

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE”

[COM(2022) 325 final – 2022/0208 (COD)]

(2022/C 486/20)

Sprawozdawczyni: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 4.7.2022 Rada Unii Europejskiej, 15.7.2022
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	9.9.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	189/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. We wniosku dotyczącym FAST-CARE Komisja podjęła bardzo potrzebne dodatkowe kroki, aby pomóc państwom członkowskim, władzom lokalnym oraz partnerom ze społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu skutkom napaści Rosji na Ukrainę. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje ten nowy kompleksowy pakiet, który poszerza wsparcie udzielane już w ramach CARE, zapewniając dalszą pomoc i elastyczność w kontekście funduszy polityki spójności.

1.2. EKES przyznaje również, że bezpośrednie i pośrednie skutki niczym niesprowokowanej napaści w dniu 24 lutego doprowadziły do stałego wzrostu liczby uchodźców napływających do wszystkich państw członkowskich, a szczególnie do państw leżących na granicach UE, w związku z czym niezbędne są dalsze działania. Obecna sytuacja jest bezprecedensowa i wymaga zastosowania wszelkich możliwych środków odpowiadających skali tych szczególnych okoliczności. Dlatego też EKES uważa, że FAST-CARE jest odpowiednim rozwiązaniem w tej sytuacji, gdyż oferuje dodatkowe finansowanie, by sprostać wyzwaniom migracyjnym wynikającym z agresji wojskowej Rosji, a także przyczynia się do złagodzenia opóźnień w realizacji projektów ze względu na połączone skutki pandemii COVID-19, wysokich kosztów energii oraz niedoboru surowców i siły roboczej spowodowanej wojną.

1.3. EKES nieustannie podkreśla potrzebę natychmiastowej i skutecznej reakcji za pomocą wszelkich możliwych środków. Nieustające wysiłki na rzecz elastyczności finansowania powinny zapewniać jak najskuteczniejszą realizację inwestycji w ramach polityki spójności w WRF na lata 2014–2020, a także sprawne rozpoczęcie programów na lata 2021–2027. EKES z zadowoleniem przyjmuje czasowe dopuszczenie możliwości 100-procentowego dofinansowania z budżetu UE przeznaczonego na wdrażanie programów polityki spójności. Pozytywnie ocenia również możliwość dodatkowych przesunięć między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) i Funduszem Spójności, a także między kategoriami regionów.

1.4. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Komisję dużego obciążenia władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w społecznościach lokalnych w odpowiedzi na wyzwania migracyjne związane z agresją zbrojną Rosji. Odnosi się pozytywnie do przepisu, wedle którego co najmniej 30 % wsparcia w ramach stosownych priorytetów należy przyznać władzom lokalnym, partnerom społecznym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, aby zagwarantować, że tego rodzaju beneficjenci otrzymają odpowiednią część środków ze względu na ich

aktywną rolę w działaniach mających na celu przyjmowanie i integrację uchodźców. Ten odsetek może być jednak zbyt niski w przypadku krajów przyjmujących dużą liczbę uchodźców, z związku z czym należy wnikliwie rozważyć możliwość jego zwiększenia dla krajów graniczących z Ukrainą.

1.5. EKES uważa, że organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni mają do odegrania kluczową rolę zarówno jako organizacje wdrażające, jak i jako cenni partnerzy w monitorowaniu realizacji takich programów, i wyraża gotowość do zorganizowania dalszej dyskusji nad takim zaangażowaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w UE lub w Ukrainie. Społeczeństwo obywatelskie wykazało się skutecznością podczas natychmiastowej reakcji na pierwszych etapach wojny i – jeżeli otrzyma wystarczające środki – będzie znaczącą płaszczyzną łączącą potrzeby oddolne z wysokim szczeblem politycznym, na którym mają one zostać uwzględnione. W miarę trwania wojny EKES nadal dąży do głębszego zaangażowania się w natychmiastową reakcję i do lepszego długoterminowego włączenia się w opracowywanie programu integracji.

1.6. Zważywszy na szybko zmieniającą się sytuację w terenie, EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by zwolnić państwa członkowskie z przestrzegania wymogów koncentracji tematycznej w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 poprzez umożliwienie im przesunięcia środków między celami tematycznymi w ramach danego priorytetu tego samego funduszu i tej samej kategorii regionu. Popiera również przepis, zgodnie z którym zezwala się na uznawanie za kwalifikowalne nadzwyczajnych wydatków poniesionych w związku z zakończonymi lub w pełni zrealizowanymi operacjami od czasu rozpoczęcia się inwazji.

1.7. EKES przyjmuje do wiadomości połączenie kompleksowych środków, które uwzględniają potrzeby na poziomie mikro/indywidualnym (np. przedłużenie czasu i zwiększenie nowo ustalonej stawki jednostkowej dozwolonej w celu pokrycia podstawowych potrzeb i wsparcia osób, którym przyznano tymczasową ochronę), a także potrzeby na szczeblu makro/państwa członkowskiego (np. ułatwienie stopniowego przenoszenia etapów operacji z programów na lata 2014–2020 do programów na lata 2021–2027, aby rozszerzyć tę możliwość na większą liczbę operacji, w których wystąpiły opóźnienia, co nie będzie miało wpływu na zobowiązania państw członkowskich do przestrzegania wymogów koncentracji tematycznej i celów w zakresie wkładu w działania w dziedzinie klimatu).

1.8. Komitet należyście odnotowuje również przepisy mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych państw członkowskich, a także zobowiązanie się Komisji Europejskiej do pomocy beneficjentom i zainteresowanym stronom poprzez zapewnienie im dodatkowego wsparcia i wskazówek, na przykład w zakresie zarządzania zamówieniami publicznymi, których koszty zostały przekroczone, oraz innych środków i wytycznych nieustawodawczych. Wzywa Komisję do współpracy z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim, by wyeliminować wszelkie zbędne obciążenia administracyjne, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej przejrzystości odnośnie do przydziału i realizacji środków w celu zaradzenia skutkom wojny w Ukrainie. W tym kontekście podkreśla również potrzebę aktywniejszego włączenia społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych z UE i Ukrainy w celu zapewnienia skutecznego planowania i monitorowania zasobów, a także zarządzania nimi oraz dopilnowania, by trafiły one do najbardziej potrzebujących i tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

1.9. EKES przyznaje, że wszystkie możliwe środki powinny zostać przedsięwzięte w obrębie obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF). W tym kontekście zgadza się z zamiarem dokonania przez Komisję zmiany rozporządzenia w sprawie WRF, tak by zoptymalizować wykorzystanie pozostałych środków na lata 2014–2020 i umożliwić sprawne przejście do programu na lata 2021–2027. Należy jednak zauważyć, że choć EKES zawsze opowiadał się za zachowaniem – od czasu rozpoczęcia programów do ich zakończenia – jak największej elastyczności⁽¹⁾ na wszystkich szczeblach w celu zapewnienia jak największego wykorzystania dostępnych zasobów, to ze względu na coraz więcej bezpośrednich i pośrednich skutków wojny w Ukrainie jest zdania, że konieczne może być dodanie nowych innowacyjnych narzędzi finansowych⁽²⁾. Jednym z możliwych rozwiązań, które EKES zalecał już wcześniej, jest stworzenie odrębnego funduszu Unii Europejskiej na rzecz odbudowy i rozwoju Ukrainy w celu uzupełnienia wysiłków na rzecz wsparcia państw członkowskich dotkniętych wojną⁽³⁾.

(1) Zob. dokument przedstawiający stanowisko EKES-u „Pandemia COVID-19: wyjątkowa elastyczność w korzystaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”.

(2) W swych opiniach EKES nieustannie podkreśla potrzebę zadbania o to, by WRF na lata 2021–2027 oferowały możliwość dodania nowych innowacyjnych narzędzi finansowych wykraczających poza następujące inicjatywy: *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* (Dz.U. C 364 z 28.10.2020); „Pandemia COVID-19: wyjątkowa elastyczność w korzystaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”; rozporządzenie w sprawie inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa; „Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)/Kryzys związany z COVID-19”.

(3) Zob. opinia EKES-u w sprawie 8. sprawozdania na temat spójności (Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 54).

1.10. EKES wzywa Radę i Parlament Europejski do szybkiego zatwierdzenia rozporządzenia, tak aby mogło zostać jak najprędzej przyjęte. Ogrom wyzwania wymaga zbiorowej i bardziej skoordynowanej reakcji, zwłaszcza w obliczu szybko nadchodzącego sezonu zimowego.

2. Uwagi ogólne

2.1. Od 24 lutego Komisja przedstawiła szereg wniosków w ramach działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), by zapewnić szybkie uruchomienie środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), a także płatności zaliczkowych w ramach programów REACT-EU i tym samym stawić czoła bezpośrednim skutkom wojny agresywnej Rosji przeciwko Ukrainie. Celem było również umożliwienie państwom członkowskim poczynienia dalszych wysiłków na rzecz ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność po kryzysie spowodowanym pandemią COVID-19.

2.2. Jednak ze względu na coraz większe potrzeby Rada Europejska, Parlament Europejski i regiony UE zaapelowały do Komisji o przedstawienie nowych inicjatyw w wieloletnich ramach finansowych w celu wsparcia wysiłków państw członkowskich w tym zakresie. Obecnie potrzebne jest wsparcie, by zaspokoić bardziej długoterminowe potrzeby przesiedlonych cywilów, którym należy pomóc w integracji podczas pobytu w państwach członkowskich UE poprzez zapewnienie zakwaterowania i opieki zdrowotnej, a także dostępu do zatrudnienia i edukacji. Warto zauważyć, że kwestia zaspokojenia bardziej długoterminowych potrzeb uchodźców dotyczy społeczności, które już poważnie ucierpiały wskutek pandemii COVID-19 (np. wskutek obciążenia systemu opieki zdrowotnej), a także przysparza nowych problemów, takich jak interwencje polityki uwzględniające aspekt płci (np. zbyt mała liczba dzieci uczęszczających do szkół, co znacznie utrudnia integrację zawodową kobiet).

2.3. Wojna spowodowała wąskie gardła w łańcuchu dostaw i niedobory siły roboczej. Przyspieszyła również wzrost cen towarów, w tym cen energii i materiałów. Sytuacja ta nakłada się na konsekwencje pandemii, powodując dodatkowe obciążenie budżetów publicznych i dalsze opóźnienia w inwestycjach, zwłaszcza w infrastrukturę.

2.4. W pakiecie FAST-CARE wprowadzono szereg istotnych zmian do przepisów dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 oraz 2021–2027 w celu dalszego przyspieszenia i uproszczenia wsparcia państw członkowskich dla integracji obywateli państw trzecich przy jednoczesnym utrzymaniu pomocy dla regionów w odbudowie po pandemii COVID-19.

2.5. Większe wsparcie dla podmiotów przyjmujących osoby przesiedlone – państw członkowskich, władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego – mają zapewniać następujące środki:

- zwiększenie płatności zaliczkowych o dodatkowe 3,5 mld EUR, które mają zostać wypłacone w 2022 i 2023 r. i zapewnić szybką dodatkową płynność wszystkim państwom członkowskim,
- możliwość dofinansowania przez UE w latach 2014–2020 środków promujących integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich w wysokości do 100 %,
- rozszerzenie powyższej możliwości na programy na lata 2021–2027, co zostanie poddane przeglądowi do połowy 2024 r.,
- zwiększenie kwoty uproszczonej stawki jednostkowej na pokrycie podstawowych potrzeb uchodźców z 40 EUR w ramach CARE do 100 EUR tygodniowo na osobę na okres nieprzekraczający łącznie 26 tygodni zamiast obowiązujących obecnie 13 tygodni,
- poszerzenie przyznanej już w ramach CARE możliwości finansowania krzyżowego między EFRR i EFS, co oznacza, że w ramach Funduszu Spójności można teraz również uruchomić środki na zaradzenie skutkom wyzwań związanych z migracją,
- możliwość zadeklarowania z mocą wsteczną wydatków na operacje związane z wyzwaniami migracyjnymi w celu uzyskania zwrotu kosztów, nawet jeśli dana operacja została już zakończona.

2.6. Aby zapewnić wykorzystanie inwestycji tam, gdzie są najbardziej potrzebne, w FAST-CARE wprowadza się dwie istotne zmiany:

- co najmniej 30 % środków uruchomionych dzięki przyznanym mechanizmom elastyczności powinno zostać przeznaczone na działania zarządzane przez władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w społecznościach lokalnych, tak aby ci, którzy ponoszą największe koszty tych wysiłków, otrzymali odpowiednie wsparcie,
- programy mogą wspierać operacje wykraczające poza przewidziany zasięg geograficzny, lecz realizowane w obrębie danego państwa członkowskiego ze względu na to, że uchodźcy często przemieszczają się wewnątrz państwa członkowskiego.

2.7. Jeżeli chodzi o praktyczne wsparcie w rozwiązaniu problemu opóźnień w realizacji, projekty na kwotę powyżej 1 mln EUR (zwłaszcza te dotyczące infrastruktury) wspierane w ramach programów na lata 2014–2020, które nie mogły zostać ukończone w terminie ze względu na wzrost cen oraz niedobór surowców i siły roboczej, mogą nadal otrzymać wsparcie w ramach programów na lata 2021–2027, nawet jeśli zgodnie z zasadami kwalifikowalności nie byłoby to możliwe w tym okresie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES pochwała wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz zapewnienia dostosowanych i skutecznych sposobów udzielania wsparcia finansowego w celu zaradzenia skutkom rosyjskiej agresji wojskowej, której zasięg i oddziaływanie się poszerzyły. W rezultacie państwa członkowskie zmagają się z ciągłym znacznym napływem osób uciekających przed rosyjską agresją. Sytuacja ta nakłada się na konsekwencje pandemii COVID-19, w szczególności na zakłócenia łańcuchów wartości, co stanowi wyzwanie dla budżetów publicznych, które skoncentrowały się na odbudowie gospodarki, a także grozi opóźnieniem inwestycji, zwłaszcza w infrastrukturę.

3.2. EKES przyznaje również, że w związku z ciągłym nasilaniem się we wszystkich państwach członkowskich bezpośrednich i pośrednich skutków wojny w Ukrainie kluczowe znaczenie ma zapewnienie środków do stawienia czoła wyzwaniom migracyjnym i zakłóceniom rynku poprzez połączenie finansowania, procedur i pomocy technicznej przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności, sprawności i szybkiego reagowania.

3.3. EKES w pełni zgadza się, że należy udostępnić środki finansowe w ramach ukierunkowanego przeglądu obecnych ram finansowych, aby zapobiec przerwie w finansowaniu niezbędnym z punktu widzenia kluczowych działań łagodzących kryzys i wspierających osoby potrzebujące pomocy. Już we wcześniejszych opiniach⁽⁴⁾ zalecił przyznanie państwom członkowskim dodatkowych środków w formie bezpośrednich płatności zaliczkowych.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że możliwość wykorzystania dla tych środków dofinansowania w wysokości do 100 % przedłużono również na rok obrachunkowy kończący się w dniu 30 czerwca 2022 r. w celu przyczynienia się do zmniejszenia obciążenia finansów publicznych państw członkowskich, a także fakt, że znaczny wzrost płatności zaliczkowych⁽⁵⁾ z zasobów REACT-EU zapewnił państwom członkowskim płynność niezbędną do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje również to, że Komisja zaproponowała wprowadzenie w programach na lata 2021–2027 stopy dofinansowania do 100 % odnośnie do priorytetów promujących integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich. Chociaż ostateczny termin upływa w dniu 30 czerwca 2024 r., możliwe jest dokonanie przeglądu na podstawie sposobu wykorzystania dofinansowania i przedłużenie tego okresu, jeżeli okaże się ono skuteczne. Jest to plan działania prowadzący do zapewnienia większej elastyczności i płynności na wypadek, gdy pojawią się pilne potrzeby.

3.6. EKES zdecydowanie pochwała przepis, w myśl którego co najmniej 30 % wsparcia w ramach stosownych priorytetów należy przyznać beneficjentom, którzy są władzami lokalnymi, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w społecznościach lokalnych, aby zagwarantować, że tego rodzaju beneficjenci otrzymają odpowiednią część takich zasobów ze względu na aktywną rolę w działaniach mających na celu przyjmowanie i integrację uchodźców. Niemniej odsetek ten może być zbyt niski w przypadku krajów graniczących z Ukrainą, które przyjmują znacznie większą liczbę uchodźców. Dlatego też mimo że ten poziom jest minimalny, należy zachęcać do większego przydziału środków, tak by co najmniej 50 % wsparcia w ramach danego priorytetu trafiło do beneficjentów, którzy są władzami lokalnymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w społecznościach lokalnych.

3.7. EKES rozumie potrzebę zachowania pierwotnych celów polityki spójności oraz fakt, że nie może ona stać się „panaceum” na wszystkie możliwe kryzysy. Dlatego też zrozumiałe są przepisy ograniczające całkowitą kwotę zaprogramowaną w ramach priorytetów integracji uchodźców w danym państwie członkowskim do 5 % początkowej alokacji krajowej tego państwa członkowskiego z EFRR i EFS+ łącznie. Te progi należy jednak poddać wcześniejszemu przeglądowi, aby w razie potrzeby zapewnić wystarczające możliwości finansowania, szczególnie dla krajów graniczących. To oczywiste, że przed krajami przyjmującymi zdecydowaną większość osób uciekających z Ukrainy stoją większe wyzwania niż przed innymi państwami członkowskimi UE. W związku z tym limity procentowe powinny uwzględniać realia w terenie oraz różnice między wyzwaniami stojącymi przed poszczególnymi państwami członkowskimi.

⁽⁴⁾ Dokument przedstawiający stanowisko EKES-u w sprawie REACT-EU.

⁽⁵⁾ We wcześniejszych opiniach EKES konsekwentnie stwierdzał, że procentowy wzrost przedpłat lub płatności zaliczkowych jest zjawiskiem pozytywnym, lecz że należy dołożyć starań w celu zapewnienia jak najszybszego uruchomienia środków finansowych. Jak wspomniano w dokumencie przedstawiającym stanowisko „Pomoc finansowa dla państw członkowskich dotkniętych poważnymi zagrożeniami dla zdrowia publicznego”.

3.8. EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu jak najskuteczniejszego i najszybszego wykorzystania możliwości wsparcia uchodźców ukraińskich w ramach FAST-CARE. Chociaż w rozporządzeniu postuluje się, by państwa członkowskie informowały o spełnieniu warunku 30 % w końcowym sprawozdaniu z wdrażania, EKES apeluje o stałą sprawozdawczość, a także o włączenie społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie wdrażania tych przepisów.

3.9. Powyższe uwagi odnoszą się również do planowania, wdrażania i monitorowania programów związanych z realizacją polityki spójności, a także do procesu wyboru projektów przeznaczonych do realizacji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na ryzyko przekształcenia polityki spójności w szereg fragmentarycznych reakcji na kryzysy, które przetaczają się przez kontynent europejski.

3.10. Jeśli chodzi o zapewnienie odpowiedniego wskaźnika absorpcji odzwierciedlającego najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących środków, zasadniczą kwestią jest stworzenie wyraźnej synergii między zasadami spójności i podstawowymi celami tej polityki a nowymi realiami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi wynikającymi z niedoboru siły roboczej, trudności w łańcuchu dostaw oraz rosnących cen i kosztów energii.

4. EKES odnotowuje decyzję Komisji o nieprzedłużaniu o dodatkowy rok zasady „N+3” na lata 2014–2020, a także stwierdzenie Komisji, że bez względu na koncentrację na wstępie środków na płatności w latach 2022 i 2023 (głównie z powodu płatności zaliczkowych) FAST-CARE nie będzie mieć wpływu na budżet w latach 2021–2027 i nie wymaga zmian w rocznych pułapach zobowiązań i płatności w wieloletnich ramach finansowych. Zdecydowanie zachęca jednak Komisję do monitorowania skutków zmian i do pozostawienia pola manewru, by uwzględnić pojawiające się czy też poszerzające się potrzeby i priorytety.

Bruksela dnia 21 września 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
