KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.4.2023 r.
COM(2023) 242 final

2023/0136 (NLE)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Proponowane zmiany do dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich[1] (zwanej dalej „dyrektywą") są częścią pakietu, w którego skład wchodzi również wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego rozporządzenie (WE) nr 1466/97[2] (część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu) oraz zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1467/97[3] (część naprawcza paktu stabilności i wzrostu). Zmieniana dyrektywa oraz części zapobiegawcza i naprawcza paktu stabilności i wzrostu stanowią element unijnych ram zarządzania gospodarczego.

Powody przedstawienia wniosku

Unijne ramy zarządzania gospodarczego pomogły w stworzeniu warunków dla stabilności gospodarczej, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz wzrostu poziomu zatrudnienia. Ramy te obejmują obecnie unijne ramy fiskalne (pakt stabilności i wzrostu oraz dyrektywa), procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia oraz ramy dla programów pomocy makrofinansowej.

W 2011 r. uwzględniono wnioski wyciągnięte ze światowego kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego w strefie euro i przyjęto pakiet znany pod nazwą „sześciopak", w ramach którego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 zostało zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011[4], rozporządzenie (WE) nr 1467/97 zostało zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1177/2011[5] i przyjęta została dyrektywa 2011/85/UE.

Pomogły one zapewnić ścisły nadzór nad budżetami krajowymi ze szczególnym uwzględnieniem poziomu długu. W celu zaradzenia głębszym przyczynom kryzysu ramy fiskalne na szczeblu UE uzupełniono wiążącymi przepisami krajowymi, które mają wspierać należytą politykę budżetową we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym w dyrektywie nałożono na państwa członkowskie między innymi wymóg wprowadzenia krajowych reguł fiskalnych, niezależnego monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych na szczeblu krajowym oraz wprowadzenia wieloletnich ram budżetowych. Te przepisy krajowe weszły w życie w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą.

W 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) opublikował sprawozdanie zatytułowane „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych: konieczne jest ich

---

1 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41.

2 Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1).

3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 12).

5 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33).

dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”[6]. W sprawozdaniu Trybunał zauważył uchybienia dotyczące skuteczności budżetowania średniookresowego i niezależnych instytucji fiskalnych i zalecił Komisji zaostrzenie wymogów dotyczących średniookresowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

W 2020 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym dokonała oceny przydatności dyrektywy (dalej „przegląd adekwatności”)[7], zwracając uwagę na postępy i możliwości poprawy obecnej struktury krajowych ram budżetowych. W ocenie przydatności wskazano na znaczną poprawę, jeśli chodzi o liczbę i jakość krajowych reguł fiskalnych, powszechne przyjęcie średniookresowego planowania budżetowego, bardziej wiarygodne prognozy i większą przejrzystość fiskalną, w tym zobowiązania warunkowe. W przeglądzie zauważono jednak również, że planowanie średniookresowe pozostaje w dużej mierze podporządkowane budżetowaniu rocznemu, zakwestionowano użyteczność przekazywania miesięcznych danych fiskalnych w ujęciu kasowym oraz podkreślono dużą różnorodność interpretacji przepisów dotyczących oceny prognoz, wydatków podatkowych i jednostek pozabudżetowych. Ponadto stwierdzono, że wykorzystanie rachunkowości publicznej jest ograniczone brakiem formalnych wspólnych ram UE.

Ponadto w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r. Komisja przedstawiła kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[8] mającej na celu zapewnienie stabilności długu i wspieranie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. Reformy miały zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uprościć ramy i pozwolić skoncentrować się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej przy jednoczesnym bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Przewidziano również poprawę struktury i funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych. W kierunkach reformy odzwierciedlono również wyniki konsultacji publicznych rozpoczętych w październiku 2021 r., w których zaproszono inne instytucje UE i wszystkie najważniejsze zainteresowane podmioty do wypowiedzenia się na ten temat[9].

Cele wniosku

Niniejszy wniosek służy wprowadzeniu zmian do dyrektywy. Zgodnie z wytycznymi Komisji z dnia 9 listopada 2022 r. na temat reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego zmiany mają na celu wzmocnienie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i średniookresowego ukierunkowania planowania budżetowego. Cele szczegółowe:

---

6 Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2019 r. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_PL.pdf.

7 Art. 16 dyrektywy zobowiązuje Komisję do opublikowania przeglądu dyrektywy w celu oceny przydatności wymogów statystycznych, opracowania i skuteczności numerycznych reguł fiskalnych oraz ogólnego poziomu przejrzystości finansów publicznych w państwach członkowskich. Ocena przydatności jest częścią komunikatu Komisji z dnia 5 lutego 2020 r. „Przegląd zarządzania gospodarczego, Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE”, COM(2020) 55 final.

8 Komunikat Komisji z dnia 9 listopada 2022 r. „w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego”, COM(2022) 583 final.

9 Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 104 final z dnia 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego – Streszczenie odpowiedzi – Sprawozdanie końcowe”.

- uproszczenie istniejących przepisów: przepisy dotyczące przekazywania miesięcznych danych fiskalnych w ujęciu kasowym (art. 3 ust. 2)[10] zgodnie z oceną przydatności nie służą wzmocnieniu krajowych ram budżetowych. Art. 8 dotyczący Zjednoczonego Królestwa nie jest już konieczny. Przepisy art. 4 ust. 4 i 5 nie będą już konieczne, jeżeli wymogi te zostaną zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia XXX (część zapobiegawcza paktu).

- doprecyzowanie przepisów: proponuje się, aby art. 4 ust. 6 odnosił się konkretnie do niezależnych organów jako organów odpowiedzialnych za ocenę *ex post* prognoz, aby wyeliminować dwuznaczność wskazaną podczas oceny przydatności. Proponuje się również, aby w art. 14 ust. 1, 2 i 3 lepiej określić wymogi w zakresie sprawozdawczości dotyczące jednostek i funduszy sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie są częścią tradycyjnych budżetów krajowych, oraz wymogi dotyczące wydatków podatkowych i zobowiązań warunkowych. Wymogi te były różnie interpretowane przez państwa członkowskie, a niektóre z tych interpretacji nie odzwierciedlały w pełni pierwotnych założeń dyrektywy.

- wzmocnienie odpowiedzialności na szczeblu krajowym: proponuje się dodanie i doprecyzowanie wymogów dotyczących niezależnych instytucji fiskalnych. W niektórych przypadkach proponowane nowe przepisy miały już zastosowanie do państw członkowskich strefy euro oraz Danii, Bułgarii i Rumunii jako umawiających się stron Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (dalej „TSCG")[11] (nowy art. 8). Inne proponowane przepisy mają na celu dodanie zadań, które umożliwiłyby niezależnym instytucjom fiskalnym odgrywanie roli w nadzorze nad unijnymi ramami fiskalnymi na szczeblu krajowym, jak zaproponowano we wniosku dotyczącym rozporządzenia XXX (część zapobiegawcza paktu), a także we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia 1467/97 (część naprawcza paktu). Obejmują one sporządzanie albo zatwierdzanie prognoz budżetowych, a także ocenę analiz stabilności i wpływu polityki. Ponadto proponowane przepisy zapewniają niezależność i rozliczalność niezależnych instytucji fiskalnych w celu odzwierciedlenia standardów określonych przez organizacje międzynarodowe, zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z 2019 r.

- wspieranie ukierunkowania średniookresowego: proponuje się bardziej systematyczne uwzględnianie wieloletniego wymiaru budżetowego w prognozach (art. 4) oraz powiązania między budżetem rocznym a planowaniem średniookresowym (art. 10), które to powiązanie zostało uznane za słabe w sprawozdaniu ETO z 2019 r. i w ocenie przydatności.

- poprawa jakości finansów publicznych: proponuje się kilka przepisów mających wspierać rozliczalność budżetów publicznych i poprawić przejrzystość ryzyk fiskalnych związanych ze zmianą klimatu. Art. 9 ust. 2 lit. d) będzie wymagał oceny ryzyka związanego ze zmianą klimatu oraz wpływu polityki klimatycznej na finanse publiczne. Podobnie w art. 14 ust. 3 zobowiązuje się państwa członkowskie do publikowania w miarę możliwości danych na temat zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i klimatem, a także na temat strat gospodarczych poniesionych w wyniku klęsk żywiołowych i wstrząsów związanych z klimatem. W przypadku tego rodzaju wstrząsów raportowane miałyby być również

[10] Numery artykułów odnoszą się do pierwotnej numeracji dyrektywy, chyba że wyraźnie zaznaczono, że chodzi o „nowe" przepisy.

[11] Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z dnia 2 marca 2012 r.

koszty fiskalne sektora publicznego oraz instrumenty wykorzystane do łagodzenia ich skutków lub pokrycia ich kosztów.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Wniosek jest częścią większego pakietu wniosków ustawodawczych opartych na ogłoszonych przez Komisję 9 listopada 2022 r. kierunkach reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego. Pakiet obejmuje również wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz zmiany do części naprawczej paktu stabilności i wzrostu. Celem jest stworzenie zreformowanych ram opartych na ukierunkowaniu średniookresowym i odpowiedzialności na szczeblu krajowym, mających zapewnić wiarygodną i znaczącą redukcję wysokiego poziomu długu oraz wspierać zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Zreformowane ramy zarządzania gospodarczego zachowują zatem swoje podstawowe cele, jakimi są dyscyplina budżetowa i wspieranie wzrostu gospodarczego określone w pakcie stabilności i wzrostu oraz w postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) leżących u podstaw paktu.

W dążeniu do zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wspieraniu zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, zreformowane ramy mają również wypełniać główne założenia paktu fiskalnego, który stanowi tytuł III Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej[12]. Ponadto inne elementy proponowanych przepisów zachowują istotę paktu fiskalnego. Wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu wprowadza średniookresowe ukierunkowanie oparte na specyficznych dla poszczególnych krajów wyzwaniach związanych z długiem i częściowo odzwierciedla w ten sposób zawarty w pakcie fiskalnym wymóg konwergencji w stosunku do celów średniookresowych oraz uwzględnienie w proponowanych ramach czasowych tej konwergencji ryzyka dla stabilności gospodarczej w danym kraju (art. 3 ust. 1 lit. b) TSCG). Pakt fiskalny kładzie nacisk na saldo strukturalne, a równocześnie wymaga analizy wydatków po ich skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów na potrzeby ogólnej oceny zgodności (art. 3 ust. 1 lit. b) TSCG) – analizę taką podtrzymano we wniosku dotyczącym rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Pakt fiskalny dopuszcza tymczasowe odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowania jedynie w wyjątkowych okolicznościach (art. 3 ust. 1 lit. c) TSCG) – to samo przewidziano we wniosku dotyczącym rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. Pakt fiskalny stanowi, że w przypadku zaobserwowania znacznych odchyleń od

[12] W celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej w całym cyklu gospodarczym w dniu 2 marca 2012 r. 25 państw członkowskich ratyfikowało międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Zgodnie z art. 2 akapit pierwszy TSCG „Umawiające się Strony stosują i interpretują [jego] postanowienia [...] zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z artykułem 4 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej, oraz z prawem Unii Europejskiej, w tym z przepisami dotyczącymi procedury w przypadkach, w których konieczne jest przyjęcie prawodawstwa wtórnego". Zgodnie z art. 2 akapit drugi TSCG „ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej. Nie narusza on kompetencji Unii do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej". Tytuł III TSCG, „pakt fiskalny", jest wiążący dla państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz, na zasadzie dobrowolności, dla innych państw członkowskich (art. 1 ust. 2 i art. 14 ust. 5). Art. 16 TSCG stanowi, że „przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej".

celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowania należy wdrożyć środki korygujące odchylenia w określonym czasie (art. 3 ust. 1 lit. e) TSCG). Podobnie w zreformowanych ramach wymaga się korekty odchyleń od ścieżki wydatków netto określonej przez Radę. Ponadto jeżeli odchylenia skutkują deficytem przekraczającym 3 % PKB, państwo członkowskie może zostać objęte procedurą nadmiernego deficytu. W przypadku państwa członkowskiego o długu publicznym przekraczającym 60 % PKB procedura nadmiernego deficytu oparta na kryterium długu zostałaby wzmocniona – koncentrowałaby się na odchyleniach od ścieżki wydatków netto i zastąpiłaby obecną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu (tzw. „zasadę 1/20"), która narzucała niektórym państwom członkowskim zbyt duży wysiłek fiskalny. Pakt fiskalny powierza niezależnym instytucjom fiskalnym rolę w zakresie monitorowania zgodności z jego przepisami. Przepisy dotyczące roli i niezależności tych instytucji monitorujących, które musiały zostać szczegółowo określone we wspólnych zasadach zaproponowanych przez Komisję[13] zgodnie z art. 3 ust. 2 TSCG, zostały obecnie w pełni włączone do wniosku zmieniającego dyrektywę. Pakt fiskalny stanowi, że Komisja i Rada odgrywają rolę w procesie egzekwowania przepisów (art. 5 TSCG), co zostało uwzględnione w proponowanych zmianach do części naprawczej paktu stabilności i wzrostu.

