



FUNDUSZ SOLIDARNOŚCI

Dzięki Funduszowi Solidarności Unii Europejskiej UE może wspierać finansowo państwo członkowskie, kraj kandydujący do przystąpienia do UE lub region dotknięty poważną klęską żywiołową.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 175 akapit trzeci i art. 212 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2012 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 661/2014 z dnia 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej.

CELE

Dzięki Funduszowi Solidarności (FSUE) Unia, występująca jako organ, może udzielać skutecznego wsparcia państwu członkowskiemu lub krajowi kandydującemu do członkostwa w UE w działaniach na rzecz uporania się ze skutkami poważnej klęski żywiołowej. Z funduszu tego – nieobjętego budżetem UE – można co roku udostępnić do 500 mln euro (w cenach z 2011 r.) na uzupełnienie wydatków publicznych ponoszonych przez zainteresowane państwo lub państwa członkowskie w związku z prowadzeniem działań nadzwyczajnych.

BUDŻET I OSIĄGNIĘCIA

FSUE powstał na mocy rozporządzenia nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. w reakcji na katastrofalne powodzie, które dotknęły Europę Środkową w lecie 2002 r. Od tego czasu za pośrednictwem Funduszu udzielono wsparcia w przypadku 80 klęsk żywiołowych – m.in. powodzi, pożarów lasów, trzęsień ziemi, burz i susz – w 24 państwach europejskich na łączną kwotę ponad 5 mld EUR.

A. Zakres działania i warunki uzyskania wsparcia

FSUE uruchamia się przede wszystkim w przypadku poważnych klęsk żywiołowych istotnie wpływających na warunki życia, środowisko naturalne lub gospodarkę jednego lub kilku regionów państwa członkowskiego lub państwa kandydującego do członkostwa w UE. Klęska żywiołowa uważana jest za poważną, jeżeli jest przyczyną bezpośrednich szkód (w państwie członkowskim lub w państwie kandydującym do UE) rzędu powyżej 3 mld euro (w cenach z 2011 r.) lub ponad 0,6 % dochodu



narodowego brutto państwa będącego beneficjentem pomocy. Regionalną klęskę żywiolową zdefiniowano jako każdą klęskę żywiolową w regionie NUTS 2, która jest przyczyną bezpośrednich szkód rzędu powyżej 1,5 % produktu krajowego brutto (PKB) tego regionu. W przypadku regionów najbardziej oddalonych w znaczeniu art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pułap ten wynosi 1 % PKB regionu.

1. Działania

Pomoc z FSUE przybiera formę dotacji uzupełniającej wydatki publiczne państwa będącego beneficjentem i przewidziana jest na finansowanie działań prowadzonych w celu naprawienia szkód, które zasadniczo nie podlegają ubezpieczeniu. Pilne działania kwalifikujące się do wsparcia obejmują:

- bezzwłoczne przywrócenie funkcjonowania infrastruktury i zakładów energetycznych, wody pitnej, kanalizacji, telekomunikacji, transportu, opieki zdrowotnej i edukacji;
- zapewnienie tymczasowego zakwaterowania i pokrycie kosztów działań ratowniczych w celu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb poszkodowanej ludności;
- bezzwłoczne wzmocnienie infrastruktury zabezpieczającej i ochronę zabytków dziedzictwa kulturowego;
- bezzwłoczne oczyszczanie obszarów dotkniętych klęską, w tym stref przyrodniczych.

2. Składanie wniosku

Poszkodowane państwo musi złożyć do Komisji wnioski o pomoc z FSUE najpóźniej w terminie dwunastu tygodni od ustalenia pierwszych szkód spowodowanych klęską żywiolową. Musi oszacować całkowitą bezpośrednią stratę spowodowaną klęską żywiolową i jej wpływ na ludność, gospodarkę oraz środowisko na danym terenie, a także koszt niezbędnych działań, jak również wskazać wszelkie inne źródła finansowania oraz dowieść wdrożenia przepisów unijnych dotyczących zapobiegania zagrożeniu wystąpienia klęski żywiolowej oraz zarządzania nim odnoszących się do charakteru klęski.

3. Realizacja pomocy

Procedura przyznania dotacji, po której następuje procedura budżetowa, może potrwać kilka miesięcy. Z chwilą udostępnienia środków Komisja zawiera umowę z państwem będącym beneficjentem i wypłaca dotację.

Reforma przeprowadzona w 2014 r. umożliwiła państwom członkowskim składanie wniosków o zaliczki, o których wypłacie decyduje Komisja, jeżeli dostępne są odpowiednie zasoby finansowe. Kwota zaliczki nie może przekraczać 10 % przewidywanej całkowitej kwoty wkładu z FSUE, a jej maksymalna wysokość wynosi 30 mln euro.

Państwo będące beneficjentem jest odpowiedzialne za wykorzystanie dotacji oraz przeprowadzenie kontroli sposobu jej wydatkowania (Komisja może jednak prowadzić kontrole na miejscu działań finansowanych z FSUE). Działania nadzwyczajne mogą



być finansowane ex post i obejmować działania prowadzone od pierwszego dnia wystąpienia klęski żywiołowej.

Nie dopuszcza się podwójnego finansowania działań i do obowiązków państwa będącego beneficjentem należy zagwarantowanie, by koszty pokrywane z FSUE nie były pokrywane z innych unijnych instrumentów finansowych (w szczególności z instrumentów spójności lub instrumentów powiązanych z polityką rolną lub rybołówstwa).

4. Wykorzystanie dotacji

Dotację należy wykorzystać w terminie 18 miesięcy od daty jej przyznania. Ewentualna niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi przez państwo będące beneficjentem. Państwo to jest zobowiązane do przedłożenia Komisji sprawozdania z wykorzystania dotacji po upływie okresu 18 miesięcy. W sprawozdaniu należy wyszczególnić poniesione wydatki, które kwalifikują się do pokrycia ze środków FSUE, a także wszelkie inne źródła finansowania, w tym zwrot z tytułu ubezpieczeń i odszkodowania uzyskane od osób trzecich.

5. Sprawozdanie roczne i kontrole przeprowadzane przez Trybunał Obrachunkowy

Komisja Europejska przedstawia sprawozdanie roczne w sprawie funkcjonowania FSUE. Najnowsze sprawozdanie roczne dotyczy 2016 r. i pokazuje, że w ciągu roku do Komisji wpłynęło sześć wniosków: z Grecji (trzęsienie ziemi na Leukadzie); ze Zjednoczonego Królestwa (powódź); z Niemiec (powódź w Dolnej Bawarii); z Cypru (susza i pożary); z Portugalii (pożary na Maderze); z Włoch (trzęsienia ziemi). Wszystkie omawiane przypadki otrzymały od Komisji zielone światło: w przypadku trzęsienia ziemi w Grecji i powodzi w Niemczech FSUE został uruchomiony w 2016 r., w przypadku pozostałych czterech wniosków decyzje podjęto na początku 2017 r. Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym w 2016 r. zamknięto cztery wcześniejsze procedury interwencyjne Funduszu Solidarności.

W sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego z 2012 r. zajęto się kwestią trzęsienia ziemi w L'Aquila we włoskim regionie Abruzja w 2009 r. Była to największa klęska żywiołowa, jaka wymagała interwencji z FSUE od czasu jego utworzenia. Udzielono wówczas pomocy na kwotę ponad 500 mln EUR. W sprawozdaniu ustalono, że z wyjątkiem jednego szczególnie złożonego projektu (CASE) wszystkie sfinansowane projekty były zgodne z rozporządzeniem.

B. Reforma FSUE w 2014 r.

W 2005 r. Komisja zaproponowała rozszerzenie zakresu interwencji i obniżenie progów uruchamiania środków z Funduszu, ale propozycje te spotkały się ze sprzeciwem ze strony większości państw członkowskich. W celu przełamania impasu w komunikacji w sprawie przyszłości Funduszu Solidarności Unii Europejskiej z dnia 6 października 2011 r. Komisja przedstawiła sposoby na usprawnienie działania FSUE, co nie doprowadziło jednak do wznowienia debaty. W dniu 25 lipca 2013 r. Komisja przedstawiła nowy wniosek ustawodawczy, który był następnie negocjowany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Negocjacje te zaowocowały wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego (UE) nr 661/2014 z dnia 15 maja 2014 r. Negocjacje te



zaowocowały wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego (UE) nr 661/2014 z dnia 15 maja 2014 r. Nowe zasady korzystania z FSUE obejmują następujące elementy:

- szybsza procedura wypłaty środków, wprowadzenie zaliczek, a także przyznanie krajom będącym beneficjentami dłuższego czasu na wykorzystanie dotacji (czas ten wydłużono z 12 do 18 miesięcy);
- szczegółowe określenie zakresu oraz zasad kwalifikowalności do uzyskania pomocy;
- położenie większego nacisku na zapobieganie oraz łagodzenie skutków klęsk żywiołowych.

C. Środki upraszczające ujęte w rozporządzeniu zbiorczym

Złożone rozporządzenie zbiorcze (rozporządzenie (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r., które zawiera zmienione rozporządzenie finansowe i zmienia jednocześnie kilka rozporządzeń) obejmuje uproszczone procedury uruchamiania (projekty budżetów korygujących) i transferu środków oraz automatyczne przenoszenie środków na zobowiązania na rzecz Funduszu Solidarności Unii Europejskiej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W rezolucji z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej – wdrożenie i stosowanie^[1] Parlament podkreślił znaczenie FSUE jako głównego instrumentu umożliwiającego UE reagowanie na poważne klęski. Jednocześnie PE skrytykował fakt, że udzielanie pomocy poszkodowanym regionom czy państwom członkowskim trwa tak długo, i wezwał do zmniejszenia tych opóźnień poprzez uproszczenie odpowiednich procedur i umożliwienie wypłacania zaliczek, co uwzględniono w nowym wniosku ustawodawczym z lipca 2013 r. Wniosek Komisji zawierał także inne propozycje Parlamentu, takie jak bardziej jednoznaczne i dokładniejsze zdefiniowanie pojęcia klęski oraz zakresu interwencji Funduszu Solidarności w celu złagodzenia sceptycyzmu wielu państw członkowskich, które sprzeciwiają się reformie tego instrumentu UE.

W oparciu o powyższy wniosek Komisji z lipca 2013 r. zarówno Parlament, jak i Rada zajęły stanowiska, na podstawie których w lutym 2014 r. przeprowadzono negocjacje międzyinstytucjonalne. W rezultacie negocjacji po trzech spotkaniach osiągnięto porozumienie w pierwszym czytaniu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Nowe zasady weszły w życie w czerwcu 2014 r.

Stanowisko negocjacyjne Parlamentu uwzględniało silne poparcie mechanizmu wypłacania zaliczek. Początkowo usunięty przez Radę, ten nowy przepis stanowi element osiągniętego porozumienia (z uwzględnieniem przewidzianego we wniosku Komisji progu wynoszącego 10 % i nieprzekraczającego 30 mln EUR).

Jeśli chodzi o próg kwalifikowalności klęsk o zasięgu regionalnym, w ostatecznym porozumieniu – zgodnie z tym, co przewidziano we wniosku Komisji – utrzymano stopę regionalnego PKB na poziomie 1,5 %, jednak Parlament zdołał zagwarantować niższy próg na poziomie 1 % PKB dla najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej.

[1]Dz.U. 440 z 30.12.2015, s. 13.



Pozostałe osiągnięcia obejmują wydłużenie do 12 tygodni przysługującego państwom członkowskim czasu na składanie wniosków (stanowisko Komisji i Rady przewidywało 10 tygodni), wprowadzenie 6-tygodniowego terminu udzielenia przez Komisję odpowiedzi wnioskodawcom oraz wydłużenie okresu, podczas którego należy wykorzystać wkłady z FSUE, do 18 miesięcy (stanowisko Komisji i Rady przewidywało limit 12 miesięcy).

Pomoc techniczna z zasady nie kwalifikuje się do wsparcia, jednak Parlament w swoim stanowisku wprowadził odstępstwo od tego przepisu, które uwzględniono w ramach kompromisu: koszty pomocy technicznej związane bezpośrednio z przygotowaniem i wdrożeniem projektów kwalifikują się do finansowania.

W swojej rezolucji z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej: ocena^[2] Parlament podkreślił „ wagę reformy z 2014 r., która doprowadziła do przewyciężenia blokady w Radzie oraz przyniosła wreszcie odpowiedź na ponawiane przez Parlament apele o poprawę zdolności reakcji i skuteczności pomocy w celu zapewnienia szybkiej i przejrzystej reakcji niosącej pomoc osobom dotkniętym klęskami żywiołowymi”.

Parlament przyjął z zadowoleniem nowe przepisy zaproponowane przez Komisję w wyżej wymienionym wniosku zbiorczym i jako współprawodawca w ramach zwykłej procedury ustawodawczej poparł zmiany prowadzące do uproszczenia i łatwiejszej mobilizacji finansowania.

Marek Kołodziejcki
01/2020

[2]Dz.U. C 224 z 27.6.2018, s. 140.

