

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Odpowiednie polityki krajowe są kluczowe dla sprawnego funkcjonowania bardziej zintegrowanej unii gospodarczej i walutowej. Wiele istotnych obszarów polityki o decydującym znaczeniu pozostaje głównie w rękach państw członkowskich, a zatem ich koordynacja i kolejność realizacji reform jest kluczowa dla maksymalizacji ich skuteczności, nie tylko na szczeblu krajowym, ale też na szczeblu UE.

W kontekście wieloletnich ram finansowych po 2020 r. Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący nowego narzędzia realizacji reform przez państwa członkowskie, aby wesprzeć reformy omówione na szczeblu UE oraz podjęte przez państwa członkowskie tzw. zobowiązania do przeprowadzenia reform. Na narzędzie to przydzielone zostałyby środki budżetowe, odrębne od europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i stanowiące ich uzupełnienie, co umożliwiłoby wprowadzenie zasad i warunków dotyczących tylko tego narzędzia.

Motorem kolejnych działań na rzecz wzmocnienia konwergencji i skuteczniejszej koordynacji polityk w tych obszarach powinien pozostać europejski semestr. To nowe narzędzie powinno zostać zaprojektowane tak, aby wesprzeć państwa członkowskie we wdrażaniu reform strukturalnych określonych w ramach procedury europejskiego semestru i zapewnić odpowiedzialność państw członkowskich za te reformy.

Nowe narzędzie realizacji reform miałoby na celu wspieranie szerokiego zakresu reform. Priorytetowo należy potraktować te reformy, które w największym stopniu mogą się przyczynić do zwiększenia odporności gospodarek krajowych i powstania pozytywnych efektów mnożnikowych dla innych państw członkowskich. Obejmują one między innymi reformy na rynkach produktowych i rynkach pracy, reformy podatkowe, rozwój rynków kapitałowych, reformy w celu poprawy otoczenia biznesowego, jak również reformy inwestycji w kapitał ludzki i administracji publicznej.

Komisja zamierza przetestować najistotniejsze elementy tego narzędzia realizacji reform w fazie pilotażowej w latach 2018–2020, umożliwiając państwom członkowskim wykorzystanie całości lub części rezerwy wykonania pochodzącej z obecnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wspierania reform zamiast konkretnych projektów. W tym celu Komisja składa wniosek dotyczący wprowadzenia stosownych zmian do rozporządzenia (UE) 1303/2013 (rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Należy przypomnieć, że na okres programowania 2014–2020 stworzono już powiązanie między priorytetami europejskiego semestru oraz budżetu Unii, zwłaszcza poprzez wprowadzenie warunkowości makroekonomicznej i uwarunkowań *ex ante* dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

W myśl złożonego dzisiaj wniosku powiązanie to zostaje dodatkowo wzmocnione, pozwalając państwom członkowskim na wykorzystywanie całości lub części rezerwy wykonania określonej w art. 20–22 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do polityki spójności w celu wspierania reform strukturalnych.

Reformy, które wymagają wsparcia, byłyby wskazywane w wieloletnich pakietach zobowiązań do przeprowadzenia reform przedstawianych i monitorowanych za pośrednictwem krajowych programów reform. Zobowiązania do przeprowadzenia reform byłyby określane przez same państwa członkowskie i obejmowałyby zestaw środków w zakresie reform, zakładających jasne etapy i cele.

Komisja przyjmowałaby wówczas decyzję w drodze aktu wykonawczego, w której określone byłyby zobowiązania do przeprowadzenia reform oraz kwoty przydzielone z rezerwy wykonania, służące jako wsparcie tych reform. Kwota byłaby proporcjonalna do charakteru i znaczenia reform. Monitorowanie i składanie sprawozdań z realizacji kolejnych etapów stanowiłoby część składową europejskiego semestru. Krajowe programy reform byłyby źródłem informacji na temat postępów i powinny dostarczać informacji na temat działań podejmowanych w celu realizacji reform.

Sprawozdania krajowe, sporządzane co roku przez służby Komisji jako część procedury europejskiego semestru, dostarczałyby aktualnej oceny postępów w zakresie reform; na tej podstawie Komisja podejmowałaby decyzję o przyznaniu wsparcia w ramach tego narzędzia. Wsparcie byłoby wypłacane w całości po tym, jak państwo członkowskie w całości zrealizowałoby zobowiązanie do przeprowadzenia reform.

• Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki

Wniosek jest zgodny z ogólnymi ustanowionymi ramami prawnymi dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i ograniczony jest do ukierunkowanej zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

• Spójność z innymi politykami Unii

Wniosek ograniczony jest do ukierunkowanej zmiany rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i zachowuje spójność z innymi politykami Unii. Nowe narzędzie wsparcia strukturalnego stanowiłoby uzupełnienie dobrowolnej pomocy technicznej, realizowanej za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych. Zobowiązania do przeprowadzenia reform mogłyby również obejmować obszary, w odniesieniu do których zwracano by się do Komisji o pomoc techniczną z programu wspierania reform strukturalnych. Składanie wniosku o taką pomoc techniczną byłoby dobrowolne.

**2.** **PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ**

**Podstawa prawna**

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono wspólne przepisy mające zastosowanie do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W oparciu o zasadę zarządzania dzielonego między Komisję i państwa członkowskie niniejsze rozporządzenie zawiera przepisy dotyczące procesu programowania, jak również ustalenia dotyczące zarządzania programami (w tym zarządzania finansowego), ich monitorowania, kontroli finansowej i oceny projektów.

We wniosku przewidziano możliwość, aby państwa członkowskie przeznaczały rezerwę wykonania, o której mowa w art. 20 do 22, na wspieranie reform strukturalnych w oparciu o zobowiązania do przeprowadzenia reform. Zdefiniowano w nim również mechanizmy wykonania zobowiązań do przeprowadzenia reform.

**Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości w zakresie, w jakim zapewnia dalsze zwiększone wsparcie za pośrednictwem polityki spójności dla niektórych państw członkowskich, które opowiadają się za przeznaczeniem rezerwy wykonania na wsparcie reform strukturalnych. Mechanizm ten powinien zostać ustanowiony na szczeblu europejskim.

**Proporcjonalność**

Wniosek wprowadza ograniczoną i ukierunkowaną zmianę, która nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie państwom członkowskim wsparcia w realizacji reform.

**Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: zmiana obecnego rozporządzenia.

Komisja przeanalizowała możliwości działania określone w ramach prawnych i uważa za konieczne, w świetle doświadczeń, przedstawić wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

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

**Oceny ex post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

Nie przeprowadzono oceny *ex post* ani kontroli sprawności obowiązującego prawodawstwa.

**Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi podmiotami zewnętrznymi.

**Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

**Ocena skutków**

Nie dotyczy.

**Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie jest to inicjatywa w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

**Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma skutków dla ochrony praw podstawowych.

**4.** **WPŁYW NA BUDŻET**

Brak jest wpływu na środki na zobowiązania, ponieważ nie proponuje się zmiany maksymalnych kwot finansowania ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przewidzianych w programach operacyjnych w okresie programowania 2014–2020. Należy zauważyć, że proponowana zmiana nie pociąga za sobą żadnych zmian w rocznych pułapach wieloletnich ram finansowych w odniesieniu do zobowiązań i płatności, które określono w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 1311/2013.

**5.** **ELEMENTY FAKULTATYWNE**

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

Nie dotyczy. Istniejące systemy wdrażania w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi mogą zostać wykorzystane do monitorowania wdrożenia tego wniosku.

**Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy.

**Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Zmieniony zostanie art. 1, aby wyjaśnić, iż rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów obejmuje także wsparcie dla reform strukturalnych określonych w ramach procedury europejskiego semestru. Pojęcie „reform strukturalnych” jest wyjaśnione w definicji zawartej w art. 2.

Zmieniony zostaje art. 4 ust. 7, aby wyjaśnić, iż wsparcie reform strukturalnych nie będzie objęte zarządzaniem dzielonym, lecz zarządzaniem bezpośrednim (finansowanie niepowiązane z kosztami, jak określono w art. 121 ust. 1 lit. e) zmienionego rozporządzenia finansowego), oraz że nie będzie wymagało współfinansowania krajowego.

W art. 15 wprowadza się nowy podpunkt, aby wyjaśnić, iż umowy partnerstwa muszą zawierać również informacje o przesunięciu rezerwy wykonania na wsparcie reform strukturalnych.

Proponuje się zmianę art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, aby umożliwić państwom członkowskim przeznaczenie rezerwy wykonania, w części lub w całości, na jeden z poniższych celów:

a. na programy i priorytety, w przypadku których zrealizowano cele pośrednie zgodnie z ust. 2–7 w ramach istniejących ram wykonania,

b. na wsparcie reform strukturalnych.

Warunki zwrócenia się o wsparcie na reformy strukturalne opisano w nowym ust. 8 w art. 22.

W art. 23a tego rozporządzenia zamieszczono propozycję nowego mechanizmu finansowania na potrzeby wsparcia reform strukturalnych w formie finansowania niepowiązanego z kosztami. Zawarto w nim zasady określania zobowiązań do przeprowadzenia reform oraz warunki wypłaty wsparcia państwom członkowskim po spełnieniu zobowiązań do przeprowadzenia reform.

