



## FUNDUSZ SOLIDARNOŚCI

Dzięki Funduszowi Solidarności Unii Europejskiej UE może wspierać finansowo państwo członkowskie, kraj uczestniczący w negocjacjach akcesyjnych lub region w przypadku poważnej klęski żywiołowej.

### 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 uczestniczącemu w negocjacjach akcesyjnych w działaniach na rzecz uporania się ze skutkami poważnej klęski żywiołowej lub poważnego stanu zagrożenia zdrowia publicznego. Z funduszu tego – nieobjętego budżetem UE – można co roku udostępnić do 500 mln euro (w cenach z 2011 r.), plus niewykorzystane środki z poprzedniego roku, 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 Rady (WE) nr 2012/2002 w reakcji na katastrofalne powodzie, które dotknęły Europę Środkową latem 2002 r. Od tego czasu za pośrednictwem Funduszu udzielono wsparcia w przypadku 80 klęsk żywiołowych – w tym powodzi, pożarów lasów, trzęsień ziemi, burz i susz – w 24 państwach europejskich na łączną kwotę ponad 5 mld euro.

#### A. Zakres działania i warunki uzyskania wsparcia

FSUE uruchamia się przede wszystkim w przypadku poważnych lub regionalnych klęsk żywiołowych lub poważnego stanu zagrożenia zdrowia publicznego o istotnych konsekwencjach dla warunków życia, zdrowia ludzi, środowiska naturalnego lub gospodarki 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. Regionalna klęska żywiołowa oznacza klęskę żywiołową w regionie NUTS 2 (3.1.6), która jest przyczyną bezpośrednich szkód rzędu powyżej 1,5% produktu krajowego brutto (PKB) tego regionu. W przypadku regionów najbardziej oddalonych w znaczeniu art. 349 TFUE pułap ten wynosi 1% PKB regionu. Wreszcie „poważny stan zagrożenia zdrowia publicznego” to każde zagrożenie życia lub inne poważne zagrożenie dla zdrowia o genezie biologicznej, poważnie wpływające na zdrowie ludzkie i wymagające podjęcia zdecydowanych działań w celu powstrzymania dalszego rozprzestrzeniania się, prowadzące do zastosowania środków reagowania kryzysowego, których koszt szacuje się na ponad 1,5 mld EUR (w cenach z 2011 r.) lub ponad 0,3% dochodu narodowego brutto państwa będącego beneficjentem.

## 1. Działania

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

- bezzwłoczne przywrócenie do stanu używalności infrastruktury i urządzeń energetycznych, wody pitnej, 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;
- szybka pomoc, w tym medyczna, dla ludności dotkniętej poważnym stanem zagrożenia zdrowia publicznego oraz ochrona ludności przed ryzykiem wystąpienia takiego zagrożenia.

## 2. Składanie wniosku

Poszkodowane państwo musi złożyć do Komisji wnioski o pomoc z FSUE najpóźniej w terminie 12 tygodni od ustalenia pierwszych szkód spowodowanych klęską żywiołową. Musi oszacować całkowitą bezpośrednią stratę spowodowaną klęską żywiołową i jej wpływ na ludność, gospodarkę oraz środowisko na danym terenie, a także koszt niezbędnych działań, jak również wskazać wszelkie inne źródła finansowania, wraz z krótkim opisem wdrożenia przepisów UE dotyczących zapobiegania zagrożeniu wystąpienia klęski żywiołowej oraz zarządzania nim odnoszących się do charakteru klęski.



### 3. Realizacja pomocy

Procedura przyznania dotacji, po której następuje procedura budżetowa (zatwierdzenie przez Parlament i Radę), może potrwać kilka miesięcy. Z chwilą udostępnienia środków Komisja zawiera umowę z państwem będącym beneficjentem i przekazuje dotację.

Reforma przeprowadzona w 2014 r. umożliwiła państwom członkowskim składanie wniosków o zaliczki, o których wypłacie decyduje Komisja, jeżeli dostępne są odpowiednie zasoby finansowe. W wyniku reformy z 2020 r. zwiększono maksymalną kwotę zaliczki do 25% przewidywanej całkowitej kwoty wkładu z FSUE i ograniczono ją do 100 mln EUR.

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 jest możliwe podwójne finansowanie działań, a do obowiązków państwa będącego beneficjentem należy zagwarantowanie, by koszty pokrywane z FSUE nie były pokrywane z innych instrumentów finansowych UE (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. Należy w nim też określić podjęte lub proponowane środki zapobiegawcze, w tym wykorzystanie do tego celu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; doświadczenia zdobyte w wyniku klęski lub sytuacji nadzwyczajnej, stan wdrożenia odpowiednich przepisów UE dotyczących zapobiegania ryzyku klęsk i zarządzania nim oraz wszelkie inne istotne informacje na temat podjętych środków zapobiegawczych i łagodzących.

### 5. Sprawozdanie roczne

Komisja Europejska przedstawia sprawozdanie roczne w sprawie funkcjonowania FSUE. Najnowsze sprawozdanie roczne dotyczy lat 2017 i 2018 i pokazuje, że w 2017 r. Komisja otrzymała 10 nowych wniosków o wkład finansowy, a mianowicie od Francji, Grecji, Łotwy, Litwy, Polski, Portugalii i Hiszpanii. Ponadto, Włochy zweryfikowały i zaktualizowały swój wniosek pierwotnie złożony w 2016 r. w związku z serią poważnych trzęsień ziemi w tym roku. Dwa wnioski otrzymane od Hiszpanii uznano za niespełniające warunków kwalifikowalności i zostały one odrzucone. W 2018 r. Bułgaria, Cypr, Włochy i Rumunia złożyły cztery wnioski o pomoc z Funduszu Solidarności UE, przy czym tylko wniosek z Cypru został odrzucony.



## B. Reforma FSUE w 2020 r.

W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 zakres FSUE został rozszerzony w 2020 r., aby objąć poważne stany zagrożenia zdrowia publicznego: 30 marca 2020 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające (UE) 2020/461 Parlamentu Europejskiego i Rady, które wprowadza poważne stany zagrożenia zdrowia publicznego jako powód do uruchomienia Funduszu Solidarności UE. Podwyższono również pułap płatności zaliczkowych i zaktualizowano wymogi dotyczące sprawozdania z wykonania.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W rezolucji z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej – wdrożenie i stosowanie<sup>[1]</sup> 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 wspomniany 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 określonego 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 określono 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. 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

---

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



kompromisu: koszty pomocy technicznej związane bezpośrednio z przygotowaniem i wdrożeniem projektów kwalifikują się do finansowania.

W swojej rezolucji z dnia 1 grudnia 2016 r. zatytułowanej „Fundusz Solidarności Unii Europejskiej: ocena”<sup>[2]</sup> 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”.

W swojej ostatniej rezolucji z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie przeglądu funkcjonowania Funduszu Solidarności Unii Europejskiej<sup>[3]</sup> Parlament zwrócił się do Komisji, w kontekście kolejnej reformy:

- aby kontynuowała prace nad uproszczeniem i przyspieszeniem procedury składania wniosków przez państwa członkowskie, tak aby zapewnić szybszą reakcję na klęski żywiołowe i stany zagrożenia;
- aby lepiej uwzględniała klęski na szczeblu regionalnym;
- aby oceniła konkretne skutki susz i odpowiednio zajęła się nimi w kontekście przyszłego rozporządzenia;
- aby skupiła się – w zakresie w jakim, będzie to tylko możliwe – na regionach najbardziej narażonych na poważne lub regionalne klęski żywiołowe lub poważne stany zagrożenia zdrowia publicznego, zwłaszcza na regionach najbardziej oddalonych, wyspach, regionach górskich i regionach o wysokiej aktywności sejsmicznej lub wulkanicznej, oraz na przyszłych kryzysach w dziedzinie zdrowia publicznego;
- aby wzmocniła i uprościła synergię między Funduszem Solidarności UE a europejskimi funduszami polityki spójności, a także z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności;
- aby w większym stopniu uwzględniała najnowsze zasady zapobiegania zagrożeniom przy określaniu projektów kwalifikujących się oraz aby uwzględniła w rozporządzeniu zasadę lepszego odbudowywania;
- aby nałożyła na państwa-beneficjentów obowiązek informowania obywateli o wsparciu finansowym UE.

Parlament uważa, że w przyszłości konieczna może być ponowna ocena budżetu Funduszu Solidarności UE, aby zapewnić, że budżet jest wystarczająco duży, by skutecznie radzić sobie z poważnymi i regionalnymi klęskami żywiołowymi oraz poważnymi stanami zagrożenia zdrowia publicznego.

Diána Haase  
09/2021

---

[2]Dz.U. C 224 z 27.6.2018, s. 140.  
[3]Teksty przyjęte, [P9\\_TA\(2021\)0220](#).

