



# ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

## NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Dostosowanie zasad polityki spójności  
w odpowiedzi na pandemię COVID-19

Fundusze wykorzystywane są w bardziej elastyczny sposób,  
ale należy rozważyć politykę spójności jako narzędzie  
reagowania kryzysowego

# Spis treści

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE.....	2
II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO .....	3
1. Ustalanie przez organy krajowe priorytetów, jeżeli chodzi o instrumenty stosowane w okresie kryzysu i instrumenty służące odbudowie gospodarki .....	3
2. Równoległa realizacja różnych strumieni finansowania.....	3
3. Monitorowanie i sprawozdawczość.....	4
III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO .....	4
1. Zalecenie 1 – Analiza adekwatności polityki spójności jako narzędzia reagowania na kryzys budżetowy.....	4
2. Zalecenie 2 – Ścisłe monitorowanie absorpcji REACT-EU w celu zapewnienia w razie potrzeby wsparcia skoncentrowanego na wynikach.....	5

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

# I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

W szczytowym okresie kryzysu związanego z COVID-19 instytucje UE współpracowały w celu znalezienia najlepszych możliwości udzielania wsparcia państwom członkowskim znajdującym się w sytuacji pilnego zapotrzebowania na płynność. Dzięki umożliwieniu wykorzystania **środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności** pochodzących z okresu 2014–2020 obie inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa okazały się bardzo przydatne dla organów krajowych. ETO szacuje, że dzięki nowym elastycznym rozwiązaniom dokonano realokacji około 35 mld EUR pomiędzy wszystkimi sektorami. Według szacunków Komisji około dwie trzecie tej kwoty, czyli około **23 mld EUR<sup>1</sup>** przeprogramowano właśnie w celu przeciwdziałania skutkom pandemii, z przeznaczeniem głównie na system opieki zdrowotnej, wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na ustanowienie tymczasowych krajowych rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu.

W 2021 r. na politykę spójności przeznaczono dodatkowe finansowanie z inicjatywy NextGenerationEU w formie **zasobów REACT-EU o wartości 50,6 mld EUR**. To dodatkowe finansowanie posłużyło jako **wsparcie państw członkowskich**, zwiększając ich płynność i zapewniając nowe zasoby na zaspokojenie potrzeb związanych z kryzysem.

Komisja pomagała władzom w zrozumieniu wszystkich nowych narzędzi finansowania oraz w odnalezieniu synergii między nimi. Komisja traktowała wszystkie wnioski w sposób priorytetowy, umożliwiając szybkie zatwierdzanie zmian w programie. Dopuszczano zwrot oraz 100-procentowe finansowanie z budżetu Unii (bez konieczności współfinansowania krajowego) nawet w przypadku zakończonych działań, które rozpoczęły się po 1 lutego 2020 r. Zapewniono elastyczność w odniesieniu do ram wdrażania i audytu, zachowując jednocześnie wymóg ścisłego przestrzegania obowiązujących przepisów. Inicjatywa REACT-EU była pierwszym instrumentem wykorzystanym w ramach NextGenerationEU, a pierwszych płatności na rzecz państw członkowskich dokonano w czerwcu 2021 r.

Dzięki znaczącemu przeprogramowaniu i tymczasowemu zastosowaniu 100 % stopy współfinansowania UE realizacja finansowa dalszej przyspieszyła w latach 2020–2021: na koniec października 2022 r., po zakończeniu prac kontrolnych przez ETO, wskaźnik wydatków wzrósł do 73 %.

Pandemia COVID-19 spowodowała poważne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarek i społeczeństw państw członkowskich, stwarzając ryzyko pogłębienia się różnic regionalnych i nierówności społecznych. Aby możliwa była skuteczna realizacja długoterminowego celu polityki spójności, jakim jest zmniejszenie dysproporcji społeczno-gospodarczych i terytorialnych, konieczne było pilne dostosowanie tej polityki do szerszego kontekstu i zaradzenie skutkom pandemii, która miała negatywny wpływ na życie społeczeństwa, na przedsiębiorstwa, inwestycje i realizację projektów. Kluczowe znaczenie dla uniknięcia dalszego pogłębienia się dysproporcji między regionami w wyniku kryzysu miało elastyczne podejście w ramach CRII i CRII+, przy jednoczesnym inwestowaniu zasobów REACT-EU na potrzeby dalszego wspierania opieki zdrowotnej, przedsiębiorstw i pracowników oraz przygotowania pod kątem odbudowy gospodarki zgodnej z priorytetami ekologicznymi i cyfrowymi.

Polityka spójności, jedna z największych polityk inwestycyjnych UE w okresie odnowy gospodarczej po kryzysie, w pełni wykazała swoją zdolność do adaptacji oraz elastyczność. Nie oznacza to jednak,

że polityka spójności stała się narzędziem reagowania kryzysowego – odpowiednie elastyczne rozwiązania były zawężone ramami prawnymi i ograniczone w czasie. Polityka spójności pozostaje przede wszystkim długoterminową polityką inwestycyjną służącą konwergencji społecznej i gospodarczej regionów europejskich, zgodnie z priorytetami UE. Polityka spójności nadal służy realizacji jej najważniejszego celu, jakim są: wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz realizacja priorytetów politycznych Unii, takich jak transformacja ekologiczna i cyfrowa. Realizacja tego celu będzie kontynuowana, w szczególności w ramach generacji programów na lata 2021–2027.

