

Bruksela, 17 września 2020 r.
(OR. en)

10889/20

ECOFIN 812
UEM 301
SOC 547
EMPL 402
COMPET 412
ENV 527
EDUC 320
RECH 318
ENER 298
JAI 712

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	17 września 2020 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2020) 205 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI WYTYCZNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PLANY ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI - CZĘŚĆ 1

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2020) 205 final.

Załącznik: SWD(2020) 205 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.9.2020 r.
SWD(2020) 205 final

PART 1/2

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

WYTYCZNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

PLANY ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

Spis treści

CZĘŚĆ 1: OGÓLNE CELE I SPÓJNOŚĆ PLANU	3
1. Cel ogólny/streszczenie	3
2. Powiązanie z europejskim semestrem	8
3. Spójność	9
CZĘŚĆ 2: OPIS REFORM I INWESTYCJI	10
1. Opis komponentu	10
2. Reformy	13
3. Inwestycje	15
4. Ekologiczny i cyfrowy wymiar komponentu	19
5. Cele pośrednie i końcowe, ramy czasowe.....	26
6. Finansowanie i koszty	30
7. Wniosek o pożyczkę	33
CZĘŚĆ 3: KOMPLEMENTARNOŚĆ I WDRAŻANIE PLANU	34
1. Spójność z innymi inicjatywami	34
2. Komplementarność finansowania	36
3. Wdrażanie.....	39
4. Sprawozdawczość.....	41
5. Płatności, kontrola i audyt.....	43
CZĘŚĆ 4: OGÓLNY WPŁYW	47
1. Wzmocnienie gospodarczej i społecznej odporności.....	47
2. Porównanie z poziomem bazowym inwestycji.....	50

ZASTRZEŻENIE PRAWNE

Niniejszy dokument opiera się na wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwanym dalej „wnioskiem”) przyjętym przez Komisję w dniu 28 maja 2020 r. i uwzględnia konkluzje Rady Europejskiej z dni 17–21 lipca 2020 r. Przy jego sporządzaniu wzięto pod uwagę ostatnie rozmowy współprawodawców na temat przedmiotowego wniosku i w związku z tym w stosownych przypadkach zostanie on zaktualizowany, w szczególności po osiągnięciu przez współprawodawców porozumienia w sprawie rozporządzenia. W dokumencie tym odzwierciedlono przede wszystkim zakres i cele wniosku (art. 3 i 4), strukturę planów odbudowy i zwiększania odporności (art. 15) oraz odpowiednie kryteria oceny określone w art. 16 i załączniku II. Niniejsze wytyczne mają pomóc państwom członkowskim w spójnym przygotowaniu i przedstawieniu ich planów odbudowy i zwiększania odporności i pozostają bez uszczerbku dla negocjacji w sprawie wniosku toczących się w Parlamencie Europejskim i Radzie.

STRUKTURA DOKUMENTU

We wniosku, w szczególności w art. 15, przedstawiono informacje, które państwa członkowskie muszą podać w swoim planie odbudowy i zwiększania odporności. W art. 16 i załączniku II przedstawiono kryteria oceny planów oraz kryteria określania charakteru reform i inwestycji, które powinny być częścią planów. Komisja uwzględni te kryteria, przeprowadzając własną ocenę na podstawie art. 16. Podejście to zostało odzwierciedlone w niniejszych wytycznych i (załączonym) proponowanym wzorze:

- część I na temat celów w zakresie reform i inwestycji obejmuje całłościowy wpływ planu na realizację celów wniosku oraz priorytetów semestru, a także ogólną spójność planu i jego komponentów;
- część II zawiera opis poszczególnych reform i inwestycji uporządkowanych według „komponentów”;
- część III dotyczy wdrażania planu i jego komplementarności z innymi programami UE;
- część IV odnosi się do oczekiwanego wpływu planu.

RAMY CZASOWE

Zgodnie z wnioskiem państwa członkowskie mogą przedkładać swoje plany odbudowy i zwiększania odporności najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2021 r. Mogą również zdecydować się na przesłanie projektu planu, co jest możliwe począwszy od dnia 15 października 2020 r. Państwa członkowskie zachęca się, aby sporządzając plany, możliwie jak najwcześniej nawiązywały nieformalne kontakty ze służbami Komisji. Państwa członkowskie zachęca się także, aby omawiały z Komisją swoje projekty planów odbudowy i zwiększania odporności wraz z projektami ich dokumentów programowych dotyczących polityki spójności, w tym REACT-EU i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

CZĘŚĆ 1: OGÓLNE CELE I SPÓJNOŚĆ PLANU

Plan odbudowy i zwiększania odporności musi odzwierciedlać konkretne wysiłki na rzecz reform i inwestycji. Zarówno reformy, jak i inwestycje muszą być spójne i stanowić adekwatną odpowiedź na główne wyzwania, przed którymi stoi dane państwo członkowskie. Wysiłki na rzecz reform oraz proponowane inwestycje muszą być istotne i wiarygodne. W tym celu plan odbudowy i zwiększania odporności musi być należycie umotywowany i uzasadniony, jak wskazano w art. 15 ust. 3. Komisja przeprowadzi ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności przygotowanych przez państwa członkowskie na podstawie kryteriów określonych w art. 16 ust. 3 i załączniku II do wniosku.

Taka sama procedura zostanie zastosowana w stosunku do oceny zarówno bezzwrotnego wkładu finansowego, jak i wniosków o pożyczkę, co wyjaśniono w dalszej części niniejszych wytycznych. Zgodnie z art. 11 wniosku państwa członkowskie mogą składać wnioski do wysokości maksymalnego wkładu finansowego w celu wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności. Zgodnie z art. 12 oprócz tego przydziału państwa członkowskie mogą złożyć wniosek o wsparcie w formie pożyczki o określonym maksymalnym pułapie, jeżeli są w stanie przedstawić dowody na większe potrzeby finansowe związane z dodatkowymi reformami i inwestycjami.

1. Cel ogólny/streszczenie

Kontekst: art. 4 ust. 1: Celem ogólnym Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększenie odporności i zdolności dostosowawczych państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu oraz wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej, przyczyniając się tym samym do odbudowy potencjału wzrostu gospodarczego Unii, wspierania tworzenia miejsc pracy podczas wychodzenia z kryzysu związanego z COVID-19 i promowania zrównoważonego wzrostu.

Państwa członkowskie stoją w obliczu wielu wyzwań, które zaostrzył kryzys związany z COVID-19 lub które są następstwem tego kryzysu i które pomoże wyeliminować Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie są proszone, aby do swoich planów odbudowy i zwiększania odporności dołączyły wprowadzenie sporządzone w formie streszczenia opisujące: (i) główne wyzwania, z którymi się mierzą, oraz (ii) w jaki sposób sprostanie im za pomocą planu odbudowy i zwiększania odporności przyczyni się do osiągnięcia następujących czterech celów ogólnych:

1. promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii;
2. wzmocnienia odporności gospodarczej i społecznej;
3. łagodzenia społecznych i gospodarczych skutków kryzysu;
4. wspierania transformacji ekologicznej i cyfrowej.

W streszczeniu należy nakreślić najważniejsze założenia planu. Państwa członkowskie są proszone o publikowanie swoich planów, aby Parlament Europejski, pozostałe państwa członkowskie, Komisja i ogół społeczeństwa miały ogólny obraz tego, jakie cele mają zostać osiągnięte w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności. Należy to zilustrować najważniejszymi faktami i danymi liczbowymi, które dadzą pojęcie o szacowanym łącznym ilościowym wpływie planu. Przykłady takich faktów i danych liczbowych podano poniżej.

Podsekcja 1.1: Ogólne cele planu oraz uzasadnienie (fakty i dane liczbowe)

1) Promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii

Podstawą wniosku jest art. 175 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Celem Instrumentu jako takiego jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększenie odporności i zdolności dostosowawczych państw członkowskich oraz poprzez łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu związanego z COVID-19 i zyskanie (większej) odporności. Państwa członkowskie powinny określić, w jaki sposób ich plan przyczyni się do zwiększenia spójności, z uwzględnieniem lokalnych, regionalnych i krajowych dysproporcji. W sekcji tej można wyjaśnić również nadrzędne wyzwania, na przykład związane z kontekstem demograficznym.

Przykłady faktów i danych liczbowych: Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie na przykład oficjalnych krajowych i regionalnych danych statystycznych dotyczących dochodów (poziomu i rozkładu), ludności, kształcenia, umiejętności lub zatrudnienia, w tym informacji o tendencjach i zmianach w tych obszarach, które zaszły w ostatnich latach i w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, oraz ich porównanie ze średnimi UE. Państwa członkowskie mogą także opisać, w jaki sposób plan ma niwelować dysproporcje i wspierać spójność.

2) Wzmocnienie odporności gospodarczej i społecznej

Pojęcie „odporność” odnosi się do zdolności przetrwania wstrząsów i wyzwań oraz reagowania na nie, a także szybkiej odbudowy w sposób sprawiedliwy, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu¹. Kryzys związany z COVID-19 wystawił na próbę zdolność państw członkowskich i Unii do sprostania dużym i nieoczekiwanym wstrząsom. Kryzys ma wielowymiarowy charakter. Pandemia ujawniła słabe punkty systemów opieki zdrowotnej w radzeniu sobie z wysokimi wskaźnikami zarażenia i zakłóceniami w dostawach. Będący jej skutkiem kryzys gospodarczy osłabia potencjał wzrostu gospodarczego państw członkowskich i jednocześnie pogłębia istniejące zakłócenia równowagi makroekonomicznej i potencjalnie tworzy nowe. Konieczne jest również wzmocnienie odporności niektórych krytycznych łańcuchów dostaw, zwłaszcza w sektorach najbardziej narażonych na wstrząsy zewnętrzne. W tej sekcji państwa członkowskie powinny określić, w jaki sposób plany przyczynią się do zwiększenia ich odporności gospodarczej i społecznej, w szczególności w jaki sposób wdrożenie planów pomoże im w wyjściu z kryzysu silniejszymi, w lepszym przygotowaniu na sprostanie przyszłym wyzwaniom i zwiększeniu długoterminowej konkurencyjności unijnej gospodarki.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/23535/eurogroup-15-september-item1-com-note-economic-resilience-in-emu.pdf>

Fakty i dane liczbowe: Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie danych dotyczących oczekiwanego wpływu planu na stabilność makroekonomiczną, wydajność i – w stosownych przypadkach – zakłócenia równowagi makroekonomicznej, na zwiększenie odporności społecznej (w odniesieniu do zatrudnienia, umiejętności i polityki społecznej), zwłaszcza w przypadku najsłabszych grup społecznych, na systemy ochrony zdrowia i opieki, zabezpieczenie najważniejszych łańcuchów wartości i infrastruktury krytycznej, zapewnienie dostępu do surowców krytycznych, strategiczną autonomię, lepszą łączność, dywersyfikację i odporność ich głównych ekosystemów gospodarczych oraz stan ich otoczenia biznesu. Jako wskaźnik odporności finansowej państwa członkowskie mogą opisać również wpływ swojego planu na finanse publiczne i rezerwy finansowe w sektorze prywatnym.

3) Łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu

Państwa członkowskie powinny ogólnie określić, w jaki sposób plan zapewnia spójną odpowiedź na gospodarcze i społeczne konsekwencje kryzysu, a w szczególności wyjaśnić, w jaki sposób plan doprowadzi do szybkiej i pełnej odbudowy. Państwa członkowskie są proszone o wyjaśnienie w ogólnym zarysie, dlaczego plany są spójne z Europejskim filarem praw socjalnych i skutecznie przyczyniają się do wdrażania jego aspektów dotyczących równych szans i dostępu do zatrudnienia, sprawiedliwych warunków pracy oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

Fakty i dane liczbowe: Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie wskaźników dotyczących gospodarczych i społecznych skutków kryzysu, w szczególności korzystając z tablicy wskaźników społecznych. Mogą one przedstawić wskaźniki, aby odzwierciedlić spodziewany wpływ gospodarczy kryzysu na PKB, dochód gospodarstw domowych, systemy ochrony zdrowia i opieki, wskaźniki bezrobocia i zatrudnienia oraz współczynniki aktywności zawodowej, kształcenia, umiejętności i uczenia się przez całe życie, wskaźniki zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także skutki dla przedsiębiorstw. Państwa członkowskie są również proszone o podanie oczekiwanego wpływu planu na powyższe wskaźniki. Zachęca się państwa członkowskie do podkreślenia społecznego i gospodarczego wpływu na różne grupy społeczne (na przykład skutki dystrybucyjne) i sytuację słabszych grup.

4) Wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej

Zgodnie z priorytetami politycznymi Unii Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma za zadanie ułatwiać zrównoważoną odbudowę sprzyjającą włączeniu społecznemu oraz promować transformację ekologiczną i cyfrową. Państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jaki sposób plany zachowują spójność z priorytetami Europejskiego Zielonego Ładu i priorytetami określonymi w komunikacie pt. „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”², w szczególności, w jaki sposób plan wspiera działania z pełnym poszanowaniem klimatycznych, środowiskowych, społecznych i cyfrowych priorytetów Unii i zasady „nie czyn poważnych szkód” oraz, w jaki sposób każdy plan przyczyni się konkretnie do osiągnięcia celu końcowego polegającego na uwzględnianiu kwestii klimatu na poziomie

² Komunikat Komisji, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, COM(2020) 67 final.

37 %. Ponadto powinny wykazać spójność ze swoimi krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu (lub z ich zaktualizowanymi wersjami). Jeżeli chodzi o cyfryzację, Komisja proponuje, by każdy plan odbudowy i zwiększania odporności obejmował co najmniej 20 % wydatków związanych z cyfryzacją. Państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jaki sposób wdrożenie ich planu przyczyni się do osiągnięcia tego celu końcowego. W odniesieniu do obu wymiarów państwa członkowskie proszone są również o wyjaśnienie, w jaki sposób proponowany plan zapewni ogółem odpowiednie zmiany kwalifikacji i podniesienie kwalifikacji siły roboczej.

Fakty i dane liczbowe:

- Państwa członkowskie proszone są o wyjaśnienie, w jakim stopniu plan przyczyni się do osiągnięcia celów końcowych w zakresie klimatu i energii na 2030 r., a także neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz innych celów środowiskowych. Jeżeli chodzi o klimat, krajowe cele końcowe powinny być zgodne z celami określonymi w unijnym prawie o klimacie zaproponowanym przez Komisję w marcu 2020 r. i wrześniu 2020 r. z harmonogramem do 2050 r. Obecnie cele końcowe poddawane są przeglądowi, ale niezależnie od jego wyniku państwa członkowskie powinny określić wpływ reform i inwestycji na redukcję emisji gazów cieplarnianych, udział energii ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczną, integrację systemu energetycznego, nowe czyste technologie energetyczne i elektroenergetyczne połączenie międzysystemowe. Podobnie państwa członkowskie proszone są o wyjaśnienie, w jaki sposób plan przyczyni się do osiągnięcia środowiskowych celów i poziomów docelowych określonych na poziomie UE, na przykład zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i morskich, przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu odpadów, kontroli zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ochrony i odtworzenia zdrowych ekosystemów, w tym lasów, terenów podmokłych, torfowisk i obszarów przybrzeżnych oraz sadzenia drzew i zazieleniania obszarów miejskich. Państwa członkowskie proszone są również o wyjaśnienie, w jaki sposób w ramach planu przestrzegana będzie zasada „nie czyni poważnych szkód”.*
- Państwa członkowskie proszone są o wyjaśnienie, w jaki sposób plan przyczyni się do poprawy ich wyników w zakresie cyfryzacji mierzonych wielkością indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI)³. W stosownych przypadkach, i jeżeli jest to wykonalne w poszczególnych obszarach, może to obejmować: usprawnienie łączności zgodnie z celami UE na 2025 r., w tym dzięki powszechnemu wdrożeniu sieci o bardzo dużej przepływności, np. sieci światłowodowych i sieci 5G, oraz dzięki ograniczeniu kosztów i zwiększeniu tempa wprowadzania sieci; zapewnienie skutecznych publicznych usług cyfrowych; badania i rozwój w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz integrację technologii cyfrowej przez przedsiębiorstwa; wdrożenie zdolności cyfrowych; promowanie cyberodporności oraz zwiększanie umiejętności cyfrowych obywateli Unii (w tym słabszych grup społecznych) i dostępności ekspertów w dziedzinie technologii cyfrowych. Pomiary celów końcowych i wpływu powinny odnosić się do unijnej strategii cyfrowej i określonych w niej celów oraz – w możliwie największym stopniu – do wskaźników mierzonych w ramach DESI.*

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>

Podsekcja 1.2: Inicjatywy przewodnie:

Państwa członkowskie proszone są o podanie na końcu streszczenia informacji, które komponenty ich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności przyczynią się do realizacji siedmiu europejskich inicjatyw przewodnich określonych w komunikacie w sprawie rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021: 1) zwiększenia mocy, 2) renowacji, 3) ładowania i tankowania, 4) łączności, 5) modernizacji, 6) zwiększenia skali oraz 7) zmiany kwalifikacji i podnoszenia kwalifikacji. W przypadku każdej inicjatywy przewodniej ogólnounijne ambicje są następujące:

1. **zwiększenie mocy:** wsparcie uzyskania i integracji sektorowej prawie 40 % z potrzebnych do 2030 r. 500 GW energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych, udostępnienia elektrolizerów o mocy 6 GW oraz produkcji i transportu 1 mln ton wodoru ze źródeł odnawialnych w całej UE do 2025 r.;
2. **renowacja:** do 2025 r. przyczynienie się do podwojenia wskaźnika renowacji i wspierania gruntownej renowacji;
3. **ładowanie i tankowanie:** celem tej inicjatywy jest zbudowanie do 2025 r. miliona z trzech milionów punktów ładowania potrzebnych w 2030 r. i połowy z 1 000 potrzebnych stacji tankowania wodoru;
4. **łączność:** zapewnienie do 2025 r. jak najszerszego nieprzerwanego zasięgu sieci 5G na wszystkich obszarach;
5. **modernizacja:** udostępnienie do 2025 r. funkcji europejskiej tożsamości cyfrowej (e-ID) i zapewnienie przez administracje publiczne interoperacyjnych, spersonalizowanych i przyjaznych dla użytkownika cyfrowych usług publicznych;
6. **zwiększenie skali:** podwojenie do 2025 r. produkcji półprzewodników w Europie, aby wyprodukować dziesięciokrotnie bardziej energooszczędne procesory, i podwojenie odsetka przedsiębiorstw unijnych (wynoszącego obecnie 16 %) korzystających z zaawansowanych usług przetwarzania w chmurze i technologii dużych zbiorów danych;
7. **zmiana kwalifikacji i podnoszenie kwalifikacji:** do 2025 r. odsetek Europejczyków w wieku od 16 do 74 lat posiadających podstawowe umiejętności cyfrowe powinien wzrosnąć do 70 %. Systemy edukacji wymagają dalszego dostosowania do wyzwań XXI wieku. Państwa członkowskie powinny zapewnić znaczną poprawę kompetencji cyfrowych uczniów, aby zmniejszyć do poniżej 15 % odsetek uczniów w wieku 13–14 lat, którzy osiągają słabe wyniki w zakresie kompetencji komputerowych i informacyjnych. Do 2025 r. co najmniej czterech na pięciu absolwentów kształcenia

i szkolenia zawodowego powinno zostać zatrudnionych, a trzech na pięciu powinno skorzystać ze szkolenia w miejscu pracy.

