



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej
i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Przyczyny i cele wniosku

Dziesięć lat temu gospodarki państw Unii Europejskiej dotknął kryzys finansowy i gospodarczy o niespotykanej wcześniej skali. Kryzys ten nie zaczął się wprawdzie w strefie euro, ale obnażył niektóre z jej instytucjonalnych słabości. W reakcji na kryzys UE starała się wzmocnić rozwiązania w dziedzinie zarządzania gospodarczego w Unii i w strefie euro, w szczególności poprzez przyjęcie pakietów legislacyjnych określanych jako „sześciopak” (dyrektywa i pięć rozporządzeń przyjęte w 2011 r.) i „dwupak” (dwa rozporządzenia przyjęte w 2013 r.). Przepisy te pomogły zapewnić ściślejszy nadzór nad budżetami krajowymi, ustanowić solidniejsze ramy budżetowe oraz uwzględnić w większej mierze poziomy zadłużenia.

W trakcie starań o wyeliminowanie źródeł kryzysu stało się jednak jasne, że oparte na zasadach ramy budżetowe na szczeblu UE muszą zostać uzupełnione wiążącymi przepisami na poziomie krajowym, mającymi wspierać solidną politykę budżetową we wszystkich państwach członkowskich oraz funkcjonować jako mechanizm zabezpieczający przed powstawaniem nadmiernych deficytów.

W tym kontekście analizowano możliwość wykorzystania prawa Unii w celu lepszego umocowania takich przepisów krajowych. Komisja opowiadała się wówczas zdecydowanie za kontynuowaniem reform zarządzania gospodarczego w ramach metody wspólnotowej¹. Na szczycie w grudniu 2011 r. Rada Europejska nie osiągnęła jednak porozumienia co do podjęcia kolejnych rozważanych wówczas kroków. W związku z tym państwa członkowskie, które pragnęły wspólnie zobowiązać się do ustanowienia tego rodzaju przepisów krajowych, podjęły stosowne działania na zasadzie współpracy międzyrządowej, co doprowadziło do zawarcia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG, z ang. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*), stanowiącego ważny krok na drodze do jak najszybszego włączenia przedmiotowych postanowień do traktatów unijnych.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej został podpisany w dniu 2 marca 2012 r. przez 25 Umawiających się Stron (wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Zjednoczonego Królestwa²) i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. Głównym elementem tego traktatu jest jego tytuł III, w którym ustanowiono tzw. „pakt budżetowy”. Jego najważniejsze postanowienie dotyczy zobowiązania się państw członkowskich do zapisania w wiążących i trwałych przepisach krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, zasady zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zasada ta odzwierciedla wymóg stanowiący centralny element części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, a mianowicie średniookresowy cel budżetowy. Pakt budżetowy wiąże 22 Umawiające się Strony (wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro oraz, na zasadzie dobrowolności, Bułgarię, Danię i Rumunię). Pozostałe części TSCG mają na celu wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej i zarządzania gospodarczego w strefie euro.

¹ Oświadczenie José Manuela Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej, na konferencji prasowej po posiedzeniu szefów państw i rządów krajów strefy euro w dniu 27 października 2011 r., SPEECH/11/713.

² W momencie podpisania TSCG Chorwacja nie była członkiem Unii Europejskiej i do dziś kraj ten nie podpisał jeszcze tego traktatu.

Metoda międzyrządowa zastosowana w celu przyjęcia TSCG była zawsze traktowana przez wszystkie zainteresowane strony jako sposób na szybkie podjęcie kroków w sytuacji gdy – w okresie kulminacji kryzysu finansowego i gospodarczego – osiągnięcie postępów na łonie Rady Europejskiej było zablokowane. W związku z tym Umawiające się Strony uzgodniły podjęcie – przed upływem pięciu lat od wejścia TSCG w życie, tj. do dnia 1 stycznia 2018 r. – kroków mających na celu włączenie głównych jego postanowień do prawa Unii.

To polityczne porozumienie zostało zapisane w art. 16 TSCG, który 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”.

W dokumencie Komisji z maja 2017 r. dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej³ przywołano to porozumienie i wspomniano o możliwości włączenia paktu budżetowego do ram prawnych Unii Europejskiej w latach 2017–2019. Ponadto w wygłoszonym w 2017 r. orędziu o stanie Unii i towarzyszącym mu liście intencyjnym⁴ przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker zaproponował między innymi włączenie treści TSCG do prawa Unii, przy uwzględnieniu odpowiedniej elastyczności charakteryzującej pakt stabilności i wzrostu i przywoływanej przez Komisję od stycznia 2015 r.

Również Parlament Europejski wielokrotnie domagał się włączenia treści TSCG do traktatów⁵, argumentując, że aby zarządzanie prawdziwą unią gospodarczą i walutową (UGW) było rzeczywiście usankcjonowane i demokratyczne, musi mieścić się w ramach instytucjonalnych Unii.

Pakt budżetowy został wprowadzić przyjęty jako rozwiązanie pośrednie w okresie głębokiego kryzysu, ale jego podstawowe założenie nic nie straciło na aktualności – w dalszym ciągu w interesie UE i strefy euro leży wspieranie odpowiedzialnej polityki mającej na celu unikanie nadmiernych deficytów budżetowych. Niniejszy wniosek stanowi element szerszego zbioru ambitnych inicjatyw służących reformie UGW, przedłożonego przez Komisję w dniu 6 grudnia 2017 r. W uznaniu szczególnej wagi paktu budżetowego dla ukończenia budowy unii gospodarczej i walutowej niniejszy wniosek stanowi odpowiedź na wolę Umawiających się Stron TSCG, wezwania Parlamentu Europejskiego do włączenia postanowień tego paktu do ram prawnych Unii oraz wezwanie do jedności, skuteczności i demokratycznej rozliczalności zawarte w orędziu o stanie Unii wygłoszonym przez przewodniczącego Junckera we wrześniu 2017 r.

Proponowana dyrektywa wzmacnia odpowiedzialność budżetową i średniookresową orientację polityki budżetowej w państwach członkowskich, a poprzez to służy osiągnięciu – wraz z obowiązującymi postanowieniami paktu stabilności i wzrostu – fundamentalnego celu paktu budżetowego, tj. rozsądnych poziomów zadłużenia publicznego. Obniżenie wysokich w dalszym ciągu poziomów zadłużenia publicznego będzie oczywiście wymagało czasu. Nadal konieczne jest zatem osiąganie dalszych postępów, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej.

³ COM(2017) 291 z 31 maja 2017 r.

⁴ Orędzie przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera o stanie Unii w 2017 r., SPEECH/17/3165, 13 września 2017 r.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie problemów konstytucyjnych związanych z wielopoziomowym sprawowaniem rządów w Unii Europejskiej (P7_TA(2013)0598) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego: sytuacja obecna i wyzwania (P8_TA(2015)0238).

Osiągnięcie postępu na drodze do rozsądnych poziomów zadłużenia wymaga, by przy podejmowaniu corocznych decyzji w sprawie budżetu uwzględniano stałą orientację polityki budżetowej mającą na celu osiągnięcie i utrzymanie średniookresowego celu budżetowego. Ścieżka budżetowa musi być ustalana w postaci strategii politycznych pozostających pod kontrolą rządu i z uwzględnieniem warunków gospodarczych. Częste zmiany tej ścieżki osłabiają jednak wiarygodność i skuteczność każdej strategii zmniejszenia zadłużenia. Nie udało się dotychczas w pełni urzeczywistnić takiej stałej średniookresowej orientacji polityki budżetowej, po części ze względu na wyjątkowe warunki gospodarcze istniejące w chwili wejścia w życie paktu budżetowego. Wraz z normalizacją warunków gospodarczych nadszedł czas na wzmocnienie tej średniookresowej orientacji i nadanie jej operacyjnego charakteru, tak by wszystkie państwa członkowskie skutecznie zbliżały się do wyznaczonych celów.

Jak stwierdzono w dokumencie dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, UGW i proces jej ukończenia muszą pozostać otwarte dla wszystkich państw członkowskich. To, co planuje się dla strefy euro, powinno być również planowane z myślą o tych państwach członkowskich (i wspólnie z nimi), których przystąpienia do strefy euro można oczekiwać w dającej się przewidzieć przyszłości. Jest to zasadniczy warunek właściwego funkcjonowania jednej waluty. W związku z tym proponowana dyrektywa powinna mieć zastosowanie zarówno do państw członkowskich, których walutą jest euro, jak i do pozostałych państw członkowskich wyrażających wolę udziału.

Z punktu widzenia UGW zdecydowanie najbardziej merytorycznym postanowieniem TSCG jest art. 3 (stanowiący część paktu budżetowego), gdyż służy on uwzględnieniu potrzeby utrzymania solidnych i stabilnych finansów publicznych oraz zapobieżeniu nadmiernym deficytom publicznym i nadmiernemu zadłużeniu publicznemu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 każda Umawiająca się Strona zobowiązuje się zapewnić zrównoważone lub wykazujące nadwyżkę saldo swojego sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5 % PKB i może wynosić 1,0 % PKB w przypadku tych państw członkowskich, których poziom zadłużenia pozostaje wyraźnie poniżej 60 % PKB i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych. Ta zasada zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być uzupełniona o mechanizm korygujący uruchamiany automatycznie w przypadku stwierdzenia znacznego odchylenia. Art. 3 ust. 2 zobowiązuje Umawiające się Strony do włączenia tych zasad do ich krajowego porządku prawnego. Pozostałe postanowienia TSCG bądź to wymagałyby wprowadzenia zmian w Traktatach, bądź to zostały już włączone do prawa Unii (w szczególności poprzez przepisy „dwupaku” w odniesieniu do strefy euro), bądź też z różnych powodów nie nadają się do takiego włączenia (np. niektóre z nich powielają istniejące przepisy unijne). W związku z powyższym elementy, które proponuje się włączyć do ram prawnych Unii, zawarte są głównie w art. 3 TSCG.

Motywy włączenia tych elementów TSCG do unijnych ram prawnych dotyczących polityki budżetowej państw członkowskich są wielorakie. Zapewniłoby ono – w porównaniu z obecnym systemem opartym na metodzie międzyrządowej – uproszczenie przepisów oraz skuteczniejsze i bardziej systematyczne monitorowanie wdrożenia i egzekwowania reguł fiskalnych na szczeblu unijnym i krajowym w ramach ogólnych ram zarządzania gospodarczego w UE. Proponowane rozwiązanie ogranicza zarazem potencjalne ryzyko związane z powielaniem działań oraz podejmowaniem działań stojących ze sobą w sprzeczności, które towarzyszy współistnieniu rozwiązań wynikających z metody międzyrządowej i mechanizmów przewidzianych w prawie Unii. Skonsolidowane i podlegające prawu Unii ramy prawne ułatwiłoby również spójną i skoordynowaną ewolucję unijnych i krajowych reguł fiskalnych w obrębie szerzej zakrojonego procesu pogłębienia UGW. Przede wszystkim zaś, jak wskazano w sprawozdaniu pięciu

przewodniczących poświęconym dokończeniu budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej⁶, włączenie do ram prawnych Unii wszystkich instrumentów opartych na metodzie międzyrządowej stworzonych w trakcie kryzysu nadałoby im większą demokratyczną legitymację i zapewniło większą rozliczalność w całej Unii.

Podstawę proponowanej dyrektywy stanowi przekonanie, że skuteczne egzekwowanie unijnych ram prawnych dotyczących polityki budżetowej państw członkowskich jest niemożliwe w przypadku, gdy stosowane jest wyłącznie podejście odgórne. Szczególny, zdecentralizowany charakter realizacji polityki budżetowej w UE oraz ogólna potrzeba zapewnienia poczucia krajowej odpowiedzialności za reguły fiskalne czynią nieodzownym, by cele ram koordynacji budżetowej w UGW były również odzwierciedlone w ramach budżetowych państw członkowskich. W dyrektywie Rady 2011/85/UE⁷ określono już wprowadzić minimalny zbiór wymogów dla krajowych ram budżetowych, ale w TSCG Umawiające się Strony wzmocniły fundamenty odpowiedzialnej polityki budżetowej poprzez ustanowienie obowiązku zapisania zasad dotyczących zrównoważonego budżetu w postaci „wiązących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”.

W tym samym duchu w niniejszym wniosku zawarto wymóg ustanowienia przez państwa członkowskie ram złożonych z wiążących i trwałych numerycznych reguł fiskalnych, które – przy zachowaniu przez nie spójności z regułami fiskalnymi określonymi w ramach unijnych, mogą uwzględniać elementy specyficzne dla poszczególnych państw członkowskich. