiązuje państwa członkowskie do publikowania informacji o 100 ostatecznych odbiorcach otrzymujących najwyższe kwoty finansowania z RRF. Beneficjentami środków z RRF są wprawdzie państwa członkowskie, ale dzięki aktualnym informacjom o największych ostatecznych odbiorcach finansowania z RRF w każdym państwie członkowskim możliwe będzie zobrazowanie, które podmioty i osoby fizyczne otrzymały największe wsparcie w ramach działań zawartych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Zwiększy to przejrzystość i rozliczalność instrumentu.

**Parlament Europejski odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu RRF**. Od początku 2021 r. Komisja uczestniczy aktywnie w szeregu dialogów w sprawie odbudowy i zwiększania odporności, a także w posiedzeniach grup roboczych i w debatach plenarnych organizowanych przez Parlament Europejski. Podczas każdego z tych spotkań Komisja oferowała szczegółowe prezentacje i odpowiadała na pytania zadawane przez posłów. Komisja z należytą starannością przyjęła do wiadomości kwestie poruszone przez posłów i w miarę swoich możliwości uwzględniła je w swoich bieżących pracach. Ta ścisła współpraca między Parlamentem a Komisją w znacznym stopniu przyczyniła się do udanego wprowadzenia RRF w ciągu pierwszych dwóch lat jego funkcjonowania.

**Zaostrzono również wymogi dotyczące konsultacji publicznych na potrzeby przygotowania rozdziałów dotyczących REPowerEU. Konsultacje publiczne pozostają niezwykle ważne również na etapie ogólnej realizacji planów.**  Przy sporządzaniu rozdziałów dotyczących REPowerEU państwa członkowskie będą musiały konsultować się z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Gdy państwa członkowskie wystąpią o zmianę swoich planów, będą musiały przedłożyć Komisji podsumowanie procesu konsultacji, w tym informacje o zainteresowanych stronach, z którymi przeprowadzono konsultacje, oraz opis sposobu, w jaki uwzględniono ich uwagi podczas opracowywania działań w ramach REPowerEU. Państwa członkowskie powinny także zapewnić, aby odpowiednie zainteresowane strony, ze szczególnym uwzględnieniem władz lokalnych i regionalnych oraz partnerów społecznych, pozostawały ściśle zaangażowane – w odpowiednich terminach i w konstruktywny sposób – we wdrażanie RRF. W szczególności Komisja będzie nadal organizować wraz z państwami członkowskimi wspólne coroczne wydarzenia. Stanowią one ważne okazje do komunikacji, skupiając instytucje, zainteresowane strony (w szczególności partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego) oraz odbiorców wsparcia w ramach RRF w celu omówienia postępów i obecnego stanu realizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w każdym państwie członkowskim. Państwa członkowskie powinny również kontynuować działania w zakresie informowania ogółu społeczeństwa o konkretnych wynikach wsparcia w ramach RRF w terenie. Podsumowując, wspieranie współodpowiedzialności za RRF zwiększy jeszcze bardziej zaufanie do tego instrumentu, co ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej realizacji działań.

# Sprawny zestaw narzędzi na kolejny etap wdrażania

Z doświadczenia zdobytego w ciągu dwóch pierwszych lat wdrażania RRF wynika, że dalszy sukces instrumentu będzie zależał od zdolności państw członkowskich do osiągnięcia, w okresie funkcjonowania instrumentu, wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych ujętych w ich planach odbudowy i zwiększania odporności. W związku z tym istotne jest, aby państwa członkowskie nadal koncentrowały swoje zasoby i starania na zapewnieniu szybkiego wdrożenia działań, a Komisja w razie potrzeby udzielała praktycznego wsparcia, aby pomóc państwom członkowskim.

Chociaż przy wdrażaniu RRF zasadnicze znaczenie odgrywa szybkość, równie ważne jest zobowiązanie państw członkowskich do realizacji wspólnie uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych. Wdrażanie RRF wymaga elastyczności w zakresie środków umożliwiających osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych, przy jednoczesnym zdecydowanym dążeniu do realizacji podstawowych celów działań w zakresie polityki, które uzgodniono z państwami członkowskimi. W tym celu Komisja przedstawia trzy narzędzia wdrażania, które zwiększą przewidywalność i przejrzystość. Narzędzia te odzwierciedlają ponad roczne doświadczenie w ocenie wniosków o płatność.