Państwa członkowskie są proszone, aby w odniesieniu do każdej inicjatywy przewodniej przedstawiły analizę wyzwań istniejących na poziomie krajowym (w tym istniejących niedoskonałości rynku lub niewydolności systemowych) związanych z rozwojem europejskich inicjatyw przewodnich. W tym względzie są proszone o opisanie stanu obecnego (istniejących krajowych strategii i celów końcowych) oraz, w jaki sposób można te strategie i cele dalej rozwijać, aby zrealizować ogólnounijne ambicje każdej inicjatywy przewodniej na 2025 r. Państwa członkowskie są proszone o opisanie odnośnych reform i inwestycji wspieranych w ramach Instrumentu. W opisie można uwzględnić modele realizacji służące do wdrażania środków (w tym, w jaki sposób funkcjonowałyby jako mnożniki inwestycji i przyczyniłyby się do osiągnięcia maksymalnej liczby beneficjentów współfinansujących projekty i do minimalizowania zakłóceń konkurencji) oraz główne zaangażowane podmioty. Państwa członkowskie są proszone o określenie, które z ich środków wspieranych w ramach Instrumentu przyczyniają się do realizacji ogólnounijnych ambicji każdej inicjatywy przewodniej.

2. Powiązanie z europejskim semestrem

Kontekst:

- *art. 15 ust. 3 lit. a): wyjaśnienie sposobu planowanego podejścia do specyficznych dla danego kraju wyzwań i priorytetów określonych w kontekście europejskiego semestru;*
- *art. 16 ust. 3 lit. a): czy plan odbudowy i zwiększania odporności przyczyni się do skutecznego sprostania wyzwaniom wskazanym we właściwych zaleceniach skierowanych do danego państwa członkowskiego lub w innych stosownych dokumentach oficjalnie przyjętych przez Komisję w ramach europejskiego semestru;*
- *załącznik II, sekcja 2.1.*

Państwa członkowskie powinny przeanalizować pełen zestaw zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do nich przez Radę, w szczególności w cyklach semestru w latach 2019 i 2020. Jeżeli Komisja nie oceniła postępów w zakresie tych zaleceń jako „znaczące postępy” lub „pełne wdrożenie”, wszystkie zalecenia dla poszczególnych krajów uważa się za aktualne. Państwa członkowskie powinny szczegółowo wyjaśnić, w jaki sposób proponowane środki odpowiadają na zalecenia dla poszczególnych krajów.

W tym kontekście należy uzasadnić ewentualne uszeregowanie zaleceń dla poszczególnych krajów pod względem ich ważności, którego dokonano w planie. W szczególności należy wskazać powód, dla którego te traktowane priorytetowo wyzwania uznaje się za bardziej istotne w kontekście zwiększenia potencjału zrównoważonego wzrostu gospodarki danego państwa członkowskiego oraz poprawy jego odporności gospodarczej i społecznej.

Priorytety określone przez państwa członkowskie powinny odzwierciedlać ważne unijne priorytety, do których odniesiono się w zaleceniach dla poszczególnych krajów i które

przyczynią się do szybkiej realizacji reform i inwestycji. Są to w szczególności następujące priorytety:

- stosowanie ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i prowadzenie w UE działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, ponieważ w związku z większą ilością przepływów pieniężnych stanowiących część unijnego systemu finansowego wczesne wykrywanie słabości w tych obszarach nabierze jeszcze większej wagi. Jest to istotne dla zapewnienia odporności finansowej;
- reformy związane z poprawą otoczenia biznesu, efektywną administracją publiczną, skutecznością systemów wymiaru sprawiedliwości i – w szerszym znaczeniu – poszanowaniem praworządności stanowią podstawowe elementy ogólnej strategii państw członkowskich na rzecz odbudowy, ponieważ przyczyniają się do zapewnienia szybkiej realizacji reform i inwestycji, w tym z sektora prywatnego;
- zwalczanie agresywnego planowania podatkowego, ponieważ przyszła odbudowa gospodarcza bardziej niż kiedykolwiek wymaga, aby państwa członkowskie zabezpieczyły dochody podatkowe na potrzeby inwestycji publicznych i reform oraz zapobiegały zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami.

3. Spójność

Kontekst:

- *art. 15 ust. 3 lit. i): uzasadnienie spójności planu odbudowy i zwiększania odporności;*
- *art. 16 ust. 3 lit. f) czy plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera środki wdrażania reform i projektów inwestycji publicznych, które stanowią spójne działania;*
- *załącznik II, sekcja 2.6.*

Państwa członkowskie powinny przedstawić spójne plany odbudowy i zwiększania odporności. Powinny zatem wykazać spójność między reformami i inwestycjami, jak również spójność wewnętrzną całego planu. W szczególności konieczne będzie szczegółowe opisanie spójności między aspektami planu dotyczącymi reform i inwestycji. Jak wyjaśniono w kolejnej sekcji, można to uczynić poprzez odniesienie do konkretnego sektora lub konkretnej działalności, lub do określonego tematu.

CZĘŚĆ 2: OPIS REFORM I INWESTYCJI

1. Opis komponentu

Plany odbudowy i zwiększania odporności powinny zawierać reformy i inwestycje pogrupowane w spójne komponenty. Komponent stanowi element składowy lub część planu odbudowy i zwiększania odporności. Każdy komponent powinien odzwierciedlać powiązane priorytety dotyczące reform i inwestycji w obszarze polityki lub w powiązanych obszarach polityki, sektorach, rodzajach działalności lub tematach, mające na celu stawienie czoła konkretnym wyzwaniom i tworzące spójny pakiet z wzajemnie wzmacniającymi się środkami.

Komponenty powinny mieć wystarczający stopień szczegółowości/swoistości, aby wykazać bezpośrednie powiązanie między proponowanymi w nich środkami.

Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie **każdego komponentu osobno** i uwzględnienie w każdym z nich poszczególnych elementów wymienionych w części 2. Państwa członkowskie są mianowicie proszone o szczegółowe określenie w odniesieniu do każdego komponentu inwestycji i reform zawartych w danym komponencie i ich oczekiwanego wkładu w osiągnięcie celów Instrumentu; powiązanych celów pośrednich i końcowych oraz ram czasowych; oraz ich finansowania i kalkulacji kosztów. W każdym przypadku państwa członkowskie są proszone o przedstawienie przekonujących dowodów i analizy do celów poparcia, wyjaśnienia i uzasadnienia inwestycji i reformy. Komponenty, których koszty mają być pokryte ze środków z pożyczki, należy wskazać osobno i powinny one zawierać te same elementy.

Państwa członkowskie są proszone o opracowanie komponentów, które odzwierciedlają krajowe preferencje, zgodnie z nadrzędnymi zasadami przedstawionymi w ramce poniżej. Każdy komponent powinien wspierać co najmniej jedną z tych zasad.

Ramka: Nadrzędne zasady stanowiące podstawę komponentu

- 1) proponowane reformy i inwestycje służą sprostaniu co najmniej jednemu z wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych państw członkowskich;
- 2) proponowane reformy i inwestycje przyczyniają się do cyfrowej lub ekologicznej transformacji, wykraczając poza kwestie poruszone w zaleceniach dla poszczególnych krajów;
- 3) proponowane reformy i inwestycje przyczyniają się do skutecznego wzmocnienia potencjału zrównoważonego wzrostu, tworzenia miejsc pracy oraz odporności gospodarczej i społecznej, a także łagodzą skutki kryzysu gospodarczego i społecznego, jednocześnie

wspierając spójność i konwergencję.

Ramka: Przykłady celów, które mogą stanowić podstawę komponentu

Rynek pracy, edukacja, polityka zdrowotna i społeczna	Finanse publiczne i podatki	Polityki sektorowe	Zielona transformacja	Transformacja cyfrowa	Otoczenie biznesu	Administracja publiczna
– Podnoszenie kwalifikacji i zmiana kwalifikacji ludności w wieku produkcyjnym – Ograniczenie segmentacji rynków pracy – Zwiększenie liczby osób objętych mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy i świadczeniami dla bezrobotnych – Zapewnienie równości dla wszystkich i włączenia społecznego osób niepełnosprawnych zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – Poprawa współczynnika aktywności zawodowej, w tym słabszych grup – Zwiększenie odporności, dostępności i skuteczności systemów ochrony zdrowia i opieki, ich dostępności i gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej – Wzmocnienie ochrony socjalnej (w tym opieki długoterminowej) – Wzmocnienie	– Usprawnienie poboru dochodów – Ograniczenie obciążenia podatkowego pracy w sposób neutralny dla budżetu – Rozszerzenie bazy podatkowej/ekologizacja podstaw opodatkowania – Zwalczenie uchylania się od opodatkowania – Usprawnienie administracji podatkowej – Zwalczenie unikania opodatkowania – Przeglądy wydatków	– Wspieranie badań naukowych i innowacji – Wzmocnienie konkurencji i ram regulacyjnych – Poprawa dostępu do finansowania – Środki zwiększające odporność podstawowych sektorów gospodarki – Rozwój lokalnych rynków kapitałowych – Zapewnienie bezpieczeństwa żywności	– Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych – Udoskonalenie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych – Poprawa efektywności energetycznej i zasobooszczędności infrastruktury publicznej – Poprawa charakterystyki energetycznej istniejących budynków dzięki fali renowacji – Wspieranie wdrażania czystej energii, w szczególności dzięki energii ze źródeł odnawialnych, inteligentnej sieci energetycznej i infrastrukturze magazynowania – Wspieranie rozwoju i wdrażania innowacyjnych czystych technologii – Promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym, zrównoważonej niebieskiej gospodarki i biogospodarki – Zwiększenie korzystania ze zrównoważonego i ekologicznego transportu	– Wdrażanie sieci o bardzo dużej przepływności, takich jak sieci światłowodowe oraz sieci 5G i 6G – Zapewnienie połączenia gigabitowego dla podmiotów pobudzających rozwój społeczno-gospodarczy – Cyfryzacja administracji publicznej i usług publicznych – Zwiększenie umiejętności cyfrowych, niwelowanie przepaści cyfrowej – Cyfryzacja przedsiębiorstw – Cyfryzacja podstawowych sektorów (np. energetycznego, ochrony zdrowia, transportowego, szkolnictwa, mediów i szkoleń) – Poprawa cyberodporności podstawowych sektorów i przedsiębiorstw – Rozwijanie i wdrażanie zaawansowanych technologii cyfrowych i bezpiecznej łączności	– Poprawa otoczenia biznesu, w szczególności w przypadku MSP, oraz innowacyjnych ekosystemów – Zwiększenie skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości – Wzmocnienie ram prawnych dotyczących niewypłacalności – Środki zmniejszające zadłużenie sektora prywatnego – Wyeliminowanie zbędnych i nieuzasadnionych barier regulacyjnych i pozaprawnych istniejących na jednolitym rynku towarów i usług – Zwiększenie zdolności administracyjnych organów egzekwowania prawa	– Poprawa jakości i skuteczności administracji publicznej – Zmniejszenie obciążeń administracyjnych – Uczynienie administracji publicznej koordynatorem innowacji – Zapewnienie wysokiej jakości i nowoczesnego sposobu zarządzania – Ograniczenie ryzyka niewłaściwego zarządzania i korupcji – Poprawa skuteczności zarządzania funduszami publicznymi – Zapewnienie, aby urzędnicy służby cywilnej posiadali odpowiednie umiejętności pozwalające im radzić sobie z transformacją cyfrową i ekologiczną

powiązań między kształceniem i szkoleniem a rynkiem pracy – Rozwijanie umiejętności na potrzeby transformacji ekologicznej i cyfrowej			– Poprawa infrastruktury środowiskowej – Ograniczenie ilości odpadów, usprawnienie systemów gospodarowania odpadami i udoskonalenie gospodarki wodnej oraz ograniczenie zanieczyszczenia – Odtworzenie ekosystemów, takich jak lasy, tereny podmokłe, torfowiska, ochrona bioróżnorodności i promowanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody – Promowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności – Zazielenianie przestrzeni miejskich			
--	--	--	--	--	--	--

2. Reformy

Kontekst:

- *art. 14 ust. 1: Plany te zawierają program reform i inwestycji danego państwa członkowskiego [...]. Plany odbudowy i zwiększania odporności, kwalifikujące się do finansowania w ramach niniejszego Instrumentu, obejmują środki służące wdrażaniu reform i projektów inwestycji publicznych w postaci spójnego pakietu.*
- *art. 16 ust. 3 lit. f): czy plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera środki wdrażania reform i projektów inwestycji publicznych, które stanowią spójne działania;*

Cechy charakterystyczne reform

Reforma jest działaniem lub procesem wprowadzania zmian i usprawnień o znaczącym wpływie na funkcjonowanie rynku lub polityki, na funkcjonowanie lub struktury instytucji, lub administracji, lub na postępy w realizacji odpowiednich celów politycznych, takich jak wzrost

gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, odporność i dwojaka transformacja, oraz o długotrwałych skutkach dla tych aspektów.

Celem reformy jest strukturalna zmiana parametrów, uruchomienie niezbędnych bodźców albo usunięcie przeszkód lub innych utrudnień zagrażających prawidłowemu wykonaniu, lub podstawom sprawiedliwego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego i dobrostanu. Reformy powinny poprawiać również warunki ramowe w takich obszarach jak jakość instytucji i usług publicznych, a także otoczenie biznesu, kształcenie czy ochrona socjalna. W związku z tym istnieją istotne synergie między reformami i inwestycjami objętymi wsparciem w ramach Instrumentu.

W niektórych przypadkach reformy będą miały zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania efektywnej i skutecznej realizacji inwestycji, zapewniając wspierające otoczenie biznesu i otoczenie administracyjne oraz zapobiegając wykorzystaniu finansowania unijnego niezgodnie z przeznaczeniem (tj. strategii na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, jak również przeciwdziałania praniu pieniędzy, zob. sekcja 1.2).

Plany powinny odnosić się do tych obszarów, w których niezbędna jest reforma w celu usprawnienia funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa oraz poprawy stabilności finansów publicznych w chwili obecnej, tworzenia miejsc pracy, wspierania wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i spójności społecznej oraz uczynienia sektorów, gospodarek i systemów społecznych lepiej dostosowanymi do przyszłych wyzwań oraz bardziej odpornymi na wstrząsy i zmiany. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma unowocześnienie administracji publicznej oraz zwiększenie jej efektywności i jakości.

Reformy powinny być należycie umotywowane i uzasadnione (art. 15 ust. 3). Oznacza to, że informacje podane na temat każdej reformy uwzględnionej w planie muszą być wystarczająco szczegółowe, aby można było stwierdzić, czy reformy odnoszą się do celów nadrzędnych (należy dokładnie określić podmioty, ramy czasowe) i czy stanowią podstawę ustanowienia odpowiednich celów pośrednich i końcowych, oraz obliczyć powiązane z nimi koszty szacunkowe.

Skutki i skuteczność reform

Aby wskazać przewidywane skutki reform i wykazać ich oczekiwaną skuteczność, państwa członkowskie mogą opierać się na różnych elementach. Na przykład reformy mogą mieć istotny pozytywny wpływ dzięki zwiększaniu potencjalnego trwałego wzrostu lub dzięki wzmocnieniu gospodarczej i społecznej odporności, zapewnianiu długoterminowej stabilności finansów publicznych, poprawie otoczenia biznesu (zwłaszcza w przypadku MŚP) lub dzięki przyspieszaniu dwojakej transformacji. Przykładami takich rodzajów reform są reformy emerytalne, reformy rynku pracy, reformy kształcenia i szkolenia, reformy poprawiające otoczenie biznesu dzięki ulepszeniu wymogów regulacyjnych i ograniczeniu biurokracji lub odpowiednio opracowane i kompleksowe pakiety reform w sektorze ekologicznym i cyfrowym.

Reformy mają większy wpływ, jeżeli wzmocniają skutki innych reform lub inwestycji przewidzianych w planie dzięki właściwemu łączeniu i właściwej kolejności ich realizacji.

Reformy mogą prowadzić również do oszczędności budżetowych (np. niektóre reformy emerytalne lub zlikwidowanie krajowych dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska) lub zwiększać potencjał uzyskiwania dochodów w średnio- i długookresowej perspektywie (jako efekty drugiej rundy wynikające z wsparcia bardziej wydajnej, cyfrowej i zrównoważonej gospodarki o wyższej produkcji potencjalnej, niższym bezrobociu strukturalnym, wyższej aktywności zawodowej lub większych zdolnościach innowacji) lub do uzyskania wszystkich tych skutków łącznie. Na przykład przejście z opodatkowania pracy na opodatkowanie środowiskowe, przy należytym uwzględnieniu ewentualnych efektów dystrybucyjnych, ma potencjał do pobudzania zatrudnienia, do zmiany zachowań w kierunku bardziej zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz do wsparcia UE i państw członkowskich w osiąganiu ich celów środowiskowych i klimatycznych.