Podobieństwa między paktem fiskalnym a zreformowanymi ramami zarządzania gospodarczego wynikają również z wdrożenia paktu fiskalnego do krajowych porządków prawnych. Większość umawiających się stron transponowała postanowienia TSCG do prawa krajowego, wprowadzając bezpośrednie powiązanie z odpowiednimi przepisami UE[14]. Dotyczy to celu średniookresowego i ścieżki konwergencji, jak również oceny znacznego odchylenia czy też przepisów wymagających zastosowania się do zaleceń przyjętych przez Radę (wszystkie pochodzą z rozporządzenia nr 1466/97).

Ze względu na te podobieństwa proponowane zreformowane ramy zarządzania gospodarczego można uznać za włączenie treści przepisów fiskalnych TSCG do ram prawnych UE, zgodnie z art. 16 TSCG.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Przez wprowadzenie wymogów dotyczących wpływu zmiany klimatu na krajowe polityki budżetowe i ryzyka fiskalne w niniejszym wniosku zapewniono spójność z innymi politykami Unii wspierającymi działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, zgodnie z celem, jakim jest zapewnienie sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. W niektórych państwach członkowskich w ramach ich planów odbudowy i zwiększania odporności wdrażanych jest wiele reform, które przyczynią się do poprawy ram budżetowych, na przykład przez zwiększenie niezależności niektórych instytucji fiskalnych, zgodnie z proponowanymi zmianami.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

W ramach przeglądu zarządzania gospodarczego Komisja przeprowadziła szereg akcji informacyjnych, między innymi organizując konferencje i angażując się w bardziej

[13] Zob. komunikat Komisji z dnia 20 czerwca 2012 r. „Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej", COM(2012) 342 final.

[14] Sprawozdanie Komisji z dnia 22 lutego 2017 r., C(2017) 1201 final, przedstawione na podstawie art. 8 TSCG.

ukierunkowaną dyskusję z udziałem zainteresowanych podmiotów. W październiku 2021 r. Komisja rozpoczęła między innymi konsultacje publiczne[15], zapraszając inne instytucje UE i wszystkie zainteresowane podmiotu do wyrażenia opinii. Na różnych forach, m.in. spotkaniach, warsztatach i ankietach internetowych, swoje poglądy na temat reformy zarządzania gospodarczego UE wyrażali obywatele i szerokie grono zainteresowanych, w tym rządy krajowe, parlamenty, partnerzy społeczni, środowisko akademickie i inne instytucje UE. Wiele zainteresowanych podmiotów opowiedziało się za wzmocnieniem krajowych ram budżetowych, również przez większe zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w nadzór nad unijnymi ramami. W niektórych przypadkach udział niezależnych instytucji fiskalnych był postrzegany jako sposób na zwiększenie kosztów uszczerbku reputacji w przypadku niewywiązania się z zobowiązań budżetowych.

Oprócz roli w nadzorze UE niektóre zainteresowane podmioty opowiedziały się również za wzmocnieniem roli niezależnych instytucji fiskalnych polegającej na monitorowaniu krajowych reguł fiskalnych – egzekwowanie miałoby się odbywać przez zobowiązanie rządów do systematycznego uwzględniania ocen niezależnych instytucji fiskalnych, a także przez bardziej usystematyzowany dialog między niezależnymi instytucjami fiskalnymi a instytucjami UE. W niektórych przypadkach proponowano rozszerzenie zakresu zadań o opracowywanie danych na potrzeby analizy stabilności długu, sporządzanie prognoz makroekonomicznych (w tym prognoz dla planów średniookresowych), które mogłyby służyć za punkt wyjścia planowania polityki fiskalnej przez rządy krajowe, oraz opracowywanie lub zatwierdzanie planów budżetowych. Proponowano również rolę doradczą w zakresie polityki fiskalnej, a także ważniejszą rolę w debacie publicznej.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

• Podstawa prawna

Podstawę prawną zmienianej dyrektywy stanowi art. 126 ust. 14 akapit trzeci TFUE. Celem zaostrzenia wymogów dotyczących krajowych ram budżetowych w państwach członkowskich jest uzupełnienie i wzmocnienie unijnych ram polityki, aby uniknąć nadmiernego deficytu zgodnie z art. 126 TFUE. Wniosek ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich.

• Pomocniczość i proporcjonalność

Wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Cel wniosku, a mianowicie jednolite przestrzeganie dyscypliny budżetowej zgodnie z wymogami TFUE, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii. Ponadto, w związku z tym, że proponowane zmiany mają głównie na celu zaradzenie niektórym niedociągnięciom dyrektywy oraz doprecyzowanie jej przepisów lub ich aktualizację oraz biorąc pod uwagę w szczególności wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz zmiany w części naprawczej paktu stabilności i wzrostu, cele można najlepiej osiągnąć na poziomie UE, a nie za pomocą różnych inicjatyw krajowych.

Proponowana zmieniona dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. W celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich

[15] Dokument roboczy służb Komisji SWD(2022) 104 final z dnia 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego": streszczenie odpowiedzi".

w niektórych zmianach proponuje się uproszczenie wymogów dyrektywy oraz uspójnienie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz ze zmianami do części naprawczej paktu stabilności i wzrostu. Proporcjonalność zapewniono również przez zmiany mające na celu doprecyzowanie pojęć i definicji ułatwiających wdrożenie dyrektywy. Wiele przepisów dotyczących niezależnych instytucji fiskalnych zostało zaczerpniętych z obowiązujących przepisów, które mają zastosowanie do niektórych, ale nie wszystkich państw członkowskich, tj. TSCG czy rozporządzenia nr 473/2013. W związku z tym w wielu państwach członkowskich przepisy te zostały już wdrożone. Ponadto sprawozdawczość w zakresie ryzyk i strat związanych z klimatem jest niezbędna ze względu na bieżące działania krajowe i potrzebę dostosowania praktyk do potrzeb i preferencji poszczególnych krajów. Przez umożliwienie państwom członkowskim transpozycji przepisów do ich krajowego porządku prawnego, proponowana zmieniona dyrektywa jest również odpowiednim narzędziem do osiągnięcia jej celu, ponieważ umożliwia państwom członkowskim dostosowanie wymogów do ich szczególnej sytuacji.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii.