Celem zmiany art. 91 jest wyjaśnienie, że na wsparcie reform strukturalnych, o którym mowa w art. 23a., może zostać przydzielona całość lub część rezerwy wykonania, która jest uwzględniona w całkowitych kwotach przeznaczonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności.

2017/0336 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające 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 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 175 akapit trzeci i art. 177,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

po konsultacji z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym[[1]](#footnote-1),

po konsultacji z Komitetem Regionów[[2]](#footnote-2),

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

1) Zarządzanie gospodarcze w Unii przyczynia się do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a zatem należy umożliwić wspieranie podejmowanych przez państwa członkowskie zobowiązań do przeprowadzenia reform, a tym samym wdrożyć odpowiednie zalecenia Rady lub zmaksymalizować oddziaływanie funduszy polityki spójności na wzrost gospodarczy i konkurencyjność jako szczególną formę wsparcia realizowaną w ramach zarządzania bezpośredniego.

2) Dla ułatwienia realizacji reform przez państwa członkowskie w kontekście procesu zarządzania gospodarczego konieczne jest umożliwienie przenoszenia części lub całości rezerwy wykonania określonej w art. 20 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013[[3]](#footnote-3); pozwoli to wspierać zobowiązania do przeprowadzenia reform podjęte przez państwa członkowskie.

3) Jakiekolwiek przeniesienie rezerwy wykonania jest uwarunkowane spełnieniem zobowiązań w odniesieniu do przeprowadzenia reform określonych w procedurze europejskiego semestru. Priorytetowo należy potraktować przeprowadzenie reform strukturalnych, co do których oczekuje się, że w największym stopniu mogą się przyczynić do zwiększenia odporności gospodarek krajowych i powstania pozytywnych efektów mnożnikowych w innych państwach członkowskich. Obejmują one między innymi reformy na rynkach produktowych i rynkach pracy, reformy podatkowe, rozwój rynków kapitałowych, reformy w celu poprawy otoczenia biznesowego, jak również reformy inwestycji w kapitał ludzki i administracji publicznej.

4) Państwa członkowskie powinny przedstawiać szczegółowy zestaw środków realizacji reform strukturalnych, który powinien zawierać etapy, cele i harmonogram obejmujący okres nie dłuższy niż trzy lata.

5) Wsparcie zobowiązań do przeprowadzenia reform powinno przyjąć formę finansowania niepowiązanego z kosztami, o którym mowa w art. 121 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) ... [zmienionego rozporządzenia finansowego], w ramach zarządzania bezpośredniego. Kwota przeznaczona na wdrożenie reform strukturalnych powinna być proporcjonalna do charakteru i znaczenia reformy i powinna uzupełniać istniejące wsparcie Unii na rzecz reform krajowych.

6) Należy określić procedurę ustalania takich zobowiązań, ich treść i przepisy mające zastosowanie do tej szczególnej formy wsparcia.

7) Aby umożliwić szybkie zastosowanie środków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, powinno ono wejść w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

8) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (UE) nr 1303/2013,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

*Artykuł 1*

W rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 wprowadza się następujące zmiany:

1. art. 1 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia wspólne zasady mające zastosowanie do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), które działają w ramach wspólnych ram (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – „EFSI”). Ustanawia ono również przepisy niezbędne do zapewnienia skuteczności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a także koordynacji tych funduszy między sobą oraz z innymi instrumentami Unii, **a** **także zasady wykorzystywania rezerwy wykonania w celu wsparcia reform strukturalnych określonych w procedurze europejskiego semestru.** Wspólne zasady mające zastosowanie do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych określone są w części drugiej. **Zasady mające zastosowanie do wykorzystania całości lub części rezerwy wykonania w celu wsparcia reform strukturalnych określono w art. 23a.”;**

2. w art. 2 dodaje się punkt 40 w brzmieniu:

**„»reformy strukturalne« oznaczają reformy określone w procedurze europejskiego semestru zgodnie z art. 2-a rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.”;**

3. art. 4 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Część budżetu Unii przeznaczona na finansowanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wykonywana jest w ramach zarządzania dzielonego pomiędzy państwa członkowskie i Komisję zgodnie z art. 62 rozporządzenia finansowego, z wyjątkiem kwoty wsparcia z Funduszu Spójności przeniesionej do instrumentu „Łącząc Europę”, o której mowa w art. 92 ust. 6 niniejszego rozporządzenia, oraz działań innowacyjnych z inicjatywy Komisji na podstawie art. 8 rozporządzenia w sprawie EFRR, a także pomocy technicznej z inicjatywy Komisji oraz wsparcia dla zarządzania bezpośredniego na podstawie rozporządzenia w sprawie EFMR **i wykorzystania rezerwy wykonania w odniesieniu do funduszy w celu wsparcia reform strukturalnych zgodnie z art. 23a**.”;