Skutki reform dotyczące zrównoważoności można mierzyć również w odniesieniu do realizacji celów związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową, w szczególności zgodnej z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz do koncentracji na wymogach w zakresie sprawiedliwej transformacji w ramach Zielonego Ładu. Wymiar socjalny tych transformacji i ich wpływ na równość powinny zostać uwzględnione przez państwa członkowskie w analizie dotyczącej wpływu propozycji reform przedstawionych w ich planach.

Zachęca się państwa członkowskie do zasięgania opinii swoich krajowych rad ds. produktywności lub niezależnych organów podatkowych na temat swoich planów odbudowy i zwiększania odporności. Państwa członkowskie są również proszone o przedstawienie w planie sposobu, w jaki konsultowano się z partnerami społecznymi i – w stosownych przypadkach – z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz włączano je w opracowywanie reform określonych w planie.

3. Inwestycje

Kontekst:

- 1. art. 14 ust. 1: Plany te zawierają program reform i inwestycji danego państwa członkowskiego na kolejne cztery lata. Plany odbudowy i zwiększania odporności, kwalifikujące się do finansowania w ramach niniejszego Instrumentu, obejmują środki służące wdrażaniu reform i projektów inwestycji publicznych w postaci spójnego pakietu.*
- 2. art. 15 ust. 3 lit. e): przewidywane projekty inwestycyjne oraz odnośny okres inwestycyjny;*
- 3. art. 16 ust. 3 lit. f): czy plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera środki wdrażania reform i projektów inwestycji publicznych, które stanowią spójne działania;*

Cechy charakterystyczne inwestycji

Przygotowując swoje plany, państwa członkowskie powinny traktować inwestycje jako wydatki na działalność, projekt lub inne działanie wchodzące w zakres wniosku, od których oczekuje się, że przyniosą korzystne wyniki dla społeczeństwa, gospodarki lub środowiska. Celem wniosku jest promowanie środków, które, jeśli zostałyby wprowadzone teraz, przyniosłyby zmiany strukturalne i miałyby trwały wpływ na odporność gospodarczą i społeczną, zrównoważoność i długoterminową konkurencyjność (transformację ekologiczną i cyfrową) oraz zatrudnienie.

W związku z tym wniosek jest spójny z szerszą koncepcją inwestycji jako nakładów inwestycyjnych w obszarach takich jak środki trwałe, kapitał ludzki i kapitał naturalny. Obejmowałoby to również na przykład wartości niematerialne i prawne, w tym badania i rozwój, dane, własność intelektualną i umiejętności. W ramach finansowania należy także przestrzegać zasady „nie czyni poważnych szkód”. Państwa członkowskie są proszone, aby stosując tę zasadę, uwzględniały rozporządzenie w sprawie systematyki (w szczególności jego art. 17).

Termin „środki trwałe” jest zasadniczo równoważny z pojęciem „nakłady brutto na środki trwałe” stosowanym w rachunkach narodowych (są to np. infrastruktura, budynki, ale także niektóre wartości materialne i prawne, takie jak badania i rozwój, patenty lub oprogramowanie komputerowe). Wzrost kapitału ludzkiego następuje w efekcie wydatków na zdrowie, ochronę socjalną, kształcenie i szkolenie itp.

Kapitał naturalny rośnie dzięki działaniom ukierunkowanym na zwiększenie zasobooszczędności i udziału odnawialnych zasobów naturalnych, ochronę lub odbudowę środowiska (np. redukcję emisji, gospodarowanie odpadami i gospodarkę wodną, ograniczenie zanieczyszczenia, ochronę i odtworzenie ekosystemów i różnorodności biologicznej, renaturalizację terenu, ponowne zalesianie) lub na łagodzenie zmiany klimatu/przystosowanie się do zmiany klimatu.

Promowanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, wspieranie tworzenia miejsc pracy, łagodzenie społecznych skutków kryzysu i promowanie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu zostało wyraźnie określone w zakresie i celach wniosku; zachęca się do inwestycji w środki trwałe, kapitał ludzki i kapitał naturalny, które przyczyniają się do realizacji tych celów. Na przykład inwestycje w poprawę kontroli granic zewnętrznych i nadzoru rynku wewnętrznego przyczynią się do zwiększenia odporności poprzez poprawę bezpieczeństwa i wiarygodności towarów i usług wprowadzanych na rynek wewnętrzny i będących przedmiotem swobodnego obrotu na tym rynku. Ponadto inwestowanie w obszary wiejskie w ramach planowania długoterminowego pobudzi pilnie potrzebny wzrost gospodarczy na tych obszarach.

Nie wszystkie rodzaje wydatków zostaną jednak objęte Instrumentem. Państwa członkowskie powinny skoncentrować się na pokryciu kosztów o jednorazowym charakterze. W wyjątkowych przypadkach koszty powtarzalne mogą zostać sfinansowane, o ile państwa członkowskie są w stanie wykazać, że doprowadzą one do długookresowych skutków zgodnych z celami Instrumentu, że ich finansowanie po zakończeniu obowiązywania Instrumentu zostanie na stałe zapewnione i że negatywny wpływ na saldo rządowe jest jedynie tymczasowy. Główne kryteria, które należy uwzględnić, to: (i) czy koszty stanowią integralną część reformy/inwestycji oraz (ii) czy reforma/inwestycja spełnia kryteria oceny (więcej szczegółów można znaleźć w pytaniach i odpowiedziach z dnia 28 lipca 2020 r.: zasoby ludzkie w administracji publicznej, nabycie aktywów finansowych, wartości niematerialne i prawne, koszty rekompensaty, wsparcie techniczne, dotacje). Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby w ramach wszystkich inwestycji przestrzegano unijnych zasad pomocy państwa i zachowano zgodność z wszystkimi standardowymi procedurami i przepisami. Inwestycje nie powinny obejmować obszarów, które są już w zadowalający sposób objęte rynkiem, ale powinny eliminować niedoskonałości rynku

i w możliwie największym stopniu być ukierunkowane na przyciągnięcie inwestorów prywatnych w celu zwielokrotnienia wpływu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W kalendarium inwestycji należy uwzględnić ramy czasowe Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W związku z tym państwa członkowskie powinny unikać inwestycji, których realizacji nie można zapewnić w okresie obowiązywania Instrumentu, i zachować ostrożność przy rozważaniu inwestycji, które wymagałyby stałych zobowiązań budżetowych wykraczających poza okres funkcjonowania Instrumentu, ponieważ zobowiązania te wymagałyby posiadania oszczędności budżetowych w ramach budżetów krajowych. Takie zobowiązania można jednak zaplanować, jeżeli państwa członkowskie wyjaśnią, w jaki sposób będą wywiązywać się z przyszłych zobowiązań budżetowych w celu utrzymania inwestycji.

Przedstawiając swoje inwestycje w planie odbudowy i zwiększania odporności, państwa członkowskie powinny określić wystarczająco szczegółowo podział wszystkich elementów inwestycji.

Rodzaje inwestycji

Inwestycje mogą przyjąć formę inwestycji bezpośrednich (np. finansowanie projektu środkami publicznymi) albo być realizowane pośrednio (np. renowacja budynków w celu zwiększenia efektywności energetycznej i zasobooszczędności, środki wspierające cyfryzację małych przedsiębiorstw, rozwój infrastruktur badawczych i technologicznych lub duże instalacje demonstracyjne służące testowaniu technologii niskoemisyjnych). Może to przybrać formę instrumentów finansowych, systemów wsparcia, dotacji i innych instrumentów. Strukturyzując inwestycje, państwa członkowskie powinny zapewnić zgodność ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności z zasadami pomocy państwa i regułami konkurencji. Wsparcia należy udzielać w dobrze ukierunkowany i w jak najmniejszym stopniu zakłócający handel sposób, zgodnie z dążeniem UE do modelu otwartej strategicznej autonomii i z jej zobowiązaniami międzynarodowymi. Jest to szczególnie istotne w przypadku dużych inwestycji, w tym ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (projektów IPCEI).

Państwa członkowskie są proszone również o określenie, czy przewidują, że inwestycje publiczne podjęte w ramach Instrumentu będą generować powiązane z nimi inwestycje prywatne. Jest to istotne dla oceny ogólnego wpływu proponowanych środków. Państwa członkowskie powinny również wyjaśnić, w jaki sposób unikają efektu wypierania inwestycji prywatnych.

Ogólnie rzecz biorąc, unijne kryteria zielonych zamówień publicznych należy stosować we wszystkich odnośnych zamówieniach publicznych.

Projekty transgraniczne i projekty obejmujące wiele krajów

Projekty transgraniczne i projekty obejmujące wiele krajów mają zasadnicze znaczenie dla odbudowy i wzmocnienia odporności Europy i są szczególnie istotne w odniesieniu do inicjatyw przewodnich; mają potencjał lepszego integrowania łańcuchów wartości i pogłębiania jednolitego rynku. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję na przykład o uwzględnieniu

inwestycji dotyczących transgranicznych projektów w sektorach cyfrowym, transportowym, energetycznym lub gospodarowania odpadami (tj. projektów infrastrukturalnych realizujących transeuropejską sieć transportową i transeuropejską sieć energetyczną (w przyspieszonym trybie – infrastruktury ładowania/tankowania na trasy długodystansowe dla bezemisyjnych i niskoemisyjnych napędów), jednolitą europejską przestrzeń powietrzną i europejski system zarządzania ruchem kolejowym, połączenia międzysystemowe w kontekście unii energetycznej (w tym transgraniczne projekty w zakresie energii odnawialnej), korytarze 5G na drogach i liniach kolejowych w kontekście unijnej strategii cyfrowej). Państwa członkowskie powinny koordynować przygotowywanie swoich planów z państwami członkowskimi, na które miałby wpływ projekt transgraniczny lub projekt obejmujący wiele krajów. Może to dotyczyć na przykład infrastruktury kolejowych, wspólnych infrastruktur cyfrowych, integracji sieci lub systemów energetycznych, lub wykorzystania części ich bezzwrotnego wkładu za pośrednictwem mechanizmu finansowania energii ze źródeł odnawialnych, lub mechanizmów współpracy w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Projekty transgraniczne i projekty obejmujące wiele krajów lub mające wymiar jednolitego rynku, takie jak ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania⁴, mogą wykraczać poza inwestycje infrastrukturalne. Na przykład państwa członkowskie zachęca się do współpracy przy rozwoju technologii i systemów na potrzeby funkcjonującego rynku czystego wodoru, rozwoju europejskich zdolności w dziedzinie technologii baterii, rozwoju wspólnych zdolności w zakresie zaawansowanych technologii cyfrowych, takich jak europejska chmura danych, mikroelektronika i procesory, obliczenia wielkiej skali lub obliczenia kwantowe, zawierania partnerstw w celu wdrażania paktu na rzecz umiejętności lub wspierania gospodarki o obiegu zamkniętym, współpracy transgranicznej w sektorach strategicznych, takich jak przestrzeń kosmiczna, obrona i bezpieczna łączność. Mogą również inwestować we wzmocnienie infrastruktury nadzoru rynku (laboratoria badawcze, systemy informatyczne), cyfryzację i bardziej powszechne korzystanie ze wspólnego systemu informatycznego oraz w rozmieszczenie wystarczających zasobów ludzkich.

Aby zwiększyć spójność i skuteczność finansowania, inicjatywy transgraniczne można także powiązać z inicjatywami UE (np. sojuszami przemysłowymi lub partnerstwami na rzecz badań naukowych i innowacji w ramach programu „Horyzont Europa”), w tym z projektami wspieranymi również za pośrednictwem unijnych programów, takich jak InvestEU, „Horyzont Europa”, Kreatywna Europa, instrument „Łącząc Europę”, Program na rzecz jednolitego rynku, fundusz innowacyjny i modernizacyjny oraz „Cyfrowa Europa”. We wszystkich powyższych programach szczególną uwagę należy poświęcić uwzględnieniu MŚP w tych projektach i inicjatywach.

Komisja będzie odgrywać aktywną rolę w zapewnieniu, by projekty obejmujące wiele krajów były otwarte dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich, aby zmaksymalizować ich potencjał w zakresie integracji łańcuchów wartości, wzmocnienia odporności ekosystemów przemysłowych i pogłębienia jednolitego rynku, a także zgodne z celami w zakresie spójności

⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=PL)

gospodarczej, społecznej i terytorialnej realizowanymi w ramach Instrumentu. Komisja jest gotowa zapewnić mechanizm koordynacji, gdy tylko państwa członkowskie uznają to za stosowne. Ponadto dostępne są przepisy i ramy służące organizacji i ułatwieniu wdrażania projektów, w tym wspólnego udzielania zamówień na towary, usługi i roboty przez organy w państwach członkowskich i między różnymi państwami członkowskimi.

Państwa członkowskie powinny wskazać, które z pozostałych państw członkowskich są zaangażowane, i wyraźnie rozdzielić między zainteresowane państwa członkowskie procedury zgłaszania, cele pośrednie i końcowe oraz wydatki, aby uniknąć pokrywania się i opóźnień w przeprowadzaniu oceny i realizacji. Pomyślne ukończenie danego planu odbudowy i zwiększania odporności powinno być niezależne od ukończenia planu przez inne państwo.

4. Ekologiczny i cyfrowy wymiar komponentu

Kontekst:

- *art. 15 ust. 3 lit. c): wyjaśnienie, w jaki sposób środki przewidziane w planie mają przyczynić się do transformacji ekologicznej i cyfrowej lub do sprostania wyzwaniom, które są z tymi transformacjami związane;*
- *art. 16 ust. 3 lit. b): czy plan zawiera środki, które skutecznie przyczyniają się do transformacji ekologicznej i cyfrowej lub do sprostania wyzwaniom, które są z tymi transformacjami związane;*
- *załącznik II, sekcja 2.2.*

Zielona transformacja

Państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jakim stopniu plan będzie przyczyniać się do osiągnięcia neutralności klimatycznej i celów końcowych w zakresie energii i klimatu na 2030 r. zawartych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu (i ich aktualizacjach). Powinny również wyjaśnić, w jaki sposób przestrzega się w nim celu końcowego polegającego na uwzględnianiu kwestii klimatu na poziomie 37 %. W tym celu państwa członkowskie powinny korzystać z metodyki w zakresie monitorowania wydatków na cele związane z klimatem stosowanej w przypadku funduszy polityki spójności, w szczególności określonej w tabelach 1, 4 i 6 w załączniku I do [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów COM(2018) 375] w odniesieniu do obliczania współczynnika wsparcia na rzecz celów związanych ze zmianą klimatu.

W unijnym prawie o klimacie zaproponowanym przez Komisję w marcu 2020 r. określono strategiczne cele klimatyczne i cele końcowe z terminem do 2050 r. We wniosku Komisji z dnia 15 września zwiększono docelową redukcję CO₂ do 2030 r. w Europie. Państwa członkowskie powinny określić zakres, ramy czasowe i oczekiwany wpływ środków na redukcję emisji gazów cieplarnianych lub przystosowanie się do zmiany klimatu, udział energii ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczną i elektroenergetyczne połączenie międzysystemowe. Należy tego dokonać poprzez wybór wskaźników spójnych z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu.

Jeśli chodzi o cele środowiskowe transformacji ekologicznej, państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jaki sposób środki pomogą zrealizować cele końcowe dotyczące odpadów, wody, ograniczenia zanieczyszczenia, mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, ochrony i odbudowy różnorodności biologicznej, zasobów morskich i wodnych oraz wspierania przejścia na zrównoważone systemy żywnościowe, a także – w stosownych przypadkach – na gospodarkę o obiegu zamkniętym, jednocześnie zapewniając, aby nikt nie został pominięty. Należy również zwrócić należytą uwagę na rozwój i wdrażanie badań naukowych i innowacji, jak również nabywanie umiejętności niezbędnych do realizacji tych celów i przyspieszenia wdrażania technologii niezbędnych do transformacji ekologicznej. Ponadto państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jaki sposób w ich ogólnym projekcie planu poświęcono należytą uwagę celowi dotyczącemu zapewnienia sprawiedliwej transformacji.

Wyjaśniając, w jakim stopniu proponowane środki przyczyniają się do transformacji ekologicznej lub do sprostania wynikającym z niej wyzwaniom, państwa członkowskie są proszone o uwzględnienie w możliwym największym stopniu sześciu celów dotyczących klimatu i środowiska, określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniającym rozporządzenie (UE) 2019/2088 („unijne rozporządzenie w sprawie systematyki”):

- 1) łagodzenie zmiany klimatu;
- 2) adaptacja do zmiany klimatu;
- 3) zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- 4) przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- 5) zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola;
- 6) ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

W celu uodparniania inwestycji infrastrukturalnych na klimat i zmiany środowiskowe zachęca się państwa członkowskie do stosowania wytycznych Komisji ustanowionych na podstawie rozporządzenia w sprawie InvestEU i rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. Aby uodpornić na klimat i zmiany środowiskowe inne rodzaje inwestycji niż inwestycje infrastrukturalne, zachęca się państwa członkowskie do stosowania uodparniania na klimat w sposób określony w wytycznych Komisji dotyczących kontroli zrównoważonego charakteru projektów na podstawie rozporządzenia w sprawie InvestEU.

Transformacja cyfrowa

Komisja proponuje, by każdy plan odbudowy i zwiększania odporności obejmował co najmniej 20 % wydatków związanych z cyfryzacją. W przypadku transformacji cyfrowej szczególna uwaga będzie zwracana na wkład proponowanych środków w transformację cyfrową sektora gospodarczego lub społecznego (w tym administracji publicznej, obejmującej wymiar sprawiedliwości i system opieki zdrowotnej oraz usługi publiczne). Przy wyjaśnianiu, w jakim stopniu proponowane środki przyczyniają się do transformacji cyfrowej lub do sprostania

wynikającym z niej wyzwaniom, państwa członkowskie są proszone o przyjęcie za punkt odniesienia, w miarę możliwości, istniejących wskaźników, takich jak wskaźniki zawarte w indeksie gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego ([DESI](#)). Celem powinna być nie tylko poprawa konkurencyjności, ale także odporności, sprawności i bezpieczeństwa przedsiębiorstw i podmiotów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu inkluzywności.

Państwa członkowskie mogą na przykład stosować następujące kategorie w celu sprawdzenia celów swoich inwestycji:

- 1) łączność: środki na rzecz niwelowania przepaści cyfrowej, w tym między obszarami wiejskimi i miejskimi, oraz eliminowania niedoskonałości rynku w odniesieniu do wdrożenia sieci o bardzo dużej przepływności, w tym sieci światłowodowych 5G i 6G, zwłaszcza dużych korytarzy 5G i inteligentnych systemów zarządzania ruchem wzdłuż szlaków transportowych, dostępu na obszarach miejskich i wiejskich do łączności o bardzo dużej przepustowości i przystępnej cenowo dla wszystkich gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz podłączenia wszystkich podmiotów pobudzających rozwój społeczno-gospodarczy do sieci gigabitowych, a także rozwijania łączności z wykorzystaniem kryptografii kwantowej. Należy w pełni uwzględnić zestaw narzędzi cyberbezpieczeństwa 5G;
- 2) inwestycje w badania i rozwój związane z cyfryzacją: finansowane ze środków publicznych badania i rozwój w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (sztuczna inteligencja, cyberbezpieczeństwo, łańcuch bloków, Quantum) we wszystkich sektorach, inwestycje w infrastruktury danych służące do badań naukowych;
- 3) kapitał ludzki: rozwój zdolności cyfrowej w celu wspierania odpornych i wydajnych systemów kształcenia, szkolenia i badań naukowych; zwiększanie umiejętności i kompetencji cyfrowych w zakresie transformacji cyfrowej, w tym audiowizualnej i medialnej, oraz tworzenie rzetelnego europejskiego ekosystemu edukacji cyfrowej obejmującego treść, narzędzia, usługi i platformy, w tym w celu poprawy dostępu do kształcenia na odległość i budowania umiejętności cyfrowych na potrzeby takiego kształcenia dla grup społecznych, które napotykały przeszkody w zmniejszaniu przepaści cyfrowej;
- 4) administracja elektroniczna, cyfrowe usługi publiczne i lokalne ekosystemy cyfrowe: modernizacja administracji publicznej z wykorzystaniem kluczowych czynników sprzyjających transformacji cyfrowej, e-identyfikacji, mobilności obywateli, przedsiębiorstw, towarów i usług poprzez interoperacyjność transgraniczną, ogólnoeuropejskiej federacji chmur obliczeniowych w celu świadczenia usług użyteczności publicznej, w szczególności e-zdrowia, przyspieszenie procesów administracyjnych i ułatwienie cyfrowych interakcji między administracjami, obywatelami i przedsiębiorstwami oraz usprawnienie procesu decyzyjnego i usług publicznych z wykorzystaniem zaawansowanych technologii cyfrowych, w tym e-identyfikacji, obliczeń wielkiej skali, sztucznej inteligencji;
- 5) cyfryzacja przedsiębiorstw: przyspieszenie procesu decyzyjnego i wykonawczego dzięki automatyzacji opartej na sztucznej inteligencji, przeprojektowanie łańcucha dostaw w celu optymalizacji odporności i szybkości w oparciu o międzysektorowe przestrzenie danych oraz działanie w ramach innowacyjnej, bezpiecznej i energooszczędnej europejskiej infrastruktury

chmury obliczeniowej i przetwarzania danych na obrzeżach sieci. Dokonanie repozycjonowania w rozwijającym się cyfrowym ekosystemie, w szczególności za pomocą ośrodków innowacji cyfrowych;

6) inwestycje w zdolności cyfrowe i wdrażanie zaawansowanych technologii: takich jak przestrzenie danych, przetwarzanie danych na obrzeżach sieci, obliczenia wielkiej skali, cyberbezpieczeństwo, sztuczna inteligencja, infrastruktura informatyki kwantowej, infrastruktura chmur obliczeniowych, łańcuch dostaw dla internetu rzeczy, komponenty i systemy elektroniczne oraz mikroelektronika, a także wspieranie dywersyfikacji dostaw;

7) ekologizacja sektora cyfrowego: działania polityczne na rzecz ograniczenia odpadów i zużycia energii oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby cyfryzacji oraz wykorzystywanie ciepła odpadowego z ośrodków przetwarzania danych.

Przykłady inwestycji

Przy projektowaniu inwestycji dotyczących dwójakiej transformacji państwom członkowskim mogą być pomocne poniższe przykłady.

Ramka: Niewyczerpujący wykaz przykładowych typowych reform i inwestycji związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową

Transformacja ekologiczna:

- Fala renowacji budynków mieszkalnych oraz socjalnych i przystępnych cenowo mieszkań, budynków prywatnych lub publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem szkół i szpitali), modernizacja systemów ciepłowniczych i renaturalizacja terenu.
- Obniżenie emisyjności przemysłu, inwestycje w efektywność energetyczną w sektorze przemysłowym i MŚP, wspieranie innowacji, konkurencyjności ich łańcuchów wartości i programów reform.
- Rozwój zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (w tym infrastruktury) oraz innych czystych technologii energetycznych (w tym wodoru ze źródeł odnawialnych, i wsparcie na rzecz wykorzystania tych technologii, zwłaszcza przez MŚP), wydajnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych, energetyki, wspieranie efektywności energetycznej i neutralności emisyjnej przemysłu, odpornej inteligentnej sieci energetycznej i infrastruktury magazynowej.
- Inwestycje w inteligentną i zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju mobilność, takie jak promowanie inteligentnego, bezpiecznego i ekologicznego transportu zbiorowego, rozwój infrastruktury wodnej i kolejowej, w tym europejskiego systemu sygnalizacji kolejowej (ERTMS).
- Stymulowanie agroekologicznego podejścia do rolnictwa i zwiększanie skali inwestycji prowadzących do zwiększonego przetwarzania „ekologicznej wartości dodanej” przez producentów pierwotnych, co zwiększyłoby odporność sektora rolnego w całym łańcuchu dostaw.
- Inwestycje wspierające uodparnianie na klimat europejskich lasów, infrastruktury i terenów, a także tworzenia i odnawiania lądowych pochłaniaczy dwutlenku węgla.

- Uczestnictwo w inicjatywach na rzecz finansowania rozwoju alternatywnych źródeł energii, takich jak energia i wodór ze źródeł odnawialnych, inwestycje w infrastrukturę ładowania lub inne elementy służące ograniczeniu emisji związanych z transportem, o ile są one efektywne pod względem kosztów lub mają znaczenie strategiczne.
- Inwestycje w infrastrukturę związaną z odpadami (zapobieganiem powstawaniu odpadów i gospodarowaniem odpadami) oraz z wodą (jej ponownym wykorzystaniem), a także w usługi ekosystemowe na rzecz społeczności zmarginalizowanych.
- Inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym i biogospodarkę (obiekty symbiozy przemysłowej; zachęcanie do stosowania modeli biznesowych o obiegu zamkniętym i produkcji efektywnej pod względem wykorzystania zasobów, a także działalności opartej na usługach zamiast na własności oraz do napraw i ponownego wykorzystywania; wspieranie narzędzi mających na celu zwiększanie zrównoważonej konsumpcji).
- Inwestycje w zrównoważoną produkcję żywności i konsumpcję zgodnie z celami określonymi w strategii „od pola do stołu”.
- Inwestycje w projekty w zakresie inteligentnej i zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju mobilności, w całym łańcuch wartości baterii (od materiału do recyklingu), w technologie wodorowe oparte na źródłach odnawialnych, w zrównoważone alternatywne paliwa wykorzystywane w transporcie.
- Środki łagodzące dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, towarzyszące inwestycjom mającym na celu poprawę efektywności energetycznej publicznych i prywatnych budynków mieszkalnych. Inwestycje w systemy ogrzewania i mieszkalnictwo socjalne
- Inwestycje w podnoszenie umiejętności w budownictwie i innych istotnych sektorach; reformy programów nauczania, ustanowienie systemów monitorowania losów absolwentów i modularnych programów kształcenia i szkolenia zawodowego.
- Inwestycje w bioróżnorodność i rozwiązania oparte na zasobach przyrody w celu zwiększenia odporności na klęski żywiołowe i zmianę klimatu (odtworzenie ekosystemów, takich jak lasy, tereny podmokłe, torfowiska, rzeki o swobodnym przepływie i ekosystemy przybrzeżne; ulepszanie infrastruktury na obszarach chronionych i inwestowanie w turystykę przyrodniczą; sadzenie drzew; zazielenianie przestrzeni miejskich).

Transformacja cyfrowa:

- Inwestycje w bezpieczne sieci i inną infrastrukturę w celu eliminowania niedoskonałości rynku, zniwelowania przepaści cyfrowej i realizacji unijnych celów w zakresie łączności do 2025 r. zgodnie z krajowymi planami dotyczącymi dostępu szerokopasmowego, aby umożliwić przedsiębiorstwom, w szczególności MŚP, a także wszystkim gospodarstwom domowym, w tym na obszarach wiejskich, bezpieczne uczestnictwo w gospodarce cyfrowej.
- Inwestycje na rzecz eliminowania niedoskonałości rynku i wzmocnienia otwartej strategicznej autonomii UE oraz jej cyberbezpieczeństwa/cyberodporności, zwłaszcza w krytycznych sektorach komponentów i technologii prorozwojowych, na przykład poprzez

nabywanie i poprawę dostępu do zaawansowanych obliczeń wielkiej skali (w tym kwantowych) i cyberbezpieczeństwa.

- Finansowanie programów dotyczących umiejętności cyfrowych i programów edukacyjnych na rzecz ludności aktywnej zawodowo, uczniów i studentów, obywateli albo sektora publicznego. Modernizacja infrastruktury i sprzętu cyfrowego służących do kształcenia i szkolenia (łączność i urządzenia cyfrowe) a także szkolenia nauczycieli w zakresie korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych do celów nauczania.
- Wspieranie małych przedsiębiorstw w repozycjonowaniu się po pandemii w bardziej cyfrowym ekosystemie za pomocą narzędzi cyfrowych, które zapewniają poszanowanie wartości europejskich, z uwzględnieniem potrzeb w zakresie cyberbezpieczeństwa wspieranie rozwoju modeli biznesowych i umiejętności, aby umożliwić ich strukturom organizacyjnym bezpieczne i zrównoważone dotrzymywanie kroku przemianom.
- Finansowanie ośrodków innowacji cyfrowych w celu wspierania cyfryzacji przemysłu i sektora publicznego, w tym wymiaru sprawiedliwości.
- Zbiorowe i zsynchronizowane inwestycje w lokalne, krajowe i transgraniczne bezpieczne platformy cyfrowe i przestrzenie danych oraz – na rzecz przedsiębiorstw – w europejską strategię w zakresie danych.
- Inwestycje w rozwój i utrzymanie infrastruktury i baz danych na potrzeby interoperacyjnych cyfrowych usług publicznych i ich integracji z infrastrukturą zgodną z zasadą jednorazowości.
- Finansowanie systemów i baz danych umożliwiających śledzenie materiałów (tj. informacji o rodzaju paszportu produktu), aby ułatwić postępowanie z materiałami i substancjami na różnych ogniwach łańcucha wartości oraz przekazywanie informacji zwrotnych na potrzeby procesów produkcji.
- Wspieranie rozwoju, wykorzystania i unowocześniania elektronicznych dokumentacji medycznych i interoperacyjności, jak również promowanie telezdrowia, w tym telemedycyny, telemonitoringu, mobilnego zdrowia i modeli wirtualnych konsultacji. Umożliwianie wtórnego wykorzystania danych dotyczących zdrowia do badań i kształtowania polityki.

Mierzenie udziału ekologicznych i cyfrowych działań oraz ich wpływu

Państwa członkowskie powinny oznaczać ekologiczne i cyfrowe treści proponowanych reform i inwestycji. Państwa członkowskie będą musiały określić, czy reforma lub inwestycja przyczynia się głównie (100 %), przyczynia się znacząco (40 %) czy też nie ma żadnego wpływu (0 %) na każdy z tych celów. Połączenie tych oznaczeń z szacowanymi kosztami poszczególnych reform i inwestycji umożliwi ocenę, w jakim stopniu finansowanie planu krajowego przyczynia się do osiągnięcia celu końcowego polegającego na uwzględnianiu kwestii klimatu, a także transformacji ekologicznej i cyfrowej.

W przypadku wszystkich środków państwa członkowskie muszą udokumentować, że w ramach działań przestrzegana jest zasada „nie czyni poważnych szkód”. W tym celu państwa

członkowskie są proszone, aby w możliwie największym stopniu opierały się na art. 3 lit. b) i art. 17 unijnego rozporządzenia w sprawie systematyki. Na przykład jeśli dany środek ma pozytywny wpływ na zatrudnienie, państwa członkowskie będą musiały wykazać, że nie powoduje on poważnej szkody dla środowiska. Państwa członkowskie są proszone o ustalenie jasno określonych zobowiązań i mechanizmów dotyczących sposobu, w jaki zasada ta będzie przestrzegana i skutecznie wdrażana. Przestrzeganie zasad systematyki może również pomóc państwom członkowskim w przyciąganiu inwestycji prywatnych do zrównoważonego finansowania w celu wykorzystania ich na rzecz odbudowy.

W przypadku gdy w planach wspiera się działania, które niosą ze sobą ryzyko wyrządzenia szkód dla klimatu i środowiska, państwa członkowskie są proszone o wyjaśnienie, jakie środki umożliwią wyeliminowanie tych zagrożeń i wspieranie transformacji ekologicznej. Na przykład ważnymi elementami odpowiednich działań mogą być dążenie do osiągnięcia poziomów emisji gazów cieplarnianych o najlepszych parametrach, unikanie utrudniania rozwoju i wdrażania alternatywnych rozwiązań niskoemisyjnych, unikanie uzależnienia od aktywów wysokoemisyjnych oraz dołożenie wszelkich starań w celu zmniejszenia zagrożeń dla klimatu. Należy również w pełni uwzględnić wpływ na gospodarkę o obiegu zamkniętym, różnorodność biologiczną, zanieczyszczenia, zasoby wodne i morskie. Zachęca się państwa członkowskie, aby w miarę możliwości wykorzystywały jako odniesienie kryteria rozporządzenia w sprawie systematyki (w tym, po ich przyjęciu, przyszłe akty delegowane uzupełniające art. 17, o których mowa w art. 3 lit. d) rozporządzenia w sprawie systematyki, w odniesieniu do działalności gospodarczej objętej tymi aktami).

Ponieważ koszt reformy lub inwestycji (połączony ze „znacznikiem” 0 %, 40 % lub 100 %) jest jedynie przybliżonym miernikiem stopnia, w jakim przyczynia się ona do realizacji celów klimatycznych, ekologicznych i cyfrowych, państwa członkowskie zostaną wezwane do przedstawienia oceny bezpośredniego i pośredniego wpływu proponowanej reformy lub inwestycji.

Należy zauważyć, że stosowanie odsetków (lub znaczników) nie sugeruje, że niski wynik oznaczałby niski priorytet reformy lub inwestycji w odniesieniu do planu, ponieważ zrozumiałe jest, że nie wszystkie inwestycje i reformy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności musiałyby koniecznie przyczyniać się do transformacji ekologicznej i cyfrowej. Takie inwestycje i reformy nie powinny jednak stać w sprzeczności z realizacją ekologicznych i cyfrowych celów Instrumentu.

Ogólnie rzecz biorąc, środki, które mają być finansowane w ramach każdego planu, powinny zapewniać, aby wydatki w ramach planu przyczyniały się do uwzględniania kwestii klimatu na poziomie 37 %. Państwa członkowskie powinny zatem określić w swoich planach, w jaki sposób przyczyniają się one do celu końcowego na poziomie 37 %, zarówno *ex ante* na etapie programowania, jak i *ex post* w corocznej sprawozdawczości. Państwa członkowskie powinny ustalić jasne poziomy bazowe dla profili zobowiązań, tak aby można było w porę zidentyfikować ewentualne odstępstwa od tendencji. Jeżeli chodzi o cyfryzację, Komisja proponuje, by w każdym planie odbudowy i zwiększania odporności dążono do co najmniej 20 % wydatków związanych z cyfryzacją. Państwa członkowskie powinny również określić w swoich planach,

w jaki sposób przyczyniają się one do celu końcowego na poziomie 20 %, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

5. Cele pośrednie i końcowe, ramy czasowe

Kontekst:

- *art. 16 ust. 3 lit. g): czy ustalenia zaproponowane przez państwa członkowskie są w stanie zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym utrzymanie przewidywanego harmonogramu działań i osiągnięcie celów pośrednich i końcowych, a także odpowiednich wskaźników;*
- *załącznik II, sekcja 2.7.*

Zasady ogólne

Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dni 17–21 lipca terminem płatności byłby koniec 2026 r. Cele pośrednie i końcowe będą musiały być zaprojektowane w sposób dostosowany do tego przedziału czasowego, a jednocześnie pozostawiający wystarczająco dużo czasu na procesy oceny i zatwierdzania; orientacyjnie oznacza to datę końcową przypadającą na lipiec 2026 r., do której mają zostać osiągnięte wszystkie cele pośrednie i końcowe.

Do celów Instrumentu cele pośrednie i końcowe służą do pomiaru postępu w realizacji reformy lub inwestycji, określając etap, do którego należy dotrzeć w określonym terminie. Należy dokonać następującego rozróżnienia:

Cel końcowy to ilościowy rezultat w odniesieniu do uzgodnionego wskaźnika (liczba projektów inwestycyjnych, liczba beneficjentów itp.). Wybór celów końcowych powinien odzwierciedlać wdrażanie reform i inwestycji, a zatem powinien mieć charakter operacyjny.

