

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego 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”

[COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD)],

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności”

[COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD)]

(2020/C 429/29)

Sprawozdawca: **Mihai IVAȘCU**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 8.6.2020, 10.6.2020 Parlament Europejski, 17.6.2020
Podstawa prawna	Art. 177, 178 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	217/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Prognozy wskazują, że w wyniku bezprecedensowego, zewnętrznego i symetrycznego wstrząsu wywołanego pandemią COVID-19 gwałtownie wzrośnie bezrobocie i ubóstwo, zaś znaczna liczba przedsiębiorstw znajdzie się w stanie upadłości.

1.2. EKES w pełni popiera inicjatywę Komisji, by wykorzystać budżet UE do uruchomienia inwestycji i zaoferowania wsparcia finansowego w okresie odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19.

1.3. Kryzys związany z COVID-19 wywołał nieskoordynowane reakcje we wszystkich państwach członkowskich, zależnie od potencjału krajowego i regionalnego. EKES uważa, że pewne zmiany do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) są bezwzględnie konieczne i pochwała zamiar wprowadzenia dodatkowych oszczędzeń i elastyczności w przypadku siedmiu funduszy objętych zarządzaniem dzielonym.

1.4. EKES uważa, że zaproponowane rozwiązania w zakresie elastyczności są właściwym podejściem w trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej i pozwalają państwom członkowskim wykorzystać dostępne fundusze tam, gdzie są one najpotrzebniejsze. Odbudowa gospodarki po pandemii COVID-19 powinna opierać się na zrównoważonych zasadach i na skorelowanym działaniu EFRR, funduszy spójności i innych programów europejskich.

1.5. Z drugiej strony EKES wyraża niezadowolenie z różnic w sposobie, w jaki poszczególne państwa członkowskie włączają i angażują partnerów społecznych oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie umów o partnerstwie oraz w opracowanie i realizację programów, jak również w ramach komitetów monitorujących.

1.6. EKES jest zdania, że w celu odbudowy zrównoważonej gospodarki szczególną uwagę należy poświęcić regionom poważnie dotkniętym przez kryzys związany z COVID-19, które zmagają się z największymi trudnościami. Włączenie społeczne i zmniejszenie dysproporcji zarówno między państwami członkowskimi, jak i między różnymi regionami, są i powinny być głównym priorytetem Funduszu Spójności.

- 1.7. EKES podziela stanowisko, że konieczna jest bezwzględna elastyczność czasowa i popiera propozycję, by dokonywać przesunięć na początku okresu programowania lub w dowolnym innym momencie okresu wdrażania.
- 1.8. Ponadto zapewnienie tymczasowych środków umożliwiających wykorzystanie funduszy w wyjątkowych okolicznościach przyczyni się do zwiększenia zaufania i pozwoli wyeliminować zakłócenia równowagi gospodarczej. Spodziewany wysoki dług publiczny będzie miał znaczący wpływ na gospodarkę, jeśli nie będzie skutecznie wspierany przez wszystkie niezbędne środki.
- 1.9. Komitet uważa, że budżet UE powinien być zdecydowanie bardziej elastyczny, by można było radzić sobie z niekorzystnymi wstrząsami, zwłaszcza tymi, które nie mają podłoża gospodarczego.
- 1.10. EKES zaleca, aby UE prowadziła politykę na rzecz poprawy współpracy transgranicznej w czasach kryzysu. Lepsze protokoły i ściślejsza współpraca umożliwiłyby sprawną i szybką reakcję Europy na wszelkiego rodzaju katastrofy.

