



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.11.2022 r.
COM(2022) 595 final

2022/0369 (APP)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**zmieniające rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r.
określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejszy wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093¹ przedstawiono wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego instrument wsparcia dla Ukrainy² oraz wnioskiem dotyczącym zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046³ w odniesieniu do ustanowienia zróżnicowanej strategii finansowania jako ogólnej metody zaciągania pożyczek.

W następstwie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej rosyjskiej inwazji na Ukrainę Unia udzieliła Ukrainie znacznego wsparcia, by wzmocnić jej odporność, zapewnić pomoc humanitarną, pomoc wojskową i inne rodzaje wsparcia. Ukraina będzie potrzebować stałej pomocy, aby utrzymać funkcjonowanie państwa.

Dotychczasowa pomoc makrofinansowa Unii dla Ukrainy była hojna i skuteczna, ale udzielano jej na zasadzie *ad hoc*, w okresie kilku miesięcy, i wymagała tworzenia znacznych rezerw z budżetu Unii i gwarancji krajowych w każdej rundzie finansowania. Z doświadczeń związanych z pożyczkami udzielanymi Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej wynika, że pułapy określone w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 są niewystarczające, by finansować tworzenie rezerw na nowe programy pożyczkowe. Uciekanie się do gwarancji państw członkowskich, by uzupełnić zasoby budżetowe miało liczne wady operacyjne i finansowe. Fragmentaryczne podejście, które trzeba było ostatnio stosować do pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej dla Ukrainy, nie pasuje już do obecnej sytuacji. W budżecie Unii trzeba przewidzieć strukturalne rozwiązanie, które umożliwiłoby świadczenie ciągłego wsparcia finansowego dla Ukrainy.

Zmiana rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 rozszerzy zakres pokrycia ze środków budżetowych dostępnego na lata 2023 i 2024, jaki stosowany jest obecnie do pożyczek dla państw członkowskich na pożyczki dla Ukrainy. Dotyczy to pomocy finansowej, w odniesieniu do której w tych latach przyjęto decyzję zezwalającą na wypłaty. W związku z tym, gdyby Unia musiała wywiązać się ze zobowiązań do spłaty przy wykorzystaniu zasobów budżetu Unii – w przypadku gdy państwo będące beneficjentem (państwo członkowskie lub Ukraina, jeżeli chodzi o pomoc finansową dostępną na lata 2023 i 2024) nie dokona w terminie należnej płatności – niezbędne kwoty uruchamiano by poza pułapami WRF do wysokości pułapu zasobów własnych (w ramach tzw. marginesu elastyczności).

W powiązanej zmianie rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 ustanowiono, że zaciąganie pożyczek ma być organizowane w oparciu o zróżnicowaną strategię finansowania. Dzięki zróżnicowanej strategii finansowania wszelkie pojawiające się tymczasowe niedobory

¹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 11.

² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument wsparcia dla Ukrainy (pomoc makrofinansowa +), COM(2022) 597.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 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.

środków pieniężnych można zaspokoić przez wykorzystanie puli płynności, która wspiera to rozwiązanie. Połączenie zróżnicowanej strategii finansowania i dostosowania pokrycia ze środków budżetowych pożyczek dla Ukrainy przeznaczonych na pomoc finansową dostępną na lata 2023 i 2024 do pokrycia stosowanego w przypadku państw członkowskich w rozporządzeniu w sprawie WRF zapewnia zatem solidne, elastyczne i skuteczne ramy pomocy finansowej dla Ukrainy. Obie te zmiany umożliwią ustanowienie ustrukturyzowanego rozwiązania finansowego, aby móc kontynuować wsparcie UE dla Ukrainy zaproponowane w rozporządzeniu ustanawiającym instrument wsparcia dla Ukrainy.

Pokrycie ze środków budżetowych w ramach marginesu elastyczności powinno odnosić się wyłącznie do nowej pomocy finansowej dla Ukrainy dostępnej na lata 2023 i 2024 i zatwierdzonej zgodnie z art. 220 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

Aby umożliwić udzielanie szybkiego i skutecznego wsparcia Ukrainie, proponuje się, by niniejszy wniosek dotyczący ukierunkowanej zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 był traktowany niezależnie, oddzielnie od wniosku z 22 grudnia 2021 r. (COM(2021) 569).

2. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

• Podstawa prawna

Podstawę prawną przyjęcia wieloletnich ram finansowych stanowi art. 312 TFUE.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Inicjatywa wchodzi w zakres dziedziny polityki, w której UE ma wyłączne kompetencje (na mocy art. 312 TFUE). Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

• Proporcjonalność

Zmiany są proporcjonalne do pilnych potrzeb związanych z ustanowieniem instrumentu pozwalającego na udzielanie wsparcia Ukrainie; instrument można wdrożyć dopiero po tym, jak pomoc finansową dla Ukrainy dostępną na lata 2023 i 2024 będzie można pokrywać ze środków budżetowych poza pułapami WRF do wysokości pułapów zasobów własnych podobnie jak obecnie pożyczki dla państw członkowskich.

• Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 2 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 w przypadku, gdy Unia nie otrzyma w terminie należytej płatności od państwa członkowskiego będącego beneficjentem, kwoty niezbędne do wywiązania się ze zobowiązań Unii do spłaty w ramach operacji zaciągania i udzielania pożyczek (tj. uruchomienie gwarancji w odniesieniu do pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich) uruchamia się poza pułapami WRF. Przepis ten po raz pierwszy wprowadzono w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady 1311/2013⁴ określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020.

Uruchomiona kwota nie może powodować przekroczenia limitów pułapu zasobów własnych. Przepis, na podstawie którego rozszerza się pokrycie ze środków budżetowych z marginesu

⁴ 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.

elastyczności na gwarancję w odniesieniu do pomocy finansowej na rzecz Ukrainy, jest zatem zgodny z art. 312 ust. 1 i 3 TFUE, na podstawie którego WRF „mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych” oraz „zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej”.

3. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek – poprzez rozszerzenie uruchomienia gwarancji w odniesieniu do pomocy finansowej poza pułapami WRF w odniesieniu do pomocy finansowej dostępnej na lata 2023 i 2024 na Ukrainę w uzupełnieniu pomocy finansowej na rzecz państw członkowskich UE – umożliwi bardziej efektywne wykorzystanie zasobów budżetowych w ramach pułapów WRF. Możliwość uruchomienia gwarancji poza pułapami WRF zapewniłaby pełne pokrycie pomocy finansowej na rzecz Ukrainy dostępnej na lata 2023 i 2024, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Wniosek nie ma wpływu na wydatki w ramach WRF na lata 2021–2027.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**zmieniające rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r.
określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 312,
uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,
w szczególności jego art. 106a,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,
uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego⁵,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W następstwie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej rosyjskiej inwazji na Ukrainę Unia wspiera Ukrainę za pomocą szeregu środków finansowych. Wsparcia udzielano przez ograniczony czas na zasadzie *ad hoc*, co wymaga znacznych rezerw z budżetu Unii i gwarancji krajowych.
- (2) Ukraina będzie potrzebować stałej pomocy, aby utrzymać funkcjonowanie państwa. Oczekuje się, że Unia wraz z innymi partnerami międzynarodowymi pomoże zaspokoić pilne potrzeby. Unia przyjęła w tym celu nowy instrument na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [XXX]⁶. Zgodnie z tym instrumentem znaczna część przewidywanej pomocy finansowej ma być udzielana w formie pożyczek.
- (3) W obliczu zwiększonej niestabilności zewnętrznej należy zapewnić ustrukturyzowane rozwiązanie finansowe na lata 2023 i 2024, by zapewnić dalsze wsparcie finansowe dla Ukrainy.
- (4) Należy zatem umożliwić Unii, by mogła w sposób trwały i solidny zapewnić niezbędne zasoby budżetowe. Należy to zrobić przez rozszerzenie istniejącego mechanizmu w formie gwarancji budżetowej Unii, aby objąć nią pomoc finansową dostępną dla Ukrainy w latach 2023 i 2024. Mechanizm ten powinien umożliwić uruchomienie do 100 % kwot zobowiązań finansowych niezbędnych do wywiązania się ze zobowiązań Unii do spłaty w ramach operacji zaciągania i udzielania pożyczek, w przypadku gdy Unia nie otrzyma w terminie należnej płatności od państwa będącego beneficjentem.

⁵ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

⁶ Dz.U [...] z [...], s. [...].

- (5) Powinna istnieć możliwość uruchomienia niezbędnych środków w budżecie Unii poza pułapami określonymi w wieloletnich ramach finansowych na rzecz państw członkowskich, a także na pomoc finansową dla Ukrainy dostępną na lata 2023 i 2024. Możliwość ta powinna pozostawać bez uszczerbku dla obowiązku przestrzegania pułapu zasobów własnych określonego w art. 3 ust. 1 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053⁷.
- (6) Niniejsze rozporządzenie powinno mieć zastosowanie wyłącznie do programów pomocy finansowej na rzecz Ukrainy dostępnych na lata 2023 i 2024.
- (7) Z uwagi na pilną potrzebę wynikającą z wyjątkowych okoliczności spowodowanych niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną wojną napastniczą Rosji, należy zastosować wyjątek od terminu ośmiu tygodni przewidziany w art. 4 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.
- (8) W świetle obecnej sytuacji na Ukrainie, niniejsze rozporządzenie powinno wejść w życie w trybie pilnym następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*,
- (9) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W art. 2 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 dodaje się akapit w brzmieniu:

„W przypadku gdy konieczne jest uruchomienie gwarancji w odniesieniu do pomocy finansowej na rzecz Ukrainy, dostępnej na lata 2023 i 2024 i zatwierdzonej zgodnie z art. 220 ust. 1 rozporządzenia finansowego, niezbędną kwotę uruchamia się poza pułapami WRF.”.

Artykuł 2

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

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

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁷ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.