## 3.1. Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF

**Kamienie milowe i wartości docelowe określone w planach krajowych są podstawą RRF, ponieważ odzwierciedlają one zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w celu uzyskania dostępu do wsparcia w ramach RRF.** Ocena tych zobowiązań opiera się na jasnych warunkach i wymaga szczegółowej analizy w celu ustalenia, czy państwa członkowskie wypełniły swoje zobowiązania w sposób zadowalający. Komisja jest odpowiedzialna za dokonanie tej oceny z uwzględnieniem opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i pod nadzorem państw członkowskich w ramach Komitetu ds. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Stan osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz związanych z nimi płatności jest również kwestią, którą Parlament Europejski i Komisja mogą omawiać w ramach dialogów w sprawie odbudowy i zwiększania odporności.

**Aby wspierać przejrzystość i równe traktowanie państw członkowskich, Komisja opublikowała wszystkie wstępne oceny[[15]](#footnote-16) wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie.** Komisja czyni obecnie kolejny krok w tym kierunku, publikując swoje ustalenia ramowe dotyczące oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych (zob. załącznik I). Komisja jest przekonana, że dzięki podaniu tych ram do publicznej wiadomości organy krajowe, zainteresowane strony i ogół społeczeństwa zrozumieją lepiej, w jaki sposób Komisja ocenia przed każdą wypłatą środków, czy wdrożono działania wspierane w ramach RRF.

**Ramy te będą nadal służyć jako punkt odniesienia przy wdrażaniu RRF w nadchodzącym okresie.** Decyzje wykonawcze Rady zatwierdzające plany odbudowy i zwiększania odporności stanowią podstawę oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych. Komisja opiera się na opisie każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej w świetle ich kontekstu i celu, aby określić wymogi, które muszą spełnić państwa członkowskie. Następnie stwierdza, na podstawie należytych uzasadnień przedstawionych przez państwa członkowskie, czy konkretny kamień milowy lub konkretną wartość docelową osiągnięto w zadowalającym stopniu. W ograniczonej liczbie przypadków i zgodnie z zasadą *de minimis* można zaakceptować minimalne odchylenia związane z kwotami, wymogami formalnymi, harmonogramem lub treścią.

## 3.2. Przegląd planów

**W 2023 r. większość państw członkowskich dokona przeglądu swoich planów, aby dodać rozdziały dotyczące REPowerEU i uzyskać dostęp do dodatkowych możliwości finansowania.** Przegląd planów stanowi również okazję do refleksji nad wnioskami wyciągniętymi z etapu wdrażania i uwzględnienia ich przy opracowywaniu zarówno nowych, jak i zmienionych działań, co zwiększy poziom ambicji planów. W wytycznych Komisji[[16]](#footnote-17) dotyczących przeglądu planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU przyjętych 1 lutego 2023 r. wyjaśniono, jak stosować różne elementy rozporządzenia, aby zoptymalizować kształt zmienionych planów i uwzględnić działania, które mogą w największym stopniu przyczynić się do realizacji celów RRF. Komisja będzie pomagać państwom członkowskimwidentyfikowaniu i usuwaniu potencjalnych wąskich gardeł we wdrażaniu istniejących działań.

**Komisja zdecydowanie zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia w rozdziałach dotyczących REPowerEU także prostych i skutecznych działań wspierających strategiczne gałęzie przemysłu neutralnego emisyjnie i zwiększających ich konkurencyjność w kontekście osiągnięcia neutralności emisyjnej.** Może to w szczególności obejmować punkty kompleksowej obsługi w zakresie procesów wydawania zezwoleń dotyczących projektów w zakresie neutralności emisyjnej lub ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji w produkcję czystych technologii. Z instrumentu można również finansować inwestycje, które mają na celu umożliwienie ludności aktywnej zawodowo zdobycia umiejętności niezbędnych do tej transformacji przemysłowej. Ponadto z REPowerEU można finansować inwestycje w mobilność bezemisyjną, aby pomóc w dekarbonizacji sektora transportu.