2. Wprowadzenie i wnioski ustawodawcze

- 2.1. Komisja Europejska ponad dwa lata temu zaproponowała rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (RWP) ⁽¹⁾ zawierające normy prawne, które regulują korzystanie z funduszy polityki spójności na lata 2021–2027. Proponowane ramy prawne przyczyniły się do uproszczenia, zwiększenia elastyczności w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby oraz do efektywnego wykorzystania instrumentów finansowych. Tekst ten został poddany pod dyskusję na forum państw członkowskich z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron.
- 2.2. Proponowane rozporządzenie wprowadza określone przepisy, które umożliwiają korzystanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Zmienia ono również przepisy finansowe dotyczące wyżej wymienionych funduszy, a także Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. EKES wyraża uznanie dla zamiaru uproszczenia i nadania większej elastyczności siedmiu funduszom objętym zarządzaniem dzielonym.
- 2.3. Bezpośrednim następstwem bezprecedensowego, zewnętrznego i symetrycznego wstrząsu wywołanego pandemią COVID-19 była wzmożona presja wywierana na europejskie systemy opieki zdrowotnej, a także poważne trudności społeczne i gospodarcze. Prognozy wskazują, że bezrobocie i ubóstwo gwałtownie wzrosną, zaś znaczna liczba przedsiębiorstw ogłosi upadłość.
- 2.4. W odniesieniu do pozostałych ram finansowych (do końca roku) przyjęto niezwłocznie dwa wnioski ustawodawcze dotyczące bezpośredniego reagowania na ewentualne skutki pandemii – dwie poprawki do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽²⁾, przyjęte odpowiednio dnia 30 marca 2020 r. i 23 kwietnia 2020 r., które mają na celu zapewnienie państwom członkowskim elastyczności w zakresie zarządzania programami reagowania na kryzys związany z COVID-19.
- 2.5. Aktualnie toczące się dyskusje na temat zrównoważonej strategii wyjścia koncentrują się na dwóch filarach, a mianowicie na Europejskim Funduszu Odbudowy oraz silnych, wzmocnionych wieloletnich ramach finansowych. Proponowane rozporządzenie jest krokiem w kierunku wspierania inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności w perspektywie średnio- i długoterminowej.
- 2.6. EKES w pełni popiera inicjatywę Komisji, by wykorzystać budżet UE do uruchomienia inwestycji i zaoferowania wsparcia finansowego w okresie odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19. Działania te powinny stanowić wsparcie dla szeroko zakrojonych planów zwiększania konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju gospodarki europejskiej oraz dla wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych.
- 2.7. Obecny kryzys związany z COVID-19 pokazuje nam znaczenie elastyczności oraz szybkiej koordynacji działań państw członkowskich i UE. Te doświadczenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w nowych ramach prawnych i finansowych, które muszą wykazać się elastycznością i zdolnością do reagowania na nadzwyczajne okoliczności na przyszłość.

3. Uwagi ogólne

- 3.1. Kryzys związany z COVID-19 wywołał nieskoordynowane reakcje we wszystkich państwach członkowskich, zależnie od potencjału krajowego i regionalnego. Może to doprowadzić do asymetrycznej odbudowy gospodarki, a jednocześnie przyczynić się do zwiększenia dysproporcji i nierówności między regionami, co w dłuższej perspektywie może osłabić jednolity rynek i stabilność finansową Unii Europejskiej. EKES uważa, że należy niezwłocznie podjąć działania, aby nie dopuścić do dalszej fragmentacji jednolitego rynku i realizować określony w traktacie cel polegający na wspieraniu konwergencji i zmniejszaniu dysproporcji.

⁽¹⁾ COM(2018) 375 final, 2018/0196(COD).

⁽²⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

3.2. Odbudowa gospodarcza wymaga poważnych inwestycji publicznych, którym może zagrażać znacząca presja na finanse publiczne, przedłużająca tym samym okres pogorszenia koniunktury gospodarczej. Z tego względu w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych bezwzględnie konieczne są konkretne zmiany do wniosku RWP.

3.3. Europejski semestr jest ściśle powiązany z inwestycjami realizowanymi w ramach polityki spójności, które z kolei są dobrze dostosowane do realizacji potrzeb określonych w procesie europejskiego semestru i aktywnie przyczyniają się do odbudowy gospodarczej. EKES wielokrotnie przewidywał „potrzebę wprowadzenia wspólnych ram europejskich – na wzór umowy partnerstwa w ramach funduszy strukturalnych UE – gwarantujących silny i znaczący udział partnerów społecznych i całego społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach opracowywania i wdrażania europejskiego semestru”⁽³⁾.

3.4. Artykuł 6 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące siedmiu funduszy określa sposób, w jaki każde państwo członkowskie powinno organizować współpracę z właściwymi władzami regionalnymi i lokalnymi, uwzględniając w niej przynajmniej władze miejskie i inne władze publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych, jak również odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów w dziedzinie ochrony środowiska oraz podmioty reprezentujące prawa podstawowe itp. Wszystkie państwa członkowskie powinny zaangażować wspomniane wyżej podmioty w przygotowanie umów partnerskich oraz opracowywanie i wdrażanie programów, a także w prace komitetów monitorujących.