2023/0136 (NLE)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 14 akapit trzeci,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając opinię Europejskiego Banku Centralnego,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Aby zapewnić przestrzeganie przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w dziedzinie polityki budżetowej, w szczególności w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych, w dyrektywie Rady 2011/85/UE[16] ustanowiono szczegółowe przepisy dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich.

(2) W oparciu o doświadczenia zdobyte w ramach unii gospodarczej i walutowej od czasu wejścia w życie dyrektywy 2011/85/UE należy zmienić jej wymogi dotyczące zasad i procedur tworzących ramy budżetowe państw członkowskich.

(3) W 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie, w którym przeanalizowano unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych i zalecono Komisji dokonanie przeglądu tych wymogów z uwzględnieniem międzynarodowych standardów i najlepszych praktyk. Europejski Trybunał Obrachunkowy zaproponował konkretne działania mające na celu poprawę zakresu i skuteczności krajowych ram budżetowych, w szczególności w odniesieniu do średniookresowych ram budżetowych i niezależnych instytucji fiskalnych[17].

(4) W komunikacie Komisji z dnia 5 lutego 2020 r.[18] zwrócono uwagę na znaczne postępy w pracach nad krajowymi ramami budżetowymi i na fakt, że były one

16 Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41).

17 Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2019 r. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”.

18 Komunikat Komisji z dnia 5 lutego 2020 r. „Przegląd zarządzania gospodarczego, Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE”, COM(2020) 55 final.

jednak nierówne, ponieważ prawo Unii określa jedynie minimalne wymogi, a poziom wdrożenia i przestrzegania przepisów krajowych pozostaje na różnym poziomie. W komunikacie przeanalizowano również, w jakim stopniu ramy nadzoru mogłyby zaspokajać potrzeby polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska związane z przejściem na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną i cyfrową gospodarkę europejską, uzupełniając kluczową rolę otoczenia regulacyjnego i reform strukturalnych.

(5) W komunikacie Komisji z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu[19] wezwano do szerszego stosowania narzędzi ekologicznego planowania budżetu w celu przestawienia inwestycji publicznych, konsumpcji oraz podatków na priorytety w zakresie ochrony środowiska i ograniczenia szkodliwych subsydiów. Europejskie prawo o klimacie określa ogólnounijny cel neutralności klimatycznej do 2050 r. i zobowiązuje instytucje Unii i państwa członkowskie do postępów w zwiększaniu zdolności przystosowawczych. Komisja zobowiązała się współpracować z państwami członkowskimi w celu monitorowania i modelowania praktyk w zakresie ekologicznego planowania budżetu. W komunikacie Komisji z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie nowej strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu[20] zwrócono uwagę na znaczenie zmiany klimatu w kontekście makrofiskalnym i podkreślono potrzebę zwiększenia odporności Unii na skutki zmiany klimatu. Europejski semestr zapewnia dodatkowe ramy wspierania takich wysiłków, a Instrument Wsparcia Technicznego oferuje praktyczną pomoc w ich realizacji.

(6) W komunikacie Komisji z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[21] podkreślono potrzebę poprawy stabilności długu i zmniejszenia wysokich wskaźników długu publicznego przy jednoczesnym wspieraniu zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. Główne cele reformy to zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram i skoncentrowanie się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie bardziej rygorystyczne i spójniejsze egzekwowanie reguł.

(7) Aby poprawić przestrzeganie postanowień TFUE, a w szczególności uniknąć procedury nadmiernego deficytu budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych określonej w art. 126 TFUE, w prawie państw członkowskich powinny istnieć szczegółowe przepisy mające na celu zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, ponad to, co jest obecnie wymagane na mocy dyrektywy 2011/85/UE. Dowody dotyczące wdrożenia tej dyrektywy wskazują, że w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć należy wprowadzić zmiany również w przepisach dotyczących przejrzystości i statystyk, prognoz i budżetowania w perspektywie średniookresowej.

(8) Niniejsza dyrektywa stanowi część pakietu, w skład którego wchodzi również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [XXX][22] zastępujące

---

19 Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.

20 Komunikat Komisji „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu”, COM(2021) 82 final.

21 Komunikat Komisji „w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego”, COM(2022) 583 final.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [*data*] [*pełen tytuł*] (Dz.U. L ..).

rozporządzenie (WE) nr 1466/97[23] (część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu) oraz rozporządzenie Rady [XXX][24] zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97[25] (część naprawcza paktu stabilności i wzrostu). Wspólnie stanowią one zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego, które włączają do prawa Unii treść tytułu III „Pakt fiskalny" w międzyrządowym Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej[26], zgodnie z jego art. 16. Tytuł III jest wiążący dla państw członkowskich, których walutą jest euro, i dobrowolny dla Bułgarii, Danii i Rumunii. Na podstawie doświadczeń z wdrażaniem przez państwa członkowskie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej pakiet zachowuje średniookresowe ukierunkowanie paktu fiskalnego jako narzędzie służące osiągnięciu dyscypliny budżetowej i wspieraniu wzrostu gospodarczego. Pakiet obejmuje wzmocniony wymiar krajowy, co ma zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, w tym przez zwiększenie roli niezależnych instytucji fiskalnych, co opiera się na wspólnych zasadach paktu fiskalnego zaproponowanych przez Komisję[27] zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Analiza wydatków skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów na potrzeby oceny ogólnej dotyczącej zgodności wymaganej na mocy paktu fiskalnego została określona w rozporządzeniu [XXX] zastępującym rozporządzenie (WE) nr 1466/97. Podobnie jak w pakcie fiskalnym tymczasowe odchylenia od planu średniookresowego są dozwolone jedynie w wyjątkowych okolicznościach na mocy rozporządzenia [XXX] zastępującego rozporządzenie (WE) nr 1466/97. W przypadku znacznych odchyleń od planu średniookresowego należy również wdrożyć działania mające na celu skorygowanie odchyleń w zdefiniowanym terminie. Pakiet wzmacnia nadzór fiskalny i procedury egzekwowania w celu realizacji zobowiązania do wspierania zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych oraz zrównoważonego wzrostu. Reforma ram zarządzania gospodarczego zachowuje zatem podstawowe cele dyscypliny budżetowej i stabilności długu określone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

(9) Kompletne i wiarygodne praktyki w zakresie rachunkowości sektora publicznego obejmujące wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych są warunkiem wstępnym tworzenia wysokiej jakości statystyk, porównywalnych we wszystkich państwach członkowskich. Dostępność i jakość europejskiego systemu rachunków (ESA 2010) ma kapitalne znaczenie dla zapewnienia właściwego funkcjonowania unijnych ram nadzoru fiskalnego. System ESA 2010 funkcjonuje na podstawie danych przekazywanych w ujęciu memoriałowym. Konieczne jest zatem usprawnienie gromadzenia zgodnie z zasadą memoriałową danych i informacji niezbędnych do generowania statystyk opartych na zasadzie memoriałowej w sposób zintegrowany, kompleksowy i zharmonizowany we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

---

23 Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1).

24 Rozporządzenie Rady (UE) [*data*] [*pełen tytuł*] (Dz.U. L ..).

25 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

26 Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z dnia 2 marca 2012 r.

27 Komunikat Komisji z dnia 20 czerwca 2012 r. „Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej", COM(2012) 342 final.

(10) Dostępność danych gromadzonych z wysoką częstotliwością może ujawnić wzorce wymagające ściślejszego nadzoru, jak również poprawić jakość prognoz budżetowych. Państwa członkowskie i Komisja (Eurostat) powinny publikować dane w ujęciu kasowym, kwartalne dane dotyczące deficytu i długu, stosując definicje zawarte w art. 2 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i TFUE. Publikowanie danych budżetowych z większą częstotliwością, dostosowanych do krajowych definicji budżetowych, powinno być określone na podstawie krajowych wymogów w zakresie przejrzystości i potrzeb użytkowników, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym.

(11) Obciążone i nierealistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe na potrzeby rocznych i wieloletnich procedur ustawodawstwa budżetowego mogą znacznie zmniejszyć skuteczność planowania budżetowego, a to z kolei może mieć negatywny wpływ na dyscyplinę budżetową. Aby poprawić założenia podstawowe i zapewnić nieobciążone oceny wpływu fiskalnego różnych środków polityki, prognozy makroekonomiczne i budżetowe państw członkowskich powinny być zatwierdzane albo sporządzane przez niezależną instytucję fiskalną.

(12) Prognozy makroekonomiczne i budżetowe powinny podlegać regularnym, obiektywnym i kompleksowym ocenom przeprowadzanym przez niezależny organ w celu poprawy ich jakości. Oceny te powinny obejmować kontrolę założeń ekonomicznych, porównanie z prognozami przygotowanymi przez inne instytucje oraz ocenę trafności wcześniejszych prognoz.

(13) Niezbędny element skutecznych ram budżetowych stanowią niezależne organy, których zadaniem jest monitorowanie finansów publicznych w państwach członkowskich. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013[28] zobowiązuje państwa członkowskie, których walutą jest euro, do posiadania niezależnych instytucji fiskalnych, których zadaniem jest zatwierdzanie albo sporządzanie prognoz makroekonomicznych, oraz ustanawia szczególne zabezpieczenia dotyczące ich niezależności i zdolności technicznych. Zważywszy na pozytywny wpływ niezależnych organów na finanse publiczne, wymogi te należy rozszerzyć na wszystkie państwa członkowskie. Aby wspierać dyscyplinę fiskalną i zwiększyć wiarygodność polityki fiskalnej, organy te powinny również brać udział w planowaniu budżetowym przez sporządzanie albo zatwierdzanie prognoz i analiz długu wykorzystywanych przez rząd oraz przez przeprowadzanie niezależnych ocen polityki fiskalnej i monitorowanie zgodności z ramami fiskalnymi.

(14) Aby zapewnić bardziej odpowiedzialną politykę fiskalną, instytucje fiskalne powinny być w wysokim stopniu niezależne operacyjnie, dysponować zasobami niezbędnymi do wykonywania swoich zadań oraz szerokim dostępem do niezbędnych informacji w odpowiednim czasie.

(15) W celu poprawy planowania budżetowego należy zwrócić należytą uwagę na ryzyka makrofiskalne wynikające ze zmiany klimatu oraz na wpływ polityki związanej z klimatem na finanse publiczne w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zrozumienie sposobów, w jakie wstrząsy związane z klimatem wpływają na

[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

gospodarkę i finanse publiczne, ma kluczowe znaczenie dla krajowych strategii ograniczania ryzyka fiskalnego wynikającego ze zmiany klimatu i związanych z nią klęsk żywiołowych oraz zarządzania tym ryzykiem.

(16) Jednoroczna perspektywa planowania budżetowego jest niewystarczająca jako podstawa należytej polityki fiskalnej, ponieważ większość środków ma skutki znacznie wykraczają poza roczny cykl budżetowy. W związku z tym skuteczne wieloletnie planowanie budżetowe zwiększa wiarygodność polityki fiskalnej przy jednoczesnym uwzględnieniu stabilności długu. Skuteczne planowanie średniookresowe opiera się na wyraźnym i spójnym określeniu krajowych celów budżetowych w perspektywie średniookresowej, które są przedstawiane w krajowych planach średniookresowych. Aby wzmocnić wieloletnią perspektywę budżetową, podczas planowania uchwalanej co roku ustawy budżetowej należy zachować spójność z wieloletnimi celami określonymi w średniookresowych ramach budżetowych.

(17) Aby ramy budżetowe skutecznie wspierały dyscyplinę budżetową i stabilność finansów publicznych, powinny one obejmować finanse publiczne w sposób kompleksowy. Z tego względu szczególną uwagę należy zwrócić na te działania jednostek i funduszy sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie stanowią części tradycyjnych budżetów w ujęciu podsektorowym oraz mają bezpośredni lub widoczny w średnim okresie wpływ na sytuację budżetową poszczególnych państw członkowskich. Wartości łącznego wpływu tych działań na wynik i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych należy przedstawić w ramach corocznego procesu budżetowego oraz w średniookresowych planach budżetowych, z uwzględnieniem wpływu przyszłych działań oraz pozostających do spłaty i przewidywanych nowych zobowiązań.

