KOMISJA
EUROPEJSKA

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

ANNEX 5

ZAŁĄCZNIK

do

SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Załącznik V: Ostateczni odbiorcy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

W niniejszym załączniku doprecyzowano pojęcie ostatecznych odbiorców na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF oraz zakres publikacji danych dotyczących stu ostatecznych odbiorców otrzymujących najwyższą kwotę finansowania na wdrażanie działań w ramach RRF, zgodnie z wymogami art. 25a rozporządzenia w sprawie RRF.

Kto jest ostatecznym odbiorcą w ramach RRF?

Definicja

Definicja ostatecznego odbiorcy wynika bezpośrednio z art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie RRF. Przez ostatecznego odbiorcę należy rozumieć ostatni podmiot otrzymujący środki finansowe na realizację działań w ramach RRF i niebędący wykonawcą ani podwykonawcą. Ostatecznych odbiorców należy odróżnić od beneficjentów, którymi w ramach Instrumentu są państwa członkowskie. Wobec braku odmiennej definicji ostatecznych odbiorców w innych artykułach rozporządzenia w sprawie RRF definicja zawarta w art. 22 ust. 2 lit. d) musi być systematycznie stosowana przy interpretacji innych przepisów rozporządzenia, w szczególności jego art. 25a, zgodnie ze wspólnymi zasadami interpretacji oraz w celu zapewnienia jednolitego i spójnego wdrażania rozporządzenia.

Niektóre kluczowe pojęcia zawarte w tej definicji wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia:

- „*ostatni podmiot*": Ostatecznymi odbiorcami mogą być osoby fizyczne (np. obywatele) lub prawne (np. ministerstwa, agencje publiczne, władze regionalne lub lokalne, stowarzyszenia, organizacje charytatywne lub przedsiębiorstwa). Za ostatni podmiot nie należy uznawać pośredniczących odbiorców finansowania (takich jak ministerstwa lub agencje niebędące instytucją zamawiającą, lecz jedynie przekazujące środki innym podmiotom) (dalsze wytyczne znajdują się również w sekcji poniżej).
- „*otrzymujący środki finansowe*": Aby dany podmiot można było uznać za ostatecznego odbiorcę, powinien on otrzymać transfer pieniężny[1] na płatności w celu wskazanym w działaniu w ramach RRF, jak opisano w decyzji wykonawczej Rady.
- „*na realizację działań w ramach RRF*": ostateczny odbiorca otrzymuje środki z budżetu krajowego na realizację działania w ramach decyzji wykonawczej Rady.

[1] W przypadku gdy ostatecznym odbiorcą jest (regionalny/lokalny) organ publiczny, nie zawsze może mieć miejsce transfer pieniężny między różnymi organami publicznymi. W związku z tym w takich przypadkach może to również obejmować przydział środków budżetowych na płatności, tj. kwoty, które są udostępniane w budżecie na realizację płatności zgodnie ze zobowiązaniami budżetowymi.

- *„niebędący wykonawcą ani podwykonawcą”*: W art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie RRF wskazano ostatecznych odbiorców jako podmioty odrębne od wykonawców i podwykonawców[2].

W szczególności w odniesieniu do wykazu stu największych ostatecznych odbiorców art. 25a ust. 2 lit. c) zawiera wymóg, aby w publikowanych informacjach zawarta była *„kwota środków finansowych otrzymanych przez każdego odbiorcę”*. W tym kontekście zaangażowanie środków finansowych i samo podpisanie zobowiązania prawnego (np. udzielenie zamówienia) wobec ostatecznego odbiorcy nie jest wystarczające do ustalenia, że dana kwota została otrzymana, ponieważ przepis ten (i prawidłowa identyfikacja ostatecznych odbiorców, którzy otrzymali najwyższą kwotę) powinien opierać się na płatnościach, które zostały dokonane[3].

Organy publiczne

Należy określić **na podstawie poszczególnych działań**, kto jest ostatecznym odbiorcą, w tym czy organ publiczny jest ostatnim podmiotem otrzymującym środki finansowe (innym niż wykonawca lub podwykonawca). Przykładem sytuacji, w której organ publiczny mógłby zostać uznany za ostatecznego odbiorcę, byłaby budowa szpitala publicznego, gdyby organ publiczny otrzymywał środki finansowe i podpisał bezpośrednie umowy budowlane z wykonawcami bez angażowania dalszych pośredników.

