

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA nr 2/2020

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie zmienionego wniosku Komisji z dnia 14 stycznia 2020 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2020) 23 final)

(2020/C 154/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
Wstęp	1–3	1
Ocena skutków	4–5	2
Cele strategiczne na szczeblu UE	6–8	2
Ramy wykonania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	9	3
Monitorowanie i wykorzystanie danych na temat wyników w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	10–12	3
Mechanizm realizacji	13–14	3

Wstęp

1. Dnia 14 stycznia 2020 r. Komisja opublikowała zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów odnoszącego się do następnego okresu programowania obejmującego lata 2021–2027 ⁽¹⁾. Podstawa prawna przywołana przez Komisję pociąga za sobą obowiązek konsultacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym ⁽²⁾, a Rada i Parlament Europejski osobno zwróciły się do Trybunału o przedstawienie opinii w tej sprawie ⁽³⁾. Wydanie niniejszej opinii dopełnia obowiązku konsultacji.

2. Zmieniony wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów obejmuje kwestię ustanowienia nowego funduszu – Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Fundusz ten będzie stanowił uzupełnienie proponowanych funduszy polityki spójności objętych zakresem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności.

⁽¹⁾ Zmieniony 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(2020) 23 final).

⁽²⁾ Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽³⁾ Trybunał otrzymał pisma z Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, odpowiednio 4 lutego 2020 r. i 23 stycznia 2020 r., zawierające wnioski o przedstawienie opinii.

3. W październiku 2018 r. Trybunał wydał opinię na temat pierwotnego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ⁽⁴⁾. Zakres bieżącej opinii ograniczono do zmienionego wniosku Komisji. Ponieważ proces ustawodawczy jest w toku, Trybunał zachęca Komisję i prawodawców do uwzględnienia problematycznych kwestii podniesionych przez Trybunał w obydwu opiniach.

Ocena skutków

4. Ani zmieniony wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, ani towarzyszący mu wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie FST”) nie zostały objęte oceną skutków. Jak wynika z treści wniosku, wiązało się to z ograniczeniami czasowymi i pracami, które zostały wykonane wcześniej na potrzeby pierwotnego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ⁽⁵⁾. W kwietniu 2016 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja podkreśliły znaczenie oceny skutków jako narzędzia pozwalającego poprawić jakość prawodawstwa ⁽⁶⁾. Obejmuje to obowiązkową ocenę skutków przeprowadzaną przez Komisję w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Trybunał stwierdził wcześniej, że jakość przepisów ma również kluczowe znaczenie dla zmniejszenia obciążeń administracyjnych i zapewnienia, by programy były właściwie opracowane ⁽⁷⁾.

5. W pierwszej opublikowanej opinii Trybunał odnotował, że wprawdzie przeprowadzono oceny skutków w odniesieniu do rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy, nie zrealizowano jednak takiej oceny w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ⁽⁸⁾. Komisja obecnie dopuściła się jeszcze większego odstępstwa od dobrych praktyk, które sama zaleca, nie przeprowadziła bowiem oceny skutków w odniesieniu do nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Wiąże się to z szeregiem zagrożeń takich jak powstanie wygórowanych oczekiwań u zainteresowanych stron oraz ryzykiem, że udostępniane środki nie będą ukierunkowane na potrzeby inwestycyjne obszarów objętych zakresem FST.

Cele strategiczne na szczeblu UE

6. Trybunał stwierdził w odniesieniu do pierwotnego wniosku w sprawie wspólnych przepisów, że brak nadrzędnych priorytetów UE stanowi istotne uchybienie ⁽⁹⁾. W związku z tym Trybunał co do zasady z zadowoleniem przyjmuje debatę na temat priorytetów UE rozpoczętą przez Komisję w związku z przedstawieniem Europejskiego Zielonego Ładu.

7. W zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono nowy cel odnoszący się w szczególności do finansowania z FST, niemniej cel ten ma ogólny charakter. Nie wskazano przy tym, co konkretnie zamierza się osiągnąć dzięki udostępnianym środkom ⁽¹⁰⁾. Aby finansowanie przynosiło zamierzone skutki, państwa członkowskie musiałyby po zatwierdzeniu Zielonego Ładu określić istotne i konkretne cele we własnych strategiach regionalnych (terytorialnych) planach sprawiedliwej transformacji ⁽¹¹⁾. Jakość tych celów będzie z kolei zależała od jakości krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu poszczególnych państw członkowskich, ponieważ w proponowanych przepisach nałożono wymóg, by plany sprawiedliwej transformacji były spójne z planami w dziedzinie energii i klimatu ⁽¹²⁾. Trybunał odnotowuje, że zgodnie ze stanem na 7 lutego 2020 r. osiem państw członkowskich nie przedstawiło Komisji końcowej wersji swoich planów, choć termin upłynął 31 grudnia 2019 r.

⁽⁴⁾ Opinia nr 6/2018 (przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE) w sprawie wniosku dotyczącego 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.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, uzasadnienie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (COM(2020) 22 final).

⁽⁶⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa. Ponadto w wytycznych Komisji z 2017 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (SWD(2017) 350) uznano ocenę skutków za jedną z zasad lepszego stanowienia prawa.

⁽⁷⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”, maj 2018 r., pkt 30–34 oraz zasada przewodnia III.

⁽⁸⁾ Pkt 5 opinii nr 6/2018.

⁽⁹⁾ Pkt 20 opinii nr 6/2018.

⁽¹⁰⁾ Art. 4 zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2020) 23 final): „FST wspiera cel szczegółowy, jakim jest umożliwienie regionom i ludziom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu”.

⁽¹¹⁾ Art. 6 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST (COM(2020) 22 final).

⁽¹²⁾ Art. 6 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST (COM(2020) 22 final).

8. Programowanie FST przebiega w oparciu o podejście oddolne. To, czy UE uda się zrealizować ambitne założenia Zielonego Ładu, będzie zależało od zaangażowania regionów i państw członkowskich w skuteczne działania na rzecz osiągnięcia celu dekarbonizacji. W tym kontekście Trybunał pragnie przypomnieć wniosek sformułowany przez siebie we wcześniejszej opinii, że w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie przedstawiono „jasnej wizji tego, co UE pragnie osiągnąć dzięki funduszom będącym przedmiotem rozporządzenia. Stanowi to potencjalne ryzyko dotyczące opracowywania, wdrażania i oddziaływania polityki”. Trybunał zachęcił Komisję i prawodawców, by rozważyli zaproponowanie jasnych priorytetów UE – wraz z powiązaniem celami – do których realizacji miałyby się przyczyniać poszczególne fundusze ⁽¹³⁾. Kwestie te mają również odniesienie do FST.

Ramy wykonania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

9. W zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono ramy wykonania dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i oceny wyników działań prowadzonych w ramach FST. W rozporządzeniu w sprawie FST przewiduje się wspólne wskaźniki produktu i rezultatu do wykorzystania w ramach programów ⁽¹⁴⁾. Te wspólne wskaźniki są w dużej mierze zbieżne ze wspólnymi wskaźnikami zaproponowanymi na potrzeby EFRR i EFS+. Ponadto państwa członkowskie mogą proponować wskaźniki odnoszące się do konkretnych programów na podstawie własnych terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie wspólnych wskaźników produktu i rezultatu. Jest to istotny krok w kierunku większego ukierunkowania na wyniki, ponieważ umożliwia zestawianie i porównywanie danych na temat wyników ⁽¹⁵⁾.

Monitorowanie i wykorzystanie danych na temat wyników w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

10. W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nałożono na państwa członkowskie wymóg przekazywania danych na temat wdrażania każdego programu pod względem finansowym i w zakresie osiągniętych wyników co dwa miesiące za pomocą systemu elektronicznego ⁽¹⁶⁾. Trybunał odnotowuje jednak, że w zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie dostosowano nazwy odpowiedniego szablonu, tak aby odzwierciedlał on konieczność przekazania danych na temat wyników odnoszących się do operacji finansowanych z FST ⁽¹⁷⁾.

11. Jeśli chodzi o wykorzystanie danych na temat wyników w ramach FST, w zmienionym wniosku wprowadza się możliwość nałożenia korekt finansowych za nieosiągnięcie celów końcowych określonych dla FST ⁽¹⁸⁾. Przedstawiony wniosek może zwiększyć rozliczalność w zakresie osiągnięcia rezultatów, ponieważ dąży się w nim do ustanowienia bezpośredniego powiązania między osiąganiem dobrych wyników i przyznaniem finansowania. Trybunał stwierdził wcześniej, że stosowanie tego rodzaju sankcji było utrudnione, co osłabia potencjalny efekt zachęty wynikający z takich rozwiązań ⁽¹⁹⁾. W związku z powyższym Trybunał co do zasady z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji. Odnotowuje niemniej, że korzystne było zapewnienie jaśniejszej metodyki, która ma zostać zastosowana w odniesieniu do elementów takich jak: ocena solidności ustanowionych celów końcowych, ocena, czy cele końcowe nie zostały osiągnięte, oraz stosowanie korekt finansowych. Przykładowo, nie jest jasne, czy nieosiągnięcie oczekiwanych rezultatów będzie brane pod uwagę.

12. Komisja i prawodawcy powinni rozważyć:

- 1) zmianę załącznika VII do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, tak aby uwzględnić informacje na temat wskaźników produktu i rezultatu w ramach FST i innych funduszy objętych polityką spójności;
- 2) określenie metodyki, która służyłaby szacowaniu korekt finansowych związanych z nieosiągnięciem celów końcowych określonych dla FST.

Mechanizm realizacji

13. We wcześniejszej opinii Trybunał zwrócił uwagę na potencjalne korzyści, jakie wiążą się z przewidzianą w ramach rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów możliwością stosowania uproszczonego sposobu realizacji, tj. finansowania niepowiązanego z kosztami. Jak wynika z wcześniejszych kontroli, taka forma wsparcia wiąże się z mniejszym ryzykiem błędów w zakresie zgodności i pozwala zmniejszyć obciążenie administracyjne ⁽²⁰⁾. Ponieważ we wniosku przewiduje się, że płatności w ramach FST będą ściślej powiązane ze spełnieniem określonych warunków, taka forma realizacji – zakładająca bezpośrednie premiowanie osiągnięcia przez dany region celów końcowych dotyczących dekarbonizacji – byłaby odpowiednia w przypadku FST.

⁽¹³⁾ Pkt 22 i 23 opinii nr 6/2018.

⁽¹⁴⁾ Art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST oraz załącznik III do tegoż wniosku (COM(2020) 22 final).

⁽¹⁵⁾ Pkt 59 opinii nr 6/2018.

⁽¹⁶⁾ Art. 37 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375 final) i wzór do przekazywania danych w załączniku VII do tegoż wniosku.

⁽¹⁷⁾ Załącznik VII do zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2020) 23 final) oraz tabela 3 w załączniku VII do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375 final).

⁽¹⁸⁾ Art. 98 ust. 6 zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2020) 23 final) oraz art. 9 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie FST (COM(2020) 22 final).

⁽¹⁹⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „Osiągnięcie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności”, czerwiec 2019 r., zasada przewodnia nr 6.

⁽²⁰⁾ Pkt 76–77 opinii nr 6/2018.

14. Komisja i prawodawcy powinni rozważyć:
- 3) zachęcenie państw członkowskich do korzystania w ramach FST z opcji finansowania niepowiązanego z kosztami, gdy tylko to możliwe.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 26 marca 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes
