



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.5.2020 r.
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Zmieniony wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W dniu 29 maja 2018 r. Komisja Europejska przyjęła wnioski ustawodawcze dotyczące wykorzystania środków polityki spójności na lata 2021 – 2027¹, wyznaczając dla wsparcia z funduszy kilka kluczowych priorytetów polityki UE.

Na początku tego roku gospodarka stanęła w obliczu głębokiego i bezprecedensowego wstrząsu zewnętrznego na skutek pandemii COVID-19. Presji wywieranej na systemy opieki zdrowotnej, w tym tragicznej liczbie ofiar w ludziach, towarzyszyły nagle i poważne skutki społeczne i gospodarcze.

Taka sytuacja spowoduje znaczne pogorszenie wyników gospodarczych, spadek liczby podmiotów gospodarczych oraz gwałtowny wzrost bezrobocia i ubóstwa. W nadchodzących latach będzie to stanowić również poważne wyzwanie dla finansów publicznych i zarządzania długiem, co z kolei może ograniczyć inwestycje publiczne niezbędne do odbudowy gospodarki i rozwoju.

W ramach natychmiastowej reakcji dostosowano już obecnie dostępne instrumenty polityki spójności w ramach programów na lata 2014 – 2020. W tym kontekście przeprowadzono pierwszą zmianę² rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w celu wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich poprzez zwiększenie inwestycji, a także wsparcia podmiotów gospodarczych i pracowników. Po tej zmianie nastąpiła druga³, mająca na celu zapewnienie państwom członkowskim wyjątkowej elastyczności w zakresie zarządzania programami i ich modyfikacji w przypadkach, w których jest to niezbędne do zaradzenia sytuacji kryzysowej.

Ponadto Komisja proponuje wykorzystanie pełnego potencjału budżetu UE w celu uruchomienia inwestycji i skoncentrowania wsparcia finansowego na działaniach przeprowadzanych w kluczowych pierwszych latach odbudowy. Te propozycje opierają się na dwóch filarach. Z jednej strony wprowadza się nadzwyczajny Europejski Instrument na rzecz Odbudowy, który tymczasowo zwiększy zasoby finansowe budżetu UE, wykorzystując margines elastyczności w budżecie UE w celu pozyskania dodatkowego finansowania na rynkach finansowych. Z drugiej strony przewiduje się wzmocnione wieloletnie ramy finansowe na lata 2021 – 2027. Komisja proponuje wzmocnienie kluczowych programów za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy, aby niezwłocznie skierować inwestycje tam, gdzie są one najbardziej potrzebne, wzmocnić jednolity rynek, zintensyfikować współpracę w obszarach takich jak zdrowie i zarządzanie kryzysowe oraz wyposażać Unię w dostosowany do okoliczności budżet, który będzie sprzyjał długoterminowej transformacji wiodącej ku bardziej odpornej, ekologicznej i cyfrowej Europie, przy równoczesnym wsparciu zasad europejskiego filaru praw socjalnych.

Niniejszy wniosek należy do drugiego filaru, o którym mowa powyżej. Inwestycje w ramach polityki spójności w latach 2021 – 2027 będą musiały odgrywać swoją długoterminową rolę jako instrumenty zwiększające wzrost i konwergencję, począwszy od 2021 r., kiedy, zgodnie z oczekiwaniami, gospodarka UE zacznie wychodzić z poważnej recesji.

¹ COM(2018) 375 final.

² Rozporządzenie (UE) 2020/460.

³ Rozporządzenie (UE) 2020/558.

W tym kontekście wyraźnie uzasadniony jest projekt opracowania polityki spójności na lata 2021 – 2027 w oparciu o wytrzymujące próbę czasu strategię wzrostu, zwłaszcza poprzez koncentrację tematyczną na konkurencyjności gospodarczej, agendzie Zielonego Ładu oraz promowaniu Europejskiego filaru praw socjalnych. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie korzystnych warunków umożliwiających szybkie ożywienie torujące drogę do rozwoju gospodarczego UE, przy jednoczesnym osiągnięciu celu traktatowego polegającego na wspieraniu konwergencji i zmniejszaniu dysproporcji. Przy udzielaniu wsparcia należy w szczególności sposób uwzględnić regiony najbardziej dotknięte kryzysem i mniej przystosowane do pomyślnego wyjścia z obecnej sytuacji.

Z drugiej strony nagle i w dużej mierze niespodziewane pojawienie się pandemii ukazuje potrzebę większej elastyczności i reaktywności polityki spójności. W szczególności istotne jest przyznanie państwom członkowskim większej elastyczności w odniesieniu do przesunięć środków między funduszami w dowolnym momencie okresu programowania.

Bardzo ważne jest również, by ramy prawne polityki spójności przewidywały mechanizmy, które można będzie szybko wykorzystać, gdyby w nadchodzących latach kolejny kryzys dotknął Unię. W związku z tym proponuje się środki dotyczące wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności, aby zapewnić, że w takich szczególnych okolicznościach, których kryteria określono, można będzie wprowadzić odstępstwa od niektórych przepisów w celu ułatwienia reagowania na takie okoliczności. W tym kontekście Komisja powinna być uprawniona do przyjmowania aktów wykonawczych w celu wprowadzenia środków tymczasowych, aby pomóc w reagowaniu na wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności.

Pandemia COVID-19 podważyła także zdolność beneficjentów do zakończenia operacji wspieranych w ramach programów na lata 2014 – 2020 w następstwie opóźnień i niedociągnięć we wdrażaniu. Ze względu na budżetowe skutki kryzysu beneficjenci mogą nie być w stanie sfinansować zakończenia wspomnianych operacji przed upływem ostatecznego terminu. W związku z tym należy zapewnić większą elastyczność w celu umożliwienia zakończenia tych operacji.

Proponowane zmiany uzupełniono w drodze równoległego wniosku w sprawie zmiany wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności⁴ w celu zwiększenia gotowości systemów opieki zdrowotnej oraz lepszego wykorzystania potencjału kultury i turystyki, biorąc pod uwagę podatność tych sektorów na kryzys oraz ich krytyczne znaczenie w wielu regionach. Niniejszemu wnioskowi towarzyszy również proponowana zmiana wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus⁵, którego celem jest zwiększenie wsparcia na rzecz środków mających na celu rozwiązanie problemu bezrobocia wśród młodzieży i ubóstwa dzieci, a także dodatkowe ukierunkowanie działań na wspieranie siły roboczej w procesie zielonej i cyfrowej transformacji.

Na poziomie Unii europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej zapewnia ramy dla określania krajowych priorytetów w zakresie reform i inwestycji, w tym dla wsparcia z funduszy. W ostatnich latach ustanowiono ściśle powiązania między procesem europejskiego semestru a inwestycjami w ramach polityki spójności, co sprawia, że polityka ta jest szczególnie odpowiednia do realizacji inwestycji określonych w procesie europejskiego

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

semestru. W procesie tym wskazano już konkretne priorytetowe obszary, w których wczesna koncentracja inwestycji publicznych przyczynia się do ożywienia gospodarczego i rozwoju.

- **Spójność z innymi obszarami polityki Unii**

Wniosek ogranicza się do ukierunkowanych zmian wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz („wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów” lub „wniosek RWP”) oraz zachowuje spójność z innymi politykami Unii.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Wniosek opiera się na art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”), który stanowi podstawę prawną do przyjmowania rozporządzeń ustanawiających zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.

Opiera się on również na art. 177 i art. 349 TFUE.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Wniosek nie zmienia modelu realizacji programów w ramach polityki spójności, który jest w dalszym ciągu objęty zarządzaniem dzielonym.

Zarządzanie dzielone opiera się na zasadzie pomocniczości, jako że Komisja przekazuje państwom członkowskim i regionom strategiczne zadania związane z programowaniem i realizacją. Ogranicza też unijne działania do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia celów, zgodnie z Traktatami.

- **Proporcjonalność**

Wniosek dotyczy ograniczonej i ukierunkowanej zmiany, która nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie dodatkowej elastyczności w zarządzaniu programami oraz większej reaktywności w celu dostosowania kluczowych przepisów wykonawczych, aby stawić czoła podobnym potencjalnym wstrząsom w przyszłości.

Proponowane uprawnienie umożliwia Komisji – przez ograniczony okres – przyjmowanie ograniczonego zestawu natychmiastowych środków na wypadek przyszłego kryzysu. Wniosek jest zatem zgodny z zasadą proporcjonalności.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek zmienia wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi podmiotami zewnętrznymi. Wniosek opracowano jednak w następstwie szeroko zakrojonych konsultacji przeprowadzonych w ciągu ostatnich tygodni z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie dotyczy

- **Ocena skutków**

Do wniosku RWP dołączono ocenę skutków. W ocenie skutków zatwierdzono system realizacji zaproponowany dla tych funduszy, zgodnie z wnioskiem RWP z dnia 29 maja 2018 r.

Proponowane zmiany dotyczące wniosku RWP są ograniczone i ukierunkowane oraz nie skutkują zmianą struktury ani podstaw pierwotnego wniosku. Zawierają jedynie ograniczone usprawnienia i dostosowania w oparciu o wnioski wyciągnięte w związku z pandemią COVID-19 i jej skutkami. W związku z tym nie przeprowadzono odrębnej oceny skutków.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Proponowane zmiany dotyczące wniosku RWP są ograniczone i ukierunkowane oraz nie zawierają elementów modyfikujących, które byłyby istotne z punktu widzenia kontroli sprawności regulacyjnej lub uproszczenia.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma wpływu na prawa podstawowe, ponieważ nie zmienia odnośnych elementów wniosku RWP z dnia 29 maja 2018 r.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Proponowane zmiany nie pociągają za sobą żadnych zmian we wniosku dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021 – 2027⁶.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Nie dotyczy

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy

⁶ COM(2018) 322 final.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Proponowane zmiany do wniosku RWP koncentrują się na następujących elementach:

- Zwiększona elastyczność w odniesieniu do przenoszenia środków między funduszami, uzupełniona o dodatkową elastyczność w odniesieniu do przesunięć między EFRR, EFS + lub Funduszem Spójności zgodnie z art. 21.
- Uprawnienie Komisji do przyjmowania aktów wykonawczych dotyczących tymczasowych środków przeznaczonych na wykorzystanie funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności, które umożliwiają:
 - zwiększenie płatności okresowych o 10 punktów procentowych;
 - wybór do wsparcia operacji już zakończonych;
 - umożliwienie kwalifikowalności operacji z mocą wsteczną;
 - przedłużenie terminów przedkładania dokumentów i przekazywania danych;
- Obniżenie do 5 mln EUR progu dla operacji, które mogą być rozłożone na dwa okresy programowania.

Zmieniony wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz

We wniosku Komisji COM(2018) 375 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) dodaje się motyw 15a w brzmieniu:

„(15a) Aby zapewnić państwom członkowskim elastyczność w przydzielaniu i dostosowywaniu przydziału środków finansowych stosownie do ich szczególnych potrzeb, należy zapewnić im możliwość wystąpienia z wnioskiem o ograniczone przesunięcia z funduszy do każdego innego instrumentu w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego albo między funduszami na początku okresu programowania lub na etapie realizacji.”;

- 2) dodaje się motyw 20a w brzmieniu:

„(20a) W celu umożliwienia szybkiego reagowania na wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności, jak wskazano w pakcie stabilności i wzrostu, które mogą wystąpić w okresie programowania, należy przewidzieć środki tymczasowe, aby ułatwić wykorzystanie funduszy w odpowiedzi na takie okoliczności.”;

- 3) motyw 71 otrzymuje brzmienie:

„(71) W celu zapewnienia jednolitych warunków przyjmowania umów partnerstwa, przyjmowania i zmiany programów, a także stosowania korekt finansowych uprawnienia wykonawcze należy powierzyć Komisji. Uprawnienia wykonawcze dotyczące formatu, który należy stosować do celów zgłaszania nieprawidłowości, zapisywanych i przechowywanych danych elektronicznych oraz wzoru końcowego sprawozdania z realizacji celów powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011(*). Mimo że akty te mają charakter ogólny, należy stosować procedurę doradczą, z uwagi na to, że określają one wyłącznie aspekty techniczne, formularze i wzory. Uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do podziału alokacji finansowych w ramach EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności powinny być przyjmowane bez procedury komitetowej, ponieważ odzwierciedlają jedynie stosowanie z góry określonych metod obliczeniowych. Ponadto uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do tymczasowych środków dotyczących wykorzystania funduszy w odpowiedzi na nadzwyczajne okoliczności powinny być przyjmowane bez procedury komitetowej, ze względu na fakt, że zakres stosowania jest określony w pakcie stabilności i wzrostu oraz jest ograniczony do środków określonych w niniejszym rozporządzeniu.”;

(*) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).”

- 4) art. 1 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do komponentu »Zatrudnienie i innowacje społeczne« w ramach EFS+ ani do komponentów EFMR, FAM, FBW oraz IZGW wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji.”;

- 5) art. 8 lit. d) otrzymuje brzmienie:

„d) w stosownych przypadkach podział środków finansowych według kategorii regionów sporządzony na podstawie art. 102 ust. 2 oraz kwoty alokacji, które proponuje się przenieść zgodnie z art. 21 i art. 105, w tym uzasadnienie takich przesunięć”;

- 6) w art. 21 wprowadza się następujące zmiany:

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą wnioskować, w umowie partnerstwa lub we wniosku o zmiany w programie, o przesunięcie do 5 % całkowitej pierwotnej alokacji krajowej każdego funduszu do dowolnego innego instrumentu w ramach zarządzania bezpośredniego lub zarządzania pośredniego.

Państwa członkowskie mogą również zażądać, w umowie partnerstwa lub we wniosku o zmiany w programie, o przesunięcie do 5 % całkowitej pierwotnej alokacji krajowej każdego funduszu do dowolnego innego funduszu lub funduszy. Państwa członkowskie mogą wnioskować o dodatkowe przesunięcie w wysokości do 5 % całkowitej pierwotnej alokacji krajowej według funduszu między EFRR, EFS+ lub Funduszem Spójności, w ramach całkowitych zasobów państwa członkowskiego, w ramach celu »Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu«.”;

- b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. We wnioskach o zmiany w programie określa się łączną przesuniętą kwotę dla każdego roku według funduszu i kategorii regionu, a w stosownych przypadkach taki wniosek jest należycie uzasadniony i załącza się do niego zmieniony program lub zmienione programy, z którego (których) ma nastąpić przesunięcie środków zgodnie z art. 19.”;

- c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W przypadku wniosku o zmiany w programie przesunięciu podlegać mogą wyłącznie środki przyszłych lat kalendarzowych.”;

- 7) tytuł rozdziału III w tytule II otrzymuje brzmienie:

„Działania związane z należytyim zarządzaniem gospodarczym oraz wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności;

- 8) dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Artykuł 15a

Środki tymczasowe dotyczące wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe i nadzwyczajne okoliczności

W przypadku gdy Rada po dniu [*data wejścia w życie niniejszego rozporządzenia*] stwierdzi wystąpienie nadzwyczajnego i niezależnego od co najmniej jednego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii, o których to zdarzeniach mowa w art. 5 ust. 1 akapit dziesiąty, art. 6 ust. 3 akapit czwarty, art. 9 ust. 1 akapit dziesiąty i art. 10 ust. 3 akapit czwarty rozporządzenia (WE) nr 1466/97(**), lub wystąpienie nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych, niosących poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, o których to zdarzeniach mowa w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, Komisja może, w drodze decyzji wykonawczej i na okres ustalony w tej decyzji:

- a) na wniosek państwa członkowskiego zwiększyć płatności okresowe o 10 punktów procentowych powyżej mającej zastosowanie stopy współfinansowania, nie przekraczając 100 %, w drodze odstępstwa od art. 106 ust. 3 i art. 106 ust. 4;
- b) umożliwić organom państwa członkowskiego wybór do wsparcia operacji, które zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem do instytucji zarządzającej wniosku o dofinansowanie w ramach programu, w drodze odstępstwa od art. 57 ust. 6, pod warunkiem że dana operacja stanowi odpowiedź na wyjątkowe okoliczności;
- c) zdecydować, że wydatki przeznaczone na operacje w odpowiedzi na takie wyjątkowe okoliczności spełniają kryteria kwalifikowalności od daty zatwierdzenia przez Radę wystąpienia tych okoliczności, w drodze odstępstwa od art. 57 ust. 7;
- d) przedłużyć terminy przedkładania dokumentów i przekazywania danych do Komisji o maksymalny okres 3 miesiące, w drodze odstępstwa od art. 36 ust. 5, art. 37 ust. 1, art. 39 ust. 2 i art. 44 ust. 3 akapit pierwszy.

(*) Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1).

9) art. 111 ust. 1 lit. b) otrzymuje brzmienie:

„b) całkowity koszt operacji przekracza kwotę 5 mln EUR;”;

10) w załączniku I, II i V wprowadza się zmiany określone w załączniku do niniejszego wniosku.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*