I odwrotnie, jeżeli organ publiczny powierza innemu podmiotowi podpisanie umów niezbędnych do realizacji działania, tak że organ publiczny nie podpisuje bezpośrednich umów z wykonawcami, podmiot otrzymujący środki finansowe i podpisujący umowy należy uznać za ostatecznego odbiorcę. Może tak być na przykład w przypadku, gdy organ publiczny korzysta z usług odrębnej agencji w celu realizacji danego działania, a agencja ta organizuje zaproszenie do składania ofert i podpisuje umowy z wykonawcą.

Jeśli chodzi o organy wykonawcze zarządzające środkami finansowymi (np. organy zarządzające programami finansowania pośredniego dla MŚP lub agencję rządową zarządzającą przepływami płatności do innych organów publicznych), zazwyczaj nie uznaje się ich za ostatecznych odbiorców danego środka z powodów wyjaśnionych powyżej.

Zdarzają się również przypadki, w których organ publiczny może odgrywać podwójną rolę: zarządzać środkami finansowymi na jedno działanie oraz być ostatecznym odbiorcą środków

[2] W przypadku gdy instytucja zamawiająca bezpośrednio podpisuje umowy z wykonawcami w celu realizacji działania w ramach RRF, instytucja zamawiająca jest ostatecznym odbiorcą (zob. poniżej dalsze przykłady podmiotów publicznych będących ostatecznymi odbiorcami działań w ramach RRF). Mogą również wystąpić przypadki, w których oddzielna agencja lub przedsiębiorstwo prywatne korzysta z usług wykonawców, i w takim przypadku agencję lub przedsiębiorstwo prywatne należy uznać za ostatecznego odbiorcę.

[3] Pozostaje to bez uszczerbku dla określonego w art. 22 ust. 2 lit. d) pkt (i)–(iii) rozporządzenia w sprawie RRF obowiązku gromadzenia danych dotyczących ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych do celów audytu i kontroli oraz zapewnienia porównywalnych informacji dotyczących wykorzystania środków finansowych już na etapie zaciągania zobowiązań (tj. w momencie zawarcia umowy o udzielenie dotacji).

finansowych na inne działanie. Należy zauważyć, że w tym przypadku organ publiczny nie będzie uznany za ostatecznego odbiorcę środków finansowych na pierwsze działanie, podczas gdy powinien zostać uznany za ostatecznego odbiorcę środków na drugie działanie.

Chociaż ustalenie, kto jest ostatecznym odbiorcą, będzie zawsze musiało być dokonywane na podstawie poszczególnych działań, na podstawie definicji przedstawionej powyżej, poniżej przedstawiono szereg przykładów sytuacji, w których ostatecznym odbiorcą jest organ publiczny. We wszystkich takich przypadkach organ publiczny jest ostatnim podmiotem otrzymującym środki finansowe na realizację działań w ramach RRF i niebędącym wykonawcą ani podwykonawcą:

1. **w przypadku inwestycji w pełni publicznych**, **gdy organ publiczny otrzymuje środki finansowe na działanie w ramach RRF, które przynosi korzyści sferze publicznej**. Na przykład greckie Ministerstwo Infrastruktury i Transportu zostało wyznaczone jako ostateczny odbiorca budowy autostrady w Grecji Środkowej, podczas gdy wykonawcy i podwykonawcy projektu autostrady nie są odbiorcami końcowymi. W innym przykładzie, w Niemczech, ministerstwa edukacji różnych niemieckich regionów federalnych są ostatecznymi odbiorcami środków finansowych z RRF, które wykorzystują do zakupu urządzeń cyfrowych dostarczanych do poszczególnych szkół publicznych;
2. **gdy organ publiczny otrzymuje środki finansowe na działanie w ramach RRF, które obejmuje świadczenie usług na rzecz sektora prywatnego lub obywateli.** Możliwe są dwa scenariusze:
   i. **Podmiot publiczny może sam świadczyć usługi**, tak jak w przypadku biotechnicznego ośrodka edukacyjnego w Lublanie, który będzie prowadzić szkolenia dla mentorów w przedsiębiorstwach, lub akademickich ośrodków medycznych w Amsterdamie i Maastricht w Niderlandach, które otrzymują dotację na świadczenie usług e-zdrowia pacjentom w ich domach.
   ii. Organ publiczny może **zlecić świadczenie usług na zewnątrz,** jak w przypadku Urzędu ds. Cyfryzacji Rumunii, który finansuje program umożliwiający pracownikom MŚP dostęp do podnoszenia lub zmiany kwalifikacji na podstawie wniosków złożonych przez ich pracodawców, przy czym szkolenia są prowadzone przez wybrane firmy szkoleniowe (bezpośrednio opłacone za swoje usługi przez Urząd ds. Cyfryzacji Rumunii). Te firmy szkoleniowe są wykonawcami, dlatego nie można ich uznać za ostatecznych odbiorców.

