



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 9 czerwca 2022 r.
(OR. en)

10064/22

FIN 648

PISMO PRZEWODNIE

| | |
|------------------|--|
| Od: | Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ) |
| Data otrzymania: | 8 czerwca 2022 r. |
| Do: | Sekretariat Generalny Rady |

| | |
|---------------|---|
| Nr dok. Kom.: | COM(2022) 401 final |
| Dotyczy: | Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE - rok budżetowy 2021 |

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 401 final.

Zał.: COM(2022) 401 final



Strasburg, dnia 7.6.2022 r.
COM(2022) 401 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU
OBRACHUNKOWEGO**

**Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE - rok budżetowy
2021**



Annual Management and Performance Report for the EU Budget

Volume I

FINANCIAL YEAR

2021

[#EUBUDGET](#)

INTEGRATED FINANCIAL AND
ACCOUNTABILITY REPORTING 2021

Budget

Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikające z ponownego wykorzystania niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022.

© Unia Europejska, 2022.



Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji Europejskiej reguluje decyzja Komisji 2011/833/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie ponownego wykorzystywania dokumentów Komisji (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39). O ile nie zaznaczono inaczej, ponowne wykorzystanie tego dokumentu jest dozwolone na podstawie uznania autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0) Licencja Publiczna Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie tego dokumentu jest dozwolone pod warunkiem podania autora i wskazania wszelkich zmian.

Każde wykorzystanie lub powielenie elementów, które nie stanowią własności Unii Europejskiej, może wymagać uzyskania zgody bezpośrednio od uprawnionych.

Wszystkie zdjęcia © Unia Europejska, o ile nie wskazano inaczej.

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – Tom I – Rok budżetowy 2021

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Druk | ISBN 978-92-76-49919-0 | ISSN 2599-7084 | doi:10.2761/022851 | KV-AQ-22-001-EN-C |
| PDF | ISBN 978-92-76-49892-6 | ISSN 2599-7092 | doi:10.2761/093153 | KV-AQ-22-001-EN-N |

Również inne dostępne dokumenty:

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – Tom II – Załączniki – Rok budżetowy 2021

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Druk | ISBN 978-92-76-51013-0 | ISSN 2599-7084 | doi:10.2761/733952 | KV-AQ-22-002-EN-C |
| PDF | ISBN 978-92-76-51012-3 | ISSN 2599-7092 | doi:10.2761/285345 | KV-AQ-22-002-EN-N |

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – Tom III – Załączniki techniczne – Rok budżetowy 2021

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Druk | ISBN 978-92-76-51105-2 | ISSN 2599-7084 | doi:10.2761/762638 | KV-AQ-22-003-EN-C |
| PDF | ISBN 978-92-76-51104-5 | ISSN 2599-7092 | doi:10.2761/064137 | KV-AQ-22-003-EN-N |

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE

Tom I

Rok budżetowy

2021

#EUBUDGET

ZINTEGROWANA SPRAWOZDAWCZOŚĆ
FINANSOWA I SPRAWOZDAWCZOŚĆ W
ZAKRESIE ROZLICZALNOŚCI 2021

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – rok budżetowy 2021 wraz z załącznikami do niego stanowi główny wkład Komisji w roczną procedurę udzielania absolutorium⁽¹⁾, w ramach której Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej kontrolują wykonanie budżetu UE. Stanowi ono realizację zobowiązań Komisji wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽²⁾ i rozporządzenia finansowego⁽³⁾. Wykonanie budżetu UE jest wspólną odpowiedzialnością. Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi oraz z innymi partnerami i organizacjami.

Niniejsze sprawozdanie składa się z trzech tomów, które opisano poniżej.

- W tomie I omówiono najważniejsze fakty i osiągnięcia w zakresie zarządzania budżetem dotyczące 2021 r.
- W tomie II przedstawiono bardziej całościowy obraz wykonania budżetu UE. W załączniku 1 przedstawiono przegląd wykonania budżetu UE w 2021 r. W załączniku 2 – przedstawiono ogólny przegląd kontroli wewnętrznej i zarządzania finansami. Załącznik 3 dotyczy aspektów związanych z wykonaniem i zgodnością w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- Tom III zawiera załączniki techniczne będące uzupełnieniem sprawozdania. Zawiera on załącznik 4, ze szczegółowymi informacjami na temat wyników poszczególnych programów zawarte w „Przeglądzie wyników programów”.

Niniejsze sprawozdanie wchodzi w skład szerszego zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności Komisji⁽⁴⁾, który obejmuje również skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe⁽⁵⁾, długoterminową prognozę przyszłych wpływów i wydatków obejmującą kolejne pięć lat⁽⁶⁾, sprawozdanie dotyczące audytu wewnętrznego⁽⁷⁾ oraz sprawozdanie z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium⁽⁸⁾.

(1) Roczna procedura udzielania absolutorium jest procedurą, w ramach której Parlament Europejski i Rada zatwierdzają ostatecznie wykonanie budżetu za dany rok i rozliczają Komisję w sferze politycznej za wykonanie budżetu UE (https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/parliaments-approval_en).

(2) Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(3) Art. 247 ust. 1 lit. b) i art. 247 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego.

(4) Art. 247 rozporządzenia finansowego.

(5) Art. 246 rozporządzenia finansowego.

(6) Art. 247 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego.

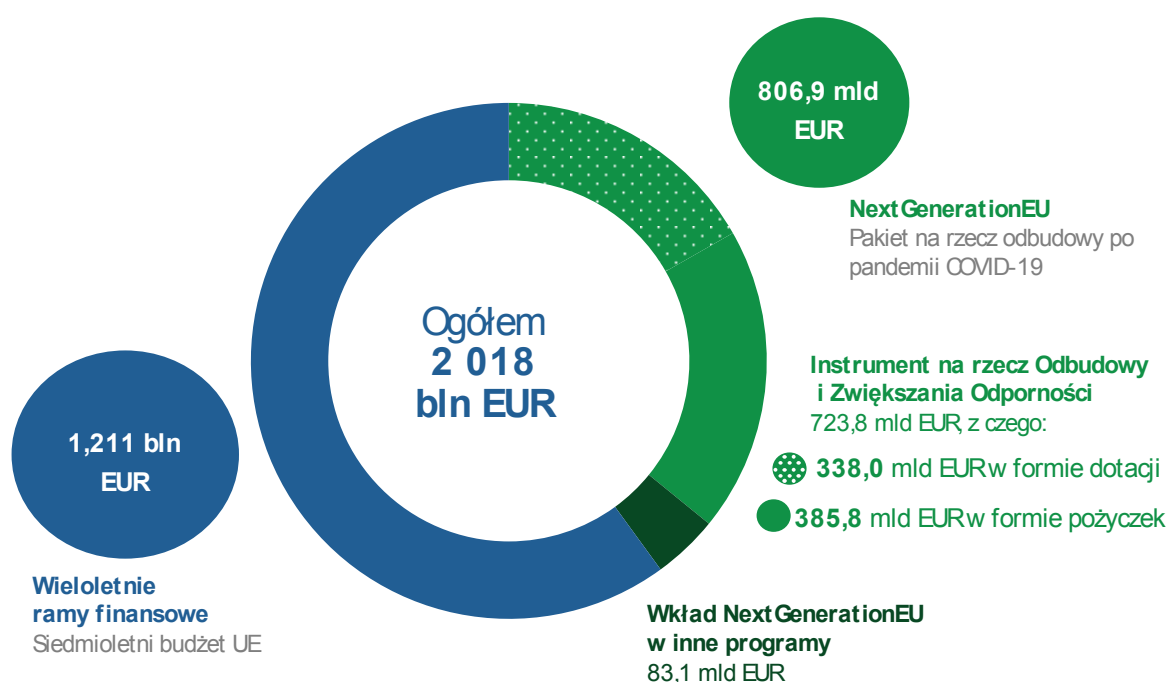
(7) Art. 118 ust. 8 rozporządzenia finansowego.

