

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w zakresie dostosowania rocznych płatności zaliczkowych w latach 2021–2023”

[COM(2018) 614 final – 2018/0322 (COD)]

(2019/C 159/06)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.9.2018 Rada Europejska, 17.9.2018
Podstawa prawna	Art. 177 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.12.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.1.2019
Sesja plenarna nr	540
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	121/1/3

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. Analizowany w niniejszej opinii wniosek dotyczący rozporządzenia Komisji Europejskiej ⁽¹⁾ zmienia obowiązujące rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich ⁽²⁾ w celu zmniejszenia w latach 2021–2023 płatności zaliczkowych na pomoc udzielaną państwom członkowskim w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 z 3 % do 1 % kwoty tejże pomocy.

1.2. Jeżeli przyjęte zostanie nowe rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w formie proponowanej przez Komisję ⁽³⁾, zmniejszeniu kwoty płatności zaliczkowych w ostatnim okresie realizacji programów finansowanych z funduszy europejskich WRF na lata 2014–2020 towarzyszyć będzie na początku realizacji WRF na lata 2021–2027 jeszcze większe obniżenie tej kwoty – do 0,5 % w latach 2021–2026 – i jej zniesienie w 2027 r. i kolejnych latach. Jednocześnie w odniesieniu do następných WRF Komisja proponuje zmniejszenie środków na politykę spójności (-10 %) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (-13 %), zwiększenie odsetka współfinansowania przez państwa członkowskie i skrócenie okresu realizacji programów (z n+3 do n+2).

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w zakresie dostosowania rocznych płatności zaliczkowych w latach 2021–2023, COM(2018) 614 – 2018/0322 (COD).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽³⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności 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(2018) 375 final, 2018/0196 (COD) i załączniki.

1.3. Płatności zaliczkowe są przede wszystkim wsparciem płynności państw członkowskich, by rozpocząć realizację programów współfinansowanych z funduszy europejskich i uniknąć nadmiernych opóźnień w ich realizacji. Jest to przydatny i niezbędny instrument. Należy przypomnieć, że uruchomienie programu finansowanego z funduszy europejskich wymaga, by państwa członkowskie dokonały płatności zaliczkowych dla instytucji publicznych lub podmiotów prywatnych bezpośrednio odpowiedzialnych za ich realizację.

1.4. Zdaniem EKES-u podane przez Komisję przyczyny zmniejszenia stawki płatności zaliczkowych w końcowym etapie realizacji WRF na lata 2014–2020 nie wydają się wystarczające do uzasadnienia takiego kroku.

1.5. EKES uważa, że Komisja ma do dyspozycji wystarczające instrumenty kontroli odpowiedniego wykorzystania funduszy europejskich, w tym płatności zaliczkowych, przez państwa członkowskie, i poparłby wszelkie reformy ulepszające zdolności w tym zakresie.

1.6. EKES zwraca się do Komisji, by ponownie rozważyła swoją propozycję zmniejszenia stawek płatności zaliczkowych i utrzymała kwoty przewidziane w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich WRF na lata 2014–2020.

1.7. EKES zwraca się również do Komisji, by dokonała przeglądu płatności zaliczkowych przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich WRF na lata 2021–2027 zgodnie z treścią niniejszej opinii.

2. Kontekst wniosku Komisji

2.1. W obowiązującym rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące funduszy europejskich wprowadzono przepisy, które mają regulować podział środków w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020. W art. 134 określono kwoty płatności zaliczkowych, które państwa członkowskie mogą otrzymać od UE w celu uruchomienia zatwierdzonych programów finansowanych w ramach tych funduszy. Rozporządzenie stanowi, że stawka płatności zaliczkowych będzie stopniowo rosła z 1 % w 2014 r. do 3 % kwoty pomocy z funduszy i EFMR na programy w latach 2020–2023.

2.2. Art. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, który to wniosek jest przedmiotem niniejszej opinii, jest jedynym artykułem o treści normatywnej z dwóch artykułów zawartych w tekście i zmienia art. 134 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w celu zmniejszenia płatności zaliczkowych w latach 2021–2023- z 3 % do 1 % i utrzymania 3 % wyłącznie w 2020 r. Odnosi się nadal do płatności zaliczkowych na programy WRF w latach 2014–2020, które będą kontynuowane do 2023 r.

2.3. Przyczyny zmiany kryterium dotyczącego płatności zaliczkowych przedstawione w uzasadnieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia odnoszą się do działań podejmowanych, aby „zwiększyć przejrzystość i przyczynić się do przewidywalnego planowania budżetowego oraz do bardziej stabilnego i przewidywalnego profilu płatności” w odniesieniu do zwrotu przez państwa członkowskie środków UE generowanych przez system, gdy dochodzi do rozliczenia przepływów finansowych. W uzasadnieniu nadmienia się również, że podstawa obliczenia płatności zaliczkowych obejmuje już od 2019 r. rezerwę wykonania, która wynosi 6 % całkowitej wartości planowanej pomocy.