## II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO OBRACHUNKOWEGO TRYBUNAŁU

### 1. Ustalanie przez organy krajowe priorytetów, jeżeli chodzi o instrumenty stosowane w okresie kryzysu i instrumenty służące odbudowie gospodarki

Komisja uważa, że państwa członkowskie zastosowały prawidłowe priorytety, jeżeli chodzi o wykorzystanie instrumentów stosowanych w okresie kryzysu i instrumentów służących odbudowie gospodarki. Dzięki temu zagwarantowano odpowiednie dostosowanie stosownych operacji do nowych okoliczności, uniknięto utraty zasobów, które już zainwestowano, a także – za sprawą funduszy – ograniczono wpływ pandemii na spójność. Należy również zauważyć, że dodatkowe finansowanie w ramach REACT-EU umożliwiło podejmowanie inwestycji przed rozpoczęciem programów na lata 2021–2027, co pozwoliło na wypełnienie luki między okresem obejmującym lata 2014–2020 oraz lata 2021–2027, a także na przyspieszenie odbudowy gospodarki<sup>2</sup>.

### 2. Równoległa realizacja różnych strumieni finansowania

Komisja uznaje potrzebę koordynacji i komplementarności we wdrażaniu funduszy polityki spójności, w szczególności REACT-EU oraz RRF.

Ryzyko podwójnego finansowania jest w dużej mierze ograniczone za pomocą szeregu mechanizmów i przepisów. Zarówno państwa członkowskie jak i Komisja zwracają szczególną uwagę na to, by unikać wzajemnego powielania się działań. Po pierwsze, zgodnie z art. 63 ust. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 wydatki ujęte we wniosku o płatność w odniesieniu do jednego z funduszy nie są uwzględniane w innym miejscu w ramach tego samego funduszu lub w ramach innego instrumentu. Przepis ten egzekwowano już w odniesieniu do okresu 2014–2020; będzie to nadal ściśle monitorowane w ramach działań kontrolnych. Wspomniany przepis jest ponadto szczególnie uwypuklony w kryteriach wyboru stosowanych w państwach członkowskich podczas wybierania projektów.

Po drugie, dokumenty programowe, tj. umowa partnerstwa, programy i terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, wymagają opisu uzupełniających się elementów i synergii między

---

<sup>2</sup> Zob. uwaga Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 36 i ramka 2.

polityką spójności a innymi instrumentami Unii. Pomaga to unikać powielania działań i przewidywać ewentualne ryzyko podwójnego finansowania.

Zarówno w umowach partnerstwa dotyczących programów na lata 2021–2027, jak i w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności przewidziano opis elementów zapewniających komplementarność z innymi instrumentami. Służy on jako podstawa dalszych uzgodnień dotyczących koordynacji w celu zapewnienia komplementarności i wykorzystania synergii między różnymi instrumentami.

W proces oceny planów odbudowy i zwiększania odporności zaproponowanych przez państwa członkowskie w ramach RRF włączono w należyty sposób dyrekcje generalne REGIO i EMPL, zapewniając tym samym pełną synergię i wiedzę dotyczącą celów państw członkowskich w ramach RRF i funduszy polityki spójności. Ponadto w ramach uzgodnień operacyjnych podpisanych z Komisją państwa członkowskie zobowiązują się również do wspólnego organizowania corocznego wydarzenia z udziałem zainteresowanych podmiotów, podczas którego omawiane są zagadnienia komplementarności, synergii i spójności na etapie wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności oraz innych programów UE<sup>3</sup>.

### 3. Monitorowanie i sprawozdawczość

W celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności, jeżeli chodzi o wykorzystanie finansowania w ramach polityki spójności w odniesieniu do opieki zdrowotnej (w tym szczepień), wsparcia przedsiębiorstw i rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu Komisja opublikowała zestaw 32 nieobowiązkowych wskaźników zastrzeżonych dla programów związanych pandemią COVID-19. Były one obszernie wykorzystywane przez państwa członkowskie, pomagając władzom i Komisji w monitorowaniu i ocenianiu sposobu wykorzystania funduszy polityki spójności, w tym z zasobów REACT-EU, w kontekście pandemii.

Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do informowania obywateli o wszystkich wydatkach publicznych. Z tego powodu Komisja utworzyła na platformie otwartych danych<sup>4</sup> trzy interaktywne tablice wskaźników dotyczące wykorzystania przez państwa członkowskie funduszy udostępnionych w ramach polityki spójności w czasie kryzysu. Tablica wskaźników zawiera informacje na temat wydatków państw członkowskich, w szczególności w najważniejszych obszarach: **zdrowia, przedsiębiorstw i bezpośredniego wsparcia obywateli**<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Zob. uwaga Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 40.

<sup>4</sup> Tablica danych na temat koronawirusa: Reakcja UE w ramach polityki spójności – tablica danych REACT-EU – Przegląd wskaźników w ramach polityki spójności zastrzeżonych dla programów związanych z pandemią koronawirusa

<sup>5</sup> Zob. uwagi ETO nr 73–79.

### III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO OBRACHUNKOWEGO TRYBUNAŁU

#### **1. Zalecenie 1 – Analiza adekwatności polityki spójności jako narzędzia reagowania na kryzys budżetowy**

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

#### **2. Zalecenie 2 – Ścisłe monitorowanie absorpcji REACT-EU w celu zapewnienia w razie potrzeby wsparcia skoncentrowanego na wynikach**

Termin realizacji: natychmiast

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie priorytetów REACT-EU i zapewniać instytucjom zarządzającym wsparcie w tym zakresie. W tym kontekście Komisja określi programy, w których występują trudności w wydatkowaniu środków, i będzie współpracować z instytucjami odpowiedzialnymi za programy na rzecz maksymalizacji potencjału zasobów REACT-EU. W myśl zasady zarządzania dzielonego zapewnienie, aby współfinansowane operacje skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia celów i założeń pod względem skuteczności działania, jest zadaniem państw członkowskich.