4. w art. 15 ust. 1 lit. a) dodaje się podpunkt (viii) w brzmieniu:

**„(viii) informacje dotyczące przesunięcia rezerwy wykonania wykorzystywanej zgodnie z art. 22 ust. 1a lit. b);**”;

5. art. 20 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„6 % środków przeznaczonych na rzecz EFRR, EFS i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, o którym mowa w art. 89 ust. 2 lit. a) niniejszego rozporządzenia, a także na rzecz EFRROW i środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFMR stanowi rezerwę wykonania, którą ustanawia się w umowie partnerstwa i programach, oraz która zostanie przydzielona do konkretnych priorytetów, **lub, w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności, na wsparcie reform strukturalnych**, zgodnie z art. 22 niniejszego rozporządzenia.”;

6. w art. 22 dodaje się ustęp 1a w brzmieniu:

**„1a. Państwo członkowskie może podjąć decyzję o wykorzystaniu części lub całości rezerwy wykonania w odniesieniu do:**

**a) programów i priorytetów, w przypadku których zrealizowano etapy zgodnie z ust. 2–7;**

**b) wsparcia reform strukturalnych, na podstawie zobowiązań do przeprowadzenia reform wdrażanych zgodnie z art. 23a ust. 8.**

w art. 22 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

**„8. Decyzji państwa członkowskiego w sprawie wykorzystania części lub całości rezerwy wykonania na wsparcie reform strukturalnych zgodnie z ustępem 1a towarzyszy wniosek o podjęcie zobowiązań do przeprowadzenia reform zgodnie z art. 23a oraz wniosek o przeniesienie części lub całości rezerwy wykonania poprzez przedłożenie zmiany zgodnie z art. 16 ust. 4 i 30 ust. 3.”;**

7. dodaje się nowy art. 23a w brzmieniu:

**„»Wsparcie reform strukturalnych na podstawie zobowiązań do przeprowadzenia reform w ramach procedury europejskiego semestru«**

**1. Państwo członkowskie, które zdecyduje się na przeniesienie części lub całości rezerwy wykonania na podstawie art. 22 ust. 1a lit. b), przedstawia Komisji szczegółowy zestaw środków odpowiednich do przeprowadzenia reform strukturalnych zgodnie z prawem unijnym. We wniosku określone zostają zobowiązania do przeprowadzenia reform, zawierające etapy i cele dotyczące wdrażania środków w zakresie reform oraz harmonogram, który nie powinien obejmować okresu dłuższego niż trzy lata.**

**2. Komisja ocenia wniosek. Może przedstawić uwagi lub zwrócić się o dodatkowe informacje. Państwo członkowskie, które złożyło wniosek, udziela dodatkowych informacji i dokonuje zmian zobowiązań do przeprowadzenia reform, jeżeli zostanie do tego wezwane.**

**3. Komisja przyjmuje w drodze aktu wykonawczego decyzję określającą zobowiązania do przeprowadzenia reform, które mają wypełnić państwa członkowskie, oraz kwoty przydzielone z rezerwy wykonania, służące jako wsparcie tych reform. Kwoty są proporcjonalne do charakteru i znaczenia reform i uzupełniają inne środki lub działania wspierane z funduszy Unii.**

**4. Wsparcie reform strukturalnych realizowanych przez państwa członkowskie na podstawie niniejszego artykułu przyjmuje formę finansowania niepowiązanego z kosztami, jak określono w art. 121 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego, jest zarządzane zgodnie z zasadami zarządzania bezpośredniego określonymi w tym rozporządzeniu i nie wymaga współfinansowania krajowego. Rozdział I w tytule II i tytuły III do IX części drugiej niniejszego rozporządzenia nie mają zastosowania.**

**5. Decyzja, o której mowa w ust. 3, stanowi, że wsparcie jest wypłacane w całości dopiero po całkowitym wypełnieniu przez państwo członkowskie zobowiązania do przeprowadzenia reform.**

**6. Państwo członkowskie składa regularne sprawozdania w ramach mechanizmów europejskiego semestru dotyczące postępów w realizacji zobowiązania do przeprowadzenia reform. Warunki i harmonogram składania sprawozdań są określone w decyzji, o której mowa w ust. 4.”;**

8. w art. 91 dodaje się ustęp w brzmieniu:

**„4. Na wniosek państwa członkowskiego na podstawie art. 22 ust. 8 całość lub część rezerwy wykonania, która jest uwzględniona w kwotach określonych w art. 91 i 92, może być przydzielona na wsparcie reform strukturalnych, jak określono w art. 23a.”.**

*Artykuł 2*

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego W imieniu Rady

Przewodniczący Przewodniczący

1. Dz.U. C […] z […], s. […]. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz.U. C […] z […], s. […]. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320. [↑](#footnote-ref-3)