**Państwa członkowskie powinny jednocześnie utrzymać poziom ambicji każdego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz unikać koncentracji realizacji działań na etapie końcowym**. Oceniając zaproponowane zmiany każdego planu, Komisja zwróci szczególną uwagę na zapewnienie utrzymania dotychczasowych ambicji w zakresie reform i inwestycji odgrywających ważną rolę w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów, a także działań priorytetowych na rzecz sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji. Komisja będzie również promować zwiększanie skali działań, które są już opracowywane, aby zmniejszyć ryzyko opóźnień w realizacji planów, zapewniając jednocześnie stałą spójność między wypłatami środków a skutecznym i sprawnym planowaniem finansowania.

## 3.3 Metodyka zawieszenia płatności

**W rozporządzeniu w sprawie RRF uwzględniono niekorzystne i nieprzewidziane zdarzenia oraz umożliwiono częściowe lub pełne zawieszenie płatności w celu zaradzenia niedociągnięciom w zakresie wdrażania.** Państwa członkowskie mogą napotkać opóźnienia we wdrażaniu działań, które wpływają na terminową realizację niektórych kamieni milowych i wartości docelowych. Sytuacje te powinny mieć charakter wyjątkowy i być korygowane możliwie jak najszybciej. O ile jest to uzasadnione, opóźnienia te nie powinny uniemożliwiać dokonywania płatności z tytułu już osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych. W rozporządzeniu w sprawie RRF uwzględniono odnośną sytuację, kiedy to problemy związane z realizacją co najmniej jednego kamienia milowego lub jednej wartości docelowej powiązanych z wnioskiem o płatność nie mogą zostać rozwiązane przed złożeniem wniosku. W rozporządzeniu przewidziano mianowicie możliwość częściowego lub całkowitego zawieszenia przez Komisję płatności, zapewniając tym samym również zgodność z zasadami należytego zarządzania finansami przewidzianymi w rozporządzeniu finansowym. Częściowe zawieszenie nie jest możliwe w przypadku nieosiągnięcia kamieni milowych lub wartości docelowych związanych z systemem kontroli w państwie członkowskim, które są niezbędne w celu ochrony interesów finansowych Unii. W takim przypadku zawieszeniu podlega zawsze wypłata pełnej transzy i wszystkich przyszłych transz do czasu osiągnięcia kamieni milowych lub wartości docelowych.

**Procedura zawieszenia płatności zwiększa szanse dalszej realizacji planu i daje państwom członkowskim czas na doprowadzenie do zniesienie zawieszenia poprzez realizację odpowiedniego kamienia milowego lub odpowiedniej wartości docelowej w terminie sześciu miesięcy.** Częściowe zawieszenie płatności da państwu członkowskiemu dodatkowy czas na rozwiązanie problemów związanych z wdrażaniem, umożliwiając mu w tym czasie korzystanie z częściowej płatności z tytułu kamieni milowych i wartości docelowych, które osiągnięto w zadowalającym stopniu. Decyzja o zawieszeniu rozpoczyna bieg sześciomiesięcznego okresu, w którym państwo członkowskie ma możliwość osiągnięcia odpowiedniego kamienia milowego lub odpowiedniej wartości docelowej. Kiedy to nastąpi, Komisja zniesie zawieszenie na podstawie pozytywnej oceny, a następnie wypłaci zawieszoną kwotę po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Jeżeli po upływie sześciu miesięcy ocena będzie negatywna, odpowiednia kwota zostanie trwale zawieszona i odliczona od budżetu planu.

**Komisja określi kwotę, która ma zostać zawieszona w przypadku nieosiągnięcia w zadowalającym stopniu kamienia milowego lub wartości docelowej, przy pełnym poszanowaniu zasad równego traktowania i proporcjonalności.** Metodyka Komisji (opisana szczegółowo w załączniku II) jest niezbędna do zapewnienia podstawy decyzji dotyczących zawieszenia płatności i uzasadnienia tych decyzji. Zapewnia ona jasne i spójne podejście w zakresie określania odpowiednich kwot, przy jednoczesnym zachowaniu marginesu swobody.

**Metodyka zawieszenia płatności odzwierciedla oparty na wynikach charakter RRF oraz unikalne połączenie reform i inwestycji w ramach tego instrumentu.** Płatności w ramach RRF nie są związane z szacowanymi ani rzeczywistymi kosztami odpowiednich działań. Odzwierciedlają one natomiast względne znaczenie przypisywane każdej grupie działań oraz odpowiadające im kamienie milowe i wartości docelowe, w świetle wyzwań, z którymi zmaga się państwo członkowskie. Te same zasady należy zatem stosować przy określaniu kwoty, która ma zostać zawieszona w przypadku nieosiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej.

**Przy obliczaniu zawieszonej kwoty uwzględniane jest, że nie wszystkie działania przyczyniają się w równym stopniu do realizacji celów RRP.** Na przykład stosunkowo niewielkiej pojedynczej inwestycji nie można przypisać takiej samej wartości jak dużej inwestycji lub wejściu w życie ważnej reformy. Uwzględnione zostanie również względne znaczenie każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej we wdrażaniu działania. Na przykład ostateczny kamień milowy lub ostateczna wartość docelowa będą liczyły się bardziej niż pośredni kamień milowy, po którym następują kolejne kamienie milowe lub wartości docelowe związane z tą samą inwestycją. Wyjaśnia to rozróżnienie w metodyce (opisanej szczegółowo w załączniku II) między inwestycjami a reformami, jak również współczynniki i dostosowania w górę lub w dół stosowane do kwoty, która ma zostać zawieszona, aby odzwierciedlić znaczenie danego kamienia milowego lub danej wartości docelowej.

**Postępowanie kontradyktoryjne zapewni państwom członkowskim możliwość przedstawienia uwag dotyczących negatywnej oceny przez Komisję, która to ocena stanowi podstawę decyzji o zawieszeniu**. Państwo członkowskie zostanie poproszone o przedstawienie uwag dotyczących negatywnej oceny przez Komisję w zakresie osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamienia milowego lub wartości docelowej. Państwa członkowskie mogą również przedstawić uwagi, jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie podjęło niezbędnych działań w celu zapewnienia osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamienia milowego lub wartości docelowej w terminie sześciu miesięcy od decyzji o zawieszeniu. Państwa członkowskie będą miały ponadto możliwość omówienia zawieszonej kwoty i głosowania nad nią w kontekście procedury komitetowej dotyczącej decyzji o wypłacie.

**Ramy wdrażania przedstawione w niniejszym komunikacie mają na celu stworzenie optymalnych warunków do szybkiego wykorzystania finansowania z RRF, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości realizacji wysokiej jakości inwestycji i reform.** Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu zapewniać pełne zaangażowanie w terminową realizację kamieni milowych i wartości docelowych określonych w ich planach. Komisja zachowa czujności w celu zapewnienia, aby plany stale uwzględniały zalecenia dla poszczególnych krajów i były zgodne z celami ekologicznymi i cyfrowymi.

**Wnioski**

RRF umożliwił niezmiernie ważną reakcję na pandemię COVID-19. Stanowi znaczący wysiłek finansowy i polityczny, którego celem jest wsparcie odbudowy UE. Zapewnił on potężny impuls dla gospodarki UE, przyspieszył dwojaką transformację – zieloną i cyfrową oraz wzmocnił odporność UE na przyszłe wyzwania. W ramach instrumentu przyjęto wyjątkowe podejście, łącząc inwestycje z reformami i dając państwom członkowskim elastyczność we wdrażaniu działań, które są najwłaściwsze w ich sytuacji krajowej. W trakcie zaledwie dwóch lat od momentu powstania RRF udzielił już znacznego wsparcia finansowego i zainicjował ożywienie gospodarcze w UE.

W obliczu nowo pojawiających się wyzwań RRF musi pozostać sprawny, aby nadal skutecznie wspierać sprawiedliwą i sprzyjającą włączeniu społecznemu odbudowę państw członkowskich i regionów UE po kryzysie związanym z COVID-19, jednocześnie prowadząc UE w kierunku bardziej zrównoważonej i odpornej przyszłości dzięki ambitnym inwestycjom i reformom. Dzięki swojej wyjątkowej koncepcji i strategicznemu prognozowaniu wpisanemu w priorytety RRF jest w stanie sprostać nowym pilnym wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem energetycznym UE, zrównoważoną konkurencyjnością przemysłu oraz transformacją przemysłową w kierunku gospodarki neutralnej emisyjnie, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia konwergencji społecznej i gospodarczej.

Opierając się na cennych doświadczeniach zdobytych w trakcie ostatnich dwóch lat, Komisja jest gotowa wspierać państwa członkowskie, aby zapewnić dalsze skuteczne wdrażanie RRF. Stosowanie metodyk oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych oraz zawieszanie płatności również posłużą temu celowi i będą dalej zapewniać należyte zarządzanie finansami w ramach instrumentu.

Śródokresowa ewaluacja RRF w przyszłym roku będzie kolejną okazją do podsumowania i oceny postępów i wniosków z wdrażania RRF.

**ZAŁĄCZNIK I – Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF**

Uruchomienie środków finansowych w ramach instrumentu jest uzależnione od osiągnięcia przez państwa członkowskie w zadowalającym stopniu odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych określonych w decyzjach wykonawczych Rady. Ocenę taką przeprowadza się zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2021/241 („rozporządzenie w sprawie RRF”). Komisja ma dwa miesiące na wstępną ocenę, czy odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte *w* *zadowalającym stopniu*. Następnie Komisja przekazuje te ustalenia państwom członkowskim w ramach Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w celu uzyskania ich opinii. Stan osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz związanych z nimi płatności jest również kwestią, którą Parlament Europejski i Komisja mogą omawiać w ramach dialogów w sprawie odbudowy i zwiększania odporności.

Poniższa metodyka stanowi ramy, na których Komisja opiera się, przeprowadzając ocenę, aby zapewnić przejrzystość i równe traktowanie państw członkowskich. Opiera się na doświadczeniach zdobytych dotychczas przez Komisję podczas oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF.

1. **Ustalenie wymogów dotyczących konkretnego kamienia milowego lub konkretnej wartości docelowej**
* W celu określenia wymogów dotyczących konkretnego kamienia milowego/konkretnej wartości docelowej należy uwzględnić wszystkie elementy kamienia milowego/wartości docelowej oraz opis działania. Należy również uwzględnić dodatkowe specyfikacje działania zawarte w ustaleniach operacyjnych, nie biorąc jednak pod uwagę innych elementów wskazanych w ustaleniach operacyjnych (takich jak mechanizmy weryfikacji i etapy monitorowania).
* Elementów opisanych za pomocą sformułowań o niewiążącym charakterze nie należy uważać za wymogi.
* W odniesieniu do opisu działania:
	+ elementy, które są bezpośrednio lub pośrednio powiązane z tym konkretnym kamieniem milowym/tą konkretną wartością docelową, należy uważać za wymogi dotyczące tego kamienia milowego/tej wartości docelowej;
	+ elementów, które nie są bezpośrednio lub pośrednio powiązane z tym kamieniem milowym/tą wartością docelową, nie należy uważać za wymogi;
	+ elementy, które nie są bezpośrednio lub pośrednio powiązane z żadnym kamieniem milowym/żadną wartością docelową w ramach tego działania, o ile takie istnieją, należy wyraźnie wymieniać jako takie w kontekście wstępnej oceny ostatecznego kamienia milowego/ostatecznej wartości docelowej.
* Aby zinterpretować wymogi dotyczące konkretnego kamienia milowego lub konkretnej wartości docelowej, należy rozważyć ich brzmienie w świetle ich kontekstu i celu. Kontekst i cel można określić, dokonując przeglądu różnych źródeł, takich jak krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, motywy decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności, dokumenty robocze służb Komisji towarzyszące wnioskom Komisji dotyczącym takich decyzji wykonawczych Rady, notatki do dokumentów w trakcie oceny, rejestry korespondencji z organami krajowymi lub zalecenia dla poszczególnych krajów przyjęte przez Radę w związku z tym działaniem.
1. **Ustalenie na podstawie należytego uzasadnienia przedstawionego przez państwo członkowskie, czy konkretny kamień milowy lub konkretną wartość docelową osiągnięto w zadowalającym stopniu**
* Zgodnie z zastosowaniem zasady *de minimis* minimalne odchylenia od ustalonych wymogów dotyczących kamienia milowego/wartości docelowej będą akceptowane w następujących okolicznościach:
	+ **kwoty**: gdy występuje minimalne odchylenie od kwot określonych w danym kamieniu milowym/danej wartości docelowej. Minimalne odchylenie oznacza odchylenie o nie więcej niż około 5 %;
	+ **wymogi formalne:** wprzypadku minimalnego odchylenia od formalnego wymogu dotyczącego kamienia milowego/wartości docelowej związanego z procedurami wewnętrznymi państw członkowskich, niemającego wpływu na postępy w realizacji reformy lub inwestycji, której odpowiada dany kamień milowy/dana wartość docelowa;
	+ **harmonogram**: ograniczone i proporcjonalne opóźnienia między publikacją środków regulacyjnych a ich faktycznym wejściem w życie, pod warunkiem że przestrzegane są pewność ich stosowania i początek skutków prawnych[[17]](#footnote-18). Takie ograniczone i proporcjonalne opóźnienie należy oceniać z uwzględnieniem etapów wdrażania, które powinny zrealizować odpowiednie organy lub strony, na które reforma ma wpływ, aby umożliwić rozsądne stosowanie nowych środków regulacyjnych zgodnie z harmonogramem dotyczącym instrumentu;
	+ **wymogi dotyczące treści**: w przypadku minimalnego odchylenia od wymogu dotyczącego treści kamienia milowego/wartości docelowej, które nie zmienia charakteru działania i nie wpływa na postępy w realizacji celu reformy lub inwestycji w zakresie polityki, któremu odpowiada dany kamień milowy/dana wartość docelowa.

Komisja będzie nadal w sposób przejrzysty przedstawiać swoje ustalenia dotyczące osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych, publikując na swojej stronie internetowej wstępne oceny dotyczące wszystkich wniosków o płatność otrzymanych od państw członkowskich.

ZAŁĄCZNIK II – Metodyka stosowana przez Komisję w celu określenia zawieszenia płatności na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[[18]](#footnote-19)

1. **Zasady metodyki**
2. **Wartość jednostkowa na RRP**

**Podstawą obliczenia zawieszonej kwoty jest „wartość jednostkowa” kamienia milowego lub wartości docelowej**. Aby zapewnić wyraźny związek między wartością, jaką Unia przypisuje realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP), a zawieszoną kwotą, wartość jednostkową każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej oblicza się, dzieląc całkowitą wartość każdego RRP przez liczbę kamieni milowych i wartości docelowych (całkowita alokacja w ramach RRP/liczba kamieni milowych i wartości docelowych). *Np.: maksymalny wkład finansowy z RRP wynoszący 40 mld EUR / 175 kamieni milowych i wartości docelowych = wartość jednostkowa wynosząca 229 mln EUR na każdy kamień milowy lub każdą wartość docelową.* Wprzypadku państw członkowskich, które złożyły również wniosek o pożyczkę, będą obowiązywać dwie różne wartości jednostkowe: jedna dotycząca kamieni milowych i wartości docelowych przewidzianych w ramach części RRP dotyczącej bezzwrotnego wsparcia, a druga dotycząca kamieni milowych i wartości docelowych przewidzianych w części dotyczącej pożyczki.

1. **Współczynniki oraz dostosowania w górę i w dół**

**Aby należycie uwzględnić różnice między działaniami określonymi w RRP oraz między kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, Komisja obliczy „skorygowane wartości jednostkowe”**. W tym celu Komisja zastosuje współczynniki do wartości jednostkowej. Współczynniki te ustala się, oceniając znaczenie każdego nieosiągniętego kamienia milowego lub każdej nieosiągniętej wartości docelowej oraz poziom luki we wdrażaniu, którą reprezentują.

Po ustaleniu skorygowanych wartości jednostkowych w określonych poniżej przypadkach dokonane zostaną dostosowania w górę i w dół.

Ostateczna kwota, która ma zostać zawieszona w przypadku każdego nieosiągniętego kamienia milowego lub każdej nieosiągniętej wartości docelowej, będzie równa skorygowanej wartości jednostkowej z uwzględnieniem wszelkich dostosowań w górę i w dół („wartość zawieszenia”).

***Inwestycje***

*Współczynniki stosowane do wartości jednostkowej*

* 1. Współczynnik równy 2 stosuje się w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych **dużych inwestycji** (stanowiących ponad 10 % wartości bezzwrotnego wsparcia lub pożyczki) **o** **ograniczonej liczbie kamieni milowych i wartości docelowych** (nie więcej niż 5).
	2. Współczynnik równy 0,5 stosuje się w odniesieniu do:
		+ kamieni milowych i wartości docelowych **najmniejszych inwestycji** (stanowiących nie więcej niż 0,1 % wartości bezzwrotnego wsparcia lub pożyczki);
		+ **pośrednich kamieni milowych** (tj. NIE wartości docelowych), po których następują kolejne kamienie milowe lub wartości docelowe związane z tą samą inwestycją.
	3. W odniesieniu do wszystkich pozostałych kamieni milowych i wartości docelowych stosuje się współczynnik równy 1.