Przykład: reforma, w ramach której dąży się do zwiększenia dostępności opieki zdrowotnej dzięki poprawie dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej i określenie jasnych zintegrowanych ścieżek opieki, może mieć np. następujący cel końcowy: „uruchomienie X nowych praktyk podstawowej opieki zdrowotnej w X gminach i otaczających je obszarach”.

Cel pośredni nie odzwierciedla ilości, lecz możliwy do obiektywnego zweryfikowania wynik jakościowy (przyjęte ustawodawstwo, zrealizowany projekt inwestycyjny, pełne uruchomienie systemów IT itp.), i wyszczególnia się w nim pożądaną treść i charakterystykę.

Przykład: cel pośredni polegający na „przyjęciu nowego ustawodawstwa w celu usunięcia barier wejścia do zawodów regulowanych”.

Poziom bazowy odzwierciedla ilościowy lub jakościowy stan zmiennej, którą dany wskaźnik mierzy bezpośrednio przed rozpoczęciem interwencji lub w momencie przedłożenia planu odbudowy i zwiększania odporności. Należy upewnić się, że poziom bazowy został już ustalony lub może być łatwo i obiektywnie zmierzony.

Przykład: „liczba praktyk podstawowej opieki zdrowotnej w społecznościach mających niedostateczny dostęp do tej opieki przed rozpoczęciem interwencji”. Należy zauważyć, że jeśli

wskaźnik sformułowany jako „liczba nowych praktyk podstawowej opieki zdrowotnej”, poziom bazowy będzie inny (najprawdopodobniej 0 przy braku interwencji) niż w przypadku wskaźnika sformułowanego jako „liczba praktyk podstawowej opieki zdrowotnej” (wtedy liczba będzie zależała od obecnej sytuacji).

Cele pośrednie i końcowe powinny odzwierciedlać wdrażanie planu reform i inwestycji. Powinny być one łatwe do powiązania z każdym z komponentów planu, a wystarczająca liczba celów pośrednich i końcowych powinna obejmować każdą reformę i inwestycję ujętą w planie, aby umożliwić śledzenie postępów i wykazanie osiągnięć w zakresie wszystkich komponentów.

Stopień szczegółowości w ustalaniu celów pośrednich i końcowych

Cele pośrednie i końcowe powinny być wybierane w taki sposób, aby odzwierciedlały osiągnięcie znaczących etapów lub postępów w realizacji celów planu. Mogą one odzwierciedlać cztery różne etapy wdrażania reform i inwestycji:

- Wkład: zapewnione zasoby, które mogą być finansowe, ludzkie, administracyjne (np. wydane pieniądze);
- Rezultat: konkretne rezultaty inwestycji (np. przeszkoleni nauczyciele);
- Wynik: wpływ rezultatu interwencji (np. liczba uczniów z lepszymi umiejętnościami IT);
- Skutki: szerszy wpływ gospodarczy lub społeczny (np. zmniejszenie liczby nieobsadzonych wakatów w sektorze IT).

Oczekuje się, że większość celów pośrednich i końcowych będzie skoncentrowana co najmniej na pierwszych trzech punktach. Dokładna liczba celów pośrednich i końcowych będzie zależała od zakresu planu i liczby komponentów, które obejmuje. Należy przywiązywać większe znaczenie do adekwatności i jakości celów pośrednich i końcowych, a nie do ich liczby. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie powinny określić bardzo szczegółowo cele pośrednie i końcowe, by zapewnić możliwość skutecznego śledzenia postępów.

Cele pośrednie i końcowe będą omawiane dwustronnie z państwami członkowskimi na podstawie ich planów przed uzgodnieniem tych celów, które mają być zawarte w decyzji wykonawczej.

Przykład: strategia na rzecz poprawy podstawowych umiejętności cyfrowych i cyfrowego uczenia się wśród uczniów na obszarach wiejskich

Komponent mający zwiększyć nabywanie podstawowych umiejętności cyfrowych przez uczniów na obszarach wiejskich obejmuje trzy komponenty: a) inwestycje w wyposażenie szkół na obszarach wiejskich w odpowiednie urządzenia wybrane przez szkoły z uprzednio zawężonego katalogu i zakupione na poziomie centralnym w celu zapewnienia efektywności; b) opracowanie, zapewnienie personelu i wdrożenie programu szkoleniowego, który zapewni nauczycielom na obszarach wiejskich kompetencje pedagogiczne i techniczne niezbędne do wdrożenia cyfrowego uczenia się oraz wsparcia cyfrowych umiejętności i kompetencji uczniów; c) kompleksową aktualizację programów nauczania i towarzyszących im wytycznych dla nauczycieli.

Cele pośrednie i końcowe:

- *Co najmniej X % szkół na wybranych obszarach wiejskich jest wyposażonych w dwa klasowe zestawy odpowiednich urządzeń cyfrowych do nauczania i uczenia się, wybranych zgodnie z własnymi potrzebami i preferencjami szkoły (cel końcowy 1 skoncentrowany na wkładzie).*
- *W każdej wyposażonej szkole znajduje się co najmniej dwóch aktywnych nauczycieli, którzy ukończyli kurs szkoleniowy (cel końcowy 2 skoncentrowany na rezultacie).*
- *Opublikowano ostateczne programy nauczania z przepisami szczegółowymi (cel pośredni 1 skoncentrowany na rezultacie).*
- *Zwiększenie o X % podstawowych umiejętności cyfrowych uczniów (cel końcowy 3 skoncentrowany na wynikach).*

Charakterystyka dobrych celów pośrednich i końcowych

Zgodnie z załącznikiem II do wniosku cele pośrednie i końcowe powinny być jasne i realistyczne, a proponowane wskaźniki adekwatne i wiarygodne. Oznacza to, że zarówno cele pośrednie, jak i końcowe muszą być zgodne z zasadami SMART, tj. muszą być skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne, terminowe.

Państwa członkowskie są proszone o ustalenie celów pośrednich i końcowych o następującej charakterystyce:

- w przypadku celów końcowych: powinny one opierać się na prostej formule i skupiać się na odpowiednich, akceptowalnych i wiarygodnych wskaźnikach, które dostarczają dowodów na stały postęp w osiąganiu celów. Cele końcowe mogą być ustalone na konkretnym poziomie lub mogą wyznaczać rozsądny zakres dla ich osiągnięcia, w zależności od tego, co jest mierzone i jak dokładne może być oszacowanie.

Przykład: Odsetek kobiet w wieku 25–60 lat, które miały co najmniej jedno badanie pod kątem raka szyjki macicy w ciągu ostatnich trzech lat

- *Co? Liczba kobiet w wieku 25–60 lat, które miały co najmniej jedno badanie pod kątem raka szyjki macicy w ciągu ostatnich trzech lat, podzielona przez całkowitą liczbę kobiet w wieku 25–60 lat.*
- *W jaki sposób? Jednostka miary: odsetek*
- *Poziom bazowy: 10*
- *Cel końcowy: 50*
- *Źródło danych/metodyka: baza danych x*
- *W jakim terminie? Do X kw. 20XX r. (nie później niż do 2026 r.)*
- *Kto? Odpowiedzialność za gromadzenie danych i wdrażanie: Ministerstwo Zdrowia*
- *Dlaczego ten cel końcowy jest istotny: szeroki zakres badań przesiewowych pod kątem nowotworów jest kluczowym sposobem oceny, czy pakiet dotyczący profilaktyki jest wydajny i skutecznie wdrażany.*

- W przypadku celów pośrednich – powinny one być wiarygodne, oparte na faktach, a w odniesieniu do przyszłych dokumentów (ocena skutków, ustawodawstwo itp.) powinny zawierać szczegółowe informacje na temat ich pożądanej treści. Cel pośredni, który ma zostać osiągnięty, powinien być precyzyjnie określony, a kwalifikator obiektywny i powiązany z kluczowymi etapami (np. „w pełni operacyjny nowy system IT”, „ustawa zatwierdzona przez parlament”, „utworzono nową agencję regulacyjną” lub „osiągnięto trójstronne porozumienie z partnerami społecznymi”); należy unikać niejasnych lub subiektywnych środków („dobrze opracowany wniosek ustawodawczy” lub „rozmowy trójstronne z partnerami społecznymi na zaawansowanym etapie”). Opracowanie konkretnych planów działania na potrzeby każdej przewidzianej reformy i inwestycji jest dobrym sposobem zapewnienia jakości celów pośrednich.

Przykład: W przypadku komponentu mającego na celu zwiększenie skuteczności administracji podatkowej poprzez poprawę przestrzegania przepisów podatkowych przy jednoczesnym zwiększeniu jej efektywności kosztowej głównym celem pośrednim jest odpowiednia analiza ryzyka na podstawie obszernego zbioru danych, która pozwoli określić największe ryzyka braku zgodności oraz główne przyczyny braku zgodności. Celem pośrednim byłoby zatem:

- *Co? Opracowanie i wdrożenie analizy ryzyka na potrzeby administracji podatkowej*
- *W jaki sposób? Analiza ryzyka powinna obejmować różne rodzaje ryzyka niezgodności (w tym składanie deklaracji, płatności, struktury pospolitych oszustw) w przypadku najważniejszych rodzajów podatków (VAT, podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek od osób prawnych) i umożliwiać określenie w przypadku każdego rodzaju ryzyka i podatku x % podatników, z którymi wiąże się największe ryzyko*
- *Poziom bazowy: 0 (nie dokonano jeszcze żadnej analizy ryzyka)*
- *W jakim terminie? Do X kw. 20XX r.*
- *Kto? Odpowiedzialność za wdrażanie: Ministerstwo Finansów i administracja podatkowa*
- *Dlaczego ten cel pośredni jest istotny: Ma kluczowe znaczenie dla ustalenia, gdzie występuje największe ryzyko braku zgodności i jakie są przyczyny braku zgodności*

Ramy czasowe i wypłaty środków

Cele pośrednie i końcowe powinny być powiązane z jasnymi ramami czasowymi, które zostaną uwzględnione w decyzji wykonawczej. Wszystkim celom pośrednim i końcowym zostanie przypisany orientacyjny termin, w którym oczekuje się ich osiągnięcia. Państwa członkowskie będą zobowiązane do przestrzegania tych ram czasowych, aby zapewnić realizację programu reform i inwestycji bez zbędnej zwłoki.

Ponieważ równolegle będzie realizowanych kilka reform i inwestycji, w celu dokonania jednej płatności konieczna będzie realizacja kilku celów pośrednich i końcowych. Wydatki będą zatem

powiązane z zadowalającym zrealizowaniem grupy celów pośrednich i końcowych odzwierciedlających postępy w zakresie szeregu reform i inwestycji zawartych w planie. Ponieważ płatność może być dokonywana maksymalnie dwa razy w roku, nie mogą istnieć więcej niż dwie grupy celów pośrednich i końcowych na rok.

Państwa członkowskie mogą opóźnić złożenie wniosku o płatność, jeżeli uznają, że nie wszystkie cele pośrednie i końcowe zostały w sposób zadowalający zrealizowane. W każdym razie wszystkie cele końcowe i pośrednie, w tym wskaźniki produktu, muszą zostać osiągnięte w sposób możliwy do zweryfikowania w ramach czasowych wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; przy ustalaniu celów końcowych należy uwzględnić wszelkie opóźnienia w zakresie wpływu lub dostępności danych.

Do celów Instrumentu uznaje się, że cel pośredni lub cel końcowy zostały albo osiągnięte w pełni, albo nieosiągnięte. W przypadku konieczności określenia etapów pośrednich realizacji szczególnego celu pośredniego lub końcowego można je wskazać jako takie w planie i zdawać sprawozdanie z ich realizacji, ale tylko wskaźniki określone jako cele pośrednie i końcowe mogą być powiązane z wypłatą.

6. Finansowanie i koszty

Kontekst:

- *art. 15 ust. 3 lit. f): szacowane łączne koszty reform i inwestycji objętych przedłożonym planem odbudowy i zwiększania odporności (zwane również „szacowanymi łącznymi kosztami planu odbudowy i zwiększania odporności”), poparte odpowiednim uzasadnieniem, oraz informacja o tym, na ile są one proporcjonalne do spodziewanego wpływu na gospodarkę i zatrudnienie;*
- *art. 16 ust. 3 lit. e): czy przedstawione przez państwo członkowskie uzasadnienie dotyczące kwoty szacowanych łącznych kosztów planu odbudowy i zwiększania odporności jest racjonalne i wiarygodne oraz proporcjonalne do spodziewanego wpływu na gospodarkę i zatrudnienie;*
- *załącznik II, sekcja 2.5.*

W ramach maksymalnego przydziału dla każdego państwa członkowskiego zgodnie z kluczem do ustalenia wkładu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, szacowane koszty, jeżeli zostaną zatwierdzone, wyznaczają łączny pułap wypłat dla państwa członkowskiego w związku z jego krajowymi reformami i inwestycjami w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności. Płatności dokonuje się na podstawie postępów poczynionych w odniesieniu do uprzednio uzgodnionych celów pośrednich i końcowych (art. 19 ust. 3 wniosku).

W niniejszej sekcji a) określono szczegółowo, czego wymaga się we wniosku w odniesieniu do kalkulacji kosztów planu odbudowy i zwiększania odporności przez państwa członkowskie oraz oceny tej kalkulacji kosztów przez Komisję, b) wyjaśniono, czego oczekuje się w odniesieniu do ram kalkulacji kosztów, które państwa członkowskie będą stosować do celów przedstawienia

swoich oszacowań kosztów, oraz c) szczegółowo określono rodzaj informacji na temat szacunkowych kosztów, które państwa członkowskie muszą dostarczyć Komisji.

Czego wymaga się we wniosku?

Komisja oceni, czy przedstawione przez państwo członkowskie oszacowanie kosztów reform i inwestycji (*ex ante*) w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności jest (i) racjonalne, (ii) wiarygodne oraz (iii) proporcjonalne do zakładanego wpływu na gospodarkę i zatrudnienie (art. 16 ust. 3 lit. e)). Kryteria te rozwinęto w załączniku II do wniosku:

- **Racjonalne oszacowanie.** Państwo członkowskie przedstawia wystarczające informacje i dowody świadczące o tym, że kwota szacunkowych całkowitych kosztów komponentu jest odpowiednia.
- **Wiarygodne oszacowanie.** Państwo członkowskie przedstawia wystarczające informacje i dowody potwierdzające, że kwota szacunkowych całkowitych kosztów komponentu jest zgodna z charakterem i rodzajem planowanych reform i inwestycji. Wymaga to oceny horyzontalnej w celu zapewnienia zgodności między jakościowym charakterem inwestycji lub reformy w danym komponentcie a ich kosztem.
- **Proporcjonalne oszacowanie.** Kwota szacunkowych całkowitych kosztów planu jest proporcjonalna do oczekiwanego wpływu planowanych środków na gospodarkę i zatrudnienie danego państwa członkowskiego. Ocena ta zostanie przeprowadzona na poziomie planu. Odnosi się ona do oceny, czy koszt planu w przypadku danego państwa członkowskiego będzie miał wpływ gospodarczy, który jest proporcjonalny do takich kosztów, w tym ze względu na wpływ reform zawartych w planie.

Ponadto zgodnie z załącznikiem II państwa członkowskie mają obowiązek przedstawić wystarczające informacje i dowody wskazujące na to, że kwota szacunkowych łącznych kosztów reform i inwestycji w ramach planu odbudowy i zwiększenia odporności, która ma być finansowana z Instrumentu, nie jest pokryta z istniejącego lub planowanego finansowania unijnego.

Czego oczekuje się od państw członkowskich podczas przeprowadzania przez nie kalkulacji kosztów?

W rozporządzeniu podkreślono potrzebę zapewnienia odpowiedzialności krajowej za programy (motywy 21 i 22 oraz art. 16). Środki, które mają być finansowane, muszą być włączone do krajowej procedury budżetowej. Dotyczy to w szczególności krajowych ram kalkulacji kosztów, które pozwoliłyby ustalić szacowane koszty, i krajowych procedur planowania budżetowego, które zapewniłyby kompleksowe ujęcie planowanych reform i inwestycji. Podejście do kalkulacji kosztów i przedstawione uzasadnienie powinny być oparte na zrównoważeniu następujących celów:

- **Dokładność:** biorąc uwagę fakt, że ocena dokonywana jest na podstawie szacunków przed faktycznym poniesieniem kosztów, w kalkulacji kosztów należy ustalić kwotę, która jest dość zbliżona do rzeczywistych kosztów. Ocenę taką ułatwia wykorzystanie danych księgowych, historycznych, statystycznych lub cen rynkowych.

- **Rozliczalność i przejrzystość:** szacunkowe koszty powinny być identyfikowalne. Jeżeli do ich przygotowywania korzysta się z danych księgowych, historycznych, statystycznych lub cen rynkowych, informacje takie powinny być łatwo dostępne do celów ewentualnych kontroli.
- **Prostota:** jak najłatwiejsze zarządzanie obciążeniem administracyjnym dla wszystkich stron. Państwa członkowskie nie powinny ponosić nadmiernych obciążeń administracyjnych, a Komisja musi być w stanie ocenić elementy związane z kalkulacją kosztów jednocześnie z oceną pozostałych elementów planu odbudowy i zwiększania odporności w krótkim czasie.
- **Spójność:** szacunkowe koszty powinny być spójne z innymi politykami UE.

Komisja będzie również dążyła do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii. Będzie się to wiązało ze stosowaniem mechanizmu kontroli i audytu, aby zapobiec wszelkim nieprawidłowościom (zob. część III sekcja 4).

Jakiego rodzaju informacje należy przedstawić?

Państwa członkowskie powinny przedstawić koszty o wyższym poziomie szczegółowości niż koszty stosowane do celów nadzoru fiskalnego. W rozporządzeniu uprawniono również Komisję do zwracania się o dodatkowe informacje, gdy jest to konieczne do wywiązania się przez nią z obowiązku oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, a w szczególności oceny, czy szacowane koszty są racjonalne, wiarygodne i proporcjonalne do wpływu na gospodarkę i zatrudnienie.

Państwa członkowskie są proszone o dostarczenie informacji na temat szacunkowej kalkulacji kosztów w odniesieniu do każdej reformy i inwestycji oddzielnie, na najbardziej szczegółowym poziomie. W szczególności państwa członkowskie są proszone o włączenie następujących informacji:

- **Podstawowe informacje w formie tabeli.** Państwa członkowskie są proszone o dostarczenie jednej tabeli w odniesieniu do każdego komponentu w rozbiciu na poszczególne reformy i inwestycje związane z tym komponentem. W tym celu państwa członkowskie są proszone o korzystanie ze wzoru dołączonego do niniejszych wytycznych. Tabele te będą wchodzić w skład głównej części planów odbudowy i zwiększania odporności.
- **Informacje dotyczące zastosowanej metody,** przyjętych podstawowych założeń (np. dotyczących kosztów jednostkowych) oraz uzasadnienie tych założeń, a także informacja, kto przeprowadził szacunkową kalkulację kosztów.
- **Informacje dotyczące wpływu na budżet,** tj. w jaki sposób koszt będzie odzwierciedlony w następnym budżecie i w budżecie średniookresowym. Umożliwi to kontrole w oparciu o wykonanie budżetu.

- **Obliczenia** ukazujące, w jaki sposób uzyskano ostateczne oszacowanie, w tym – jeśli są one dostępne – obliczenia dotyczące ogólnych kategorii, które generują największe koszty.
- **Dane porównawcze dotyczące kalkulacji kosztów:** państwa członkowskie są proszone o dostarczenie informacji na temat rzeczywistego kosztu podobnych reform lub inwestycji przeprowadzonych w przeszłości. Na przykład, jeżeli na koszt reformy składają się głównie szkolenia przeprowadzane przez zewnętrznych ekspertów oraz koszty sprzętu i oprogramowania IT, państwo członkowskie powinno przedstawić informacje na temat kosztów takiego samego typu, które poniesiono w ramach projektów realizowanych w przeszłości. W przypadku konieczności dokonania korekt w celu zwiększenia porównywalności kosztów należy przedstawić wyjaśnienie dotyczące parametrów i odpowiednie dane wykorzystane do dokonania korekt.
- **Niezależne poświadczenie przez niezależny podmiot publiczny.** Państwo członkowskie powinno zapewnić, aby odpowiednia niezależna instytucja publiczna poświadczyła szacunkową kalkulację kosztów, i dostarczyć Komisji raporty z poświadczenia. Ze względu na różnorodność sytuacji krajowych do państwa członkowskiego należałaby decyzja, który organ należy zaangażować, w zależności od jego uprawnień, wiedzy fachowej oraz rodzajów inwestycji i reform zawartych w planie.

7. Wniosek o pożyczkę

Kontekst:

- *art. 13 ust. 1: Przed zawarciem umowy pożyczki z danym państwem członkowskim Komisja ocenia: a) czy uzasadnienie wniosku o pożyczkę i jej kwota zostały uznane za racjonalne i wiarygodne w odniesieniu do dodatkowych reform i inwestycji; oraz b) czy dodatkowe reformy i inwestycje spełniają kryteria określone w art. 16 pkt 3.*
- *art. 15 ust. 3 lit. k): Plan odbudowy i zwiększania odporności musi być należycie umotywowany i uzasadniony. Wskazuje się w nim w szczególności następujące informacje: [...] w stosownych przypadkach, wniosek o wsparcie w formie pożyczki i dodatkowe cele pośrednie, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3, oraz ich elementy.*

Państwa członkowskie muszą uzasadnić wnioski o wsparcie w formie pożyczki większymi potrzebami finansowymi związanymi z dodatkowymi reformami i inwestycjami. Państwa członkowskie są proszone o opisanie każdego z komponentów wspieranych w ramach danej pożyczki w ten sam sposób i zgodnie z wytycznymi dotyczącymi bezzwrotnego wkładu finansowego, uwzględniając wszystkie elementy wymienione w sekcjach 1–6 części 2 niniejszych wytycznych.

CZĘŚĆ 3: KOMPLEMENTARNOŚĆ I WDRAŻANIE PLANU

1. Spójność z innymi inicjatywami

Kontekst:

- *art. 14 ust. 2: [...] Plany odbudowy i zwiększania odporności muszą być również spójne z informacjami zawartymi przez państwa członkowskie w krajowych programach reform w ramach europejskiego semestru, w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu oraz ich aktualizacjach dokonywanych na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1999 [...], w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji [...], a także w umowach partnerstwa i programach operacyjnych w ramach funduszy unijnych;*
- *art. 15 ust. 3 lit. g): w stosownych przypadkach, informacje na temat istniejącego lub planowanego finansowania unijnego;*
- *art. 15 ust. 3 lit. h): środki towarzyszące, które mogą być potrzebne.*

Jak określono w motywie 16 i art. 14 ust. 2 wniosku, plan odbudowy i zwiększania odporności powinien być spójny z odpowiednimi, specyficznymi dla danego kraju wyzwaniami i priorytetami określonymi w kontekście europejskiego semestru, z krajowymi programami reform, krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu i umowami partnerstwa oraz programami uchwalonymi na mocy ustawodawstwa sektorowego dotyczącego funduszy unijnych.

Aby zmaksymalizować potencjał poszczególnych narzędzi wspierających odbudowę gospodarczą decydujące znaczenie będzie miało zapewnienie, aby miały one działanie synergistyczne i aby było to odzwierciedlone w poszczególnych dokumentach. Przed opracowaniem i wdrożeniem reform i inwestycji w ramach Instrumentu należy ustanowić silne mechanizmy koordynacji. Ponadto we wspólnym interesie leży upewnienie się, że zasoby są kierowane w taki sposób, aby zapewnione zostały równe warunki działania w Unii.

Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (i ich aktualizacje): W rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami na rzecz klimatu ustanowiono ramy dla państw członkowskich w zakresie wdrażania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu zawierających cele końcowe, cele, zobowiązania, a także strategie polityczne i środki służące do ich realizacji, długoterminowe unijne zobowiązania w zakresie emisji gazów cieplarnianych spójne z porozumieniem paryskim oraz – na pierwszy dziesięcioletni okres w latach 2021–2030 – cele Unii w zakresie energii i klimatu na rok 2030. Mechanizm zarządzania opiera się na strategiach długoterminowych, zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu i ich aktualizacjach do 2023/2024 r. Ze względu na trwający kryzys związany z COVID-19 oczekuje się, że w zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu zostaną uwidatnione te ich konkretne części, które mogłyby wiązać się ze wspieraniem odbudowy gospodarki UE. Od 2023 r. państwa członkowskie przedstawiać będą do dnia 15 marca dwuletnie krajowe sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu. Do

października Komisja będzie corocznie oceniać postępy w sprawozdaniach na temat stanu unii energetycznej⁵. W październiku bieżącego roku Komisja przedstawi indywidualną ocenę krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu każdego państwa członkowskiego zawierającą ważne wskazówki dla państw członkowskich, które państwa te powinny należycie uwzględnić i którymi powinny się kierować podczas opracowywania planów odbudowy i zwiększania odporności.

Obszary priorytetowe krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (i ich aktualizacji) będą się pokrywać z obszarami priorytetowymi Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w szczególności tymi dotyczącymi transformacji ekologicznej: renowacja budynków i przystępne cenowo, energooszczędne mieszkania, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, zrównoważony transport, integracja systemu energetycznego, radzenie sobie z negatywnymi efektami zewnętrznymi, środki w zakresie efektywności energetycznej, czysty przemysł, czysty wodór, inne czyste technologie energetyczne, z uwzględnieniem wpływu na środowisko (tj. na zasoby naturalne i bioróżnorodność). Państwa członkowskie powinny zapowiedzieć w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, w jaki sposób zapewnią spójność i komplementarność oraz w jaki sposób plany odbudowy i zwiększania odporności mogą przyspieszyć konkretne inwestycje lub strategie polityczne i środki określone w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu.

Umowy partnerstwa i programy: Umowa partnerstwa musi obejmować wybrane cele polityki i wskazywać fundusze i programy, w oparciu o które cele te będą realizowane, z uwzględnieniem odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów. Każdy program powinien zawierać podsumowanie głównych wyzwań⁶ z uwzględnieniem: różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych; niedoskonałości rynku, potrzeb w zakresie inwestycji i komplementarności z innymi formami wsparcia; wyzwań określonych we właściwych zaleceniach dla poszczególnych krajów i innych właściwych zaleceniach unijnych. Państwa członkowskie powinny przedstawić swoje umowy o partnerstwie przed przedłożeniem pierwszego programu lub równocześnie z nim. Jeśli chodzi o ramy czasowe, dokumenty programowe nie mogą być formalnie przedłożone przed rozpoczęciem obowiązywania ram prawnych. W przypadku programów wiążących się ze wsparciem z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji należy również zapewnić spójność z terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji dołączonymi do tych programów.

Państwa członkowskie powinny uwzględnić w ramach swoich planów odbudowy i zwiększania odporności terminy i treść dokumentów programowych.

⁵ Aby zapoznać się z ostatnim sprawozdaniem, zob. Czwarte sprawozdanie Komisji na temat stanu unii energetycznej, COM(2019) 175 final.

⁶ Europejski Fundusz Morski i Rybacki będzie obejmował pełną analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń.

2. Komplementarność finansowania

Kontekst:

- *art. 8: Wsparcie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach innych funduszy i programów unijnych. Projekty dotyczące reform i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie z innych unijnych programów i instrumentów, pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów;*
- *Art. 15 lit. g): w stosownych przypadkach, informacje na temat istniejącego lub planowanego finansowania unijnego*
- *Art. 22: Komisja i zainteresowane państwa członkowskie, w zakresie odpowiadającym ich odpowiednim kompetencjom, sprzyjają powstawaniu synergii i zapewniają skuteczną koordynację między instrumentami ustanowionymi niniejszym rozporządzeniem i innymi programami i instrumentami unijnymi, w szczególności ze środkami finansowanymi z funduszy unijnych. W tym celu: a) zapewniają komplementarność, synergię, spójność i zgodność między różnymi instrumentami na poziomie unijnym, krajowym i, w stosownych przypadkach, regionalnym, w szczególności w związku ze środkami finansowanymi z funduszy unijnych, zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania; b) optymalizują mechanizmy koordynacji, aby uniknąć powielania wysiłków; oraz c) zapewniają ścisłą współpracę między podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie na poziomie unijnym, krajowym i, w stosownych przypadkach, regionalnym na potrzeby osiągnięcia celów instrumentów ustanowionych na mocy niniejszego rozporządzenia.*

Jak określono w art. 8 wniosku, wsparcie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach innych funduszy i programów unijnych. Projekty reform i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie z innych unijnych programów i instrumentów, pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów. Państwa członkowskie muszą zapewnić skuteczne i wydajne działanie takich synergii dzięki spójnemu i ujednoliconemu podejściu wszystkich zaangażowanych organów. Aby zachować zgodność z art. 8, konieczna jest ścisła koordynacja między wszystkimi podmiotami publicznymi. Jako że tych samych wydatków nie można sfinansować dwa razy, organy krajowe powinny wyraźnie i rygorystycznie rozróżniać konkretne środki, działania i projekty finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności od środków, działań i projektów finansowanych w ramach innych unijnych programów i instrumentów.

Kiedy państwo członkowskie podejmuje decyzję o finansowaniu projektów inwestycyjnych jednocześnie w ramach funduszy polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejski Fundusz Społeczny Plus) i Instrumentu, muszą zostać spełnione warunki finansowania w ramach obu procedur, a te same wydatki nie mogą zostać zwrócone zarówno z Instrumentu, jak i z któregośkolwiek z pozostałych funduszy polityki. W takim przypadku podczas określania celów pośrednich i końcowych państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na

odmienne harmonogramy programów spójności lub wszelkich pozostałych funduszy polityki i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Wsparcie z innych unijnych programów takich jak InvestEU, instrument „Łącząc Europę”, program LIFE i „Horyzont Europa” również można łączyć ze wsparciem z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W tym celu przy obliczaniu potrzeb w zakresie finansowania inwestycji państwa członkowskie powinny wyraźnie wskazać środki pieniężne, które są spodziewane z innych źródeł finansowania.

Program InvestEU i misje w ramach programu „Horyzont Europa” można wykorzystać jako uzupełnienie wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, aby zrealizować dodatkowe inwestycje oraz przyciągnąć inwestycje prywatne wspierające cele planów odbudowy i zwiększania odporności. W tym celu państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia zgodności i ewentualnych synergii w swoich planach odbudowy (tj. wskazania planowanego finansowania UE). Należy unikać sytuacji, w której z tych dwóch źródeł finansowania wspierane są konkurujące ze sobą plany finansowe. Komplementarność można zapewnić, uwzględniając profil finansowy i potrzeby w zakresie finansowania ukierunkowanych inwestycji.

Podobnie wsparcie udzielane z funduszy krajowych można również łączyć ze wsparciem z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – w szczególności w celu zapewnienia replikacji i zwiększenia skali planowanych krajowych programów wsparcia (np. na rzecz odnawialnych źródeł energii czy efektywności energetycznej budynków).

Zasady przewodnie dotyczące korzystania z Instrumentu oraz funduszy polityki spójności

Rozważając konkretne strategie, państwa członkowskie i Komisja powinny zwrócić uwagę na wykorzystanie różnych unijnych źródeł finansowania oraz synergii i komplementarność zachodzące między tymi źródłami finansowania. Należy wziąć pod uwagę cel poszczególnych instrumentów oraz uzasadnić wspieranie danej inwestycji. Państwa członkowskie powinny zapewnić silną koordynację w ramach zarządzania poszczególnymi instrumentami na szczeblu krajowym.

Biorąc pod uwagę różne zasady kwalifikowalności dotyczące poszczególnych instrumentów, państwa członkowskie dysponują wysokim stopniem elastyczności przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach, które powinny otrzymać wsparcie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności albo na przykład z funduszy określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Można przy tym rozważyć następujące kwestie mogące mieć potencjalnie wpływ na dokonanie wyboru:

- cel wsparcia;
- przydziały dostępne dla danego państwa członkowskiego w ramach poszczególnych programów;
- poziom zgodności kompetencji w zakresie realizacji reformy lub inwestycji (krajowej/regionalnej) z ramami instytucjonalnymi i prawnymi danego państwa członkowskiego;

- dostępność dojrzałych projektów oraz przewidywane ramy czasowe ich wdrożenia (mając na uwadze różne terminy wdrażania mające zastosowanie do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz do funduszy polityki spójności).
- wielkość danej inwestycji.

Aby zagwarantować wartość dodaną wsparcia z budżetu Unii, państwa członkowskie będą musiały wprowadzić odpowiednie zasady zapewniające poszanowanie rozgraniczenia między poszczególnymi instrumentami przez cały czas wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności oraz wykluczenie podwójnego finansowania. Jak wspomniano powyżej, organy krajowe powinny jasno rozróżniać środki, działania i projekty finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności od środków, działań i projektów finansowanych w ramach funduszy polityki spójności.

Informacje przekazywane przez państwa członkowskie

Europejskie instrumenty i programy mogą obejmować finansowanie w ramach polityki spójności, InvestEU, mechanizm sprawiedliwej transformacji, „Horyzont Europa”, program kosmiczny Unii, Europejski Fundusz Obronny, program „Cyfrowa Europa”, Kreatywną Europę, instrument „Łącząc Europę”, ELENA i program LIFE, fundusz innowacyjny i fundusz modernizacyjny. Państwa członkowskie są również proszone o wyszczególnienie wszystkich innych źródeł finansowania (publicznego) dla projektów inwestycyjnych proponowanych w planie. Mogą one obejmować bezpośrednie wsparcie budżetowe (takie jak dotacje lub bodźce podatkowe) lub mechanizmy finansowania, w tym ograniczanie ryzyka, gwarancje, pożyczki i dotacje na renowacje, wsparcie na rzecz budowania zdolności itp.

Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie specjalnej sekcji dotyczącej finansowania i kosztów ze szczegółowymi informacjami pozwalającymi określić w przypadku każdego komponentu, które koszty są pokrywane z innych źródeł finansowania, a także ich kwoty. Wysoki stopień szczegółowości jest niezbędny, aby zapobiec podwójnemu finansowaniu środków korzystających z różnych źródeł unijnego finansowania.

Państwa członkowskie powinny wyszczególnić procesy i struktury utworzone na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, aby zapewnić komplementarność i koordynację zarządzania różnymi unijnymi źródłami finansowania zgodnie z art. 22 wniosku.

Koordynacja i wsparcie ze strony Komisji

Komisja jest gotowa do udzielenia państwom członkowskim porad dotyczących tego aspektu komplementarności. Komisja ustanowi ponadto wewnętrzny proces służący monitorowaniu komplementarności finansowania Unii pochodzącego z poszczególnych programów, poprzez zapewnienie scentralizowania informacji.

Państwa członkowskie mogą wykorzystać Instrument Wsparcia Technicznego do wsparcia wdrażania środków uzgodnionych w planach odbudowy i zwiększania odporności. W zakresie, w jakim wsparcie techniczne finansuje pomoc dla państw członkowskich we wdrażaniu ich planu, ale nie jest odpowiedzialne za realizację środka, nie stanowi ono finansowania tych

samych kosztów, które objęto płatnościami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Fundusze unijne udostępniane za pośrednictwem organów państw członkowskich stają się zasobami państwowymi i mogą stanowić pomoc państwa, jeżeli spełnione są wszystkie pozostałe kryteria art. 107 TFUE. Zasady pomocy państwa mają pełne zastosowanie do środków finansowanych przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Co do zasady środki pomocy państwa należy zgłosić Komisji, która musi je zatwierdzić przed przyznaniem środków finansowych, chyba że spełniają one warunki obowiązującego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE.

