KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.10.2024 r.
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

ZAŁĄCZNIK

do

SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Załącznik III: Kwalifikowalność działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe dla państw członkowskich, aby umożliwić im osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych dotyczących reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Przy udzielaniu tego wsparcia finansowego wymagane jest przestrzeganie szeregu przepisów dotyczących kwalifikowalności.

Powtarzające się krajowe wydatki budżetowe to wydatki państwa członkowskiego z jego budżetu krajowego, które mają miejsce wielokrotnie. Typowym przykładem takich wydatków są koszty personelu, które stanowią wydatek w ujęciu miesięcznym.

Zasadniczo zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych wsparciem z RRF ma wątpliwą europejską wartość dodaną i budzi obawy co do stabilności takich wydatków po okresie obowiązywania RRF. Należy jednak przypomnieć, że RRF został utworzony w szczególnym kontekście – w szczególności w kontekście pandemii COVID-19 – w którym stwierdzono, że mogą istnieć powody do zastąpienia takich wydatków, na przykład w celu wsparcia zwiększenia liczby personelu w szpitalach.

W związku z tym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF przewidziano wymóg, zgodnie z którym „wsparcie w ramach Instrumentu nie zastępuje, poza należycie uzasadnionymi przypadkami, powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”. Przepis ten jako taki zasadniczo zakazuje zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych wsparciem z RRF, ale zezwala na to w należycie uzasadnionych przypadkach.

Przy stosowaniu tego przepisu rozporządzenia w sprawie RRF można zidentyfikować cztery kryteria zbiorcze:

1. Czy działanie obejmuje wydatki budżetowe, które są bezpośrednio związane z proponowanym działaniem?
2. Jeżeli tak, to czy wydatki te mają powtarzalny charakter?
3. Jeżeli tak, to czy wsparcie finansowe z RRF zastępuje te powtarzające się wydatki?
4. Jeżeli tak, to czy nie jest to należycie uzasadniony przypadek?

Jeżeli wszystkie cztery kryteria zostałyby spełnione, proponowane działanie nie byłoby zgodne z art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF i jako takie nie kwalifikowałoby się do wsparcia z RRF.

W swojej ocenie planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich Komisja wykorzystuje te cztery kryteria do określenia kwalifikowalności działań oraz zgodności planu odbudowy i zwiększania odporności z art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF. Aby zapewnić jasność co do sposobu, w jaki Komisja zbadała te kryteria, każdy z nich został wyjaśniony po kolei.

Czy działanie obejmuje wydatki budżetowe, które są bezpośrednio związane z proponowanym działaniem?

Potencjalne niekwalifikowalne działania określa się w pierwszej kolejności poprzez rozważenie, czy dane działanie obejmuje krajowy wydatek budżetowy, który jest bezpośrednio związany z proponowanym działaniem. Na przykład w przypadku działania mającego na celu budowę turbiny wiatrowej koszty budowy są bezpośrednio związane z realizacją działania. Z kolei działanie mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego nie oznacza, że na przykład wynagrodzenia urzędników, którzy opracowują ten projekt, powinny być automatycznie uznane za krajowe wydatki budżetowe bezpośrednio związane z tym środkiem, w szczególności, gdy koszty te powstałyby niezależnie od tego, czy dane działanie zostałoby zrealizowane, czy też nie.

Uwzględniane są koszty zadeklarowane przez państwo członkowskie związane z tym działaniem, ponieważ nie jest możliwe, aby państwo członkowskie zadeklarowało koszt, który ma być objęty wsparciem z RRF, i jednocześnie uznało, że nie jest on bezpośrednio związany z proponowanym działaniem.

Jeżeli tak, to czy wydatki te mają powtarzalny charakter?

Jeżeli dane działanie obejmuje krajowe wydatki budżetowe bezpośrednio z nim związane, należy rozważyć, czy wydatki te mają powtarzalny charakter, co oznacza, że mają miejsce wielokrotnie. Ta powtarzalność oznacza, że dany wydatek musi wystąpić więcej niż raz i występować z pewną częstotliwością (np. tygodniową, miesięczną lub roczną). Przykłady takich powtarzających się kosztów mogą obejmować wynagrodzenia, koszty utrzymania lub opłaty za usługę lub abonament.

Fakt, że w pewnym momencie państwo członkowskie poniosło jednorazowy koszt, który następnie został powtórzony w celu realizacji danego działania w ramach RRF, nie oznacza, że wydatki te mają charakter powtarzalny. Na przykład jeśli państwo członkowskie wcześniej poniosło koszty związane z realizacją badania lub ankiety, nie wyklucza to możliwości uwzględnienia szacunkowych kosztów nowego badania lub ankiety w działaniu w ramach RRP.

Jeżeli tak, to czy wsparcie finansowe z RRF zastępuje te powtarzające się wydatki?

Jeżeli dane działanie obejmuje krajowe wydatki budżetowe bezpośrednio z nim związane, które mają powtarzalny charakter, należy rozważyć, czy RRF zastępuje te wydatki.

Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. k) rozporządzenia w sprawie RRF państwa członkowskie powinny określić szacunkowe łączne koszty reform i inwestycji objętych przedłożonym planem odbudowy i zwiększania odporności. Gdyby państwo członkowskie przedstawiło w swoim RRP te wydatki jako szacunkowe koszty, oczywiste jest, że RRF wspierałby finansowo te wydatki i jako taki zastąpiłby powtarzające się wydatki krajowe.

Powyższe odnosi się wyłącznie do działań, w odniesieniu do których państwa członkowskie przedstawiły szacunkowe koszty, biorąc pod uwagę, że ocena, czy koszty te stanowią powtarzające się wydatki krajowe, które nie mogą być wspierane w ramach RRF, zakłada, że państwa członkowskie przedstawiają te koszty jako część swojego planu. Jeżeli państwo członkowskie nie uwzględni żadnych szacunkowych kosztów działania, uwzględnienie tego działania nie jest brane pod uwagę przy obliczaniu wkładu finansowego państw członkowskich w ramach RRF i w związku z tym państwo członkowskie nie uwzględnia żadnych szacunkowych kosztów RRF w celu wsparcia finansowego tego działania. W związku z tym nie jest możliwe, aby RRF zastąpił krajowe wydatki budżetowe, które mają miejsce w odniesieniu do tego działania (lub części działania nieobjętej RRF), nawet jeżeli wydatki te są wydatkami powtarzającymi się. Wynika to z faktu, że nie doszło do zastąpienia.

Jeżeli tak, to czy nie jest to należycie uzasadniony przypadek?

Ponadto jeżeli działanie obejmuje krajowe wydatki budżetowe bezpośrednio z nim związane, które mają powtarzalny charakter, a RRF wspiera je finansowo, należy rozważyć, czy zastąpienie go wsparciem z Instrumentu może być należycie uzasadnione i jako takie dozwolone na mocy wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF.

Rozporządzenie nie zawiera dokładnych kryteriów dotyczących tego, co należy uznać za należycie uzasadniony przypadek. Przy stosowaniu tej zasady służby Komisji poinformowały państwa członkowskie o konieczności zbadania trzech kryteriów. W szczególności:

(i) czy szacunkowy koszt stanowi integralną część danej reformy/inwestycji;

(ii) czy ta reforma/inwestycja przyczynia się do spełnienia kryteriów oceny określonych w art. 19 rozporządzenia w sprawie RRF oraz

(iii) czy finansowanie takiej reformy/inwestycji będzie zapewnione w sposób trwały po okresie obowiązywania RRF, a negatywny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie jedynie tymczasowy.

W oparciu o ustaloną praktykę można wyciągnąć pewne ogólne wnioski na temat tego, co może stanowić należycie uzasadniony przypadek:

- ogólnie rzecz biorąc, w szacunkach kosztów nie należy uwzględniać wynagrodzeń pracowników sektora publicznego, zatrudnionych w administracji publicznej przy przygotowywaniu lub wdrażaniu reform/inwestycji objętych wsparciem z RRF. W należycie uzasadnionych przypadkach (np. potrzeba szczególnej wiedzy fachowej lub tymczasowego zwiększenia zdolności administracyjnych) w razie potrzeby można jednak uwzględnić koszty personelu zatrudnionego na czas nieokreślony w okresie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.
- Koszty szkolenia pracowników służby cywilnej związane z reformą lub inwestycją powiązaną z celami Instrumentu mogą zostać pokryte, jeżeli są należycie uzasadnione i w pełni zintegrowane z reformą lub inwestycją przewidzianą w planie.
- Wydatki socjalne, takie jak dotacje na zatrudnienie lub stypendia studenckie, mogą być finansowane z RRF, jeżeli wydatki (lub niedobór dochodów) są jednorazowe lub z natury tymczasowe i kończą się w okresie obowiązywania RRF. Muszą one mieć pozytywne długoterminowe skutki sprzyjające celom Instrumentu, a jego wpływ na finanse publiczne powinien być ograniczony w czasie.