*Dostosowanie skorygowanej wartości jednostkowej*

1. **Proporcjonalne obniżki** skorygowanych wartości jednostkowych stosuje się w następujących przypadkach:
	* + w przypadku gdy nie osiągnięto w zadowalającym stopniu **wartości docelowej inwestycji**, ocenia się postępy w osiąganiu wartości docelowej. Kwotę, która ma zostać zawieszona, określa się proporcjonalnie do dystansu dzielącego od wartości docelowej. Takie podejście jest szczególnie istotne w przypadku wartości docelowych, które można oceniać ilościowo;
		+ w przypadku **kamieni milowych inwestycji** w zakresie, w jakim możliwa jest ocena części, którą osiągnięto.
2. **Dostosowania w górę** skorygowanych wartości jednostkowych **stosuje się, jeżeli inwestycja ma istotne znaczenie dla uzasadnienia któregokolwiek z ratingów stanowiących podstawę pozytywnej oceny RRP**.

***Reformy***

*Współczynniki stosowane do wartości jednostkowej*

* 1. Współczynnik równy 5 stosuje się w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych związanych z **wejściem w życie reformy lub ostatnim etapem wdrażania reformy nielegislacyjnej**.
	2. Współczynnik równy 0,5 stosuje się **w odniesieniu do wszelkich innych kamieni milowych i wartości docelowych,** takich jak kamienie milowe i wartości docelowe związane z etapami pośrednimi przed kamieniem milowym dotyczącym wejścia w życie danej reformy (np. publikacja sprawozdania) lub z etapami proceduralnymi *ex post* (np. ocena reformy).

*Dostosowanie skorygowanej wartości jednostkowej*

1. **Dostosowania w górę** skorygowanych wartości jednostkowych stosuje się, jeżeli:
	* + Komisja uznaje realizację reformy za **szczególnie istotną, aby uzasadnić rating dotyczący sprostania wszystkim wyzwaniom lub ich znacznej części, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów**,wtym w zakresie ich aspektów fiskalnych, oraz w stosownych przypadkach w zaleceniach przedstawionych na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, skierowanych do danego państwa członkowskiego, lub wyzwaniom wskazanym w innych stosownych dokumentach formalnie przyjętych przez Komisję w ramach europejskiego semestru.
2. **Dostosowania w dół** skorygowanych wartości jednostkowych stosuje się w następujących przypadkach:
	* + **reforma ma mniejsze znaczenie dla uzasadnienia któregokolwiek z ratingów stanowiących podstawę pozytywnej oceny RRP**;
		+ w przypadku kamieni milowych reformy **obejmujących co najmniej jeden cel lub wymiar w zakresie polityki** proporcjonalne dostosowanie zostanie zastosowane, jeśli cel kamienia milowego w zakresie polityki jest częściowo spełniony lub jeśli niektóre z celów/wymiarów kamienia milowego są spełnione, a inne nie. Przy rozważaniu takiego dostosowania w dół oceniany będzie znaczący postęp w realizacji ogólnego celu reformy.

***Działania związane z audytem i kontrolą***

Aby zapewnić skuteczne wykorzystanie środków z RRF i chronić interesy finansowe Unii, nieosiągnięcie kamieni milowych lub wartości docelowych związanych z systemem audytu i kontroli w państwie członkowskim, które były niezbędne do zapewnienia zgodności z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF, prowadzi do zawieszenia wypłaty pełnej transzy i wszystkich przyszłych transz.

1. **Uwagi końcowe**

Zakres zawieszenia nie może być większy niż pełna kwota transzy, z wyjątkiem przypadku nieosiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemem kontroli w państwie członkowskim. Komisja może dokonać przeglądu i zmiany tej metodyki, gdy zdobędzie większe doświadczenie w jej stosowaniu.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF działania, które nie są zgodne z zasadą „nie czyń poważnych szkód”, nie kwalifikują się do finansowania w ramach instrumentu. Ponadto kamienie milowe i wartości docelowe w ramach działań, w przypadku których stwierdzono naruszenie wymogów dotyczących stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód”, nie zostaną uznane za osiągnięte w zadowalającym stopniu, a metodyka ta będzie miała zastosowanie do określenia kwoty, która ma zostać zawieszona.

1. Rozporządzenie (UE) 2021/241. [↑](#footnote-ref-2)
2. Wykaz przykładów obejmuje reformy i inwestycje, w przypadku których powiązane kamienie milowe i wartości docelowe zostały już ocenione przez Komisję jako osiągnięte w sposób zadowalający po wydaniu pozytywnej opinii przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Kwoty pieniężne przeznaczone na każdą inwestycję odnoszą się do szacunków kosztów *ex ante* w momencie zatwierdzania każdego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności. [↑](#footnote-ref-3)
3. Państwa członkowskie mogą wnioskować o płatności zaliczkowe do maksymalnej wysokości 20 % (wypłacane w dwóch transzach) dodatkowego finansowania potrzebnego w celu sfinansowania działań określonych w krajowych rozdziałach dotyczących REPowerEU, w zależności od dostępnych zasobów. Dodatkowe finansowanie kwalifikujące się do płatności zaliczkowych może obejmować dodatkowe dotacje z systemu handlu uprawnieniami do emisji, przesunięcia z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, przesunięcia z funduszy polityki spójności, zwiększoną alokację po aktualizacji w czerwcu 2022 r. oraz pożyczki, w zakresie, w jakim źródła te służą do finansowania działań w ramach REPowerEU. Aby zapewnić kwalifikowanie się do płatności zaliczkowych, decyzję wykonawczą Rady zatwierdzającą odpowiedni zmieniony plan należy przyjąć przed końcem 2023 r. [↑](#footnote-ref-4)
4. Dane na podstawie prognozy Komisji z zimy 2023 r. [↑](#footnote-ref-5)
5. Dane na podstawie prognozy Komisji z jesieni 2022 r. [↑](#footnote-ref-6)
6. Zob. P. Pfeiffer, J. Varga i J. in ’t Veld (2021), „Quantifying Spillovers of NGEU investment” [„Przedstawienie efektów mnożnikowych inwestycji NGEU w ujęciu ilościowym”], European Economy Discussion Papers, nr 144 oraz Afman i in. (2021), „An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility” [„Przegląd ekonomiki Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”], sprawozdanie kwartalne dotyczące strefy euro (QREA), t. 20, nr 3, s. 7–16. W obydwu tych badaniach zwrócono również uwagę na wrażliwość wyników na kluczowe założenia. [↑](#footnote-ref-7)
7. Kwota ta obejmuje pożyczki zaciągane na potrzeby innych programów, takich jak SURE i pomoc makrofinansowa. [↑](#footnote-ref-8)
8. [Sprawozdanie z alokacji obligacji ekologicznych NextGenerationEU, 16 grudnia 2022 r., SWD(2022) 442 final (europa.eu)](https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/SWD_2022_442_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V4_P1_2417689.PDF) [↑](#footnote-ref-9)
9. COM(2023) 62 final. [↑](#footnote-ref-10)
10. [Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU, 1 lutego 2023 r.](https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf) [↑](#footnote-ref-11)
11. Państwa członkowskie muszą zatem przygotowywać dokładne prognozy i informować Komisję o wszelkich odstępstwach od harmonogramu spodziewanych wniosków o płatność. [↑](#footnote-ref-12)
12. [Plany odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu)](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/recovery-and-resilience-plans_en) [↑](#footnote-ref-13)
13. [Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (europa.eu)](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en) [↑](#footnote-ref-14)
14. [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (europa.eu)](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pl#the-recovery-and-resilience-facility) [↑](#footnote-ref-15)
15. Po przedłożeniu Komisji przez państwo członkowskie wniosku o płatność Komisja ma dwa miesiące na ocenę osiągnięcia w zadowalającym stopniu odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. Na zakończenie oceny Komisja przekazuje swoją **wstępną pozytywną ocenę** Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu. W ciągu czterech tygodni Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinię na temat tych ustaleń, po czym Komisja przyjmuje decyzję wykonawczą upoważniającą do wypłaty środków. [↑](#footnote-ref-16)
16. [Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (europa.eu)](https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowereu_en) [↑](#footnote-ref-17)
17. Pozostaje to bez uszczerbku dla przepisów niezbędnych do zapewnienia zgodności z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF, których ze względu na ich charakter (konieczność zapewnienia zgodności z rozporządzeniem w sprawie RRF) nie można uznać za podstawę ograniczonego lub proporcjonalnego opóźnienia. [↑](#footnote-ref-18)
18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. [↑](#footnote-ref-19)