3. Wdrażanie

Przebieg procedury

- *Art. 15 ust. 3 lit. j): ustalenia dotyczące skutecznego wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności danego państwa członkowskiego, w tym proponowanych celów pośrednich i końcowych, a także związanych z nimi wskaźników;*
- *Art. 15 ust. 3 lit. l): wszelkie inne istotne informacje.*
- *Art. 16 ust. 3 lit. g): oraz czy ustalenia zaproponowane przez państwa członkowskie są w stanie zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym utrzymanie przewidywanego harmonogramu działań i osiągnięcie celów pośrednich i końcowych, a także odpowiednich wskaźników.*
- *załącznik II, sekcja 2.7.*

Skuteczne wdrażanie

Administracje publiczne będą odgrywać centralną rolę we wdrażaniu planu. Będzie to wymagało skutecznego wykorzystania zasobów i znacznego stopnia elastyczności w celu upewnienia się, że reformy i inwestycje przebiegają zgodnie z planem. Państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność zdolności administracyjnych niezbędnych do skutecznej realizacji planów. W tym kontekście zalecenia dla poszczególnych krajów związane ze skutecznością administracji publicznej, otoczeniem biznesowym (w szczególności otoczeniem biznesowym dotyczącym MŚP), zamówieniami publicznymi, skutecznością systemów wymiaru sprawiedliwości oraz zwalczaniem korupcji i prania pieniędzy, a także – w szerszym znaczeniu – z poszanowaniem państwa prawa mogą odegrać ważną rolę w zapewnieniu skutecznej realizacji.

Państwa członkowskie powinny wyjaśnić, w jaki sposób zamierzają wdrażać proponowane reformy i inwestycje; przestrzeganie skutecznych zasad zamówień publicznych zgodnie z celami strategicznymi UE ma zasadnicze znaczenie w tym względzie. Powinny również przedstawić szczegółowe informacje na temat środków, jakie wprowadzą w celu uniknięcia ryzyka oszustwa, korupcji lub szeroko rozumianego niewłaściwego administrowania podczas udzielania zamówień publicznych.

W celu zapewnienia terminowego wykorzystania funduszy państwa członkowskie są proszone o wskazanie, czy istnieje lista przygotowywanych dojrzałych projektów, a jeżeli nie istnieje – jakie kroki są konieczne, aby stworzyć taką listę i wesprzeć „dojrzewanie” projektów. Taka refleksja ułatwi zidentyfikowanie obszarów, w których można udzielić państwom członkowskim wsparcia technicznego. Należy przeprowadzić ją na poziomie całego planu, a także na poziomie każdego komponentu w celu określenia jasnej ścieżki wdrażania.

Państwa członkowskie mogą wnioskować o wsparcie techniczne w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na potrzeby wdrożenia całości lub części swoich planów odbudowy i zwiększania odporności, w tym pomocy w osiągnięciu celów pośrednich i końcowych. Wnioski o pomoc techniczną należy kierować do DG REFORM Komisji Europejskiej za pośrednictwem krajowego organu koordynującego ds. Instrumentu Wsparcia Technicznego. Państwa członkowskie zachęca się również do wykorzystywania innych sektorowych usług wsparcia oferowanych przez służby Komisji.

Niepewności

Jeżeli ze względu na obiektywne okoliczności realizacja reformy lub inwestycji czy też jednego lub kilku związanych z nimi celów pośrednich nie jest już możliwa, państwo członkowskie może podjąć decyzję o przedłożeniu zmienionego planu, po czym nastąpi nowa ocena i ewentualnie wydanie zmienionego aktu wykonawczego. Każdy zmieniony plan powinien w taki sam sposób przyczyniać się do osiągnięcia celów Instrumentu jak plan pierwotny. Jeżeli jednak uzgodnione reformy i inwestycje nie zostaną wdrożone albo w okresie ich wdrażania nastąpi odwrócenie kierunku polityki, Komisja może nie zatwierdzić kolejnych wypłat. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli do osiągnięcia ostatniego celu pośredniego konieczne jest osiągnięcie wszystkich poprzednich. Cele pośrednie i końcowe mogą być bowiem osiągnięte w zadowalający sposób tylko wówczas, gdy państwo członkowskie nie cofnęło środków związanych z wcześniej zrealizowanymi celami pośrednimi i końcowymi.

Państwa członkowskie są proszone o aktualizację szacunku kosztów po dwóch latach, w przypadku zmiany ich planu, w celu uwzględnienia ostatecznego przydziału w wysokości 30 % (30 % przydziału zostanie obliczone na podstawie nowych danych liczbowych do dnia 30 czerwca 2022 r.). Konieczne będzie dołączenie do tej zmiany niezależnego poświadczenia zaktualizowanego szacunku kosztów przez niezależny podmiot publiczny (lub podmiot sektora prywatnego, jeżeli nie istnieje odpowiedni podmiot publiczny).

Korekta w górę tych szacunków kosztów na późniejszym etapie nie stanowi obiektywnych okoliczności, które mogą spowodować zmianę planu. Państwa członkowskie powinny przewidzieć tę niepewność związaną z okresem wdrażania i opracować cele pośrednie i końcowe, zwłaszcza te przypadające na końcowy etap okresu realizacji, w sposób zapewniający pełne i udane wykonanie planu.

Struktura instytucjonalna i proces decyzyjny

Państwa członkowskie są proszone o opisanie charakteru instytucjonalnego planu, a także roli parlamentów narodowych/regionalnych, innych organów regionalnych/lokalnych oraz

krajowych organów doradczych takich jak krajowe rady budżetowe i krajowe rady ds. produktywności w procesie decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia/przedłożenia planów odbudowy i zwiększania odporności.

Państwa członkowskie są proszone o opisanie wszelkich konsultacji z partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i innymi istotnymi zainteresowanymi stronami oraz ich wkładu w sporządzanie i wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności.

Rozwiązania administracyjne

W celu zapewnienia skutecznej realizacji należy określić wyraźne obowiązki: należy wyznaczyć wiodące ministerstwo/organ, który ponosi ogólną odpowiedzialność za plany odbudowy i zwiększania odporności oraz stanowi dla Komisji pojedynczy punkt kontaktowy („koordynator”). Koordynator będzie odpowiedzialny za realizację planów odbudowy i zwiększania odporności, za zapewnienie koordynacji z innymi odpowiednimi ministerstwami na szczeblu krajowym (w tym zapewnienie spójności w odniesieniu do korzystania z innych funduszy UE), za monitorowanie postępów w osiąganiu celów pośrednich i końcowych, za nadzorowanie i – w stosownych przypadkach – wdrażanie środków w zakresie kontroli i audytu oraz przedkładanie sprawozdań (art. 20 wniosku) i wniosków o wypłatę wkładu finansowego oraz, w stosownych przypadkach, transzy pożyczki (art. 19 wniosku). W planach odbudowy i zwiększania odporności należy wskazać, że koordynator posiada (i) zdolności administracyjne pod względem zasobów ludzkich (liczba i profile personelu), doświadczenie instytucjonalne oraz wiedzę fachową, a także (ii) mandat i uprawnienia do wykonywania wszystkich istotnych zadań. Jeżeli odpowiedzialny organ (tj. ministerstwo lub agencja) określono na poziomie komponentu, należy również podać odpowiednie informacje. Ponadto należy jasno opisać strukturę koordynacji oraz obowiązki w zakresie sprawozdawczości wobec koordynatora.

Komunikacja

Plany odbudowy i zwiększania odporności powinny obejmować krajową strategię komunikacji w celu informowania opinii publicznej o unijnym finansowaniu. Należy informować o wkładzie finansowania unijnego oraz wyraźnie go uwidocznić w odniesieniu do całego planu oraz do każdej reformy i inwestycji opisanej w części 3 niniejszych wytycznych.

4. Sprawozdawczość

Państwa członkowskie będą przedkładać sprawozdania ze swoich postępów co najmniej raz na dwa lata, przy składaniu wniosków o płatność. Komisja będzie wykorzystywać informacje zawarte w sprawozdaniach państw członkowskich do monitorowania planów, podejmowania decyzji w sprawie wniosków o płatność oraz przedkładania sprawozdań w sprawie postępów i wyników Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W tym celu w sprawozdaniu należy opisać postępy państwa członkowskiego w kierunku osiągnięcia uzgodnionych celów pośrednich i końcowych albo ich osiągnięcie i zawrzeć informacje jakościowe, w stosownych przypadkach, a także odpowiednie dowody potwierdzające osiągnięcie. (zob. również sekcja „Płatności, kontrola i audyt”).

Aby zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podobnie jak wszystkie części budżetu UE, jest wpisany w roczne ramy wykonania. Przedmiotowe ramy wykonania opierają się na jasnym opisie sposobu, w jaki realizowane interwencje przyczyniają się do osiągnięcia wyrażonych celów polityki oraz wybranych wskaźników mających śledzić postępy w ich osiąganiu. Ramy wykonania będą służyły do mierzenia postępów w osiąganiu celów politycznych Instrumentu oraz mierzenia najważniejszych wyników osiągniętych w praktyce. W świetle ogólnych celów przekrojowych Instrumentu, ważne będzie, aby można było przedstawić zagregowane wyniki dotyczące celów programu w zakresie odbudowy, odporności oraz transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Państwa członkowskie są zatem proszone o wyznaczenie wskaźników mierzących ogólne wyniki planu, którymi mogą być istniejące albo nowe wskaźniki pokazujące postępy w osiąganiu określonych celów planu. Państwa członkowskie są proszone w szczególności o uwzględnienie wskaźników zawartych w poniższym wykazie w celu zapewnienia spójności i umożliwienia sprawozdawczości w sprawie wyników całego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie powinny wskazać w swoich planach, w jaki sposób i w odniesieniu do których reform i inwestycji zamierzają śledzić wkład swojego planu odbudowy i zwiększania odporności w osiągnięciu tych wskaźników.

Państwa członkowskie są proszone o raportowanie tych wspólnych wskaźników co najmniej raz w roku w ramach sprawozdawczości dla Komisji, podając dokładne dane albo, gdy jest to niemożliwe, szacunki dotyczące konkretnego wkładu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Wspólne wskaźniki
<i>Odbudowa</i>
Inwestycje publiczne jako odsetek PKB (w szerokim rozumieniu) w porównaniu ze średnią (2017–2019); →Sprawozdawczość w tabeli 6: poziom bazowy inwestycji
<i>Odporność</i>
Liczba dotyczących reform zaleceń dla poszczególnych krajów, w realizacji których osiągnięto znaczne postępy. →Ocena Komisji
Liczba osiągniętych celów końcowych i pośrednich reformy →Ocena Komisji na podstawie sprawozdań państwa członkowskiego z postępów
<i>Zielona transformacja</i>
Liczba budynków poddanych renowacji dzięki Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności według rodzaju budynku (mieszkalne, publiczne, komercyjne) oraz uzyskane zmniejszenie zużycia energii →Dane gromadzone przez każde państwo członkowskie w odniesieniu do wszystkich

odpowiednich inwestycji i reform
Wzrost zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych dzięki Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. → Dane gromadzone przez każde państwo członkowskie w odniesieniu do wszystkich odpowiednich inwestycji i reform
Liczba stacji ładowania samochodów elektrycznych powstałych dzięki Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Informacje te powinny podać państwa członkowskie.
<i>Transformacja cyfrowa</i>
Liczba osób korzystających ze szkoleń w zakresie umiejętności cyfrowych wspieranych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności → Dane gromadzone przez każde państwo członkowskie w odniesieniu do wszystkich odpowiednich inwestycji i reform
Odsetek gospodarstw domowych podłączonych do internetu za pośrednictwem stałej sieci o bardzo dużej przepływności lub sieci 5G → Dane gromadzone przez każde państwo członkowskie w odniesieniu do wszystkich odpowiednich inwestycji i reform.

5. Płatności, kontrola i audyt

W ramach Instrumentu płatności będą powiązane z wynikami. Komisja będzie zatwierdzać wypłaty na podstawie osiągnięcia uzgodnionych celów pośrednich i końcowych do terminu płatności w 2026 r. Jeżeli cele pośrednie nie zostały osiągnięte, płatność nie nastąpi. Zważywszy że przydział całkowitego wkładu finansowego, bez uszczerbku dla maksymalnych przydziałów na państwo członkowskie zgodnie z kluczem do ustalenia wkładu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, będzie określany na podstawie szacunkowych całkowitych kosztów planu odbudowy państwa członkowskiego, wypłaty nie będą powiązane z poniesionymi kosztami. Wypłaty te trafiają następnie do budżetu ogólnego państwa członkowskiego.

W związku z tym kontrola będzie dotyczyć głównie osiągnięcia celów pośrednich i końcowych. Komisja zamierza wdrażać Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach zarządzania bezpośredniego; państwa członkowskie będą beneficjentami. W trakcie korzystania z tych funduszy państwa członkowskie będą musiały przestrzegać prawa Unii i prawa krajowego, w szczególności będą musiały zapobiegać konfliktom interesów, korupcji i oszustwom oraz podwójnemu finansowaniu. Komisja będzie nadal odpowiedzialna przed władzą budżetową w kontekście corocznej procedury udzielania absolutorium, a fundusze unijne wypłacane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą przedmiotem audytu zewnętrznego przeprowadzanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Organ ten wzywał do stosowania skutecznych środków w celu zapobiegania

nowym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości i oszustw w związku ze wsparciem z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Komisja musi zapewnić skuteczną ochronę interesów finansowych Unii. W związku z tym, chociaż zapewnienie, by Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wdrażano zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi jest obowiązkiem głównie samego państwa członkowskiego, Komisja musi uzyskać od państwa członkowskiego wystarczające zapewnienie dotyczące poszanowania głównych zasad należytego zarządzania finansami (brak oszustw, brak korupcji, brak konfliktu interesów, brak podwójnego finansowania) podczas korzystania z wkładu finansowego UE w ramach Instrumentu. Ponadto w przypadkach poważnych nieprawidłowości (np. oszustwa, korupcja, konfliktu interesów), których dane państwo członkowskie nie naprawiło, Komisja musi być w stanie zastosować proporcjonalne odzyskanie środków.

Kontrole *ex ante*

Plany odbudowy i zwiększania odporności przedłożone Komisji przez państwa członkowskie będą musiały obejmować wystarczająco szczegółowe cele pośrednie i końcowe. Wskaźniki wybrane w celu ustalenia, czy cele pośrednie i końcowe zostały osiągnięte, i wykorzystywane w związku z tym jako podstawa wniosków o płatność, powinny być jasne i łatwe do zmierzenia. Należy określić poziomy bazowe, aby umożliwić skuteczny pomiar w stosunku do punktu wyjścia. Cele pośrednie i końcowe powinny być wystarczająco szczegółowe, by zapewnić możliwość skutecznego śledzenia postępów oraz ich określenia w pewny sposób. Mając to na uwadze, należy starannie dobrać wskaźniki, koncentrując się na wymiernych produktach i rezultatach. Państwa członkowskie muszą przedstawić i uzgodnić z Komisją szczegółowe definicje, leżące u ich podstaw dane oraz opis mechanizmów weryfikacji tych danych.

Ponadto państwa członkowskie będą musiały wyjaśnić w swoich planach, w jaki sposób wykażą przed Komisją, że cele pośrednie/końcowe zostały spełnione, a także zapewnić wiarygodność powiązanych danych, w tym ustanowić mechanizmy kontroli służące zapewnieniu tej wiarygodności.

Ponadto, jak wspomniano powyżej, państwa członkowskie będą musiały opisać sposób realizacji ich planów, w tym systemy i konkretne środki służące zapobieganiu konfliktom interesów, korupcji i oszustwom podczas korzystania z funduszy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także wykrywanie i naprawianie takich konfliktów interesów, korupcji i oszustw. W swoich planach państwa członkowskie będą musiały także określić szczegółowo, w jaki sposób zamierzają uniknąć podwójnego finansowania z innych unijnych źródeł finansowania. Państwa członkowskie powinny także gromadzić dane na temat beneficjentów końcowych projektów lub inwestycji, które są niezbędne, aby osiągnąć cele pośrednie/końcowe, ponieważ okazało się to najlepszym sposobem zapobiegania korupcji, oszustwom, konfliktom interesów oraz podwójnemu finansowaniu. Dane te, w tym dane dotyczące przedmiotowych projektów lub inwestycji, należy udostępnić Komisji na jej wniosek.

W tym kontekście państwa członkowskie mogą polegać na już istniejących/akredytowanych krajowych systemach zarządzania i kontroli oraz na związanych z nimi organach ds. innych unijnych funduszy (np. Funduszu Spójności).

Plan odbudowy i zwiększania odporności powinien zawierać zwłaszcza informacje na temat krajowych organów, które będą odpowiedzialne za zapewnianie kontroli i audytu, a także za zapobieganie poważnym nieprawidłowościom, oszustwom, konfliktom interesów i korupcji oraz za ich wykrywanie, zgłaszanie i zaradzanie im; oprócz tego plan odbudowy i zwiększania odporności powinien zawierać informacje na temat środków przydzielonych tym organom na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz na temat rodzaju i liczby przewidzianych kontroli.

W przypadku wykrycia przez Komisję poważnych braków podczas oceny projektu planu konieczne będzie ich usunięcie w ostatecznym planie, w miarę możliwości przez włączenie planu działania obejmującego środki zaradcze w przyszłości.

Jeżeli braki te nie zostaną usunięte w zadowalający sposób w ostatecznym planie, Komisja odnotuje to we wniosku o zatwierdzenie planu przedkładanym Radzie, wskazując przy tym, że warunkiem wypłat będzie usunięcie wspomnianych braków przez dane państwo członkowskie w wyznaczonym terminie, a warunek ten zostanie włączony do planu jako cel pośredni.

Kontrole podczas realizacji: wnioski o płatność

Państwa członkowskie przedłożą swoje wnioski o płatność, a płatności zostaną dokonane, jeżeli cele pośrednie i końcowe zostaną w zadowalający sposób osiągnięte, a zgłoszone dane dotyczące ich osiągnięcia będą wiarygodne. Komisja będzie kontrolować, czy warunki wypłaty zostały spełnione. W tym celu państwa członkowskie będą dołączać do każdego wniosku o płatność informacje potrzebne Komisji do oceny, czy spełniono warunki wypłaty. Jeżeli cele pośrednie i końcowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, płatności zostaną zawieszone, a wkład finansowy może zostać ostatecznie ograniczony.

Do każdego wniosku o płatność państwa członkowskie dołączą także deklarację zarządczą potwierdzającą skuteczną realizację zgodnie z wymienionymi powyżej kluczowymi zasadami należytego zarządzania finansami. Deklaracji tej towarzyszyć będzie także zestawienie audytów i kontroli, które przeprowadzono w celu zapewnienia przestrzegania unijnych przepisów dotyczących unikania konfliktów interesów, zapobiegania oszustwom i unikania korupcji. Wspomniane zestawienie będzie zawierać: (i) zakres audytów, tzn. wielkość wydatków objętych audytem, oraz okres poddany audytowi, a także (ii) analizę wykrytych niedociągnięć i podjętych działań naprawczych.

Komisja może zawiesić wypłaty, jeżeli wniosek o płatność będzie wyraźnie wskazywać na poważne nieprawidłowości (tj. oszustwo, korupcja, konflikt interesów). W takim przypadku Komisja może zażądać dostępu do bardziej szczegółowych informacji zarejestrowanych przez państwo członkowskie, w tym do danych na temat beneficjentów końcowych projektów lub inwestycji, które są niezbędne do osiągnięcia celów pośrednich/końcowych, a także, w stosownych przypadkach, przeprowadzić audyt.

Kontrole *ex post*

Strategia Komisji dotycząca kontroli będzie strategią opartą na analizie ryzyka, która zapewni, aby kontrole przeprowadzane przez Komisję pozostawały proporcjonalne. Taka strategia będzie obejmowała wykorzystanie systemów kontroli państw członkowskich. Przedmiotowe systemy kontroli powinny umożliwiać zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii zgodnie z rozporządzeniem finansowym.

Kontrole *ex post* będą polegały na weryfikacji osiągnięcia celów pośrednich i końcowych. W stosownych przypadkach będą one obejmowały kontrole na miejscu. W przypadku ujawnienia w wyniku kontroli *ex post* Komisji, że dane przekazane jako dowód osiągnięcia celów pośrednich lub końcowych były fałszywe/nieprawidłowe, Komisja odzyska proporcjonalną kwotę.

Jeżeli w wyniku audytów przeprowadzonych przez państwo członkowskie zostanie stwierdzone, że doszło do nieprawidłowości mających wpływ na część wydatków państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, obowiązkiem państwa członkowskiego jest samodzielne odzyskanie od odbiorcy odpowiednich kwot. Jeżeli jednak w wyniku audytów przeprowadzonych przez państwo członkowskie zostaną wykryte poważne nieprawidłowości, a państwo członkowskie nie odzyska odpowiednich kwot, Komisja odzyska proporcjonalną kwotę od danego państwa członkowskiego lub – w zakresie, w jakim ma to zastosowanie – zażąda wcześniejszej spłaty całego lub części wsparcia udzielonego w formie pożyczki.

Ponadto w przypadkach, w których Komisja otrzymała informacje, które poważnie podają w wątpliwość, czy cele pośrednie i końcowe osiągnięto z poszanowaniem wspomnianych wyżej zasad należytego zarządzania finansami, przeprowadzi ona odpowiednie kontrole – w stosownych przypadkach na miejscu. Komisja może także podjąć decyzję o przeprowadzeniu takich kontroli zgodnie z podejściem horyzontalnym lub opartym na analizie ryzyka, obejmując nimi wszystkie państwa. Jeżeli w wyniku audytu przeprowadzonego przez Komisję zostaną wykryte poważne nieprawidłowości, oszustwo, konflikt interesów lub korupcja, Komisja odzyska proporcjonalną kwotę lub – w zakresie, w jakim ma to zastosowanie – zażąda wcześniejszej spłaty całego lub części wsparcia udzielonego w formie pożyczki.

CZĘŚĆ 4: OGÓLNY WPŁYW

W ramach niniejszej sekcji państwa członkowskie powinny przedstawić spójny obraz łącznych gospodarczych i społecznych skutków planu oraz ogólną ocenę perspektyw makroekonomicznych.

1. Wzmocnienie gospodarczej i społecznej odporności

Kontekst:

- *art. 15 ust. 3 lit. b): wyjaśnienie, w jaki sposób plan wzmacnia potencjał wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy oraz odporność gospodarczą i społeczną danego państwa członkowskiego, łagodzi skutki kryzysu gospodarczego i społecznego oraz przyczynia się do zwiększenia spójności i konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej;*
- *art. 16 ust. 3 lit. c): czy plan odbudowy i zwiększania odporności będzie miał trwały wpływ na dane państwo członkowskie;*
- *załącznik II sekcja 2.4.*

Państwa członkowskie są proszone o przekazanie zestawienia przyszłościowych inicjatyw politycznych, mających na celu przezwyciężenie wyzwań i nierówności zidentyfikowanych w dokumentach europejskiego semestru w poprzednich latach, w tym dostępnych dowodów ewentualnych skutków oraz szacunków finansowych spójnych z programami stabilności lub konwergencji. Należy uwzględnić co najmniej następujące elementy:

Perspektywa makroekonomiczna: podsumowanie głównych elementów scenariusza makroekonomicznego opisanego w programach stabilności lub konwergencji oraz odpowiednie odesłania do tego scenariusza, z uwzględnieniem:

- PKB,
- inflacji/płac,
- zatrudnienia, bezrobocia, aktywności zawodowej,
- salda budżetowego,
- sytuacji społecznej, w tym ubóstwa lub wykluczenia społecznego oraz ryzyka nierówności (tablica wskaźników społecznych towarzysząca Europejskiemu filarowi praw socjalnych),
- czynników, które mogą poprawić albo pogorszyć prognozowaną sytuację.

Skutki makroekonomiczne i społeczne planu: państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich planach informacje na temat wpływu reform i inwestycji na budżet, gospodarkę, zatrudnienie i społeczeństwo. Należy w nich omówić skrótowo główny skutek ilościowy pod względem (potencjalnego) PKB, zatrudnienia i innych głównych zmiennych

makroekonomicznych, które są brane pod uwagę, a także wszelkie inne istotne skutki dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska, w tym skutki dla MŚP.

Państwa członkowskie powinny oszacować spodziewany wpływ komponentu na potencjał wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy oraz odporność gospodarczą i społeczną danego państwa członkowskiego, a także w jakim stopniu łagodzi on skutki kryzysu gospodarczego i społecznego oraz jaki jest jego wkład w zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W ocenie tej należy wyjaśnić, w jaki sposób i w jakim zakresie komponent ma poprawić bieżącą sytuację, także za pomocą wskaźników ilościowych. Można tego dokonać przez analizę porównawczą (np. mierząc lukę między państwem członkowskim a odpowiednim zestawem państw odniesienia oraz szacując przewidywane zmniejszenie tej luki).

Metodyka: Państwa członkowskie są proszone o przedstawienie jasnego opisu założeń makroekonomicznych stanowiących podstawę szacunku, a także opisu zastosowanych metod ilościowych. Państwa członkowskie powinny, w miarę możliwości, przedstawić takie dane liczbowe i objaśnić zastosowane modele ekonometryczne i mikrosymulacyjne (np. QUEST, EUROMOD), na których dane te się opierają. Państwa członkowskie są proszone o dokumentowanie w szczególności:

- wykorzystanego modelu/techniki szacowania (np. szacunki ekonometryczne lub oparte na symulacjach przy wykorzystaniu modeli DSGE/dynamicznych CGE/statycznych CGE itp.);
- głównych założeń, na których opiera się ocena, w tym mnożników fiskalnych;
- źródeł danych i częstotliwości danych makroekonomicznych wykorzystanych w badaniu empirycznym.

W odniesieniu do inwestycji: państwa członkowskie powinny określić ilościowo pozytywny, bezpośredni i możliwy do zweryfikowania długoterminowy wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Państwa członkowskie proszone są także o składanie propozycji kluczowych wskaźników skuteczności działania do celów oceny skutków inwestycji w postaci środowiskowych, klimatycznych, gospodarczych i społecznych korzyści na przestrzeni czasu, a także aby dokonać oceny ich wpływu na deficyt budżetowy i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W odniesieniu do reform: państwa członkowskie powinny objaśnić szczegółowo, poprzez które kanały spodziewane jest oddziaływanie, i przedstawić odpowiednie założenia, a także opis, czy oczekuje się, że reforma wpłynie na inne państwa członkowskie. Szczególną uwagę należy zwrócić na przekazanie odpowiednich informacji ilościowych. Nieodzownym elementem planów będzie zwłaszcza ilościowe określenie skutków reform oraz ich kosztów wstępnych. Zachęca się do zwracania się do zewnętrznych podmiotów posiadających rzetelną wiedzę specjalistyczną na temat modelowania reform.

Zrównoważony charakter: państwa członkowskie powinny wykazać, że przewidywane jest długotrwałe pozytywne oddziaływanie planu. Aby to wykazać, państwa członkowskie powinny przedstawić:

- analizę trwałości w długim okresie, w której podkreślone zostanie w szczególności, iż środki zostaną wdrożone w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu, aby uniknąć nacisku na wycofanie zmian;
- analizę opisującą stabilność zmian z punktu widzenia budżetowego i finansowego, która ma potwierdzić, że zostaną one utrzymane bez wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Oddziaływanie ekologiczne i cyfrowe: zgodnie z głównymi faktami i danymi liczbowymi, które państwa członkowskie przedstawią w uzasadnieniu, w tej sekcji państwa członkowskie powinny bardziej szczegółowo określić, w jaki sposób zamierzają osiągnąć odpowiednie cele dotyczące klimatu i czystej energii, a także swoje cele środowiskowe, wykazując tym samym długotrwałe pozytywne oddziaływanie planu na zrównoważenie środowiskowe.

Analogicznie, państwa członkowskie powinny wyjaśnić w tej sekcji, jak zamierzają osiągnąć cel końcowy w postaci 20 % wydatków związanych z cyfryzacją. Wyjaśniając, w jakim zakresie proponowane środki przyczynią się do transformacji cyfrowej lub do sprostania wyzwaniom z nią związanym, państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę cele, o których mowa w części 2; państwa członkowskie są także proszone o zastanowienie się, w jaki sposób reformy i inwestycje pomogą im ogólnie poprawić wyniki w zakresie technologii cyfrowych mierzone wielkością indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Mogą przy tym oprzeć się na oddziaływaniu każdego komponentu określonego w części 2.

Na potrzeby oceny, czy plan odbudowy i zwiększania odporności umożliwi osiągnięcie celu końcowego polegającego na uwzględnianiu kwestii klimatu na poziomie 37 %, Komisja będzie korzystać z informacji dotyczących kalkulacji kosztów każdej z reform i inwestycji przekazanych w planie odbudowy i zwiększania odporności w połączeniu z ich znacznikami klimatycznymi. Zgodnie z zasadą „nie czyn poważnych szkód” państwa członkowskie proszone są o szczegółowe określenie, w jaki sposób zapewnią skuteczne wdrożenie tej zasady, uwzględniając w możliwie największym stopniu rozporządzenie w sprawie systematyki.

Spójność: w planach odbudowy i zwiększania odporności należy ustalić odpowiednie wskaźniki służące do monitorowania wkładu Instrumentu w zmniejszenie dysproporcji, w tym na poziomie terytorialnym. Wskaźniki te można wybrać spośród wskaźników, które regularnie wykorzystuje się na potrzeby sprawozdań dotyczących całej polityki spójności, takich jak:

- stopa bezrobocia,
- PKB na mieszkańca w stosunku do średniej UE, na poziomie poniżej średniej krajowej, o ile to możliwe,
- wskaźnik jakości rządzenia,
- unijna tablica wskaźników społecznych wykorzystywana na potrzeby sprawozdawczości na temat postępów we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych,

- wskaźniki dotyczące wydajności systemów kształcenia i szkolenia, dostosowania umiejętności do miejsca pracy, bezrobocia wśród ludzi młodych, kształcenia lub szkolenia.

Następujące cztery elementy: perspektywa makroekonomiczna, skutki makroekonomiczne i społeczne, zrównoważoność oraz spójność powinny odzwierciedlać łączną ocenę wszystkich komponentów przedstawionych w części II niniejszych wytycznych w ujęciu zbiorczym, w szczególności jeżeli chodzi o łączne ilościowe i jakościowe skutki reform i inwestycji.

Aby spełnić konkretne wymogi sprawozdawcze w ramach europejskiego semestru, które w normalnych warunkach spełniane są poprzez krajowy program reform, w tej sekcji państwa członkowskie powinny przedstawić sprawozdanie z wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 w zakresie wykraczającym poza kwestie już omówione w części I sekcja 2 niniejszych wytycznych.

2. Porównanie z poziomem bazowym inwestycji

Aby zapewnić jasność co do oddziaływania Instrumentu pod względem dodatkowych inwestycji i makroekonomicznego wpływu wspierającego odbudowę, państwa członkowskie są proszone, aby przed wprowadzeniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przedstawiły swój średni poziom wydatków publicznych w ostatnich latach. Zapewniłoby to punkt odniesienia na potrzeby oceny wydatków związanych z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie są proszone o objaśnienie w tym kontekście wykorzystanych danych i przyjętych głównych założeń.

W tym celu Komisja sugeruje wykorzystanie publicznie dostępnych danych statystycznych dotyczących wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (klasyfikacja COFOG) na odpowiednim poziomie szczegółowości (co do zasady na poziomie II – „grupy”), przedstawiając najpierw tabelę, w której wymienione zostaną w miarę możliwości wszystkie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w każdym roku w latach 2017–2019, które są podobnego typu jak wydatki objęte planem odbudowy i zwiększania odporności. Stworzenie takiej tabeli będzie prawdopodobnie możliwe głównie w odniesieniu do inwestycji, ale można w niej uwzględnić także wydatki bezpośrednio związane z reformami. Następnie należy przekazać plany budżetowe dla tych pozycji wydatków w COFOG na lata 2020–2026 z uwzględnieniem finansowania z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Średnia z lat 2017–2019 jest poziomem odniesienia, do którego będą porównywane łączne kwoty tych wydatków, z wyłączeniem bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Należy zwrócić uwagę, że nacisk kładzie się na wydatki związane z planem, które mogą znacząco różnić się od łącznych wydatków lub inwestycji rządowych.

Należy wyjaśnić dane oraz główne założenia dotyczące prognozy. Należy także przedstawić wyjaśnienia dotyczące powodów, dla których nie osiągnięto poziomu odniesienia w którymkolwiek roku, jeżeli taka sytuacja miała miejsce (na przykład, gdy poziom odniesienia wydatków był w tych latach wyjątkowo wysoki).

ZAŁĄCZNIK

Należy zwrócić uwagę, iż niniejszy wzór należy wypełnić i przesłać Komisji wraz z wnioskami o płatność. Jest on udostępniany o wiele wcześniej ze względu na przejrzystość i do celów informacyjnych, ale nie oczekuje się jego wypełnienia na etapie przedłożenia planów. Wzory wniosków o płatność i sprawozdań zostaną przekazane państwom członkowskim osobno w odpowiednim czasie.

DEKLARACJA ZARZĄDCZA – WZÓR

Ja, niżej podpisany(-a), [imię, nazwisko], jako [stanowisko] w [odpowiedzialny organ państwa członkowskiego],

na podstawie mojej własnej oceny oraz posiadanych przeze mnie informacji, w tym m.in. wyników przeprowadzonych audytów i kontroli, oświadczam w odniesieniu do realizacji zatwierdzonego decyzją Rady [data i numer] planu odbudowy i zwiększania odporności, co następuje:

1. Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w [przepis szczegółowy] umowy.
2. Informacje na temat wyników przekazane zgodnie z [przepis szczegółowy] umowy [odniesienie do umowy między Komisją a danym państwem członkowskim] (dalej: „umowa”) za lata [okres finansowy/transza płatności] przedstawiono w prawidłowy sposób i są one pełne, dokładne i wiarygodne; z informacji tych wynika, że osiągnięto przedmiotowe cele pośrednie lub końcowe.
3. Wdrożone systemy kontroli zapewniają niezbędne gwarancje, że funduszami zarządzano zgodnie z postanowieniami umowy, a w szczególności, że przestrzega się zasady należytego zarządzania finansami i że nie doszło do żadnych naruszeń przepisów, jeżeli chodzi o oszustwa, korupcję lub konflikt interesów.
4. Działania wdrożone w celu osiągnięcia celów pośrednich i końcowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, które zgłoszono we wniosku o płatność lub w wezwaniu do wpłaty, nie były finansowane ze środków żadnego innego unijnego programu ani instrumentu.
5. Odpowiedzialne organy przeprowadziły te działania, wypełniając obowiązki określone w umowie oraz stosując rachunkowość, kontrole wewnętrzne, systemy audytu oraz procedury, o których mowa w [przepis szczegółowy] umowy. Niniejszą deklarację zarządczą uzupełniono zestawieniem przeprowadzonych kontroli lub audytów wraz z analizą wykrytych słabości i podjętych lub planowanych działań naprawczych.
6. Ze względu na fakt, że informacje towarzyszące wnioskowi o płatność, do którego dołączona jest niniejsza deklaracja zarządcza, nie zostały certyfikowane przez organ krajowy, na ewentualne potrzeby identyfikowalności lub ścieżki audytu przechowuje się

bardziej szczegółowe informacje (np. wykaz beneficjentów końcowych, dokumenty dotyczące zarządzania finansami w odniesieniu do inwestycji/reform objętych celami końcowymi/pośrednimi w planie odbudowy i zwiększania odporności).

Ponadto potwierdzam, że nie są mi znane żadne nieujawnione fakty, które mogłyby zaszkodzić interesom Unii Europejskiej.

[Należy jednak zwrócić uwagę na następujące zastrzeżenia:] (skreślić zdanie, jeżeli nie ma zastosowania)

[W odniesieniu do zastrzeżenia przedstawionego w poprzedniej deklaracji zarządczej – [odniesienie] – [podjęte działania następcze].] (skreślić zdanie, jeżeli nie ma zastosowania)

Miejscowość, data

.....

(podpis)

[Imię i nazwisko oraz funkcja podpisującego]