(18) Konieczna jest również przejrzystość co do rodzaju i wielkości wydatków podatkowych oraz wynikającego z nich uszczuplenia dochodów podatkowych, aby lepiej zrozumieć zakres, w jakim polityka fiskalna i planowanie budżetowe są dostosowane do priorytetów rządowych.

(19) Narzędzia ekologicznego planowania budżetu mogą pomóc w przekierowaniu dochodów i wydatków publicznych na priorytety w zakresie ochrony środowiska. W tym kontekście wiarygodna i regularna sprawozdawczość obejmująca wyczerpujące, użyteczne i przystępne informacje ma pozytywny wpływ na debatę budżetową. Chodzi o raportowanie danych na temat tego, w jaki sposób dochody odzwierciedlają potrzebę zapewnienia stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” i z drugiej strony w jaki sposób wydatki odzwierciedlają – w ujęciu pozytywnym i negatywnym – priorytety w zakresie ochrony środowiska. Państwa członkowskie powinny publikować informacje na temat tego, w jaki sposób odpowiednie części ich budżetów przyczyniają się do realizacji krajowych i międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie klimatu i środowiska, a także na temat zastosowanej metodyki. Państwa członkowskie powinny publikować dane i informacje opisowe oddzielnie dla pozycji wydatków, wydatków podatkowych i dochodów. Państwa członkowskie zachęca się do publikowania informacji na temat skutków dystrybucyjnych polityki budżetowej oraz do uwzględniania aspektów dotyczących zatrudnienia, kwestii społecznych i dystrybucyjnych przy ekologicznym planowaniu budżetu[29].

[29] Komunikat Komisji z dnia 28 września 2022 r. „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich”, COM(2022) 494 final, oraz art. 6 ust. 3 lit. d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów

(20) Należy zwrócić szczególną uwagę na istnienie zobowiązań warunkowych. Konkretniej, zobowiązania warunkowe obejmują ewentualne zobowiązania zależne od wystąpienia niepewnego wydarzenia w przyszłości lub bieżące zobowiązania, w przypadku których płatność jest mało prawdopodobna lub jej prawdopodobna kwota nie może zostać w sposób wiarygodny określona. Obejmują one przykładowo gwarancje rządowe, kredyty i pożyczki zagrożone, zobowiązania wynikające z działalności przedsiębiorstw publicznych, potencjalne wydatki i zobowiązania wynikające ze spraw sądowych oraz zobowiązania warunkowe związane z klęskami żywiołowymi.

(21) Klęski żywiołowe i ekstremalne zdarzenia pogodowe dotykają wiele państw członkowskich i oczekuje się, że zmiana klimatu zwiększy częstotliwość i intensywność takich zdarzeń. Rządy inwestują w przystosowanie się do zmiany klimatu i interweniują w pokryciu kosztów związanych z klęskami żywiołowymi takich jak pomoc nadzwyczajna i odbudowa, a w niektórych przypadkach występują w roli ubezpieczyciela ostatniej instancji. Biorąc pod uwagę obecne i przyszłe wyzwania dla stabilności finansów publicznych, szczególną uwagę należy zwrócić na zobowiązania publiczne i ryzyka dla finansów publicznych wynikające z klęsk żywiołowych i zdarzeń związanych z klimatem, zaczynając od gromadzenia i publikowania informacji na temat strat gospodarczych i kosztów fiskalnych przeszłych zdarzeń oraz informacji o mechanizmach budżetowych i instrumentach finansowych wykorzystywanych do tego celu.

(22) Komisja powinna nadal regularnie monitorować wdrażanie dyrektywy 2011/85/UE. Należy określić najlepsze praktyki w zakresie wdrażania przepisów tej dyrektywy i dzielić się nimi.

(23) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2011/85/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

W dyrektywie 2011/85/UE wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 wprowadza się następujące zmiany:

a) w akapicie pierwszym zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Zastosowanie ma definicja podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych określona w załączniku A do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013.*

_____

dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

*Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1.”;

b) w akapicie drugim wprowadza się następujące zmiany:

(i) lit. a) otrzymuje brzmienie:

„a) systemy rachunkowości sektora publicznego i sprawozdawczości statystycznej;”;

(ii) lit. c) otrzymuje brzmienie:

„c) numeryczne reguły fiskalne, specyficzne dla poszczególnych krajów, które przyczyniają się do prowadzenia polityki fiskalnej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TFUE; reguły te są wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, np. publiczny deficyt budżetowy, zaciągnięte pożyczki i kredyty, dług lub ich główne składniki;”;

(iii) lit. e) otrzymuje brzmienie:

„e) średniookresowe ramy budżetowe stanowiące określony zbiór krajowych procedur budżetowych wydłużających horyzont czasowy kształtowania polityki fiskalnej poza roczny cykl budżetowy, w tym ustalanie priorytetów politycznych i krajowych celów budżetowych w ujęciu średniookresowym;”;

(iv) dodaje się lit. h) w brzmieniu:

„h) niezależne instytucje fiskalne jako organy strukturalnie niezależne lub organy funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich, ustanowione zgodnie z art. 8.”;

2) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeśli chodzi o krajowe systemy rachunkowości publicznej, państwa członkowskie dysponują do 2030 r. zintegrowanymi, kompleksowymi i zharmonizowanymi na szczeblu krajowym systemami rachunkowości finansowej opartej na zasadzie memoriałowej, obejmującymi wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zawierającymi informacje w ujęciu kasowym i memoriałowym niezbędne do przygotowania danych w oparciu o ESA 2010. Te systemy rachunkowości finansowej sektora publicznego podlegają kontroli wewnętrznej i niezależnym audytom.

2. Państwa członkowskie zapewniają terminowe i regularne udostępnianie publiczne danych fiskalnych dla wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013*. Państwa członkowskie publikują w szczególności kwartalne dane dotyczące długu i deficytu, oddzielnie dla instytucji rządowych na szczeblu centralnym, instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym, instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym i funduszy zabezpieczenia społecznego, przed końcem kolejnego kwartału lub po opublikowaniu odpowiednich danych przez Komisję (Eurostat).

