KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.5.2020 r.
COM(2020) 441 final

2020/0111 (NLE)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Pandemia COVID-19 spowodowała rozległy i poważny kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego. Dotkliwie wpływa na życie obywateli i społeczeństw oraz na gospodarki na całym świecie. Skala kryzysu zdrowotnego i działań politycznych podjętych w celu jego opanowania jest bezprecedensowa. W związku z tym zakres jego skutków społeczno-gospodarczych jest wyjątkowo niepewny. Na obecnym etapie jest jednak pewne, że stawia on systemy finansowe i gospodarcze państw członkowskich przed bezprecedensowymi i pilnymi wyzwaniami. Zgodnie z wiosenną gospodarczą prognozą Komisji[1] przewiduje się, że w tym roku PKB UE skurczy się o około 7,5 %, a więc spadek będzie o wiele głębszy niż podczas światowego kryzysu finansowego w 2009 r.; zaś ponowny wzrost w 2021 r. wyniesie zaledwie 6 %. Jednocześnie przewiduje się, że stopa bezrobocia w UE wzrośnie w 2020 r. do 9 %, niosąc ze sobą ryzyko rosnącego ubóstwa i nierówności.

W odpowiedzi na tę sytuację państwa członkowskie podjęły wyjątkowe działania dyskrecjonalne – finansowe i ekonomiczne. Wraz ze skutkami tak zwanych „automatycznych stabilizatorów", tj. płatności przewidzianych w ramach systemów ubezpieczeń od utraty pracy i zabezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym spadku dochodów podatkowych, wspomniane środki mają znaczny wpływ na finanse publiczne państw członkowskich – łączny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w tym roku z poziomu 0,6 % PKB w 2019 r. do 8,5 % PKB zarówno w strefie euro, jak i w całej UE.

Wstrząs, jakiego doznała gospodarka UE, jest symetryczny w tym znaczeniu, że pandemia dotknęła wszystkie państwa członkowskie. Jednak skutki kryzysu różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, podobnie jak zdolność tych państw do zamortyzowania wstrząsu ekonomicznego i fiskalnego oraz możliwości odpowiedniej reakcji – są one uzależnione od struktury ekonomicznej poszczególnych państw i ich sytuacji przed kryzysem. W związku z tym istnieje ryzyko, że bieżący kryzys pogłębi dysproporcje w obrębie Unii, zagrażając wspólnej odporności gospodarczej i społecznej.

Aby zapobiec społecznym i gospodarczym konsekwencjom kryzysu, Unia szybko podjęła skoordynowane i zdecydowane wspólne działania w obrębie bieżących wieloletnich ram finansowych, które dobiegają końca w 2020 r. Reakcja ta jest uzupełnieniem wyjątkowych działań dyskrecjonalnych – finansowych i ekonomicznych – podjętych przez państwa członkowskie.

Jeżeli kryzys nie spotka się z proporcjonalną krótko- i średnioterminową reakcją polityczną na szczeblu Unii, może spowodować trwałe uszkodzenia ekonomicznej tkanki Unii.

Kompleksowy europejski plan na rzecz odbudowy gospodarki będzie wymagał ogromnych inwestycji publicznych i prywatnych na szczeblu europejskim, które zdecydowanie poprowadzą Unię w kierunku zrównoważonej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność, a jednocześnie zaowocują miejscami pracy wysokiej jakości oraz pomogą naprawić bezpośrednie szkody wywołane pandemią COVID-19 i wesprzeć ekologiczne i cyfrowe priorytety Unii. Aby zapewnić finansowanie, o którym mowa w akcie będącym przedmiotem wniosku, Komisja proponuje zmianę [DZW], która upoważniłaby Unię do

[1] Europejska prognoza gospodarcza, Institutional Paper 125. Maj 2020 r.

zaciągnięcia w wyjątkowym i tymczasowym trybie pożyczki na kwotę 750 mld EUR w cenach z 2018 r. oraz do podniesienia pułapu zasobów własnych celem objęcia nim zobowiązań i zobowiązań warunkowych z tytułu pożyczek dla państw członkowskich. Akt będący przedmiotem wniosku określa przeznaczenie funduszy na poszczególne programy Unii zgodnie ze strategią określoną w Planie Unii Europejskiej na rzecz odbudowy.

Kwota 500 mld EUR w cenach z 2018 r. zostanie przeznaczona na bezzwrotne wsparcie, wsparcie podlegające zwrotowi za pośrednictwem instrumentów finansowych lub na tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe i wydatki powiązane.

Kwota 250 mld EUR w cenach z 2018 r. zostanie przeznaczona na udzielenie pożyczek państwom członkowskim. Do momentu spłacenia tych pożyczek Unia będzie ponosić odpowiedzialność z tytułu zobowiązań warunkowych jako ich gwarant.

W art. 3 określono maksymalną kwotę, która może zostać sfinansowana w ramach instrumentu. Również w art. 3 wyraźnie sformułowano dopuszczalne przeznaczenie funduszy, z uwzględnieniem opisu programów, na które skierowane zostaną środki, a także charakter wsparcia (dotacje, pożyczki, gwarancje). W art. 2 i 4 rozporządzenia ściśle ograniczono dopuszczalny zakres oraz ramy czasowe wykorzystywania funduszy. Tym samym wykluczono wykorzystanie Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy do jakiegokolwiek innego celu niż walka z bezpośrednimi gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami obecnego kryzysu.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy jest źródłem finansowania środków oraz działań, które zostały przedstawione w Planie Unii Europejskiej na rzecz odbudowy. Zasoby zgromadzone za pośrednictwem instrumentu zostaną wykorzystane na potrzeby programów Unii w kolejnych wieloletnich ramach finansowych w następujących obszarach:

- zapewnienie wsparcia w formie dotacji i pożyczek na rzecz wdrażania planów poszczególnych państw członkowskich służących odbudowie i zwiększaniu odporności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności;
- zapewnienie nowego wsparcia inwestycyjnego w ramach istniejących i proponowanych gwarancji budżetowych (EFIS/InvestUE) z przeznaczeniem między innymi (1) dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, lecz utrzymujących rentowność – na wyjście z kryzysu, a w szczególności przyspieszenie dwojakiej transformacji ekologicznej i cyfrowej; (2) na ukierunkowane wsparcie projektów o europejskim znaczeniu strategicznym dla łańcuchów wartości na rynku wewnętrznym – celem wypracowania strategicznej autonomii UE w kluczowych sektorach i w zakresie kluczowych zdolności;
- wzmocnienie wsparcia dla regionów i sektorów dotkniętych kryzysem, realizowanego za pośrednictwem wzmocnionych działań w obszarze polityki spójności;
- zapewnienie wsparcia na badania i innowacje w odpowiedzi na pandemię COVID-19;
- zwiększenie poziomu gotowości na kryzys oraz poprawa strategicznej odporności unijnych systemów ochrony zdrowia;
- ograniczenie wpływu pandemii COVID-19 na sprawiedliwą transformację w kierunku zielonej gospodarki na poszczególnych terytoriach;
- przyjęcie środków wsparcia służących pokonywaniu wpływu pandemii COVID-19 na obszarach wiejskich;
- wspieranie państw partnerskich, zwłaszcza w regionie Bałkanów Zachodnich, w obszarach objętych polityką sąsiedztwa i w Afryce, w zwalczaniu pandemii i niwelowaniu jej skutków, a także we wzmacnianiu ich odporności.

Środki i działania będą prowadzone zgodnie z warunkami określonymi w aktach podstawowych ustanawiających instrumenty polityki. Z tego powodu Komisja przedstawia niezbędne wnioski ustawodawcze jednocześnie, dbając o to, aby te instrumenty polityki mogły zostać wyposażone w zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, wynikające z wdrożenia niniejszego rozporządzenia.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

W art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano możliwość zastosowania, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, środków stosownych do sytuacji gospodarczej. Obecna sytuacja jest bezprecedensowa. Charakteryzują ją poważne trudności spowodowane wyjątkowymi okolicznościami będącymi poza kontrolą państw członkowskich. W związku z powyższym odpowiednie jest przyjęcie na podstawie art. 122 TFUE wyjątkowych środków tymczasowych służących wsparciu odbudowy oraz odporności w całej Unii.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Cele, których osiągnięciu służy niniejszy akt, nie mogą być w dostatecznym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie indywidualnie ze względu na skalę środków, jakie należy podjąć. Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy pozwala Unii uzupełnić działania ekonomiczne i finansowe podejmowane przez państwa członkowskie, zwłaszcza te w formie „automatycznych stabilizatorów" oraz dyskrecjonalne działania ekonomiczne i finansowe, dzięki szybkiemu i ukierunkowanemu znaczącemu wzrostowi wydatkowania dyskrecjonalnego.

Takie uruchomienie finansowania uzupełniającego pozwala uniknąć negatywnych konsekwencji dla rynku wewnętrznego wynikających z dysproporcji w możliwościach mobilizowania finansowania przez państwa członkowskie, i udostępnia, w duchu solidarności, finansowanie również w tych państwach członkowskich, w których przestrzeń fiskalna pozwalająca na wydatkowanie uznaniowe jest ograniczona. Ponadto gwarantuje ono, iż wydatkowanie jest realizowane na podstawie spójnej strategii gospodarczej, którą koordynują między sobą państwa członkowskie.

Jedynie takie zgodne działanie, umotywowane duchem solidarności między państwami członkowskimi w czasach kryzysu, może zagwarantować uruchomienie zasobów w odpowiedniej wysokości, które zaowocują skutecznymi interwencjami Unii w najbardziej dotkniętych obszarach lub sektorach.

• Proporcjonalność

Finansowanie z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w wymaganej wysokości jest uwarunkowane bezprecedensowymi okolicznościami, w jakich znalazła się Unia. Instrument na rzecz Odbudowy jest wyraźnie ograniczony pod względem czasu trwania i wykorzystania. Dzięki temu jego wykorzystanie jest ściśle ograniczone do walki ze skutkami obecnego kryzysu w wymiarze proporcjonalnym do jego skutków kryzysu. Zakłada się ukierunkowanie finansowania na potrzebę zapewnienia bezpośredniego i mocnego wsparcia służącego odbudowie gospodarki.

• Wybór instrumentu

Komisja uważa za odpowiednie podjąć działanie w drodze rozporządzenia ze względu na jego bezpośrednie i natychmiastowe zastosowanie oraz ogólny zakres obowiązywania.

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Ze względu na pilny charakter prac nad przygotowaniem wniosku w celu jego szybkiego przyjęcia przez Radę nie można było przeprowadzić konsultacji z zainteresowanymi stronami.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie dotyczy.

- **Ocena skutków**

Ze względu na pilny charakter wniosku nie przeprowadzono oceny skutków.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Nie dotyczy.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Rozporządzenie, którego dotyczy wniosek, przewiduje wsparcie finansowe z zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel pochodzące z zaciągniętych przez Unię pożyczek, do czego upoważnia art. 3b [DZW], z przeznaczeniem na bezzwrotne wsparcie, wsparcie podlegające zwrotowi za pośrednictwem instrumentów finansowych oraz na tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe i wydatki powiązane. Wiąże się to z potrzebą przewidzenia środków na zobowiązania i środków na płatności celem pokrycia kwot wymagalnych z tytułu pożyczek (płatności kuponowe i wykup w terminie zapadalności). Do 2028 r. nie planuje się spłat z budżetu UE. Niezbędne środki budżetowe na pokrycie potencjalnych płatności kuponowych w latach 2021–2027 są spójne z wnioskiem Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych, w szczególności z działem 2 „Spójność i wartości” (z wyłączeniem poddziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”). Przyszłe wieloletnie ramy finansowe będą musiały zapewnić niezbędne środki na pokrycie płatności kuponowych oraz wykupu w terminie zapadalności.

Pożyczki będą spłacane przez państwa członkowskie będące beneficjentami, zaś Unia będzie jedynie ponosić odpowiedzialność z tytułu zobowiązań warunkowych zgodnie z odnośnym pułapem zasobów własnych.

Planowanie orientacyjne przewidywanych dochodów oraz powiązanych wydatków znajduje się w ocenie skutków finansowych regulacji.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

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

Wymagana jest maksymalna przejrzystość i odpowiednie monitorowanie wykorzystania zasobów finansowych UE. Państwa członkowskie i Komisja będą objęte obowiązkiem sprawozdawczym.

2020/0111 (NLE)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 122,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W celu powstrzymania rozprzestrzeniania się choroby wywoływanej koronawirusem („COVID-19”), która w dniu 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia za pandemię, państwa członkowskie podjęły szereg bezprecedensowych działań.

(2) Działania te, stanowiące reakcję na wyjątkową sytuację wykraczającą poza możliwości kontroli państw członkowskich, spowodowały znaczące zaburzenia działalności gospodarczej, co z kolei znalazło odzwierciedlenie w gwałtownym spadku produktu krajowego brutto oraz znaczących konsekwencjach w kontekście zatrudnienia, warunków socjalnych, ubóstwa i nierówności. Podjęte działania spowodowały w szczególności przerwy w łańcuchach dostaw i w produkcji, a także poskutkowały nieobecnością pracowników w miejscu zatrudnienia. Ponadto niemożliwe lub bardzo trudne stało się świadczenie określonych usług. Jednocześnie spadł popyt konsumpcyjny. Wiele przedsiębiorstw doświadczyło niedoborów płynności, zagrożona stała się ich wypłacalność; rynki finansowe są natomiast bardzo chwiejne. Sytuacja szczególnie mocno dotknęła kluczowe sektory takie jak sektor turystyki i podróży. W szerszym ujęciu działania te spowodowały lub spowodują poważne pogorszenie sytuacji finansowej wielu przedsiębiorstw w Unii.

(3) Kryzys szybko rozprzestrzenia się na terytorium Unii i państw trzecich. Na 2020 r. przewiduje się gwałtowny spadek wskaźnika wzrostu gospodarczego w Unii. Ryzyka związane z odbudową są rozłożone bardzo nierówno pomiędzy poszczególnych państwami, co zwiększa dysproporcje między krajowymi gospodarkami. Zagrożeniem dla jednolitego rynku oraz spójności społecznej i terytorialnej są zróżnicowana zdolność fiskalna poszczególnych państw członkowskich do zapewnienia wsparcia finansowego tam, gdzie jest ono najbardziej potrzebne na odbudowę, a także rozbieżności w krajowych środkach.

(4) Niezbędny jest kompleksowy zestaw działań na rzecz odbudowy gospodarki, wymagający inwestycji publicznych i prywatnych o znacznej wartości, które zdecydowanie poprowadzą Unię w kierunku zrównoważonej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność, a jednocześnie zaowocują miejscami pracy wysokiej jakości, przyczynią się do włączenia społecznego oraz pomogą naprawić bezpośrednie szkody wywołane pandemią COVID-19, wspierając jednocześnie ekologiczne i cyfrowe priorytety Unii.

(5) Ta wyjątkowa sytuacja, pozostająca poza kontrolą państw członkowskich, wymaga spójnego i jednolitego podejścia na szczeblu Unii. Aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji gospodarczej, zatrudnienia i spójności społecznej oraz doprowadzić do zrównoważonej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność, należy przyjąć wyjątkowy i skoordynowany program wsparcia gospodarczego i społecznego, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, szczególnie dla państw najbardziej dotkniętych kryzysem.

(6) Instrument stanowi wyjątkową odpowiedź na te przejściowe, aczkolwiek skrajne okoliczności, dlatego wsparcie udzielane w ramach instrumentu powinno być udostępniane jedynie w celu zareagowania na konsekwencje pandemii COVID-19 lub zaspokojenia bezpośrednich potrzeb finansowych w celu uniknięcia nawrotu pandemii COVID-19.

(7) Instrument powinien w szczególności skoncentrować się na środkach prowadzących do odbudowy rynków pracy, systemów ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej, środkach służących ponownemu ożywieniu potencjału zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, celem wzmocnienia spójności między państwami członkowskimi i wsparcia procesu ich transformacji ku zielonej i cyfrowej gospodarce, wsparcia przedsiębiorstw, których dotknęły skutki pandemii COVID-19 – przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw i przedsiębiorstw rentownych z ekonomicznego punktu widzenia, mierzących się z ograniczeniami wypłacalności, na środkach służących wzmocnieniu strategicznej autonomii Unii w zakresie decydujących łańcuchów dostaw, wsparciu badań i innowacji w odpowiedzi na pandemię COVID-19, tworzeniu potencjału na szczeblu Unii celem wzmocnienia przyszłej gotowości na sytuacje kryzysowe, działaniu na rzecz utrzymania podejmowanych przez poszczególne terytoria starań prowadzących do sprawiedliwej transformacji oraz wspieraniu obszarów wiejskich w pokonywaniu skutków pandemii COVID-19. Dla gospodarki Unii duże znaczenie mają stosunki handlowe i gospodarcze z państwami sąsiadującymi i państwami rozwijającymi się, zwłaszcza w regionie Bałkanów Zachodnich i w Afryce oraz z państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Z wyżej wymienionych przyczyn oraz w myśl globalnej roli i odpowiedzialności Unii zasoby finansowe powinny być również wykorzystane na wsparcie i pomoc humanitarną dla tych państw w przeciwdziałaniu skutkom pandemii COVID-19 i działaniach na rzecz odbudowy, co powinno służyć przywróceniu i wzmocnieniu ich stosunków handlowych i gospodarczych z Unią.

(8) Mając na względzie zagwarantowanie w całej Unii zrównoważonej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność oraz ułatwienie wdrażania wsparcia ekonomicznego, należy wykorzystać ustalone mechanizmy wydatkowania za pośrednictwem programów unijnych realizowanych w zakresie obowiązujących wieloletnich ram finansowych. Wsparcie realizowane z pomocą tych programów przyjmuje formę bezzwrotnego wsparcia, pożyczek oraz tworzenia rezerw na gwarancje budżetowe. Przeznaczenie zasobów finansowych powinno odzwierciedlać zakres, w jakim programy te są w stanie przyczynić się do realizacji celów instrumentu.

(9) Uwzględniając charakter środków podlegających finansowaniu, część kwot udostępnianych w ramach instrumentu należy przeznaczyć na udostępnienie pożyczek państwom członkowskim; druga część zasobów powinna stanowić zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel w rozumieniu art. 21 ust. 5 rozporządzenia

(UE, Euratom) 2018/1046 Parlamentu Europejskiego i Rady[2] oraz powinna być przez Unię wykorzystana na bezzwrotne wsparcie, instrumenty finansowe lub tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe i wydatki powiązane. Art. 12 ust. 4 lit. c) oraz art. 14 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 mają zastosowanie do środków na zobowiązania i środków na płatności udostępnianych w odniesieniu do zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel w ramach niniejszego rozporządzenia, jednak ze względu na terminy ustalone dla różnych rodzajów wsparcia, środki na zobowiązania wynikające z takich zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel nie powinny być automatycznie przenoszone poza określone terminy końcowe, z wyjątkiem środków na zobowiązania niezbędnych do celów pomocy technicznej i administracyjnej służącej wdrożeniu środków na podstawie niniejszego rozporządzenia.

(10) Środki na zobowiązania przeznaczone na bezzwrotne wsparcie należy udostępniać automatycznie do określonej dozwolonej kwoty. Należy skutecznie zarządzać płynnością, tak aby środki były pozyskiwane jedynie wtedy, gdy występuje konieczność dotrzymania zobowiązań prawnych za pośrednictwem odpowiednich środków na płatności.

(11) Biorąc pod uwagę znaczenie wykorzystania kwot w pierwszych latach funkcjonowania instrumentu, stosowne jest dokonanie przeglądu postępów wdrażania. W tym celu Komisja powinna przygotować sprawozdanie do dnia 31 marca 2023 r.

(12) Art. 135 ust. 2 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej[3] stanowi, że zmiany w decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom[4] przyjęte w dniu wejścia w życie tej Umowy lub po tej dacie nie mają zastosowania do Zjednoczonego Królestwa, o ile zmiany te mają wpływ na zobowiązania finansowe Zjednoczonego Królestwa. Wsparcie w ramach niniejszego rozporządzenia oraz powiązane z nim zwiększenie pułapu zasobów własnych Unii miałoby wpływ na zobowiązania finansowe Zjednoczonego Królestwa. W art. 143 ust. 1 Umowy o wystąpieniu ogranicza się odpowiedzialność Zjednoczonego Królestwa z tytułu udziału w warunkowych zobowiązaniach Unii do warunkowych zobowiązań wynikających z operacji finansowych, w sprawie których Unia podjęła decyzję przed datą wejścia w życie Umowy o wystąpieniu. Wszelkie warunkowe zobowiązania Unii na podstawie niniejszego rozporządzenia następują po dacie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Niniejsze rozporządzenie nie powinno mieć zatem zastosowania do Zjednoczonego Królestwa ani na jego terytorium.

---

[2] Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1)

[3] Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7.

[4] Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105).

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1
Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy

Niniejszym ustanawia się Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy („instrument”) w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19.

Artykuł 2
Zakres instrumentu

1) Instrument służy wsparciu podejmowanych w Unii działań w zakresie odbudowy po pandemii COVID-19, a w szczególności finansowaniu następujących działań podejmowanych w obliczu niekorzystnych skutków gospodarczych tej pandemii:

   a) środki służące przywróceniu zatrudnienia i tworzeniu nowych miejsc pracy oraz odnowieniu systemów opieki zdrowotnej;

   b) reformy i inwestycje służące ponownemu ożywieniu potencjału wzrostu gospodarczego, wzmocnieniu spójności między państwami członkowskimi i zwiększeniu ich odporności;

   c) środki wsparcia przedsiębiorstw, których dotknęły skutki gospodarcze pandemii, zwłaszcza środki przynoszące korzyści małym i średnim przedsiębiorstwom, w tym bezpośrednie inwestycje finansowe na rzecz takich przedsiębiorstw;

   d) środki wsparcia dla przedsiębiorstw rentownych z ekonomicznego punktu widzenia, których wypłacalność jest ograniczona ze względu na skutki pandemii COVID-19, w tym bezpośrednie inwestycje finansowe na rzecz takich przedsiębiorstw;

   e) środki służące wzmocnieniu strategicznej autonomii Unii w zakresie kluczowych łańcuchów dostaw, w tym bezpośrednie inwestycje finansowe na rzecz przedsiębiorstw;

   f) środki wsparcia w obszarze badań i innowacji w odpowiedzi na pandemię COVID-19;

   g) środki wsparcia celem zwiększenia gotowości Unii na kryzys oraz umożliwienia – w przypadku poważnego stanu zagrożenia – szybkiej i skutecznej odpowiedzi na szczeblu Unii; obejmuje to zwiększenie strategicznej odporności systemów opieki zdrowotnej w Unii, pozwalającej na szybką i skuteczną odpowiedź na szczeblu Unii w przypadku kolejnego transgranicznego kryzysu zdrowotnego; środki obejmujące gromadzenie zapasów niezbędnych produktów oraz sprzętu medycznego, a także pozyskiwanie niezbędnych rozwiązań infrastrukturalnych na potrzeby utrzymania odpowiedniego poziomu zaopatrzenia w środki medyczne i leki niezbędne w sytuacji kryzysu;

   h) środki wsparcia których celem jest zapewnienie, aby pandemia COVID-19 nie zagroziła sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu;

   i) środki wsparcia służące niwelowaniu wpływu pandemii COVID-19 na obszarach rolnych i wiejskich.

Instrument służy ponadto wsparciu krajów partnerskich w sytuacji kryzysu, aby mogły one odbudować i pogłębić stosunki handlowe i gospodarcze z Unią, a także zwiększyć swoją odporność.

2) Działania, o których mowa w ust. 1, realizuje się w ramach konkretnych programów Unii oraz zgodnie z odpowiednimi aktami ustanawiającymi zasady funkcjonowania tych programów. Działania te obejmują pomoc techniczną i administracyjną potrzebną do ich wdrożenia.

Artykuł 3
Finansowanie Instrumentu oraz przeznaczenie funduszy

1) Instrument jest finansowany do wysokości 750 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na podstawie uprawnienia zapisanego w art. 3b [DZW].

2) Kwoty wymienione w ust. 1 są przeznaczane w sposób następujący:

a) wsparcie do kwoty 433 200 000 000 EUR w cenach z 2018 r. w formie bezzwrotnego wsparcia oraz wsparcia podlegającego zwrotowi za pośrednictwem instrumentów finansowych, przydzielone w sposób następujący:

i) do kwoty 50 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy strukturalne i programy spójności w obrębie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, podlegających wzmocnieniu do 2022 r., w tym wsparcie na instrumenty finansowe;

(ii) do kwoty 310 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na program finansujący odbudowę i zwiększanie odporności gospodarczej i społecznej, za pośrednictwem wsparcia reform i inwestycji;

(iii) do kwoty 7 700 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na program dotyczący zdrowia;

(iv) do kwoty 2 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy związane z ochroną ludności;

(v) do kwoty 13 500 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy związane z badaniami i innowacjami, w tym wsparcie na instrumenty finansowe;

(vi) do kwoty 30 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy wspierające terytoria w ich przejściu na gospodarki neutralne dla klimatu;

(vii) do kwoty 15 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na rozwój obszarów wiejskich;

(viii) do kwoty 5 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na niesienie pomocy humanitarnej poza Unią.

b) pożyczki dla państw członkowskich w wysokości do 250 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na program finansujący odbudowę i zwiększanie odporności gospodarczej i społecznej, za pośrednictwem wsparcia reform i inwestycji;

c) do kwoty 66 800 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na tworzenie rezerw na gwarancje oraz wydatki powiązane z przeznaczeniem na następujące programy:

i) do kwoty 30 300 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy ukierunkowane na wspieranie operacji inwestycyjnych w obszarze unijnych polityk wewnętrznych;

(ii) do kwoty 26 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy ukierunkowane na wzmacnianie wypłacalności unijnych przedsiębiorstw rentownych z ekonomicznego punktu widzenia;

(iii) do kwoty 10 500 000 000 EUR w cenach z 2018 r. na programy ukierunkowane na wzmacnianie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poza Unią.

Artykuł 4
Zasady wykonania budżetu

1) Na potrzeby art. 21 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046, kwota 433 200 000 000 EUR w cenach z 2018 r. pochodząca ze środków, o których mowa w art. 3 ust. 1, stanowi zewnętrzne dochody przeznaczone na unijne programy wymienione w art. 3 ust. 2 lit. a) niniejszego rozporządzenia, zaś kwota 66 800 000 000 EUR w cenach z 2018 r. pochodząca z tych środków stanowi zewnętrzne dochody przeznaczone na unijne programy wymienione w art. 3 ust. 2 lit. c) niniejszego rozporządzenia.

2) Kwota 250 000 000 000 EUR w cenach z 2018 r. pochodząca ze środków, o których mowa w art. 3 ust. 1, jest przeznaczona na pożyczki dla państw członkowskich w ramach programów Unii wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. b) niniejszego rozporządzenia.

3) Środki na zobowiązania pokrywające wsparcie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. a) i c), są udostępniane automatycznie do kwot wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) i c) od dnia wejścia w życie [DZW] zawierającego uprawnienie wymienione w art. 3 ust. 1.

4) Komisja lub jej agencje wykonawcze podejmują zobowiązania prawne stanowiące podstawę wydatków na wsparcie w myśl art. 3 ust. 2 lit. a) oraz w stosownych przypadkach w myśl. art. 3 ust. 2 lit. c) ppkt (i) do dnia 31 grudnia 2024 r. Zobowiązania prawne w wysokości co najmniej 60 procent kwoty, o której mowa w art. 3 ust. 2 lit. a), podejmuje się do dnia 31 grudnia 2022 r.

5) Decyzje o przyznawaniu pożyczek, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. b), podejmuje się do dnia 31 grudnia 2024 r.

6) Unijnych gwarancji budżetowych do kwoty, która – zgodnie z odpowiednim wskaźnikiem zasilenia rezerw określonym w odpowiednich aktach podstawowych – odpowiada tworzeniu rezerw na gwarancje budżetowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. c), udziela się, w zależności od profilu ryzyka wspieranych operacji finansowania i operacji inwestycyjnych, jedynie na potrzeby wsparcia tych operacji, które zostały zatwierdzone do dnia 31 grudnia 2024 r. przez partnerów. Odpowiednie umowy w sprawie gwarancji przewidują przepisy zapewniające zatwierdzenie przez partnerów operacji finansowych odpowiadających co najmniej 60 procentom kwoty tych gwarancji budżetowych do dnia 31 grudnia 2022 r. W przypadku gdy dla bezzwrotnego wsparcia powiązanego z operacjami finansowymi i inwestycyjnymi

w myśl art. 3 ust. 2 lit. c) ppkt (i) wykorzystywane jest tworzenie rezerw, Komisja podejmuje powiązane zobowiązania prawne do dnia 31 grudnia 2024 r.

7) Decyzje o przyznawaniu pożyczek na pomoc makrofinansową, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. c) ppkt (iii), są przyjmowane do dnia 31 grudnia 2024 r.

8) Do działań wymienionych w art. 2 ust. 2 zdanie drugie nie stosuje się ust. 4–7.

9) Koszty związane z pomocą techniczną i administracyjną konieczną do wdrożenia instrumentu, taką jak działania przygotowawcze, monitorowanie, kontrola, audyt oraz ocena, w tym z instytucjonalnymi systemami informatycznymi w związku z niniejszym rozporządzeniem, są pokrywane z budżetu Unii.

Artykuł 5
Sprawozdawczość

Do dnia 31 marca 2023 r. Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie z postępów osiągniętych we wdrażaniu instrumentu oraz wykorzystaniu funduszy przydzielonych zgodnie z art. 3 ust. 2.

Artykuł 6
Wejście w życie i rozpoczęcie stosowania

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

Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa ani na jego terytorium. Zawarte w niniejszym rozporządzeniu odniesienia do państw członkowskich rozumie się jako nieobejmujące Zjednoczonego Królestwa.

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

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa

1.3. Charakter wniosku/inicjatywy

1.4. Cel(e)

1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.6. Okres trwania działania i jego wpływ finansowy

1.7. Planowane tryby zarządzania

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

2.2. System zarządzania i kontroli

2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

3.2.2. Szacunkowy wpływ na środki operacyjne

3.2.3. Szacunkowy wpływ na środki administracyjne

3.2.4. Zgodność z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi

3.2.5. Udział osób trzecich w finansowaniu

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie pandemii COVID-19

1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa[5]

Sprawy gospodarcze i finansowe (Tytuł 01 budżetu ogólnego Unii Europejskiej, sekcja 3 Komisja)

1.3. Charakter wniosku/inicjatywy

X Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego**[6]

☐ Wniosek/inicjatywa wiąże się z **przedłużeniem bieżącego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **działania, które zostało przekształcone pod kątem nowego działania**

1.4. Cel(e)

1.4.1. Wieloletnie cele strategiczne Komisji wskazane we wniosku/inicjatywie

Pandemia COVID-19 spowodowała rozległy i poważny kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego. Dotkliwie wpływa na życie obywateli i społeczeństw oraz na gospodarki na całym świecie. Skala kryzysu zdrowotnego i działań politycznych podjętych w celu jego opanowania jest bezprecedensowa. W związku z tym zakres jego skutków społeczno-gospodarczych jest wyjątkowo niepewny. Na obecnym etapie jest jednak pewne, że stawia on systemy finansowe i gospodarcze państw członkowskich przed bezprecedensowymi i pilnymi wyzwaniami. Zgodnie z wiosenną gospodarczą prognozą Komisji[7] przewiduje się, że w tym roku PKB UE skurczy się o około 7,5 %, a więc spadek będzie o wiele głębszy niż podczas światowego kryzysu finansowego w 2009 r.; zaś ponowny wzrost w 2021 r. wyniesie zaledwie 6 %. Jednocześnie przewiduje się, że stopa bezrobocia w UE wzrośnie w 2020 r. do 9 %, niosąc ze sobą ryzyko rosnącego ubóstwa i nierówności.

W odpowiedzi na tę sytuację państwa członkowskie podjęły wyjątkowe działania dyskrecjonalne – finansowe i ekonomiczne. Wraz ze skutkami tak zwanych „automatycznych stabilizatorów", tj. płatności przewidzianych w ramach systemów ubezpieczeń od utraty pracy i zabezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym spadku dochodów podatkowych, wspomniane środki mają znaczny wpływ na finanse publiczne państw członkowskich – łączny deficyt sektora instytucji rządowych

[5] Zostaną ustalone w ramach procedur budżetowych 2020 r. i 2021 r. ABM: zarządzanie kosztami działań; ABB: budżetowanie zadaniowe;

[6] O którym mowa w art. 54 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

[7] Europejska prognoza gospodarcza, Institutional Paper 125. Maj 2020 r.

i samorządowych wzrośnie w tym roku z poziomu 0,6 % PKB w 2019 r. do 8,5 % PKB zarówno w strefie euro, jak i w całej UE.

Jeżeli kryzys nie spotka się z proporcjonalną krótko- i średnioterminową reakcją polityczną na szczeblu Unii, może spowodować trwałe uszkodzenia ekonomicznej tkanki Unii.

Kompleksowy europejski plan na rzecz odbudowy gospodarki będzie wymagał ogromnych inwestycji publicznych i prywatnych na szczeblu europejskim, które zdecydowanie poprowadzą Unię w kierunku zrównoważonej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność, a jednocześnie zaowocują miejscami pracy wysokiej jakości oraz pomogą naprawić bezpośrednie szkody wywołane pandemią COVID-19 i wesprzeć ekologiczne i cyfrowe priorytety Unii. Głównym narzędziem będzie długoterminowy, wzmocniony budżet UE.

1.4.2. Cel(e) szczegółowy(e) oraz działania ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa

W akcie, którego dotyczy wniosek, określono przydział zasobów pochodzących z zaciągniętych przez Unię pożyczek – zgodnie z upoważnieniem zawartym w decyzji w sprawie zasobów własnych, na programy strategiczne realizowane w myśl strategii określonej w Planie Unii Europejskiej na rzecz odbudowy.

Kwota 500 mld EUR w cenach z 2018 r. zostanie przeznaczona na bezzwrotne wsparcie, wsparcie podlegające zwrotowi za pośrednictwem instrumentów finansowych lub na tworzenie rezerw na gwarancje budżetowe i wydatki powiązane.

Kwota 250 mld EUR w cenach z 2018 r. zostanie przeznaczona na udzielenie pożyczek państwom członkowskim. Do momentu spłacenia tych pożyczek Unia będzie ponosić odpowiedzialność z tytułu zobowiązań warunkowych jako ich gwarant.

Należy wskazać, jakie efekty przyniesie wniosek/inicjatywa beneficjentom/grupie docelowej.

W akcie, którego dotyczy wniosek, przypisuje się zasoby finansowe na środki i działania podejmowane w obliczu niekorzystnych skutków gospodarczych pandemii COVID-19 oraz celem wsparcia odbudowy gospodarczej w obszarach, wśród których szczególne znaczenie mają:

- zapewnienie wsparcia w formie dotacji i pożyczek na rzecz wdrażania planów poszczególnych państw członkowskich służących odbudowie i zwiększaniu odporności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności;
- zapewnienie nowego wsparcia inwestycyjnego w ramach istniejących i proponowanych gwarancji budżetowych (EFIS/InvestUE) z przeznaczeniem między innymi (1) dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, lecz utrzymujących rentowność – na wyjście z kryzysu, a w szczególności przyspieszenie dwojakiej transformacji ekologicznej i cyfrowej; (2) na ukierunkowane wsparcie projektów o europejskim znaczeniu strategicznym dla łańcuchów wartości na rynku wewnętrznym – celem wypracowania strategicznej autonomii UE w kluczowych sektorach i w zakresie kluczowych zdolności;

- wzmocnienie wsparcia dla regionów i sektorów dotkniętych kryzysem, realizowanego za pośrednictwem wzmocnionych działań w obszarze polityki spójności;
- zapewnienie wsparcia na badania i innowacje w odpowiedzi na pandemię COVID-19;
- zwiększenie poziomu gotowości na kryzys oraz poprawa strategicznej odporności unijnych systemów ochrony zdrowia;
- ograniczenie wpływu pandemii COVID-19 na sprawiedliwą transformację w kierunku zielonej gospodarki na poszczególnych terytoriach;
- przyjęcie środków wsparcia służących pokonywaniu wpływu pandemii COVID-19 na obszarach wiejskich;
- wspieranie państw partnerskich, zwłaszcza w regionie Bałkanów Zachodnich, w obszarach objętych polityką sąsiedztwa i w Afryce, w zwalczaniu pandemii i niwelowaniu jej skutków, a także we wzmacnianiu ich odporności.

1.4.3. Wskaźniki wyników i wpływu

Należy określić wskaźniki, które umożliwią monitorowanie realizacji wniosku/inicjatywy.

Tempo, w jakim udostępniane są fundusze na instrumenty finansowe korzystające z tego wsparcia. Należy zauważyć, że instrument na rzecz odbudowy jest inicjatywą o charakterze tymczasowym i przewidziano limity czasowe na zaciąganie zobowiązań.

Oszczędności przypadające na poszczególne państwa członkowskie za pośrednictwem pożyczek wzajemnych UE w porównaniu z samofinansowaniem na rynkach międzynarodowych.

1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.5.1. Potrzeby, które należy zaspokoić w perspektywie krótko- lub długoterminowej

Celem niniejszego wniosku w sprawie rozporządzenia Rady jest uzupełnienie istniejących instrumentów Unii oraz bazy prawnej poprzez ustanowienie mechanizmu przydzielania wsparcia w różnych obszarach polityki.

Przepisy operacyjne regulujące wdrażanie wspomnianego wsparcia są zawarte w aktach ustawodawczych definiujących instrumenty polityki UE korzystające z tego wsparcia, których celem jest przyczynienie się w sposób bezpośredni i zdecydowany do odbudowy gospodarczej i zwiększania odporności.

1.5.2. Wartość dodana z tytułu zaangażowania UE

Instrument UE na rzecz Odbudowy, którego dotyczy wniosek, bazuje na art. 122 TFUE. W artykule tym przewidziano możliwość zastosowania, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, środków stosownych do sytuacji gospodarczej.

Państwa członkowskie stoją obecnie w obliczu poważnych zaburzeń gospodarczych wywołanych pandemią COVID-19, które mają silne, negatywne skutki społeczno-ekonomiczne.

Na podstawie wniosku przydziela się wsparcie finansowe – udostępnione dzięki tymczasowemu i wyjątkowemu uprawnieniu zapisanemu w decyzji w sprawie zasobów własnych – na powiązane z kryzysem działania strategiczne w dotkniętych państwach członkowskich, w duchu europejskiej solidarności. Mając na względzie zasięg kryzysu oraz wymiar jego skutków finansowych i gospodarczych, zgodne działania na szczeblu UE są bardziej odpowiednie do zapewnienia, aby uruchomione

zostały dostateczne zasoby na podejmowanie skutecznych działań oraz ograniczenie bezpośrednich społecznych i gospodarczych skutków spowodowanych kryzysem związanym z COVID-19.

U źródeł wdrażania Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy leży zasada pomocniczości. Ze względu na globalny wymiar pandemii COVID-19 oraz zakres jej gospodarczych i finansowych skutków Unia jest w rzeczywistości w pozycji lepszej niż pojedyncze państwa członkowskie, umożliwiającej jej podjęcie walki z kryzysem za pośrednictwem ukierunkowanych strategii UE. Ich realizację umożliwiają duże zasoby, udostępnione dzięki wyjątkowemu uprawnieniu do zaciągnięcia pożyczek w uzupełnieniu budżetu Unii, zawarte w decyzji w sprawie zasobów własnych.

Przydzielenie dodatkowych dochodów przeznaczonych na określony cel za pośrednictwem aktu, którego dotyczy wniosek, zagwarantuje, by wdrażaniu planowanych działań stanowiących odpowiedź Unii nie zagroził fakt, iż poszczególne państwa członkowskie mają różne możliwości samodzielnego mobilizowania funduszy.

Jedynie zgodne działanie, umotywowane duchem solidarności między państwami członkowskimi w czasach kryzysu, może zagwarantować skuteczną dystrybucję odpowiednich środków finansowych, które zaowocują skutecznymi interwencjami Unii w najbardziej dotkniętych obszarach lub sektorach.

1.5.3. Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań

Dziesięć lat temu Unia stanęła w obliczu poważnego kryzysu finansowego. Podstawa prawna w formie art. 122 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) umożliwiła wówczas Unii udzielenie wsparcia finansowego państwom członkowskim, które zmagały się z trudnościami wywołanymi wyjątkowym zdarzeniem wykraczającym poza możliwości ich kontroli. Na podstawie art. 122 ust. 2 Unia przyjęła rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej. W ramach tego instrumentu udzielono unijnej pomocy finansowej Portugalii, Irlandii oraz – w formie finansowania pomostowego – Grecji. Pomoc miała formę pożyczek wzajemnych.

Podstawa prawna zawarta w art. 122 TFUE była również umocowaniem niedawnego wniosku Komisji w sprawie mechanizmu SURE, którego celem jest wsparcie tymczasowych systemów ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Wspomniana podstawa prawna jest uznawana za odpowiednią w sytuacji wyjątkowych okoliczności pozostających poza możliwościami kontroli państw członkowskich, które wymagają wspólnej odpowiedzi Unii w duchu solidarności. Może być zatem zastosowana w obecnym szczególnym kryzysie, jakim jest pandemia COVID-19.

1.5.4. Spójność z innymi właściwymi instrumentami oraz możliwa synergia

W ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy, którego dotyczy wniosek, przydziela się dodatkowe środki finansowe niezbędne do realizacji Planu Unii Europejskiej na rzecz odbudowy na instrumenty polityki, które posłużą zaradzeniu głębokim społecznym i gospodarczym skutkom kryzysu. Sam Plan UE na rzecz odbudowy rozszerza i zdecydowanie pogłębia unijną odpowiedź strategiczną na kryzys. Wcześniejsze inicjatywy stanowiące reakcję na kryzys obejmują europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) w następstwie pandemii COVID-19 (instrument SURE), inicjatywę inwestycyjną w odpowiedzi na

koronawirusa, proponowane rozszerzenie zakresu Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, ponowne uruchomienie instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych oraz inne instrumenty służące wsparciu zatrudnienia, takie jak Europejski Fundusz Społeczny i InvestUE.

Instrument UE na rzecz Odbudowy to zasadniczy element bardziej zdecydowanej i sięgającej o wiele dalej odpowiedzi politycznej, która posłuży zniwelowaniu skutków kryzysu oraz wsparciu procesu odbudowy i naprawy gospodarczej. Instrument UE na rzecz Odbudowy przeznacza wsparcie na instrumenty spójności, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz na zwiększenie gwarancji budżetowych UE celem wsparcia przedsiębiorstw i inwestycji.

Instrument UE na rzecz Odbudowy będzie miał ten sam poziom przejrzystości, rozliczalności i kontroli audytowej, jaki ma zastosowanie w przypadku tradycyjnego budżetu.

Środki finansowe w bardzo dużej wysokości, podlegające rozdzieleniu w ramach Instrumentu UE na rzecz Odbudowy wymagają zdecydowanego umocnienia wewnętrznego potencjału Komisji w zakresie zarządzania i administrowania tymi zasobami. Konieczne będzie zdecydowane wzmocnienie szeregu krytycznych procesów w tym zakresie, a zwłaszcza: rachunkowości i sprawozdawczości w zakresie rozdzielenia i wykorzystania środków przydzielonych w obszarze poszczególnych polityk; zarządzania i uzgadniania wszelkich płatności i transferów do/z państw członkowskich oraz obszarów polityk korzystających z tego wsparcia; zarządzania pożyczkami i gwarantowania, aby wszystkie środki były dostępne w momencie zapotrzebowania, na możliwie najkorzystniejszych warunkach; niezbędnego wsparcia informatycznego. Do osiągnięcia celów Planu UE na rzecz Odbudowy niezbędne będzie stworzenie tego potencjału w określonych ramach czasowych, umożliwiające wdrożenie Planu UE na rzecz Odbudowy.

1.6. Okres trwania działania i jego wpływ finansowy

X Wniosek/inicjatywa o **ograniczonym czasie trwania**

– X Wpływ finansowy począwszy od wejścia rozporządzenia w życie do momentu zamknięcia okresu spłacania pożyczek, obejmujący szereg wieloletnich ram finansowych; nie przewiduje się terminów zapadalności przed 2028 r.

☐ Wniosek/inicjatywa o **nieograniczonym okresie trwania**

– Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od RRRR r. do RRRR r.,

– po którym następuje faza operacyjna.

1.7. Planowane tryby zarządzania[8]

X Bezpośrednie zarządzanie przez Komisję

– X w ramach jej służb, w tym za pośrednictwem jej pracowników w delegaturach Unii;

– ☐ przez agencje wykonawcze;

X **Zarządzanie dzielone** z państwami członkowskimi

X **Zarządzanie pośrednie** poprzez przekazanie zadań związanych z wykonaniem budżetu:

– ☐ państwom trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;

– ☐ organizacjom międzynarodowym i ich agencjom (należy wyszczególnić);

– X EBI oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;

– ☐ organom, o których mowa w art. 208 i 209 rozporządzenia (UE, Euratom) 1046/2018;

– ☐ organom prawa publicznego;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu, które świadczą usługi użyteczności publicznej, o ile zapewniają one odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego oraz które zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym podstawowym akcie prawnym.

– *W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.*

[8] Wyjaśnienia dotyczące trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia (UE, Euratom) 1046/2018 znajdują się na następującej stronie BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Określić częstotliwość i warunki

Regularnie należy składać sprawozdania z działań, na które przeznaczone jest wsparcie finansowe na podstawie niniejszego wniosku.

Do dnia 31 marca 2023 r. Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie z postępów osiągniętych we wdrażaniu instrumentu oraz wykorzystaniu funduszy przydzielonych zgodnie z art. 3 ust. 2.

2.1.1. Zidentyfikowane ryzyko

Zarządzanie ryzykami w ramach administrowania instrumentem wymaga znaczących inwestycji w rozwój potencjału administrowania finansami w Komisji. Inwestycje te są wyjaśnieniem wydatków administracyjnych powiązanych z tym obszarem polityki, będących rezultatem zatrudnienia wyspecjalizowanych pracowników, w tym pochodzących z administracji krajowych. Zwiększone zasoby w zakresie personelu są niezbędne także dla usług wspierających, takich jak rachunkowość, dział realizacji zleceń oraz specjalne wsparcie informatyczne.

Instrument UE na rzecz Odbudowy jest uzależniony od wyemitowania przez Komisję na międzynarodowych rynkach kapitałowych długu o dużej wysokości, zgodnie z uprawnieniem nadanym na podstawie DZW. Nagły wzrost emisji długu w okresie, w którym prawdopodobny jest wzrost popytu na rynkach kapitałowych ze strony innych państw i instytucji, powoduje ryzyko pogorszenia warunków dostępnych Unii. To ryzyko będzie regulowane za pośrednictwem wdrażania strategii zarządzania nowym długiem. Pomoże ona Unii w uzyskaniu możliwie najlepszych warunków, przy zabezpieczeniu jej bardzo wysokiego ratingu kredytowego.

2.1.2. Informacje dotyczące struktury wewnętrznego systemu kontroli

Zastosowanie mają funkcjonujące w Komisji Europejskiej systemy kontroli wewnętrznej, celem zagwarantowania, aby fundusze dostępne w ramach Instrumentu UE na rzecz Odbudowy były wykorzystane w sposób właściwy oraz zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi.

Obowiązujący system powstaje w sposób następujący:

1. Zespoły kontroli wewnętrznej koncentrują się na zachowaniu zgodności z obowiązującymi procedurami administracyjnymi i przepisami. W tym celu wykorzystuje się ramy kontroli wewnętrznej Komisji.

2. Do krajowych planów audytowych włączone zostaną w całości regularne audyty dotacji udzielanych oraz umów wykonywanych na podstawie przedmiotowego instrumentu, realizowane przez audytorów zewnętrznych.

3. Ocena łącznej działalności dokonywana przez kontrolerów zewnętrznych.

Realizowane działania mogą być kontrolowane przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Trybunał Obrachunkowy.

2.1.3. Oszacowanie kosztów i korzyści wynikających z kontroli i ocena prawdopodobnego ryzyka błędu

nie dotyczy

2.2. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony

Wymagana jest maksymalna przejrzystość i odpowiednie monitorowanie wykorzystania zasobów finansowych UE. Państwa członkowskie, inni beneficjenci i Komisja będą objęci obowiązkiem sprawozdawczym.

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ

- Nie istnieją linie budżetowe

- Nowe linie budżetowe, o których utworzenie się wnioskuje

Według działów wieloletnich ram finansowych i linii budżetowych.

Dział wieloletnich ram finansowych	Linia budżetowa	Rodzaj środków	Wkład			
	Numer	Zróżn. / niezróżn.	państw EFTA	krajów kandydujących	państw trzecich	w rozumieniu art. 21 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE, Euratom) 1046/2018

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

Wniosek nie ma wpływu na wydatki. W procedurze budżetowej utworzona zostanie pozycja p.m.

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych		

DG: BUDG			**Rok 2020**	**2021 r.**	**2022 r.**	**2023 r.**	**2024 r.**	**2025 r.**	**2026 r.**	**2027 r.**	**OGÓŁEM**
• Środki operacyjne											
	Środki na zobowiązania	(1)									
	Środki na płatności	(2)									
OGÓŁEM środki dla DG BUDG	Środki na zobowiązania	=1+3									
	Środki na płatności	=2+3									
• OGÓŁEM środki operacyjne	Środki na zobowiązania	(4)									
	Środki na płatności	(5)									
•OGÓŁEM środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na		(6)									

określone programy operacyjne											
OGÓŁEM środki (pozycja 2)	Środki na zobowiązania	=4+ 6									
	Środki na płatności	=5+ 6									

Dział wieloletnich ram finansowych	**7**	„Wydatki administracyjne”

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		Rok **2020**	Rok **2021**	Rok **2022**	Rok **2023**	Rok **2024**	Rok **2025**	Rok **2026**	Rok **2027**	**OGÓŁEM**
DG BUDG										
• Zasoby ludzkie		0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516
•Pozostałe wydatki administracyjne										
OGÓŁEM DG BUDG	Środki	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516

OGÓŁEM środki w DZIALE 5 (2020 r.) oraz DZIALE 7 (lata 2021–2027) wieloletnich ram finansowych	(Środki na zobowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		Rok **2020**	Rok **2021**	Rok **2022**	Rok **2023**	Rok **2024**	Rok **2025**	Rok **2026**	Rok **2027**	**OGÓŁEM**
OGÓŁEM środki w ramach wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516
	Środki na płatności	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516

3.2.2. Szacunkowy wpływ na środki operacyjne

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków operacyjnych

– **X** Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków operacyjnych w latach budżetowych 2020–2027: płatności odsetek jak przedstawiono w tabeli powyżej

3.2.3. Szacunkowy wpływ na środki administracyjne

3.2.3.1. Streszczenie

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych

– X Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

	Rok **2020**[9]	Rok **2021**	Rok **2022**	Rok **2023**	Rok **2024**	Rok **2025**	Rok **2026**	Rok **2027**	**OGÓŁEM**
DZIAŁ 5 (7 od 2021 r.) wieloletnich ram finansowych									
Zasoby ludzkie	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516
Pozostałe wydatki administracyjne									
Suma cząstkowa DZIAŁU 5 (7) wieloletnich ram finansowych	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516
Poza DZIAŁEM 5[10] **wieloletnich ram finansowych**									
Zasoby ludzkie									
Inne wydatki administracyjne									
Suma cząstkowa poza DZIAŁEM 5 wieloletnich ram finansowych									
OGÓŁEM	0,86	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38	24,516

2020 r.: 10 stanowisk na 6 miesięcy, 5 stanowisk SNE na 3 miesiące. Począwszy od 2021 r.: 18 stanowisk i 8 stanowisk SNE. Potrzeby w zakresie środków na zasoby ludzkie i inne wydatki o charakterze administracyjnym zostaną pokryte z zasobów DG już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

9 Rok N jest rokiem, w którym rozpoczyna się wprowadzanie w życie wniosku/inicjatywy.

10 Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie w zakresie wprowadzania w życie programów lub działań UE (dawne linie „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.3.2. Szacowane zapotrzebowanie na zasoby ludzkie

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich.

– **X** Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

Wartości szacunkowe należy wyrazić w ekwiwalentach pełnego czasu pracy

	Rok **2020**	Rok **2021**	Rok **2022**	Rok **2023**	Rok **2024**	Rok **2025**	Rok **2026**	Rok **2027**	Wprowadzić taką liczbę kolumn dla poszczególnych lat, jaka jest niezbędna, by odzwierciedlić cały okres wpływu (por. pkt 1.6)
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)									
XX 01 01 01 (w centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji)	10	18	18	18	18	18	18	18	8 AD, 10 AST
XX 01 01 02 (w delegaturach)									
XX 01 05 01 (pośrednie badania naukowe)									
10 01 05 01 (bezpośrednie badania naukowe)									
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy: EPC)[11]									
XX 01 02 01 (CA, SNE, INT z globalnej koperty finansowej)	5	8	8	8	8	8	8	8	8 SNE
XX 01 02 02 (CA, LA, SNE, INT i JED w delegaturach)									
XX 01 04 **yy** [12] - w centrali									
XX 01 04 **yy** [12] - w delegaturach									
XX 01 05 02 (CA, SNE, INT – pośrednie badania naukowe)									
10 01 05 02 (CA, INT, SNE – bezpośrednie badania naukowe)									
Inna linia budżetowa (określić)									
OGÓŁEM	15	26	26	26	26	26	26	26	

DG BUDG oznacza odpowiednią dziedzinę polityki lub odpowiedni tytuł w budżecie.

Potrzeby w zakresie zasobów ludzkich zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

Opis zadań do wykonania:

Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni	Emisja długu, zarządzanie pożyczkami i rachunkowość, rozliczenia.

[11] CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JED = młodszy oddelegowany ekspert.

[12] W ramach podpułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne linie „BA").

na czas określony	
Personel zewnętrzny	Emisja długu, zarządzanie pożyczkami i rachunkowość, rozliczenia.

3.2.4. Zgodność z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi

– **X** Wniosek/inicjatywa jest zgodny(-a) z obowiązującymi i proponowanymi kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi.

– ☐ Wniosek/inicjatywa wymaga przeprogramowania odpowiedniego działu w wieloletnich ramach finansowych.

– ☐ Wniosek/inicjatywa wymaga zastosowania instrumentu elastyczności lub zmiany wieloletnich ram finansowych.

3.2.5. Udział osób trzecich w finansowaniu

– Wniosek/inicjatywa nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich

– X Wniosek/inicjatywa przewiduje współfinansowanie szacowane zgodnie z poniższym:

Brak współfinansowania; niemniej jednak w przypadku konkretnego programu Unii mogą być tworzone rezerwy na gwarancje budżetowe do poziomu dobrowolnych zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie i gwarantujących spłatę pożyczek przez Unię.

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie ma wpływu finansowego na dochody.

– **X** Wniosek/inicjatywa ma wpływ finansowy określony poniżej:

– X na dochody przeznaczone na określony cel (linia budżetowa do określenia)

W okresie wdrożenia kwota 537,4 mld EUR (w cenach z 2018 r.) z rezerw pochodzących z operacji pożyczek będzie stanowić zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel – dotacje dla państw członkowskich oraz gwarancje budżetowe.

mld EUR (w zaokrągleniu)

	2021 r.	2022 r.	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	ogółem	Po 2027 r. [13]
w cenach stałych z 2018 r.	35,0	84,5	111,8	122,5	74,5	34,4	17,9	480,7	19,3
w cenach bieżących	37,1	91,5	123,5	138,0	85,6	40,3	21,4	537,4	23,1

[13] Obejmuje różnice z tytułu przeliczenia z waluty obcej.