(8) Art. 261 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

Sprostanie wyzwaniu: UE inwestuje w bardziej ekologiczną, cyfrową i odporną przyszłość

W 2021 r. UE wysłała sygnał solidarności i siły, przeciwdziałając bezprecedensowemu kryzysowi. Solidarność miała kluczowe znaczenie dla zwalczania pandemii COVID-19 i złagodzenia jej skutków gospodarczych i społecznych. W wyniku wspólnych zamówień na szczepionki oraz dzięki innowacyjnemu wykorzystaniu budżetu UE za pośrednictwem instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych udało się nam doprowadzić do największego i najszybszego rozprowadzenia szczepionki w historii UE. Z budżetu UE sfinansowano również infrastrukturę służącą do wydawania i weryfikacji cyfrowych zaświadczeń COVID-19, która ustanowiła standard znacznie wykraczający poza granice UE. UE wspierała obywateli i przedsiębiorstwa w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu. Jednocześnie UE zareagowała na ogólnoświatowe wyzwania.

UE zdołała nie tylko przetrwać kryzys, ale także wykorzystać szanse, które z niego wynikły. Budżet UE umożliwia przygotowanie Europy na przyszłość w przewidywaniu jej reakcji na kluczowe wyzwania związane z działaniami w dziedzinie klimatu i cyfryzacją. Z budżetu inwestuje się środki w bardziej zrównoważoną i odporną przyszłość dla UE i jej państw członkowskich. Specjalne narzędzie służące odbudowie gospodarki NextGenerationEU wraz z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027 mają kluczowe znaczenie dla wspólnych działań UE. Dzięki pakietowi stymulacyjnemu o rekordowej wartości ponad 2 bln EUR gospodarka UE zaczęła się ponownie ożywiać w 2021 r. – szybciej, niż się spodziewano.



Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027 oraz NextGenerationEU. Wszystkie kwoty podano w mld EUR, w cenach bieżących.

Źródło: Komisja Europejska.

NextGenerationEU działa dzięki zindywidualizowanemu podejściu zorientowanemu na wyniki. Dzięki bezprecedensowej kwocie w wysokości sięgającej 807 mld ⁽⁹⁾ EUR, NextGenerationEU umożliwiło radykalne zwiększenie zdolności budżetu UE. Jego kluczowy program, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jest wyjątkowym i innowacyjnym narzędziem finansowania inwestycji i reform. Państwa członkowskie przedkładają swoje plany odbudowy i zwiększania odporności, które obejmują reformy i inwestycje odpowiadające sześciu szerszym rozumianym obszarom polityki wchodzącym w zakres instrumentu, zaleceniom dla poszczególnych krajów przyjętym przez Radę w kontekście europejskiego semestru oraz celom ekologicznym i cyfrowym. Finansowanie w ramach instrumentu zależy od pomyślnej realizacji inwestycji i reform ujętych w planach, zgodnie z założeniami nowego długoterminowego budżetu (zob. ramka poniżej). Do końca roku przyjęto dwadzieścia dwa krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności.

Długoterminowy budżet i NextGenerationEU: budżet UE koncentruje się na osiągnięciu celów

Wyniki i rezultaty stanowią kluczowy element nowego długoterminowego budżetu i NextGenerationEU. Nowe programy opracowano z myślą o osiągnięciu wymiernych wyników w praktyce. W przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności płatności są wyraźnie powiązane z osiągnięciem kamieni milowych i wartości docelowych przez państwa członkowskie. Ponadto każdy program UE zawiera jasne i ambitne cele oraz powiązane z nimi wskaźniki, które pomagają zapewnić osiągnięcie tych celów. W czerwcu 2021 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie nowych ram wykonania ⁽¹⁰⁾.

Nowy długoterminowy budżet stanowił również okazję do dokonania przeglądu efektywności wykonania budżetu UE. Programy muszą zapewniać bardziej zintegrowane podejście do wyzwań politycznych, np. Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”, który łączy w sobie większość dawnych programów działań zewnętrznych UE w ramach budżetu UE. Innym przykładem jest zmiana struktury agencji wykonawczych, w którym to przypadku Komisja utworzyła nowe agencje do celów pełnego dostosowania ich portfela do priorytetów strategicznych Komisji oraz wykorzystania synergii między programami i politykami (np. nowa Europejska Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Cyfryzacji).

UE zapewniła płynność finansową państwom członkowskim, wykorzystując wszystkie dostępne zasoby budżetowe. W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie otrzymały 64 mld EUR w 2021 r. – głównie w formie płatności zaliczkowych na krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności dla tych państw członkowskich, które mają zatwierdzone plany ⁽¹¹⁾. W 2021 r. nastąpiło przyspieszenie realizacji polityki spójności, a państwom członkowskim wypłacono rekordową kwotę 69 mld EUR. Stało się tak również dzięki szybkiej reakcji na kryzys COVID-19. Ustanowione w 2020 r. inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa umożliwiły w pełni elastyczne uruchomienie wszelkich pozostałych środków finansowe w ramach programów polityki spójności na lata 2014–2020. Na sektor zdrowia i działania mające na celu zaradzenie skutkom kryzysu przeznaczono 23 mld EUR. Ponadto dzięki dodatkowemu finansowaniu z NextGenerationEU w ramach REACT-EU wypłacono dodatkowe 7 mld EUR, w związku z czym w 2021 r. państwa członkowskie otrzymały łącznie 140 mld EUR zapewniających ich płynność.

Poza płynnością finansową budżet UE jest instrumentem europejskiej solidarności. Oprócz pandemii COVID-19 wiele państw członkowskich ucierpiało z powodu klęsk żywiołowych, takich jak pożary lasów wywołane suszą i gwałtowne powodzie. W ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności UE przekazała kwotę w wysokości 332 mln EUR w celu zapewnienia natychmiastowej

⁽⁹⁾ 807 mld EUR w cenach bieżących, 750 mld EUR w cenach z 2018 r.

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/communication-eu-budget-performance-framework-2021-2027_en

⁽¹¹⁾ Szczegółowe informacje znajdują się w załączniku 3

pomocy dla dotkniętych klęską państw członkowskich. W 2021 r. mechanizm ten uruchamiano 114 razy. W 2022 r. wojna w Ukrainie już spowodowała konieczność uruchomienia najszerzej zakrojonej operacji w sytuacji nadzwyczajnej od czasu utworzenia tego mechanizmu.

Działania służące odbudowie mają na celu budowanie bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości. UE zwiększyła swoje ambicje w zakresie finansowania działań związanych z klimatem do 30 % całkowitego budżetu UE, w tym NextGenerationEU, co odzwierciedla również globalne zobowiązania UE, w tym porozumienie paryskie i cele zrównoważonego rozwoju. W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności co najmniej 37 % finansowania zostanie przeznaczone na inwestycje i reformy mające na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu, a co najmniej 20 % na wspieranie transformacji cyfrowej. Wiele z krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności przyjętych do końca 2021 r. przekracza te minimalne wymogi, co świadczy o wspólnym zaangażowaniu całej UE w dwojaką transformację – ekologiczną i cyfrową. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie przeznaczyły około 40 % finansowania na przeciwdziałanie zmianie klimatu i około 26 % na wspieranie transformacji cyfrowej. Zastąpienie energii z paliw kopalnych i transformacja cyfrowa mają kluczowe znaczenie – nie tylko by wyjść z pandemii silniejszym, ale również aby poszerzyć naszą otwartą strategiczną autonomię i przezwyciężyć skutki wojny Rosji z Ukrainą. Kluczowe priorytety przedstawiono w ramce poniżej.

Dwojaka transformacja w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: kluczowe priorytety w zakresie transformacji klimatycznej i cyfrowej

- Jeśli chodzi o łagodzenie zmiany klimatu i przeciwdziałanie jej, mniej więcej trzy czwarte finansowania koncentruje się na transformacji energetycznej i stworzeniu zrównoważonego transportu. Aby osiągnąć neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r., należy skupić się zarówno na zwiększeniu dostaw energii z czystych źródeł, jak i na ogólnym zmniejszeniu zapotrzebowania na energię. Obszary inwestycji obejmują zwiększanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz wiele projektów dotyczących efektywności energetycznej, np. poprzez poprawę jakości budynków i izolacji.
- Aby przyczynić się do transformacji cyfrowej i sprostać wyzwaniom z nią związanym, reformy i inwestycje w tym obszarze są ukierunkowane na tworzenie cyfrowych usług publicznych (37 %), zwiększanie poziomu cyfryzacji przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP (20 %), oraz rozwijanie umiejętności cyfrowych niezbędnych w celu dokonania tych zmian (17 %) (12). Zgodnie z komunikatem dotyczącym cyfrowej dekady (13), w którym podkreślono znaczenie cyfrowych usług publicznych, działania obejmują rozwiązania z zakresu administracji elektronicznej służące modernizacji i usprawnieniu procesów administracji publicznej, np. poprzez integrację rozwiązań z zakresu identyfikacji elektronicznej w procesach rządowych oraz zapewnienie interoperacyjności różnych publicznych platform cyfrowych.

Po raz pierwszy kluczowe nadrzędne cele polityki UE – takie jak przeciwdziałanie zmianie klimatu – zostały w pełni uwzględnione w programach budżetowych UE. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE Komisja przedstawiła metodyki monitorowania wkładów z budżetu UE na realizację trzech wspomnianych celów politycznych.

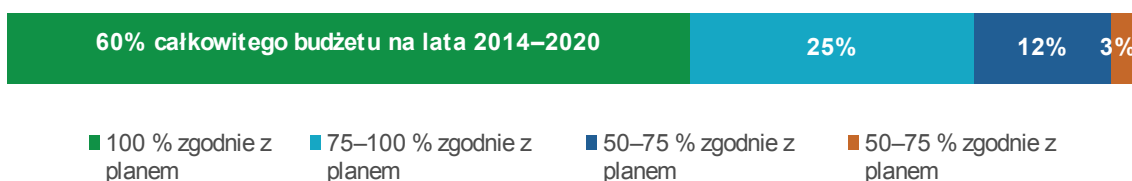
(12) Liczby odpowiadają obliczeniom opartym na metodach określonych w załącznikach VI i VII do rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

(13) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

- Walka ze zmianą klimatu, gdzie uaktualniona metodyka monitorowania opiera się na klasyfikacji interwencji w oparciu o rezultaty. Zapisano ją w sposób spójny we wszystkich kluczowych aktach podstawowych.
- Powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i odwrócenie tej tendencji, gdzie metodyka monitorowania została w dużej mierze uaktualniona w podobny sposób.
- Wspieranie równości płci, w którym to przypadku stosuje się pilotażową metodykę, która odzwierciedla fakt, że większość budżetu UE może potencjalnie pozytywnie przyczynić się do wspierania równości płci.

UE reaguje na różne ogólnoświatowe wyzwania, wykorzystując budżet UE w sposób skuteczny i elastyczny. Aby zaradzić strukturalnej luce inwestycyjnej w skali globalnej, UE wystąpiła z inicjatywą Global Gateway. W ramach tej inicjatywy instytucje Unii i państwa członkowskie zmobilizują 300 mld EUR w ramach podejścia „Drużyna Europy”, wspierając inwestycje w infrastrukturę cyfrową, energetyczną i transportową oraz wzmacniając systemy opieki zdrowotnej, edukacji i badań naukowych. Jeśli chodzi o bardziej pilne potrzeby, na pierwszy plan wysunęło się dostarczanie szczepionek przeciwko COVID-19 do państw trzecich oraz wspieranie rozwiązań kryzysu uchodźczego wywołanego wydarzeniami w Afganistanie i Syrii. Jesienią 2021 r. osiągnięto główny kamień milowy – porozumienie w sprawie budżetu towarzyszące pakietowi na rzecz uchodźców z Syrii. Jednocześnie już w 2021 r. zaczęły narastać napięcia na wschodnich granicach UE, gdzie ruchy migracyjne były wykorzystywane do wywierania nacisków politycznych na UE. Z punktu widzenia budżetu te różne wyzwania wymagały aktywnej zmiany priorytetów i wzmoczonego stosowania istniejącej elastyczności. Na wymiar zewnętrzny przeznaczono 0,9 mld EUR, co stanowiło największą część z 2 mld EUR środków na zasilenie budżetu wykorzystanych w 2021 r.

W chwili przejścia między długoterminowymi budżetami programy UE w ramach budżetu na lata 2014–2020 są nadal realizowane i przynoszą efekty dla dobra obywateli UE. Budżet UE jest przede wszystkim budżetem inwestycyjnym, którego głównym celem jest zapewnienie długoterminowych korzyści dla UE. W ramach wielu programów poczyniono dalsze postępy w realizacji swoich celów. Na poniższym wykresie pokazano, że w przypadku programów, na które przeznaczona jest 85 % budżetu UE, zdecydowana większość wskaźników wykonania jest zgodna z planem. Załączniki 1 i 4 do niniejszego sprawozdania zawierają bardziej szczegółowe informacje na temat poszczególnych programów i ich realizacji.



Podział budżetu na lata 2014–2020 według postępów w realizacji podstawowych programów. Na wykresie przedstawiono postępy mierzone odsetkiem wskaźników wybranych do przeglądu wyników programu, które osiągnęły swoje cele lub są na dobrej drodze do ich osiągnięcia. Na przykład wynika z niego, że w przypadku programów, na które przeznaczona jest 60 % budżetu na lata 2014–2020 wszystkie wskaźniki osiągnęły cele lub są na dobrej drodze do ich osiągnięcia.

Źródło: Komisja Europejska.

Zaawansowana zdolność pożyczkowa umożliwiła NextGenerationEU osiągnięcie celów

Aby sfinansować NextGenerationEU, Komisja w rekordowym czasie utworzyła skuteczny program emisji obligacji. Komisja formalnie rozpoczęła prace dopiero na początku 2021 r., a pierwsze obligacje wyemitowała 15 czerwca 2021 r., co spotkało się z wielkim uznaniem i rekordowym popytem. Do końca 2021 r. Komisja pozyskała prawie 93,5 mld EUR w ramach długoterminowego finansowania uzupełnionego krótkoterminowymi eurobonami na sfinansowanie pierwszych planowanych wypłat na rzecz państw członkowskich w ramach NextGenerationEU. Te nowe obligacje unijne zostały bardzo dobrze przyjęte przez rynki, częściowo dzięki temu, że odgrywają rolę bezpiecznych aktywów denominowanych w euro, czego rynek domagał się od pewnego czasu. Koszty finansowania zewnętrznego w 2021 r. w przypadku pożyczek 10-letnich były w większości przypadków ujemne i znacznie poniżej średniej kosztów finansowania zewnętrznego przez poszczególne państwa członkowskie.

NextGenerationEU również odzwierciedla nasze cele polityczne w zakresie strategii finansowania, ponieważ zamierzamy wyemitować do 250 mld EUR w formie obligacji ekologicznych. We wrześniu 2021 r. Komisja opublikowała projekt dotyczący programu obligacji ekologicznych – arkusz informacyjny europejskiej zielonej obligacji NextGenerationEU⁽¹⁴⁾. W arkuszu tym przedstawiono ustalenia i warunki dotyczące obligacji ekologicznych zgodnie z najlepszymi praktykami rynkowymi. Został on certyfikowany przez zewnętrznych ekspertów, co daje potencjalnym inwestorom pewność, że wpływy z emisji unijnych obligacji ekologicznych zostaną przeznaczone na finansowanie uzasadnionych zielonych inwestycji i reform.

Pierwsza emisja obligacji ekologicznych w ramach NextGenerationEU okazała się sukcesem pod wieloma względami. Pierwsza emisja w UE, w ramach której w październiku 2021 r. pozyskano 12 mld EUR, była jak dotąd największą emisją obligacji ekologicznych na świecie. O wysokim popycie rynkowym na tego typu aktywa świadczy emisja z 11-krotną nadwyżką zapisów. Obligacje ekologicznie przyczyniają się również do przyspieszenia pozytywnego sprzężenia zwrotnego, jakim jest zapewnienie finansowania dla zrównoważonych inwestycji. Po pierwszej emisji Komisja pozyskała kolejne 2,5 mld EUR w ramach unijnego programu obligacji ekologicznych w 2021 r. oraz 6 mld EUR do końca maja 2022 r. Oczekuje się, że w ciągu najbliższych kilku lat program ten uczyni z UE największego na świecie emitenta obligacji ekologicznych, co przyczyni się bardziej ogólnie do finansowania ekologicznego i zwiększy atrakcyjność euro dla inwestorów globalnych, a tym samym jego rolę na arenie międzynarodowej.

Pomimo trudnych warunków rynkowych w 2022 r. emisje obligacji UE nadal cieszyły się zainteresowaniem. W związku z niesprokowaną i nieuzasadnioną inwazją Rosji na Ukrainę oraz powszechną sytuacją gospodarczą rynek obligacji znalazł się ostatnio pod znaczną presją. Pomimo tych krytycznych warunków Komisja nie miała trudności z wprowadzeniem na rynek kolejnych obligacji, mimo że koszty finansowania zewnętrznego wzrosły wraz z ogólnie skomplikowanymi warunkami rynkowymi. Elastyczność zapewniona dzięki zróżnicowanej strategii finansowania Komisji umożliwi jej kontynuację programu finansowania w sposób racjonalny pod względem kosztów. Obligacje ekologiczne NextGenerationEU nadal cieszą się dużym zainteresowaniem i pozytywnymi

(14) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget_nextgenerationeu_green_bond_framework.pdf

informacjami zwrotnymi, między innymi dzięki publikacji wskaźników dotyczących obligacji ekologicznych ⁽¹⁵⁾.

Po trudnym 2021 r. presja na budżet UE wzrośnie jeszcze bardziej w 2022 r.

Późne przyjęcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 spowodowało poważne wyzwania w 2021 r. Współprawodawcy przyjęli akty prawne ustanawiające nową generację programów dopiero w 2021 r. Jednak dzięki intensywnym pracom przygotowawczym Komisja była w stanie uruchomić wiele programów bez zbędnej zwłoki, w szczególności programów zarządzanych bezpośrednio przez samą instytucję. W przypadku zarządzania dzielonego późne przyjęcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, określającego ramy regulacyjne dla programów zarządzanych wspólnie z państwami członkowskimi (takich jak fundusze polityki spójności), oznaczało, że realizacja nowych programów nie mogła rozpocząć się w 2021 r., mimo że przygotowania w terenie już się rozpoczęły. Chociaż budżet na 2021 r. został przeniesiony na przyszłe lata, Komisja prowadzi intensywne prace z państwami członkowskimi w celu jak najszybszego przyjęcia umów partnerskich i programów.

Skoncentrowanie polityki spójności na walce z COVID-19 pozwoliło UE szybko zareagować. Dodatkowa elastyczność wprowadzona w ramach funduszy spójności umożliwiła UE bardzo szybkie zapewnienie płynności finansowej państwom członkowskim dzięki znacznemu przyspieszeniu płatności. Przekierowanie funduszy spójności – choć niezbędne przy wspieraniu państw członkowskich w zaspokajaniu najpilniejszych potrzeb kryzysowych w sektorze zdrowia, zatrudnienia i biznesu, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw – oznaczało tymczasowe skierowanie wsparcia na inne cele niż niektóre długoterminowe priorytety inwestycyjne. W ramach REACT-EU, przygotowującego do transformacji zielonej i cyfrowej, stworzono możliwość zrekompensowania takiej krótkoterminowej zmiany priorytetów w finansowaniu spójności, umożliwiając wznowienie projektów, które wcześniej zostały wstrzymane ze względu na nagłe potrzeby.

Rok 2022 będzie kolejnym rokiem niepewności i wyzwań, w tym dla budżetu UE. Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. wyzwoiliła nową dynamikę, która ma poważne konsekwencje dla Ukrainy, a także dla UE, jej gospodarki i społeczeństwa. Równocześnie stoimy w obliczu szeregu innych wyzwań: pandemia jeszcze się nie skończyła, mogą pojawić się nowe warianty, w związku z czym niezbędne jest zachowanie ciągłej czujności. Inflacja osiągnęła poziomy nienotowane od dekad, ograniczając efektywne zdolności finansowe budżetu UE, który jest aktualizowany poprzez zastosowanie stałego deflatora wynoszącego 2 %, czyli znacznie poniżej rzeczywistego poziomu inflacji. Napięcia w łańcuchu dostaw przyczyniają się do wysokiej presji inflacyjnej i mają wpływ na otwartą strategiczną autonomię UE w obszarach takich jak układy scalone. Liczba klęsk żywiołowych wydaje się wzrastać.

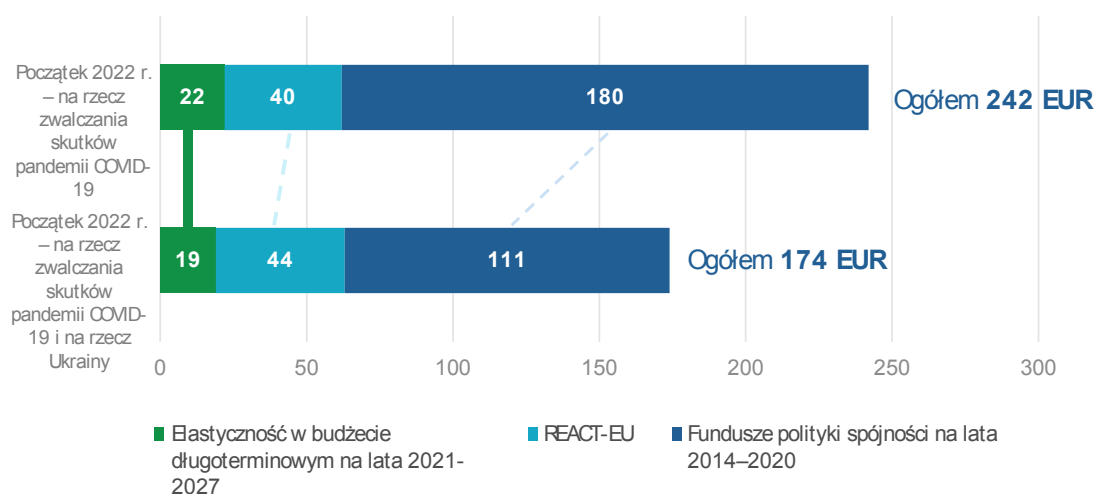
Spowoduje to dodatkową presję na budżet UE, a także na zarządzanie nim i jego wykonanie, co uwydatnia konieczność opracowania programu koncentrującego się na budowaniu odporności. Biorąc pod uwagę wysoki poziom niepewności co do rozwoju działań wojennych w Ukrainie, obecnie nie jest możliwe oszacowanie potrzebnych kwot finansowania w Ukrainie i w UE. Potrzeby te będą jednak znaczne. Na początku 2022 r. Komisja koncentrowała się na zapewnieniu

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

natychmiastowej pomocy Ukrainie i ludziom uciekającym z tego kraju. Do końca maja 2022 r. Komisja wypłaciła już cały budżet wynoszący 1,2 mld EUR ⁽¹⁶⁾ w ramach nowego nadzwyczajnego programu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy. Dalsze wsparcie zapewniono w ramach pakietu nadzwyczajnego o wartości ponad 550 mln EUR z budżetu UE, łączącego różne środki, takie jak pomoc nadzwyczajna i humanitarna oraz umowa dotycząca budowania państwowości i odporności. Ponadto z budżetu UE uruchamia się obecnie 800 mln EUR, do czego zobowiązano się w dniach 9 kwietnia i 5 maja. 18 maja 2022 r. Komisja zaproponowała przyznanie Ukrainie w 2022 r. nowej, nadzwyczajnej pomocy makrofinansowej w postaci pożyczek w wysokości 9 mld EUR.

Aby wesprzeć państwa członkowskie, współprawodawcy na wniosek Komisji zgodzili się na rozszerzenie zakresu elastyczności pozostałych funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, w tym REACT-EU, oraz funduszy w obszarze spraw wewnętrznych. Chociaż zapewnienie płynności i wsparcia było niezwykle istotne, również to rozwiązanie wymagało przekierowania interwencji finansowanych z programów spójności i spraw wewnętrznych na lata 2014–2020, co wiązało się ze wspomnianymi wyzwaniem operacyjnymi.

Chociaż wykorzystano znaczną część środków finansowych udostępnionych w ramach elastycznego zarządzania budżetem, pozostałe kwoty należy przeznaczyć na rozwiązanie dwóch poważnych kryzysów. Na poniższym wykresie pokazano, że na początku 2021 r. – nie uwzględniając Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – do dyspozycji było maksymalnie 242 mld EUR na sprostanie poszczególnym wyzwaniom, a mianowicie wewnętrznym skutkom COVID-19 w UE. Na początku 2022 r. dostępna była maksymalna kwota 174 mld EUR na działania związane zarówno z bieżącymi skutkami COVID-19, jak i z konsekwencjami rosyjskiej wojny napastniczej w Ukrainie. Kwoty te stanowią górny pułap, natomiast kwoty faktycznie dostępne są niższe. W ramach polityki spójności, w tym REACT-EU, obecnie dostępne kwoty, które nie wymagają realokacji z innych priorytetów i mogą być wykorzystane na zaradzenie skutkom gospodarczym pandemii COVID-19 lub wydatki na przyjęcie uchodźców z Ukrainy w ramach CARE – działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie, wynoszą 17 mld EUR, więc jakkolwiek wkład wykraczający poza kwotę 17 mld EUR wymagałby realokacji z innych priorytetów polityki. Ponadto elastyczność budżetu długoterminowego obejmuje kwoty przeznaczone na okres 7 lat, które nie są w związku z tym dostępne w skali jednego roku.



(16) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3183

Środki dostępne dzięki specjalnym mechanizmom elastyczności i elastycznemu wykorzystaniu finansowania z Funduszu Spójności. Wszystkie kwoty podano w mld EUR.

Źródło: Komisja Europejska.

Roczne marginesy i elastyczność w długoterminowym budżecie UE są niewielkie

w porównaniu z budżetem rocznym. Łącznie marginesy i instrumenty elastyczności w ramach nowego budżetu długoterminowego w całym okresie siedmiu lat wynoszą sięgają maksymalnie 22 mld EUR, czyli około 3 mld EUR rocznie. Porównanie tej liczby z rocznym budżetem wynoszącym około 170–180 mld EUR, daje elastyczność wynoszącą mniej niż 2 %. Komisja była w stanie zmobilizować znaczne kwoty płynności w 2021 r. głównie dzięki uelastycznieniu istniejących funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 oraz dzięki NextGenerationEU. Po ich wykorzystaniu opcje te nie są już dostępne, co znacznie ogranicza margines swobody w budżecie UE. Poleganie na realokacji środków z istniejących programów na dużą skalę wymagałoby dokonania wyborów politycznych, ponieważ wpłynęłoby to na długoterminową zdolność budżetu UE do realizacji priorytetów politycznych określonych w celach poszczególnych programów.

Ponadto rosyjska agresja na Ukrainę powoduje wyzwania, w odniesieniu do których nie

istnieją jeszcze żadne długoterminowe rozwiązania budżetowe. Całe dotychczasowe wsparcie koncentrowało się na zaspokojeniu najpilniejszych potrzeb wynikających z przybycia do UE dużej liczby uchodźców z Ukrainy oraz na zapewnieniu Ukrainie i sąsiednim państwom pomocy humanitarnej i innego rodzaju wsparcia. Wojna w Ukrainę będzie jednak miała znaczący wpływ, wykraczający daleko poza bezpośrednią sytuację humanitarną i bezpieczeństwo. Ukraina będzie musiała polegać na wsparciu międzynarodowym w czasie wojny oraz podczas późniejszej odbudowy kraju, co będzie wymagało ogromnego wysiłku związanego z dużymi potrzebami finansowymi zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. Nowe wyzwania, takie jak wysoka inflacja, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe oraz wystąpienie efektu domina, również wymagają rozwiązań budżetowych na szczeblu unijnym. Te nieprzewidziane potrzeby powstałe w wyniku wojny w Europie znacznie przekraczają środki dostępne w obecnych wieloletnich ramach finansowych i NextGenerationEU. Konieczne będzie zatem określenie nowych źródeł finansowania.

W dniu 18 maja 2022 r. Komisja przedstawiła REPowerEU – plan szybkiego uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych. W ramach REPowerEU ⁽¹⁷⁾ zaproponowano dodatkowy zestaw działań mających na celu oszczędzanie energii, produkcję czystej energii i dywersyfikację naszych dostaw energii, aby stworzyć bardziej odporny system energetyczny i prawdziwą unię energetyczną. Komisja zaproponowała, aby REPowerEU został wdrożony za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz zaproponowała szereg źródeł finansowania, aby wzmocnić finansowanie instrumentu w tym celu, w tym przesunięcie środków z istniejących programów oraz stworzenie nowych, dodatkowych zasobów.

Wdrożono skuteczne narzędzia zapewniające należyte zarządzanie finansami

W celu jak najlepszego wykorzystania pieniędzy podatników należy zapewnić, aby środki docierały do zamierzonych beneficjentów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Aby osiągnąć

(17) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl

ten cel, Komisja korzysta z szeregu narzędzi, które, jak okazało się na przestrzeni lat, spełniają swoje zadanie.

System zarządzania i łańcuch rozliczalności stosowany przez Komisję dopasowano do jej niepowtarzalnej struktury i roli. Kolegium komisarzy ponosi odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE. Kolegium przekazuje bieżące zarządzanie operacyjne 51 delegowanym urzędnikom zatwierdzającym⁽¹⁸⁾, którzy zarządzają podległymi im departamentami i kierują nimi oraz są odpowiedzialni za część budżetu UE realizowaną w ich departamentach. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności zawierają poświadczenie wiarygodności dotyczące wykorzystania przydzielonych im zasobów, które w przypadku stwierdzenia uchybień mogą zostać opatrzone zastrzeżeniami.

Ramy kontroli wewnętrznej Komisji stanowią istotne zabezpieczenie jej działań. Jest to tym bardziej istotne w kontekście pandemii i związanych z nią środków reagowania. W 2021 r. Komisja nadal ściśle monitorowała zagrożenia wynikające z pandemii i ich skuteczne ograniczanie. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wciąż pełni ważną rolę w zapobieganiu potencjalnemu sprzeniewierzeniu środków unijnych.

W 2021 r. odpowiednie departamenty położyły szczególny nacisk na dostosowanie swoich systemów kontroli wewnętrznej do potrzeb NextGenerationEU, czy to poprzez ustanowienie polityki wysokiego szczebla w zakresie ryzyka i zgodności w odniesieniu do działalności związanej z zaciąganiem i udzielaniem pożyczek, czy też poprzez opracowanie konkretnych strategii audytu i kontroli w odniesieniu do wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W ramach kontroli wewnętrznej Komisja opiera się na wieloletnich i zróżnicowanych pod względem ryzyka strategiach kontroli, aby zapobiegać błędom i uchybieniom w systemach kontroli, wykrywać je i korygować. Programy wydatków UE są z założenia wieloletnie, podobnie jak powiązane z nimi strategie kontroli. Oznacza to, że do wykrycia i skorygowania błędów może dojść w każdej chwili – aż do momentu zamknięcia na koniec cyklu życia programu. Ponadto strategie kontroli są dostosowywane do poszczególnych trybów zarządzania, zaangażowanych podmiotów, obszarów polityki lub metod finansowania oraz związanego z nimi ryzyka. Wspomniane zróżnicowanie strategii kontroli jest konieczne, aby zapewnić ich opłacalność, tj. osiągnięcie odpowiedniej równowagi między niskim poziomem błędów (skutecznością), szybkimi płatnościami (wydajnością) i racjonalnymi kosztami (oszczędnością).

Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają setki tysięcy kontroli każdego roku. Komisja buduje swoją wiarygodność na zasadzie podejścia oddolnego i na poziomie szczegółowym, tj. według programów lub innych odpowiednich segmentów wydatków. Dzięki temu Komisja będzie mogła wykryć niedociągnięcia i błędy, określić podstawowe przyczyny błędów systemowych, podjąć ukierunkowane działania naprawcze oraz zapewnić, aby wyciągnięte wnioski zostały uwzględnione przy opracowywaniu przyszłych programów finansowych.

⁽¹⁸⁾ Termin „delegowani urzędnicy zatwierdzający” odnosi się do dyrektorów generalnych departamentów Komisji, szefów agencji wykonawczych, biur, służb, grup zadaniowych itp. Art. 74 ust. 1 rozporządzenia finansowego stanowi, że: „urzędnik zatwierdzający jest odpowiedzialny w danej instytucji Unii za wykonanie dochodów i wydatków zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, w tym poprzez zapewnienie sprawozdawczości dotyczącej wykonania, oraz za zapewnienie przestrzegania wymogów zgodności z prawem i prawidłowości oraz równego traktowania odbiorców”.

W obszarze rolnictwa: 

Państwa członkowskie przeprowadziły ponad **900 000** kontroli, a Komisja **97** audytów.

W obszarze spójności: 

Komisja dokonała przeglądu rocznych sprawozdań i opinii dotyczących **416** programów oraz przeprowadziła **61** audytów.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Komisję potwierdzono, że budżet UE jest dobrze zarządzany.

Komisja i państwa członkowskie podejmują działania, aby zapobiegać niedociągnięciom i błędom oraz je korygować. Do najważniejszych mechanizmów zapobiegawczych Komisji należą kontrole i audyty *ex ante* (zob. załącznik 5 w tomie III), w tym audyty systemów służące wykrywaniu niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli stosowanych przez partnerów wykonawczych. W ramach zarządzania dzielonego organy państw członkowskich przeprowadzają również weryfikacje i audyty. W przypadku gdy mechanizmy zapobiegawcze nie są skuteczne, błędy mające wpływ na wydatki UE są wykrywane i korygowane przez państwa członkowskie i Komisję po dokonaniu płatności przez Komisję.

Prowadzone przez Komisję kontrole i audyty są skuteczne.

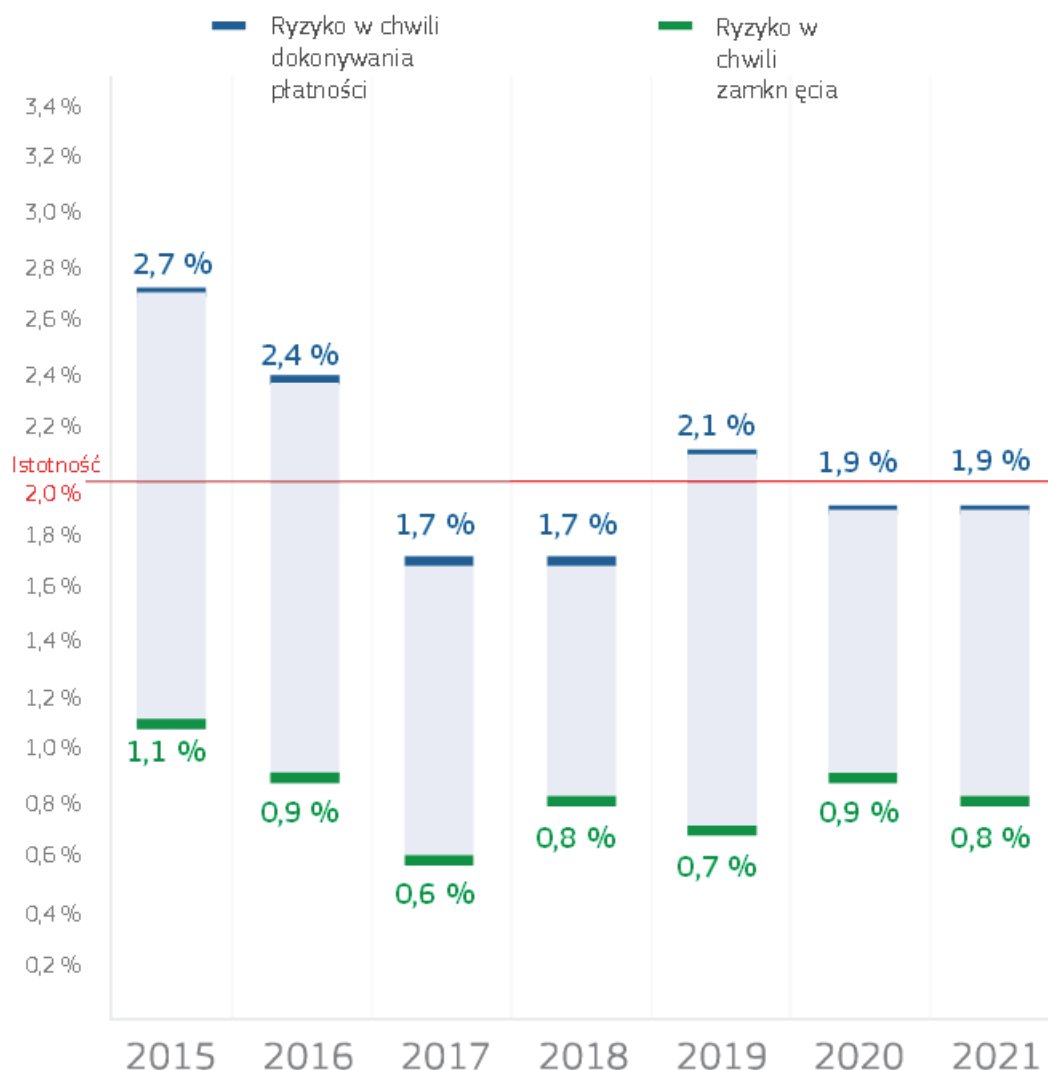
W wyniku przeprowadzonych kontroli i audytów w 2021 r. Komisja wdrożyła środki zapobiegawcze i naprawcze na kwotę 1 063 mln EUR, z czego 298 mln EUR stanowiły środki zapobiegawcze, natomiast wdrożone środki naprawcze wyniosły 765 mln EUR. W związku z tym łączna kwota środków zapobiegawczych i naprawczych wdrożonych w latach 2017–2021 wyniosła 26 mld EUR. Ponadto w 2021 r. państwa członkowskie wdrożyły środki zapobiegawcze i naprawcze na łączną kwotę 4 557 mln EUR, częściowo na podstawie audytów przeprowadzonych przez Komisję.

Ogólnie rzecz ujmując, ryzyko w chwili dokonywania płatności jest poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Komisja szacuje, że po przeprowadzeniu kontroli prewencyjnych pozostały poziom błędu – tj. ryzyko w momencie dokonywania płatności – wynosi 1,9 % ⁽¹⁹⁾. Wynik ten jest podobny do wyniku uzyskanego w 2020 r. Biorąc pod uwagę wieloletni charakter programów finansowania, Komisja dokłada wszelkich starań, aby przeprowadzać kontrole po dokonaniu płatności i wprowadzać korekty aż do czasu zamknięcia programów. Starania te znajdują odzwierciedlenie w szacowanym ryzyku w chwili zamknięcia ⁽²⁰⁾, które odpowiada ryzyku w chwili dokonywania płatności pomniejszonemu o prognozowane przez Komisję przyszłe korekty.

⁽¹⁹⁾ Wynik ten nie obejmuje wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w przypadku którego wyniki kontroli ujawnia się oddzielnie na podstawie oceny jakościowej.

⁽²⁰⁾ W przypadku wspólnej polityki rolnej stosuje się termin „szacunkowa końcowa kwota obciążona ryzykiem”, aby lepiej odzwierciedlić fakt, że nie istnieje żaden ustalony termin zamknięcia w odniesieniu do środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

W przypadku 2021 r. ryzyko w chwili zamknięcia szacowane jest na poziomie 0,8 %. Ponieważ wartość ta jest znacznie niższa niż próg wynoszący 2 % – stosowany również przez Europejski Trybunał Obrachunkowy – Komisja uznaje, że całość budżetu jest skutecznie chroniona. Potwierdza to opinia audytora wewnętrznego ⁽²¹⁾.



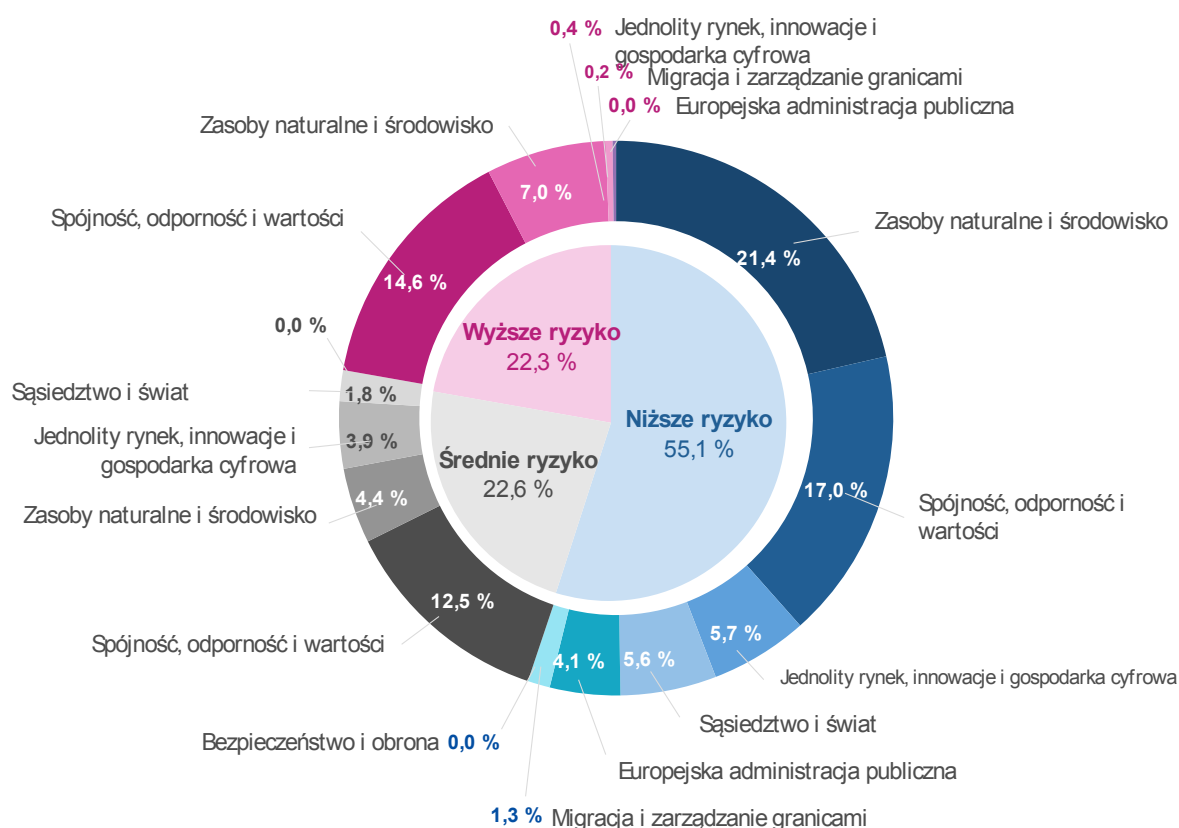
Ryzyko dla Komisji Europejskiej w chwili dokonywania płatności i w chwili zamknięcia w latach 2015–2021.

Źródło: Komisja Europejska, sprawozdania roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE w latach 2015–2021.

Niezależnie od ogólnie dobrego wyniku Komisja ustala, które programy są obciążone większym ryzykiem, co pozwala jej skoncentrować działania na obszarach, w których ma to największe znaczenie. Dzięki szczegółowej analizie Komisja posiada solidne dowody na istnienie zróżnicowanego poziomu ryzyka związanego z wydatkami UE. Na podstawie ryzyka w chwili dokonywania płatności wydatki dziel się na segmenty obciążone niższym ryzykiem (poniżej 1,9 %), średnim ryzykiem (między 1,9 % a 2,5 %) i wyższym ryzykiem (powyżej 2,5 %). W przypadku zasobów naturalnych i polityki spójności taką analizę przeprowadza się na poziomie poszczególnych agencji płatniczych i programów w państwach członkowskich, co pozwala wykazać zróżnicowanie sytuacji w zależności od programów. Dzięki temu Komisja może również wyeliminować poszczególne

⁽²¹⁾ Zob. załącznik 2 sekcja 3.2 „Praca Służby Audytu Wewnętrznego i jej ogólna opinia”.

niedociągnięcia nawet w przypadku tych polityk, które w ujęciu globalnym są obciążone niskim ryzykiem, np. wspólnej polityki rolnej.



przez Komisję Europejską podział wydatków na segmenty obciążone wyższym, średnim i niższym ryzykiem wyrażony jako odsetek całkowitych odnośnych wydatków na 2021 r.

Źródło: Komisja Europejska.

W szczególności wydatki obciążone wyższym ryzykiem dotyczą: niektórych programów w ramach funduszy polityki spójności, które wykazują poważne uchybienia lub w przypadku których maksymalny poziom błędu przekracza 2,5 %; programów w ramach funduszy polityki spójności oraz agencji płatniczych w odniesieniu do płatności bezpośrednich związanych z rolnictwem oraz środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich, w przypadku których poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności przekracza 2,5 %; oraz wydatków dotyczących innych złożonych dotacji w ramach innych programów finansowania. Jeżeli ryzyko utrzymuje się na wysokim poziomie, informuje się o tym w sposób przejrzysty, zgłaszając zastrzeżenia. W przypadku 2021 r. istnieje 16 zastrzeżeń, których łączny wpływ finansowy wynosi 987 mln EUR, co stanowi wartość mniejszą niż 1 % wydatków ogółem. Zastrzeżenia te stanowią podstawę łańcucha odpowiedzialności. Wskazują one problemy i słabsze strony, a także określają środki, jakie należy zastosować w celu znalezienia rozwiązania.

Oprócz korekt finansowych i odzyskiwania środków Komisja podejmuje działania mające na celu wyeliminowanie uchybień prowadzących do średniego i wyższego ryzyka. Obejmują one komunikację skierowaną do beneficjentów, którzy są najbardziej skłonni do popełniania błędów, szersze wykorzystanie uproszczonych form dotacji, lepsze kontrole oraz budowanie zdolności organów krajowych, u których występują nieprawidłowości w systemach zarządzania i kontroli.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności rozpocznie teraz fazę realizacji

Ustanowiony na początku 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest nowym instrumentem opartym na wynikach, o charakterze nadzwyczajnym i tymczasowym, służącym odbudowie UE. Przy całkowitej puli środków w wysokości 723,8 mld EUR (w cenach bieżących) – z czego 338 mld EUR w formie dotacji i 385,8 mld EUR w formie pożyczek – jego celem jest złagodzenie społecznych i gospodarczych skutków pandemii COVID-19 oraz promowanie długotrwałej odbudowy, która obejmuje transformację ekologiczną i cyfrową. Państwa członkowskie są beneficjentami środków finansowych, które wypłaca się po osiągnięciu wcześniej określonych kamieni milowych i wartości docelowych.

Komisję pozytywnie oceniła dwadzieścia dwa plany odbudowy i zwiększania odporności, a następnie zostały one przyjęte przez Radę w 2021 r. Na plany te przeznaczono łącznie 291 mld EUR w formie finansowania bezzwrotnego i 154 mld EUR w formie pożyczek. Te 22 plany odbudowy i zwiększania odporności obejmują łącznie ponad 3 700 środków (z czego około jedną trzecią stanowią reformy, a dwie trzecie to inwestycje), a także ponad 5 100 kamieni milowych i wartości docelowych, które mają zostać osiągnięte do 2026 r.

Finansowanie wypłaca się w kilku transzach po osiągnięciu głównych kamieni milowych i wartości docelowych, do których realizacji zobowiązały się państwa członkowskie. W 2021 r. Komisja wypłaciła 20 państwom członkowskim 54 mld EUR w formie płatności zaliczkowych⁽²²⁾, które pomogły w rozpoczęciu realizacji środków inwestycyjnych i reformatorskich przedstawionych w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich. Komisja wypłaciła Hiszpanii pierwszą płatność za osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w wysokości 10 mld EUR przed końcem 2021 r., po otrzymaniu wniosku o płatność w listopadzie 2021 r.

Ponieważ instrument ten jest instrumentem opartym na wynikach, legalność i prawidłowość płatności dokonywanych przez Komisję zależy faktycznie od osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Państwa członkowskie są przede wszystkim odpowiedzialne za ochronę interesów finansowych UE, w tym za kontrolowanie zgodności z obowiązującym prawem unijnym i krajowym. W tym celu wprowadzają one odpowiednie ramy kontroli na poziomie krajowym, w szczególności, aby zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, wykrywać je i korygować oraz unikać podwójnego finansowania.

W związku z tym kontrole Komisji koncentrują się na zadowalającym osiągnięciu uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych. Aby zapewnić należyte zarządzanie finansami, Komisja polega na kontrolach przeprowadzonych przez państwa członkowskie i w stosownych przypadkach uzupełnia je na następujących trzech etapach.

- Podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja dokonuje oceny systemu kontroli przedstawione przez państwa członkowskie i zwraca się do państw członkowskich o uwzględnienie w planach dodatkowych kamieni milowych, aby wyeliminować stwierdzone niedociągnięcia przed dokonaniem pierwszej płatności.

⁽²²⁾ Irlandia nie zwróciła się o płatności zaliczkowe, natomiast Finlandia otrzymała płatność dopiero w styczniu 2022 r.

- W czasie wdrażania instrumentu Komisja ocenia, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w sposób zadowalający oraz czy spełnione zostały wszystkie pozostałe warunki wypłaty. W przypadku, gdy nie ma to miejsca, płatności zostaną zawieszane lub proporcjonalnie zmniejszone. Komisja przeprowadza również audyty funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich w celu ochrony interesów finansowych UE, a w szczególności środków mających na celu zapobieganie przypadkom nadużyć finansowych, korupcji, konfliktów interesów i podwójnego finansowania oraz ich wykrywania i korygowania.
- Po wypłaceniu środków Komisja może przeprowadzić kontrole i audyty *ex post* ⁽²³⁾, aby sprawdzić, czy zostały osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe. Komisja może również przeprowadzać kontrole *ad hoc* w przypadku podejrzenia poważnych nieprawidłowości. W stosownych przypadkach Komisja odzyska proporcjonalne kwoty lub będzie wymagać wcześniejszej spłaty pożyczek.

Aby ocenić poziom ryzyka związanego z działaniami, Komisja dokonuje jakościowej oceny wyników audytów i kontroli zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i Komisji. W sytuacji, gdy płatności opierają się na jakościowej ocenie osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz gdy te kamienie milowe i wartości docelowe są bardzo zróżnicowane, nie można ekstrapolować wyników kontroli. W związku z tym, w przeciwieństwie do innych programów finansowania, nie można określić miarodajnego poziomu błędu na podstawie metod statystycznych.

Na podstawie pozytywnej oceny dowodów potwierdzających osiągnięcie kamieni milowych w odniesieniu do wniosku o płatność **delegowany urzędnik zatwierdzający potwierdził, że ma wystarczającą pewność** co do legalności i prawidłowości pojedynczej płatności dokonanej w 2021 r. w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Wniosek kierownictwa

Komisja dba o to, aby budżet UE służył obywatelom. Dzięki skutecznym narzędziom i aktywnemu zarządzaniu budżetem UE Komisja była w stanie realizować swoje cele polityczne i reagować na liczne wyzwania. Komisja zapewniła swoim beneficjentom, partnerom wykonawczym i państwom członkowskim niezbędny stopień elastyczności, jednocześnie gwarantując należyte zarządzanie finansami i utrzymując odpowiedni poziom wiarygodności w zakresie zarządzania budżetem UE.

Wszyscy delegowani urzędnicy zatwierdzający udzielili poświadczenia wiarygodności, chociaż w stosownych przypadkach zgłosili zastrzeżenia. Z rocznych sprawozdań z działalności wynika, że wszystkie służby Komisji wprowadziły solidne kontrole wewnętrzne i przedstawiły dowody na wysiłki podejmowane w celu poprawy efektywności kosztowej, dalszego uproszczenia przepisów i zapewnienia odpowiedniej ochrony budżetu przed nadużyciami finansowymi, błędami i nieprawidłowościami.

⁽²³⁾ Zgodnie z umową w sprawie finansowania kontrole *ex post* można przeprowadzać przez okres do pięciu lat, licząc od daty przekazania ostatniej płatności.

Na podstawie poświadczeń wiarygodności i zastrzeżeń określonych w sprawozdaniach rocznych z działalności, biorąc pod uwagę opinię audytora wewnętrznego, kolegium komisarzy przyjmuje niniejsze Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – rok budżetowy 2021 oraz bierze na siebie pełną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE.

Dalsze działania: prognoza na 2022 r. i kolejne lata

W obliczu ogromnych wyzwań, przed którymi wciąż stoimy, niezwykle istotna pozostaje ścisła współpraca z innymi instytucjami Unii i państwami członkowskimi. Podobnie jak w przypadku pandemii, dramatyczny rozwój wydarzeń w Ukrainie sprawia, że zdecydowana i skoordynowana reakcja na szczeblu UE jest konieczna i uzasadniona jako niezbędne uzupełnienie działań państw członkowskich.

Ograniczenia związane z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027 będą stanowiły dla UE wyzwanie, aby w pełni zareagować na sytuację powstałą w wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Komisja dokłada wszelkich starań, aby każde euro w budżecie UE było wykorzystywane w maksymalnie efektywny sposób, w tym w drodze realokacji środków i dokonania zmiany priorytetów w przypadku pojawienia się nieprzewidzianych wyzwań. Istnieją jednak limity pod względem tego, co można uzyskać w ramach ograniczeń wynikających z obecnych wieloletnich ram finansowych. Znaczną część elastyczności budżetu wykorzystano już w celu reagowania na liczne kryzysy, w wyniku czego zmniejszają się możliwości reakcji na przyszłe kryzysy. Wskazane jest w związku z tym głębokie zastanowienie się nad sposobem zapewnienia, aby budżet UE był przygotowany do reagowania na liczne żądania i oczekiwania stawiane mu w tych wyjątkowo burzliwych czasach.

Komisja zaproponowała dokonanie ukierunkowanego przeglądu rozporządzenia finansowego ⁽²⁴⁾. Biorąc pod uwagę, że zmiany wprowadzone w ramach przeglądu z 2018 r. wymagają czasu, aby przyniosły pełne efekty, w niniejszym wniosku skoncentrowano się na dostosowaniu do nowego długoterminowego budżetu, określonych usprawnień w zakresie zarządzania kryzysowego wynikających z doświadczeń zdobytych podczas kryzysu związanego z COVID-19 oraz wzmocnionej ochronie interesów finansowych UE.

Komisja realizuje swoje zobowiązanie do dalszego udostępniania państwom członkowskim pojedynczego narzędzia służącego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka (Arachne). Wspiera władze zarządzające programami w zakresie identyfikowania ryzyka związanego z wydatkami dzięki dostosowaniu narzędzia udostępnionego państwom członkowskim w poprzednich ramach finansowych. Komisja będzie nadal oferować państwom członkowskim wsparcie w celu umożliwienia skutecznego wykorzystania tego narzędzia. W ramach trwającego przeglądu rozporządzenia finansowego Komisja zaproponowała wzmocnienie wykorzystania tego narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka.

W dniu 16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał ważność rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie **ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii**, które zostało zakwestionowane przez dwa państwa członkowskie – Węgry i Polskę. W marcu 2022 r. Komisja przyjęła wytyczne w sprawie stosowania tego rozporządzenia. W wyniku prac prowadzonych w 2021 r. Komisja wysłała do Węgier pierwsze powiadomienie w kwietniu 2022 r. jako kolejny krok w ramach ogólnego systemu warunkowości, uruchamiając procedurę, która może doprowadzić do nałożenia środków na państwo członkowskie za naruszenie zasad państwa prawnego. Komisja stale monitoruje sytuację w państwach członkowskich i rozpocznie procedurę na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości, jeśli warunki zostaną spełnione.

⁽²⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), COM(2022) 223.

Getting in touch with the EU

In person

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct centres. You can find the address of the centre nearest you online (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en).

On the phone or in writing

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

- by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
- at the following standard number: +32 22999696,
- via the following form: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_en.

Finding information about the EU

Online

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website (european-union.europa.eu).

EU publications

You can view or order EU publications at op.europa.eu/en/publications. Multiple copies of free publications can be obtained by contacting Europe Direct or your local documentation centre (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en).

EU law and related documents

For access to legal information from the EU, including all EU law since 1951 in all the official language versions, go to EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

EU open data

The portal data.europa.eu provides access to open datasets from the EU institutions, bodies and agencies. These can be downloaded and reused for free, for both commercial and non-commercial purposes. The portal also provides access to a wealth of datasets from European countries.