3. Komisja (Eurostat) publikuje co 3 miesiące kwartalne statystyki finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z tabelami 25, 27 i 28 w załączniku B do rozporządzenia (UE) nr 549/2013.

_____

*Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1.”;

3) w art. 4 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby podstawą rocznego i wieloletniego planowania budżetowego były realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje. Podstawą planowania budżetowego jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makrofiskalny albo ostrożniejszy scenariusz. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe są sporządzane albo zatwierdzane przez niezależne instytucje fiskalne ustanowione zgodnie z art. 8. Są one porównywane z najaktualniejszymi prognozami Komisji. Znaczące rozbieżności między prognozami makroekonomicznymi i budżetowymi państwa członkowskiego a prognozami Komisji są wyjaśniane, również jeżeli poziom lub wzrost wartości zmiennych w założeniach zewnętrznych odbiega znacząco od wartości przedstawionych w prognozach Komisji.”;

b) uchyla się ust. 4;

c) ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Państwa członkowskie wskazują instytucję odpowiedzialną za sporządzanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Co najmniej raz w roku państwa członkowskie i Komisja podejmują techniczny dialog dotyczący założeń leżących u podstaw przygotowania prognoz makroekonomicznych i budżetowych.

6. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe przygotowane na potrzeby rocznego i wieloletniego planowania budżetowego przez instytucje krajowe podlegają regularnej, obiektywnej i kompleksowej ocenie przez niezależny organ, w tym ocenie *ex post*. Wyniki tej oceny podaje się do wiadomości publicznej i odpowiednio uwzględnia w przyszłych prognozach

makroekonomicznych i budżetowych. Jeżeli ocena wykaże, że w okresie co najmniej czterech kolejnych lat występowało znaczące obciążenie prognoz makroekonomicznych, dane państwo członkowskie podejmuje niezbędne działania i podaje je do wiadomości publicznej.”;

d) uchyla się ust. 7;

4) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 5

Każde państwo członkowskie tworzy własne, specyficznego dla niego, numeryczne reguły fiskalne, aby skutecznie wspierać realizację swoich zobowiązań wynikających z TFUE w obszarze planowania budżetowego w okresie wieloletnim dla całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Reguły takie wspierają w szczególności:

a) stosowanie się do wartości referencyjnych i przepisów dotyczących deficytu i długu zgodnie z TFUE;

b) przyjęcie wieloletniego okresu planowania fiskalnego, zgodnie z przepisami rozporządzenia [XXX część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu].*

---

* Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [*data*] [*pełen tytuł*] (Dz.U. L ..).”;

5) w art. 6 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 lit. b) otrzymuje brzmienie:

„b) skuteczne i terminowe monitorowanie przestrzegania reguł w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne instytucje fiskalne ustanowione zgodnie z art. 8.” ;

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

Jeżeli numeryczne reguły fiskalne zawierają klauzule wyjścia, klauzule takie określają ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności – zgodnych z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z TFUE i z rozporządzenia [XXX część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu] – oraz rygorystycznych procedur, w ramach których

dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie reguł. Klauzule wyjścia muszą mieć jasno określone terminy obowiązywania.”;

6) art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 7

Uchwalana co roku przez poszczególne państwa członkowskie ustawa budżetowa musi być zgodna ze specyficznymi dla nich i obowiązującymi w nich numerycznymi regułami fiskalnymi.”;

7) tytuł rozdziału V otrzymuje brzmienie „NIEZALEŻNE INSTYTUCJE FISKALNE”;

8) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 8

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby niezależne instytucje fiskalne, takie jak organy strukturalnie niezależne lub organy funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich, zostały ustanowione na mocy krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisów administracyjnych.

2. Instytucje, o których mowa w ust. 1, składają się z członków wyznaczanych i powoływanych w oparciu o ich doświadczenie i kompetencje w dziedzinie finansów publicznych, makroekonomii lub zarządzania budżetem oraz w drodze przejrzystych procedur.

3. Instytucje, o których mowa w ust. 1:

a) nie przyjmują instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego ani od żadnych innych podmiotów publicznych lub prywatnych;

b) mają zdolność do terminowego podawania do wiadomości publicznej swoich ocen i opinii;

c) mają odpowiednie i stabilne zasoby własne umożliwiające im skuteczne wykonywanie mandatu, w tym przeprowadzanie wszelkiego rodzaju analiz w ramach ich mandatu;

d) mają odpowiedni i terminowy dostęp do informacji niezbędnych im do wykonywania ich mandatu;

e) podlegają regularnym ocenom zewnętrznym przeprowadzanym przez niezależne podmioty oceniające.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby instytucje, o których mowa w ust. 1, miały następujące zadania:

a) sporządzanie rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych i budżetowych stanowiących podstawę średniookresowego planowania publicznego albo zatwierdzanie prognoz wykorzystywanych przez władze budżetowe;

b) sporządzanie ocen stabilności długu stanowiących podstawę średniookresowego planowania publicznego albo zatwierdzanie ocen przedkładanych przez władze budżetowe;

c) sporządzanie ocen wpływu polityk na stabilność fiskalną i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu albo zatwierdzanie ocen przedkładanych przez władze budżetowe;

d) monitorowanie zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów, zgodnie z art. 6;

e) monitorowanie zgodności z unijnymi ramami fiskalnymi zgodnie z rozporządzeniami [XXX część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu] i [XXX część naprawcza paktu stabilności i wzrostu]*;

f) regularne przeprowadzanie przeglądów krajowych ram budżetowych w celu oceny ich zgodności, spójności i skuteczności, w tym mechanizmów i zasad regulujących relacje fiskalne między organami publicznymi w różnych podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych;

g) udział w regularnych wysłuchaniach i dyskusjach w parlamencie narodowym.

5. Państwa członkowskie zapewniają, aby władze budżetowe danego państwa członkowskiego stosowały się do ocen lub opinii wydawanych przez instytucje w kontekście zadań, o których mowa w ust. 4. Jeżeli władze budżetowe nie zastosują się do tych ocen lub opinii, w terminie miesiąca od wydania takich ocen lub opinii publicznie uzasadniają decyzję o niezastosowaniu się.