2.4. Wniosek dotyczący rozporządzenia odnosi się do płatności zaliczkowych na programy finansowane z następujących funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

2.5. Art. 84 na temat płatności zaliczkowych wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy europejskich w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 ⁽⁴⁾ stanowi, że stawka płatności zaliczkowych na podstawie łącznego wsparcia z funduszy określonego w decyzji w sprawie zatwierdzenia programu będzie wynosić 0,5 % i będzie przyznawana wyłącznie w ciągu pierwszych sześciu lat okresu w latach 2021–2026. We wniosku Komisji nie rozważa się płatności zaliczkowych ani w 2027 r., ani w kolejnych latach. Programy Interreg regulują szczegółowe przepisy przewidujące płatności zaliczkowe w wysokości 1 % całkowitej kwoty programu.

2.6. Inne zmiany do obowiązującego prawodawstwa zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 obejmują zmniejszenie poziomu współfinansowania z budżetu UE i skrócenie czasu realizacji programów w oparciu o propozycję zmiany zasady $n + 3$ na $n + 2$.

(4) COM(2018) 375 final – 2018/0196 (COD) i załączniki.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe oraz propozycje

3.1. Procedury wdrażania pomocy dla programów finansowanych z funduszy, na które wpływa rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, i pozostałe standardy rachunkowości i kontroli środków, które UE przekazuje państwom członkowskim, zobowiązują państwa do wcześniejszego przekazania środków instytucjom publicznym, podmiotom prywatnym lub stowarzyszeniom ich obu jako podmiotom bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację tych programów. Gdy programy są realizowane i państwa członkowskie to odpowiednio poświadczają, UE przekazuje państwom członkowskim część odpowiadającą współfinansowaniu przeznaczonemu na każdy z zatwierdzonych programów.

3.2. Płatności zaliczkowe są przede wszystkim wsparciem płynności państw członkowskich, które okazuje się bardzo przydatne do rozpoczęcia realizacji programów współfinansowanych z funduszy europejskich i uniknięcia nadmiernych opóźnień w ich realizacji związanych z ewentualnym problemem płynności. Problemy z płynnością były szczególnie dotkliwe w najtrudniejszych latach ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego, gdy stosowano politykę skrajnych wyrzeczeń, i nadal występują, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które muszą zmniejszyć swoje deficyty budżetowe.

3.3. Okres refleksji, opracowania, prezentacji, zatwierdzenia i rozpoczęcia realizacji programów różni się znacznie stosownie do ich charakteru i zdolności organów administracji i podmiotów prywatnych każdego z państw członkowskich. W wielu przypadkach trwa on dłużej niż dwa lata, w związku z czym ich realizacja akumuluje się zazwyczaj w ciągu ostatnich lat każdego WRF i kończy się dwa lub trzy lata po ich zakończeniu. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów z 2013 r. wydawało się brać to pod uwagę, przewidując, że stawki rocznych płatności zaliczkowych wzrosną z 1 % w 2014 r. do 3 % w latach 2020–2023, a w latach 2016–2019 wyniosą między 2 % a 2,875 %.

3.4. Obecnie Komisja przyjmuje inny tok myślenia. We wniosku zmieniającym rozporządzenie z 2013 r., który jest przedmiotem niniejszej opinii, stwierdza się, że roczne płatności zaliczkowe, które w 2019 r. wynosić będą 2,875 % wartości każdego programu, w latach 2021–2023 zmniejszą się do 1 %. Podobnie, lecz bardziej radykalnie, we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów WRF na lata 2021–2027 ustanawia się roczne płatności zaliczkowe w wysokości 0,5 % na lata 2021–2026 i je eliminuje w 2027 r. i dalszych latach, w których kontynuowana będzie realizacja programów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

3.5. Zdaniem Komitetu względy przytoczone przez Komisję w uzasadnieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia nie wydają się wystarczające do umotywowania potrzeby zmiany. Wskazuje się na przejrzystość i przewidywalność planowania budżetu oraz na stabilny i przewidywalny profil płatności. Zdaniem EKES-u te bardzo pożądane kryteria niekoniecznie są sprzeczne z procedurą wcześniejszej wypłaty i rozliczenia pomocy, jeżeli – tak jak powinno być – istnieją wystarczające kontrole.

3.6. Kwota wspomniana w uzasadnieniu w postaci przepływu kapitału z państw członkowskich do UE w wysokości 6,6 mld EUR zwrotów (2017 r.) nie może ze względu na swą wielkość wynikać wyłącznie z nadmiaru płatności zaliczkowych, lecz raczej również z braku realizacji lub nieprawidłowej realizacji programów bądź z nieodpowiedniego planowania zatwierdzania wydatków. Ponadto błędna jest wzmianka zawarta w uzasadnieniu dotycząca zrekompensowania zmniejszenia stawki płatności zaliczkowych przez zastosowanie tej stawki również od 2019 r. do rezerwy wykonania. Rezerwa wykonania wynosi jedynie 6 % kwoty programu i stawka nowej proponowanej płatności zaliczkowej wyniesie jedynie jedną trzecią przewidywanej kwoty. Jednak wspomniana rezerwa wykonania jest już uwzględniona w budżetach poszczególnych państw członkowskich i jedynie mogą one stracić te 6 % w całości lub w części, jeżeli nie spełnią zadowalająco kryteriów wykonania.

3.7. Jeżeli problem, który pragnie się rozwiązać za pomocą zmian o charakterze regulacyjnym, byłby związany z zarządzaniem płynnością środków budżetowych, propozycja Komisji spowodowałaby przeniesienie problemów z płynnością ze szczebla UE na państwa członkowskie. Kwestia jest złożona, gdyż w obecnych WRF na lata 2014–2020 środki UE oparte na składce państw członkowskich zgodnie z dochodem narodowym brutto (DNB) stanowią 72 % wszystkich wpływów UE ⁽⁵⁾ i gdy mówi się o płynności UE, dotyczy to również płynności państw członkowskich zgodnie z ich poziomem bogactwa.

⁽⁵⁾ We wniosku Komisji dotyczącym WRF na lata 2021–2027 zwiększa się wielkość środków własnych UE, lecz składka państw zgodnie z ich DNB będzie nadal wynosić ok. 57 %.

3.8. Należy również wziąć pod uwagę, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów WRF na lata 2021–2027 ustanawia się wzrost poziomu współfinansowania ze strony państw członkowskich i że przepis regulujący okres wykonania skraca się o rok, tzn. z $n+3$ do $n+2$. Jednocześnie w proponowanym wieloletnim przydziale budżetowym na lata 2021–2027 rozważa się zmniejszenie środków przeznaczonych na politykę spójności o 10 %, a na Europejski Fundusz Morski i Rybacki o 13 %. Oznacza to, że proponuje się równocześnie znaczne obniżenie środków na fundusze, skrócenie czasu realizacji programów i zwiększenie przez państwa członkowskie ich zobowiązania do współfinansowania, podczas gdy znacznemu zmniejszeniu ulegają płatności zaliczkowe.

3.9. Trzeba przypomnieć, że w swej opinii zbiorczej w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2020 roku ⁽⁶⁾ EKES stwierdził, że: „proponuje, zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, aby wydatki i dochody osiągnęły poziom 1,3 % DNB” oraz że „[...] w kontekście WRF na lata 2021–2027 środki na politykę spójności (tj. łącznie EFRR, Fundusz Spójności i EFS) należy utrzymać przynajmniej na tym samym poziomie – w cenach stałych – jak w obecnych ramach finansowych”. Takie samo kryterium dotyczy WPR i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Jeżeli chodzi o dochody, w cytowanej opinii EKES stwierdził: „Należy rozpocząć od propozycji Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych oraz Parlamentu Europejskiego dotyczących szerokiej gamy dodatkowych źródeł zasobów własnych, by w większym stopniu polegać na zasobach własnych w okresie przyszłych WRF”. Szczególnie widoczna jest w tym względzie zgodność EKES-u, PE i Komitetu Regionów co do tych i innych licznych aspektów następnych WRF UE.

3.10. Wcześniejsze stanowisko zostało potwierdzone w opiniach sektorowych w sprawie nowych ram finansowych UE, zwłaszcza w opinii na temat rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich ⁽⁷⁾, w której Komitet – zgadzając się ze stwierdzeniami zawartymi w opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2020 roku ⁽⁸⁾ – dodaje, że „EKES ubolewa, że we wniosku zastąpiono bieżącą zasadą „ $n+3$ ” zasadą „ $n+2$ ”, i zwraca się do Komisji Europejskiej o ponowne rozważenie tej kwestii” oraz „zwraca się do Komisji o ponowne rozważenie podniesienia stóp współfinansowania” (przez państwa członkowskie).

3.11. EKES uważa, że Komisja ma do dyspozycji wystarczające instrumenty kontroli odpowiedniego wykorzystania funduszy europejskich, w tym płatności zaliczkowych, przez państwa członkowskie. Jednocześnie jest zdania, że za pomocą ścisłej współpracy Komisji z państwami członkowskimi można i trzeba poprawić różne aspekty planowania programów i zarządzania nimi, i poparłby reformy ulepszające zdolności w tym względzie.

3.12. Biorąc pod uwagę treść powyższych punktów, EKES nie zgadza się z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, w którym dąży się do znacznego zmniejszenia rocznych płatności zaliczkowych w latach budżetowych 2021–2023.

3.13. Komitet zwraca się do Komisji, by rozważyła ponownie swój wniosek i wzięła pod uwagę niniejszą opinię oraz stanowisko państw członkowskich, zwłaszcza tych, które realizują w najbardziej prawidłowy i skuteczny sposób programy współfinansowane z funduszy europejskich. Apeluje również, by w przypadku nieutrzymania stawki płatności zaliczkowych przewidzianych w obowiązującym rozporządzeniu, jej obniżka była znacznie niższa niż proponowane (przeciętnie) dwie trzecie.

3.14. Jednocześnie EKES wnosi, by ponownie rozważono drastyczne cięcie płatności zaliczkowych i ich zniesienie w 2027 r. i kolejnych latach, które przewiduje się we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich w WRF na lata 2021–2027.

Bruksela, dnia 24 stycznia 2019 r.

Przewodniczący

Luca JAHIER

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 83.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106.