Zarówno w pkt (i), jak i (ii) ostatecznymi odbiorcami są organy publiczne otrzymujące środki finansowe na odpowiednie działania w ramach RRF.

Jednostka dominująca

W przypadku jednostki dominującej, która posiada lub kontroluje kilka przedsiębiorstw, należy ocenić **dla każdego przypadku**, czy grupa spółek stanowi jednego ostatecznego odbiorcę do celów rozporządzenia w sprawie RRF.

Jeżeli zamówienie, dotacja lub równoważny instrument są udzielane jednostce dominującej, ustalenie, kto jest ostatecznym odbiorcą, zależy od tego, na jakiej podstawie udzielono zamówienia, dotacji lub równoważnego instrumentu. Jeżeli przyznano je „tylko" jednostce dominującej (tj. nie jednej lub kilku spółkom należącym do grupy), ostatecznym odbiorcą jest wyłącznie jednostka dominująca. Gdyby przyznano je bezpośrednio spółkom należącym do grupy, wszystkie zaangażowane podmioty byłyby również uważane za ostatecznych odbiorców. Jeżeli przyznano je jednostce zależnej (tj. nie jednostce dominującej ani spółkom wchodzącym w skład grupy), ta jednostka zależna jest ostatecznym odbiorcą.

Ostateczni odbiorcy reform i działań o zerowych kosztach

„Działania o zerowych kosztach" to działania, w odniesieniu do których państwa członkowskie nie uwzględniły żadnych oczekiwanych kosztów w „szacunkowych kosztach" *ex ante* przedłożonych wraz z ich planami odbudowy i zwiększania odporności (RRP)[4]. Chociaż dotyczy to głównie reform, takie przypadki występują również w przypadku inwestycji.

W rozporządzeniu w sprawie RRF nie dokonano rozróżnienia między działaniami, które obejmowały oczekiwane koszty, a działaniami, które nie obejmowały oczekiwanych kosztów. W tym względzie obowiązki mające zastosowanie do działań w ramach RRF w zakresie gromadzenia i przechowywania danych dotyczących ostatecznych odbiorców mają zastosowanie niezależnie od tego, czy dane działanie obejmowało oczekiwane koszty, czy też nie. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF znaczenie ma to, czy nastąpiło „*wykorzystanie środków finansowych w związku z działaniami wspieranymi przez Instrument*",[5] przy czym „środki" należy rozumieć jako wszelkie finansowanie publiczne otrzymane w związku z działaniami uwzględnionymi w RRP, czy to ze źródeł krajowych, czy unijnych (nieograniczone do RRF), zgodnie z tym, co przewidziano w art. 22 ust. 2 lit. d) pkt (iv).

- W zakresie, w jakim dochodzi do takiego wykorzystania środków publicznych (niezależnie od tego, jaki był oczekiwany koszt), podmioty, które jako ostatnie otrzymują takie środki, należy uznawać za ostatecznych odbiorców.

[4] Wiele RRP zawiera działania, w odniesieniu do których państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych szacunkowych kosztów, tzw. „działania o zerowych kosztach". Chociaż uwzględnienie działań o zerowych kosztach nie zwiększa alokacji finansowej państwa członkowskiego, to jednak wypłata wsparcia z RRF jest powiązana z osiągnięciem kamieni milowych i wartości docelowych związanych z realizacją tych działań.

[5] Pozostaje to bez uszczerbku dla art. 9 rozporządzenia w sprawie RRF, który stanowi, że „*reformy i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie z innych programów i instrumentów unijnych, pod warunkiem że takie wsparcie nie pokrywa tych samych kosztów*". W związku z tym, w odniesieniu do ewentualnego podwójnego finansowania, jeżeli państwo członkowskie nie zadeklarowało żadnych kosztów w ramach RRP – co oznacza, że dane działanie jest działaniem o zerowych kosztach – z definicji nie może mieć miejsca podwójne finansowanie takiego działania.

- W zakresie, w jakim nie dochodzi do takiego wykorzystania środków publicznych (niezależnie od tego, jaki był oczekiwany koszt), nie ma ostatecznego odbiorcy.

Chociaż w rozporządzeniu w sprawie RRF nie wprowadzono żadnego mającego skutki prawne rozróżnienia między reformami a inwestycjami, w przypadku reform zakłada się, że reformy o zerowych kosztach nie wiążą się z wydatkami krajowymi. Takie założenie można odrzucić, jeżeli w decyzji wykonawczej Rady wyraźnie przewidziano wydatki krajowe (np. przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w celu zamówienia badania).

Zakres sprawozdawczości na potrzeby publikacji danych dotyczących stu największych ostatecznych odbiorców

Zgodnie z art. 25a rozporządzenia w sprawie RRF państwa członkowskie są zobowiązane do zgłoszenia stu ostatecznych odbiorców otrzymujących największą kwotę finansowania w ramach RRF. W tym celu należy wziąć pod uwagę łączne finansowanie otrzymane na wdrożenie wszelkich działań wspieranych w ramach RRF (wspieranych w formie wsparcia zwrotnego lub bezzwrotnego) w całym okresie obowiązywania RRF, tj. wszelkie finansowanie publiczne niezbędne do realizacji odpowiednich kamieni milowych lub wartości docelowych na podstawie decyzji wykonawczej Rady. Kwotę otrzymanego finansowania należy obliczać w sposób skumulowany od dnia 1 lutego 2020 r. do terminu składania sprawozdań każdego ostatecznego odbiorcy w odniesieniu do wszystkich działań wspieranych w ramach RRF.

Państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich RRP wszelkie działania, w przypadku których dokonano już wypłaty na rzecz ostatecznego odbiorcy, niezależnie od tego, czy państwo członkowskie osiągnęło już odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe, przedłożyło wniosek o płatność lub otrzymało finansowanie w ramach Instrumentu. Wynika to z faktu, że państwa członkowskie otrzymują wypłaty *ex post*, gdy Komisja oceni, że odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób (i niezależnie od poniesionych wydatków).

Wymagane dane

W art. 25a rozporządzenia w sprawie RRF określono, które dane należy opublikować, a mianowicie:

a. w przypadku osoby prawnej – pełną nazwę prawną odbiorcy i numer identyfikacyjny VAT lub numer identyfikacji podatkowej, jeśli je posiada, lub inny niepowtarzalny identyfikator krajowy;
b. w przypadku osoby fizycznej – imię i nazwisko odbiorcy;

c. kwotę środków finansowych otrzymanych przez każdego odbiorcę oraz związane z nimi działania, na które państwo członkowskie otrzymało finansowanie w ramach Instrumentu.

Ponadto, oprócz wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF, państwa członkowskie zachęca się do przekazywania dodatkowych informacji na temat konkretnych projektów, którym przyznano środki w ramach RRP (np. lokalizacja, stan wdrożenia, otrzymana kwota). Informacje te będą następnie uwzględnione w interaktywnej mapie projektów wspieranych z RRF, dostępnej na stronie internetowej RRF.

Państwa członkowskie mogą opublikować wykaz wykraczający poza minimum stu ostatecznych odbiorców określone w rozporządzeniu w sprawie RRF.

Termin składania sprawozdań

W zmienionym rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono konkretnego terminu, w którym państwa członkowskie powinny zaktualizować dane dotyczące (co najmniej) stu największych ostatecznych odbiorców. Nakłada ono jednak na państwa członkowskie obowiązek aktualizowania tych opublikowanych danych dwa razy w roku. Z uwagi na konieczność centralizowania i publikowania danych Komisja zwróciła się do państw członkowskich o aktualizację danych opublikowanych na ich portalach krajowych i udostępnianie tych zaktualizowanych danych Komisji w tym samym czasie co składane dwa razy w roku sprawozdania, czyli w kwietniu i w październiku.