3.4.1. Choć wytyczne te są jasne, EKES wyraża niezadowolenie z różnic występujących w poszczególnych państwach członkowskich, dotyczących sposobu włączenia i zaangażowania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. EKES podkreślał już, że „kilka państw członkowskich otrzymało zalecenia dotyczące wzmocnienia dialogu społecznego. Aby zachęcić do udziału partnerów społecznych, należy wprowadzić minimalne normy dotyczące konsultacji z krajowymi partnerami społecznymi przez rządy krajowe na różnych etapach procesu europejskiego semestru”⁽⁴⁾.

3.5. Mając na uwadze obecny okres wdrażania, EKES przyznaje, że beneficjenci napotykają na pewne trudności w terminowym finalizowaniu zaakceptowanych programów. Elastyczność jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie pozytywnych skutków i ewentualne przedłużenie okresu realizacji przy jednoczesnym zapewnieniu prawidłowego przebiegu działalności.

3.6. EKES uważa, że zaproponowane rozwiązania w zakresie elastyczności są właściwym podejściem w trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej, w której oczekuje się wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności w ramach kolejnego okresu wdrożeniowego. Coraz wyraźniej widać, że skutki gospodarcze wywołane pandemią COVID-19 będą miały długofalowe konsekwencje dla państw członkowskich, a jedynym sposobem na zapewnienie trwałego wyjścia z tej sytuacji jest zadłużenie. Dlatego też niezwykle użyteczne będzie niezwłoczne stworzenie ram dla wszystkich krajów, aby mogły one zwiększyć elastyczność swoich strategii wyjścia z pandemii oraz wykorzystać dostępne fundusze w obszarach, w których są najbardziej potrzebne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES jest zdania, że w celu odbudowy zrównoważonej gospodarki szczególną uwagę należy poświęcić regionom poważnie dotkniętym przez kryzys związany z COVID-19 i zmagającym się z największymi trudnościami.

4.2. Włączenie społeczne i zmniejszenie dysproporcji zarówno między państwami członkowskimi, jak i między różnymi regionami są i powinny być głównym priorytetem Funduszu Spójności. Ze względu na silny wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na sektory turystyki i kultury, należy je wspierać w szczególny sposób. Jednocześnie włączenie społeczne nie ogranicza się do tych sektorów, a zasady Europejskiego filaru praw socjalnych powinny mieć podstawowe znaczenie w każdym podejściu. W związku z tym EKES popiera utworzenie odrębnego celu w ramach polityki 4 EFRR.

4.3. EKES pochwała zamiar, by umożliwić państwom członkowskim większą elastyczność w zakresie przesunięć określonych kwot między różnymi funduszami UE w dowolnym momencie, kiedy państwa te uznają to za konieczne. Należy jak najszybciej dostosować ramy prawne polityki spójności do nowych realiów, aby można było z łatwością przyjąć i wdrożyć specjalnie przygotowane mechanizmy. W tak trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej elastyczność i odstępstwa od obowiązujących przepisów mogą okazać się niezwykle istotne. Dlatego EKES popiera upoważnienie Komisji Europejskiej do przyjmowania niezbędnych aktów wykonawczych.

4.4. Proponowane poprawki wprowadzają pewną elastyczność dla państw członkowskich w zakresie wnioskowania o przesunięcia środków między funduszami lub z funduszy do dowolnego instrumentu, poprzez zarządzanie bezpośrednie lub pośrednie. EKES podziela stanowisko, że konieczna jest bezwzględna elastyczność czasowa i popiera propozycję, by dokonywać przesunięć na początku okresu programowania lub w dowolnym innym momencie okresu wdrażania.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej: *Europejski semestr i polityka spójności – w kierunku nowej europejskiej strategii na okres po 2020 r.* (Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 39).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 113.

4.5. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu wzmacnia koordynację między polityką fiskalną a stosowaniem zdrowych finansów publicznych, które są niezbędne dla trwałego odbudowania i wzrostu gospodarczego. EKES uważa, że zapewnienie tymczasowych środków umożliwiających wykorzystanie funduszy w wyjątkowych okolicznościach przyczyni się do zwiększenia zaufania i pozwoli wyeliminować zakłócenia równowagi gospodarczej. Spodziewany wysoki dług publiczny będzie miał znaczący wpływ na gospodarkę, jeśli nie będzie skutecznie wspierany przez wszystkie niezbędne środki.

4.6. EKES uważa, że powinny istnieć jasne mechanizmy komplementarności między różnymi europejskimi strumieniami finansowania. Odbudowa gospodarcza po pandemii COVID-19 powinna opierać się na zrównoważonych zasadach i na połączeniu wysiłków między EFRR, Funduszem Spójności i innymi programami europejskimi.

4.7. EKES pochwała włączenie nadzwyczajnych i nietypowych okoliczności dotyczących środków związanych z należytyym zarządzaniem gospodarczym. Zgodnie z potrzebą większej elastyczności w reagowaniu na nadzwyczajne okoliczności, takie jak kryzys związany z COVID-19, EKES uważa, że proponowana zmiana tytułu rozdziału III na tytuł 2 jest konieczna.

4.8. EKES w pełni popiera proponowane wprowadzenie art. 15a. Komitet uważa, że budżet UE powinien być zdecydowanie bardziej elastyczny, by można było radzić sobie z niekorzystnymi wstrząsami, zwłaszcza tymi, które nie mają podłoża gospodarczego. Elastyczność wprowadza ponadto właściwe podejście, zgodnie z którym płatności okresowe mogą być wyjątkowo zwiększone do 10 % powyżej stosowanej stopy współfinansowania, jednak nie mogą przekroczyć 100 % kwoty.

4.9. EKES uznaje za słuszne dodanie uzasadnienia dla przesunięć w art. 8 lit. d), ponieważ umożliwi to lepszy nadzór i przejrzystość.

4.10. Modyfikacja motywu (71) zapewnia też, że uprawnienia wykonawcze dotyczące środków tymczasowych w zakresie wykorzystania funduszy powinny zostać przyznane Komisji Europejskiej bez procedur komitetowych. Zaproponowano dodatkową elastyczność we wszelkich przesunięciach, o które każde państwo członkowskie może wnioskować do 5 % całkowitej alokacji któregośkolwiek z funduszy na rzecz innego funduszu. Dodatkowe przesunięcie w wysokości do 5 % może być również wymagane w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, pomiędzy EFRR, EFS+ i Funduszem Spójności.

4.11. EKES przyznaje, że MŚP mają duże znaczenie dla gospodarki, i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zwrócono na nie większą uwagę. Szczególny akcent należy ponadto położyć na MŚP, które generują wzrost gospodarczy i tworzą wysokiej jakości miejsca pracy, które są niezbędne w zmniejszaniu nierówności i dysproporcji.

4.12. Pandemia COVID-19 pokazała, że edukacja cyfrowa wiąże się z wieloma wyzwaniem. Nie wystarczy samo zapewnienie dostępu do ICT i sprzętu cyfrowego osobom uczącym się, pochodzącym z mniej uprzywilejowanych środowisk. EKES zaleca, by państwa członkowskie przeanalizowały, w jaki sposób zapewnić dostęp do platform cyfrowych. Ponadto osoby uczące się pochodzące z najmniej uprzywilejowanych środowisk oraz niektórzy starsi nauczyciele nie posiadają umiejętności niezbędnych do właściwej pracy z narzędziami i treściami cyfrowymi. Dlatego EKES wzywa do podjęcia dodatkowych pilnych inwestycji w podnoszenie kwalifikacji.

4.13. EKES popiera proponowane obniżenie progu z 10 mln EUR do 5 mln EUR w przypadku operacji podlegającej stopniowemu wdrożeniu, pod warunkiem że spełnione są wszystkie inne warunki określone w art. 111.

4.14. EKES zaleca, by UE oprócz zwiększenia potencjału w zakresie sprzętu medycznego i dostaw prowadziła politykę na rzecz poprawy współpracy transgranicznej w czasach kryzysu. Klęski żywiołowe i kryzysy naturalne nie zatrzymują się na granicy państwa. Podczas pandemii koordynacja i wspólne reagowanie państw członkowskich były bardzo ograniczone, zdezorganizowane i napędzane tendencjami wewnętrznymi. Lepsze protokoły i ściślejsza współpraca wyeliminowałyby wiele wąskich gardeł i pozwoliłyby Europie sprawnie i szybko reagować na wszelkiego rodzaju klęski żywiołowe.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego