



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.10.2016 r.
COM(2016) 678 final

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki w 2017 r.

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającym wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020¹ („rozporządzenie w sprawie WRF”) przewidziano możliwość uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki w wysokości nieprzekraczającej 0,03 % dochodu narodowego brutto państw UE-28, jako ostatecznego instrumentu umożliwiającego działanie w nieprzewidzianych okolicznościach. W dostosowaniu technicznym WRF na rok 2017², sporządzonym na podstawie art. 6 rozporządzenia w sprawie WRF, kwota bezwzględna marginesu na nieprzewidziane wydatki na rok 2017 została określona na poziomie 4 496,8 mln EUR.

Zgodnie z art. 13 rozporządzenia w sprawie WRF i po zbadaniu wszystkich możliwości finansowania dodatkowych i nieprzewidzianych potrzeb w zakresie zobowiązań Komisja występuje z wnioskiem o uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki na rok 2017 w wysokości 2 150,6 mln EUR w celu uzupełnienia środków na zobowiązania związanych z wydatkami przewidzianymi w działach 3 *Bezpieczeństwo i obywatelstwo* oraz 4 *Globalny wymiar Europy* budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2017 powyżej pułapu zobowiązań wynoszącego odpowiednio 2 578 mln EUR i 9 432 mln EUR w cenach bieżących.

Zgodnie z pkt 14 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami³ Komisja przeanalizowała możliwości przesunięcia znacznych kwot w ramach istniejącego budżetu. Zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WRF Komisja proponuje, aby zwiększenie pułapu wydatków w działach 3 i 4 zostało skompensowane w następujący sposób:

- 2017 r.: 850 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w ramach pułapu wydatków w dziale 2 *Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne* i 514,4 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w dziale 5 *Administracja*.
- 2018 r.: 570 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w dziale 5 *Administracja*.
- 2019 r.: 216,2 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w dziale 5 *Administracja*.

Niniejszy wniosek obejmuje kwotę 1 164,4 mln EUR, w odniesieniu do której Komisja przedstawiła już wniosek w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki z przeznaczeniem na dział 3, który to wniosek został załączony do projektu budżetu na rok 2017⁴ i który zostaje niniejszym uchylony i zastąpiony przez niniejszy wniosek.

Niniejszy wniosek został poprzedzony wnioskiem Komisji, dotyczącym uruchomienia całej kwoty dostępnej w ramach instrumentu elastyczności⁵ na 2017 r. (530 mln EUR) – również z przeznaczeniem na dział 3.

¹ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884.

² COM(2016) 311 z 30.6.2016.

³ Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

⁴ COM(2016) 314 z 30.6.2016.

⁵ COM(2016) 313 z 30.6.2016.

2. UZASADNIENIE URUCHOMIENIA ŚRODKÓW

2.1. WPROWADZENIE

2.1.1 Dział 3 Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Wewnętrzne aspekty kryzysu związanego z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem są finansowane z działu 3 za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak i poprzez wyspecjalizowane agencje, takie jak Frontex, EASO, eu-LISA i Europol. W 2016 r. Rada przyjęła nowy instrument zapewniający nadzwyczajne wsparcie w Unii, z którego w 2017 r. będzie nadal udzielane nadzwyczajne wsparcie o charakterze humanitarnym w odpowiedzi na trwający napływ uchodźców i migrantów do Unii.

Pułap wydatków w dziale 3 w 2017 r. wynosi 2 578 mln EUR w cenach bieżących. Zatwierdzone środki na zobowiązania dla działu 3 w budżecie na 2016 r. wynoszą 4 052 mln EUR, co wymagało uruchomienia wszystkich środków dostępnych w ramach instrumentu elastyczności w wysokości 1 506 mln EUR powyżej pułapu środków w dziale 3, zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WRF.

Komisja proponuje uruchomienie w całości wynoszącego 530 mln EUR rocznego pułapu dla instrumentu elastyczności dostępnego w 2017 r. w celu zwiększenia wydatków powyżej odnośnego pułapu w dziale 3.

Potrzeby budżetowe związane z zarządzaniem skutkami kryzysu związanego z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem będą w 2017 r. co najmniej tak wysokie jak w 2016 r. Jako reakcję polityczną, Komisja zaproponowała szeroki wachlarz działań strukturalnych związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem granicami zewnętrznymi, reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego, zasad integracji i powrotów.

Wydatki związane z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem w dziale 3 stanowią ponad 70 % łącznych wydatków w ramach pułapu. Komisja dokładnie przeanalizowała wszystkie możliwości przegrupowania środków i proponuje obniżenie ich poziomu (w porównaniu z programowaniem finansowym) w odniesieniu do żywności i paszy oraz Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Pole manewru jest ograniczone ze względu na niewielkie rozmiary programów oraz nowe wymagania, takie jak nowe środki nadzwyczajne w zakresie zdrowia roślin przewidziane w rozporządzeniu w sprawie żywności i pasz na 2017 r. Z tego względu poprzez przegrupowanie środków w ramach działu 3 można pokryć jedynie niewielką część dodatkowych potrzeb związanych z migracją i uchodźcami.

W konsekwencji jedynym sposobem na zaspokojenie potrzeb budżetowych jest uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki. Może ono zostać w całości skompensowane w 2017 r. z marginesów dostępnych w innych działach.

Odpowiadające im środki na płatności będą realizowane w ramach pułapu płatności na 2017 r.; nie ma zatem potrzeby uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki w odniesieniu do płatności.

2.1.2 Dział 4 Globalny wymiar Europy

W dniu 7 czerwca 2016 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji⁶, który opiera się na planie działania z Valetty⁷ oraz wynikach dialogu wysokiego szczebla w dziedzinie migracji i porozumieniach z wieloma priorytetowymi partnerami⁸, co wymagać będzie dodatkowego finansowania. Krótkoterminowym celem tych porozumień, które są dostosowane do każdego kraju beneficjenta, jest zapewnienie lepszych perspektyw dla uchodźców i kandydatów na migrantów, aby mogli oni pozostać blisko domu i uniknąć podejmowania niebezpiecznych podróży. Jest to szczególnie pilne z uwagi na znaczną liczbę migrantów, którzy stracili życie podczas próby dotarcia do wybrzeży Europy z Afryki Północnej.

Aby osiągnąć ten cel w ramach czasowych uwzględniających potrzebę szybkiego podjęcia działań, zwłaszcza z priorytetowymi partnerami, Komisja proponuje zwiększenie środków na Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) i Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) o 750 mln EUR w środkach na zobowiązania. Konkretnie chodzi tu o wspieranie krajów śródziemnomorskich, takich jak Liban, Jordania, Tunezja i Libia w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), ale również zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji, udzielając pomocy krajom Afryki Subsaharyjskiej i Azji, dzięki wykorzystaniu Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI).

W celu zajęcia się pierwotnymi przyczynami migracji Komisja stworzyła również Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFSD) oparty na ustanowieniu gwarancji EFSD i funduszu gwarancyjnym EFSD. Komisja proponuje pokrycie funduszu gwarancyjnego EFSD w kwocie 750 mln EUR w latach 2017–2020, z czego 400 mln EUR pochodzić będzie w okresie czterech lat z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), 100 mln EUR z ENI w latach 2017–2020 (z czego 25 mln EUR w 2017 r.) oraz 250 mln EUR środków na zobowiązania (i płatności) w 2017 r.

Przesunięcie 13,8 mln EUR wydatków na trzech pełniących podwójną funkcję specjalnych przedstawicieli UE z działu 4 do budżetu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dział 5) stwarza odpowiedni margines w ramach pułapu wydatków w dziale 4. Jak wskazano w liście w sprawie poprawek nr 1 do projektu budżetu na 2017 r.⁹ kwota ta może być wykorzystana początkowo na pokrycie części z 1 mld EUR na dodatkowe i nieprzewidziane potrzeby w ramach tego działu, przed zastosowaniem marginesu na nieprzewidziane wydatki w celu pokrycia nierozliczonej kwoty (986,2 mln EUR). Komisja proponuje skompensowanie części (200 mln EUR) tej nierozliczonej kwoty w ramach marginesu dostępnego w dziale 2 *Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne* w 2017 r., co oznacza, że zostanie margines w wysokości 439,3 mln EUR; pozostała część (786,2 mln EUR) zostanie skompensowana w ramach marginesów dostępnych w dziale 5 *Administracja* w 2018 r. (570 mln EUR) i 2019 r. (216,2 mln EUR). W ten sposób kompensowanie zapewni w możliwie największym stopniu pewne pole manewru w celu sprostania nieprzewidzianym wydarzeniom w przyszłości.

⁶ COM(2016) 385, 7.6.2016.

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12>

⁸ Pakiety dostosowane do indywidualnych potrzeb kraju w celu wdrożenia nowych ram partnerstwa. Celem krótkoterminowym jest zapewnienie lepszych perspektyw dla uchodźców, aby mogli oni pozostać blisko domu i uniknąć podejmowania niebezpiecznych podróży.

⁹ COM(2016) 679 final, 17.10.2016 r.

2.2. MARGINES NA NIEPRZEWIDZIANE WYDATKI JAKO INSTRUMENT WYKORZYSTYWANY W OSTATECZNOŚCI

W art. 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WRF margines na nieprzewidziane wydatki określa się jako ostateczny instrument umożliwiający działanie w nieprzewidzianych okolicznościach. W projekcie budżetu na 2017 r. (PB) – po przeanalizowaniu wszystkich możliwości przegrupowania środków w ramach działów 3 i 4 – Komisja proponuje pełne wykorzystanie nieprzydzielonego marginesu w ramach pułapu zobowiązań w tych działach.

Biorąc pod uwagę pełne uruchomienie instrumentu elastyczności w PB 2017 (530 mln EUR), uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki na rok 2017 na poziomie 2 150,6 mln EUR jest więc jedynym dostępnym sposobem na zapełnienie luki między wysokością pułapu wydatków w działach 3 i 4 w 2017 r. a dodatkowymi nieprzewidzianymi potrzebami oszacowanymi na rok 2017.

2.3. WPLYW NIEPRZEWIDZIANYCH OKOLICZNOŚCI NA BUDŻET W 2017 R.

Mimo że kryzys związany z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem rozpoczął się w 2015 r., jego wpływ i konsekwencje nadal zmieniają się z dnia na dzień. Decyzje polityczne w państwach trzecich dotyczące przyjęcia uchodźców na swoim terytorium oraz otwieranie i zamykanie granic sprawiają, że bardzo trudno jest przewidzieć, w jakim kierunku ta sytuacja będzie ewoluować. Zmieniający się charakter i nieprzewidywalność kryzysu uzasadniają wykorzystanie marginesu na nieprzewidziane wydatki jako środka ostatecznego w reakcji na nieprzewidziany wpływ kryzysu związanego z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem na potrzeby w zakresie wydatków w działach 3 i 4.

3. KOMPENSOWANIE MARGINESU NA NIEPRZEWIDZIANE WYDATKI W RAMACH PUŁAPÓW WRF

W art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WRF zawarto wymóg stanowiący, że kwoty udostępniane dzięki uruchomieniu marginesu na nieprzewidziane wydatki są w pełni kompensowane w marginesach na bieżący rok budżetowy lub kolejne lata budżetowe.

Zgodnie z art. 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WRF kwot w ten sposób kompensowanych nie uruchamia się w kontekście WRF, aby nie dopuścić do przekroczenia kwot pułapów środków na zobowiązania i środków na płatności określonych w WRF na bieżący rok budżetowy i kolejne lata budżetowe. W konsekwencji uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki w odniesieniu do środków na zobowiązania na rok 2017 w działach 3 i 4 i związane z tym kompensowanie musi być zgodne z łącznym pułapem zobowiązań na lata 2017–2020.

Komisja proponuje skompensować zwiększenie pułapów wydatków w ramach działów 3 i 4 w czterech ratach rozłożonych na lata 2017 – 2019:

- 2017 r.:
 - 850 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w ramach pułapu wydatków w dziale 2 oraz
 - 514,4 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w ramach pułapu wydatków w dziale 5.
- 2018 r.: 570 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w ramach pułapu wydatków w dziale 5.

- 2019 r.: 216,2 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu dostępnego w ramach pułapu wydatków w dziale 5.

Po skompensowaniu pozostaje margines w wysokości 439,3 mln EUR w ramach pułapu wydatków w dziale 2 oraz brak jest marginesu w ramach pułapu wydatków w dziale 5 w 2017 r. W 2018 i 2019 r. proponowane kompensowanie pozostawi margines wynoszący przynajmniej 100 mln EUR w ramach działu 5 zgodnie z szacunkami orientacyjnego programowania finansowego.

Łączny pułap zobowiązań na cały okres objęty WRF pozostanie bez zmian.

4. ELEMENTY DODATKOWE

Przypomina się Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, że publikacja niniejszej decyzji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej powinna nastąpić nie później niż publikacja budżetu Unii Europejskiej na rok 2017, zgodnie z art. 13 ust. 1 ostatnie zdanie rozporządzenia w sprawie WRF.

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki w 2017 r.

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami¹, w szczególności jego pkt 14 akapit drugi,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W art. 13 rozporządzenia Rady nr 1311/2013² ustanowiono margines na nieprzewidziane wydatki w wysokości nieprzekraczającej 0,03 % dochodu narodowego brutto Unii.

(2) Zgodnie z art. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1311/2013 Komisja obliczyła bezwzględną kwotę marginesu na nieprzewidziane wydatki na rok 2017³.

(3) Po zbadaniu wszystkich innych możliwości finansowych pozwalających reagować na nieprzewidziane okoliczności w ramach pułapu wydatków na 2017 r. w działach 3 *Bezpieczeństwo i obywatelstwo* i 4 *Globalny wymiar Europy* oraz określonych w wieloletnich ramach finansowych („WRR”), a także po zaproponowaniu uruchomienia instrumentu elastyczności dla działu 3 WRR na całą kwotę 530 000 000 EUR dostępną w 2017 r. konieczne jest uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki, aby zaspokoić potrzeby powstałe w wyniku kryzysu związanego z migracją, uchodźcami i bezpieczeństwem, przez zwiększenie środków na zobowiązania w działach 3 i 4 WRR budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2017, powyżej pułapu przewidzianego dla tych działów.

(4) Uwzględniając tę bardzo szczególną sytuację, warunek ostatecznego instrumentu określony w art. 13 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1311/2013 jest spełniony.

(5) W celu skrócenia do minimum czasu potrzebnego na uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki niniejszą decyzję należy stosować od początku roku budżetowego 2017,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W ramach budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2017 uruchamia się margines na nieprzewidziane wydatki w celu udostępnienia kwoty 1 164 380 960 EUR w

¹ Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

² Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).

³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie dostosowania technicznego ram finansowych na rok 2017 stosownie do zmian DNB (COM(2016) 311 z dnia 30 czerwca 2016 r.).

postaci środków na zobowiązania powyżej pułapu zobowiązań w dziale 3 *Bezpieczeństwo i obywatelstwo* oraz 986 230 000 EUR w postaci środków na zobowiązania powyżej pułapu zobowiązań w dziale 4 *Globalny wymiar Europy* wieloletnich ram finansowych.

Artykuł 2

Środki na zobowiązania w wysokości 2 150 610 960 EUR uruchomione z marginesu na nieprzewidziane wydatki w roku budżetowym 2017 zostają skompensowane w ramach marginesów przewidzianych na lata 2017–2019 w następujących działach:

- a) 2017 r.:
 - (i) dział 2 *Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne*: 850 000 000 EUR;
 - (ii) dział 5 *Administracja*: 514 380 960 EUR;
- b) 2018 r.: dział 5 *Administracja*: 570 000 000 mln EUR;
- c) 2019 r.: dział 5 *Administracja*: 216 230 000 mln EUR.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejszą decyzję stosuje się od dnia 1 stycznia 2017 r.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*