Kwestie dotyczące danych osobowych na potrzeby publikacji danych dotyczących stu największych ostatecznych odbiorców

Zgodnie z art. 25a ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF oraz w celu zapewnienia proporcjonalności i poszanowania prywatności, jeżeli ostatecznymi odbiorcami są osoby fizyczne, w przypadku publikacji danych osobowych informacje są usuwane przez dane państwo członkowskie dwa lata po zakończeniu roku budżetowego, w którym finansowanie zostało wypłacone ostatecznemu odbiorcy. Przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w przypadku publikacji danych osobowych, czyli gdy ostatecznym odbiorcą jest osoba fizyczna. Ponadto przepis ten ma zastosowanie nie od daty publikacji, lecz „*dwa lata po zakończeniu roku budżetowego, w którym finansowanie zostało wypłacone ostatecznemu odbiorcy*". Oznacza to, aby że dane nie powinny być usuwane dwa lata po *publikacji*, lecz dwa lata po zakończeniu roku budżetowego, w którym odbiorca otrzymał ostatnio finansowanie z RRF.

Państwa członkowskie muszą aktualizować dane dwa razy w roku i mogą podjąć decyzję o usunięciu starych zbiorów danych po dwóch latach (chyba że takie zbiory danych obejmują dane osobowe, w którym to przypadku dane te powinny zostać usunięte – zob. poprzedni akapit).

Komisja przypomina, że dane należy przechowywać nawet po usunięciu powyższych danych z domeny publicznej, zgodnie z art. 132 rozporządzenia finansowego, o czym mowa również w art. 11 ust. 1 lit. d) umowy w sprawie finansowania oraz, w stosownych przypadkach, w art. 20 ust. 1 lit. d) umowy pożyczki.

Niemniej jednak informacje usunięte na tej podstawie powinny być nadal uwzględniane przy obliczaniu skonsolidowanej kwoty otrzymanych środków finansowych, jeżeli ta sama osoba fizyczna otrzyma dalsze finansowanie.

Ponadto kilka wyjątków od publikacji danych, przewidzianych w art. 25a ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF, w odniesieniu do art. 38 ust. 3 rozporządzenia finansowego, ma zastosowanie do RRF. Dotyczą one następujących sytuacji:

- wsparcia na rzecz kształcenia wypłacanego osobom fizycznym oraz innego wsparcia bezpośredniego wypłacanego osobom fizycznym najbardziej potrzebującym, takim jak bezrobotni i uchodźcy (art. 191 ust. 4 lit. b) rozporządzenia finansowego);
- zamówień o bardzo niskiej wartości udzielanych ekspertom wybranym na podstawie ich zdolności zawodowej (art. 237 ust. 2 rozporządzenia finansowego), a także zamówień o bardzo niskiej wartości, poniżej kwoty 15 000 EUR, (o której mowa w pkt 14.4 załącznika I do rozporządzenia finansowego);
- wsparcia finansowego udzielanego za pomocą instrumentów finansowych na kwotę niższą niż 500 000 EUR;
- sytuacji, gdy ujawnienie informacji zagraża prawom i wolnościom zainteresowanych osób lub podmiotów, chronionym na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, lub szkodzi interesom handlowym odbiorców.

Zgodnie z art. 25a ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF oraz zgodnie z praktyką administracyjną nie wymaga się publikacji informacji na temat ostatecznych odbiorców wsparcia finansowego przyznanego w ramach zarządzania bezpośredniego na kwoty poniżej 15 000 EUR (por. wyłączenie dotyczące sprawozdawczości na mocy rozporządzenia finansowego w odniesieniu do „zamówień o bardzo niskiej wartości udzielanych ekspertom wybranym na podstawie ich zdolności zawodowej (art. 237 ust. 2 rozporządzenia finansowego), a także zamówień o bardzo niskiej wartości, poniżej 15 000 EUR").

Tak czy inaczej, jest mało prawdopodobne, aby odbiorcy wsparcia o tak niskiej wartości znaleźli się w wykazie stu największych ostatecznych odbiorców, który państwa członkowskie są zobowiązane opublikować na mocy rozporządzenia w sprawie RRF.

Kwestie dotyczące kwot, które należy zgłosić w celu publikacji danych dotyczących stu największych ostatecznych odbiorców

Kwotę środków finansowych z RRF otrzymanych przez ostatecznego odbiorcę, o której mowa w art. 25a ust. 2 lit. c), należy podać w EUR. Kwoty otrzymane w innych walutach należy przeliczyć na EUR przy użyciu ostatniego miesięcznego kursu wymiany opublikowanego przez Komisję Europejską (InforEuro: https://commission.europa.eu/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_pl), obowiązującego na dzień sprawozdawczy, tj. należy przyjąć obowiązujący kurs wymiany z dnia najbliższego dniu sprawozdawczemu.