* Rozporządzenie Rady (UE) [*data*] [*pełen tytuł*] (Dz.U. L ..).”;

9) w art. 9 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające przyjęcie co najmniej czteroletniego okresu planowania budżetowego, tak aby zagwarantować, że podstawą krajowego planowania budżetowego jest wieloletnia perspektywa planowania budżetowego.”;

b) w ust. 2 wprowadza się następujące zmiany:

(i) lit. a) otrzymuje brzmienie:

„a) kompleksowych i przejrzystych wieloletnich celów budżetowych, o których mowa w art. 2 lit. e), w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wszelkich innych zbiorczych wskaźników fiskalnych, takich jak wydatki, z jednoczesnym zapewnieniem ich zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów, zgodnie z rozdziałem IV niniejszej dyrektywy oraz z odpowiednimi przepisami rozporządzenia [XXX część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu].”;

(ii) lit. c) otrzymuje brzmienie:

„c) opisu przewidywanych średniookresowych polityk, w tym inwestycji i reform, mających wpływ na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, w podziale na główne pozycje dochodów i wydatków, pokazującego sposób dostosowania prowadzącego do osiągnięcia krajowych celów budżetowych w ujęciu średniookresowym, jak określono w art. 2 lit. e), w porównaniu z prognozami zakładającymi niezmienny kurs polityki;”;

(iii) lit. d) otrzymuje brzmienie:

„d) oceny tego, w jaki sposób – w świetle ich średniookresowego i długookresowego wpływu na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych – przewidywane polityki mogą wpłynąć na średniookresową i długookresową stabilność finansów publicznych oraz na zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. W ocenie określa się – w zakresie, w jakim jest to możliwe – ryzyka makrofiskalne wynikające ze zmiany klimatu, jej wpływu na środowisko i jej skutków dystrybucyjnych, a także wpływ polityk w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej na finanse publiczne w ujęciu średniookresowym i długookresowym.”;

c) uchyla się ust. 3;

10) art. 10 i 11 otrzymują brzmienie:

„Artykuł 10

Uchwalana co roku ustawa budżetowa musi być spójna z krajowymi celami budżetowymi w ujęciu średniookresowym, jak określono w art. 2 lit. e). Każde odchylenie musi zostać należycie wytłumaczone.

Artykuł 11

Niniejsza dyrektywa nie uniemożliwia w żaden sposób nowemu rządowi danego państwa członkowskiego dokonania aktualizacji średniookresowego planu budżetowego w celu odzwierciedlenia jego nowych priorytetów politycznych. W takiej sytuacji nowy rząd wskazuje różnice między poprzednim a nowym średniookresowym planem budżetowym.”;

11) tytuł rozdziału VI otrzymuje brzmienie: „PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH”;

12) art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 12

Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie środki wprowadzane zgodnie z rozdziałami II, III i IV były spójne we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz obejmowały te podsektory w sposób kompleksowy. W tym celu państwa członkowskie muszą w szczególności wymagać spójności zasad i procedur rachunkowości sektora publicznego, a także integralności wykorzystywanych w niej systemów gromadzenia i przetwarzania danych.”;

13) art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 14

1. W ramach rocznych i wieloletnich procedur ustawodawstwa budżetowego państwa członkowskie publikują informacje o tym, które jednostki i fundusze nie stanowią części tradycyjnych budżetów, ale należą do sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Państwa członkowskie publikują również wartości odpowiadające łącznemu wpływowi tych jednostek i funduszy na wynik i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy czym wpływ na wynik obejmuje przeszłe i spodziewane przyszłe operacje, a wpływ na zadłużenie obejmuje pozostające do spłaty i przewidywane nowe zobowiązania.

2. Państwa członkowskie publikują szczegółowe informacje na temat wpływu wydatków podatkowych na poziom dochodów na potrzeby krajowych celów budżetowych, o których mowa w art. 2 lit. e), w oparciu o przejrzystą metodykę.

3. W odniesieniu do wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa członkowskie publikują stosowne informacje na temat zobowiązań warunkowych o potencjalnie istotnym wpływie na budżety publiczne, w tym na temat gwarancji rządowych, kredytów i pożyczek zagrożonych, zobowiązań wynikających z działalności przedsiębiorstw publicznych, potencjalnych wydatków i zobowiązań wynikających ze spraw sądowych oraz informacje o zakresie tych zobowiązań publicznych. W miarę możliwości państwa członkowskie publikują również informacje na temat zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i klimatem. Państwa członkowskie publikują informacje na temat wcześniejszych przypadków uruchomienia jednorazowych gwarancji oraz wydatków zaksięgowanych w odniesieniu do standaryzowanych gwarancji. Publikowane informacje obejmują informacje na temat strat gospodarczych poniesionych w wyniku klęsk żywiołowych i wstrząsów związanych z klimatem, w tym kosztów fiskalnych ponoszonych przez sektor publiczny oraz instrumentów wykorzystanych do łagodzenia ich skutków lub pokrycia ich kosztów. Państwa członkowskie publikują informacje na temat udziałów kapitałowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w przedsiębiorstwach prywatnych i publicznych w przypadku kwot istotnych z ekonomicznego punktu widzenia.”;

14) dodaje się art. 14a. w brzmieniu:

„Artykuł 14a.

1. Nie później niż dnia 14 grudnia 20XX r. Komisja publikuje przegląd, w którym ocenia skuteczność niniejszej dyrektywy.

2. Do dnia 31 grudnia 2025 r. Komisja przedstawia sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji i przyszłego kierunku w zakresie rachunkowości finansowej sektora publicznego w Unii, z uwzględnieniem postępów poczynionych od czasu przeprowadzonej w 2013 r. oceny adekwatności Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego dla państw członkowskich.”;

15) art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 15

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 31 grudnia 202x r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów. Rada zachęca państwa członkowskie do sporządzania na swoje potrzeby i w interesie Unii własnych tabel korelacyjnych, które w możliwie najszerszym zakresie odzwierciedlą korelacje między niniejszą dyrektywą a środkami transpozycji, oraz do podawania ich do wiadomości publicznej.

2. Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

3. Nie później niż rok po wejściu w życie niniejszej dyrektywy Komisja przygotowuje śródokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu głównych przepisów niniejszej dyrektywy na podstawie stosownych informacji otrzymanych od państw członkowskich, które to sprawozdanie przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 14 grudnia 20XX r.

4. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.”;

16) uchyla się art. 16.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący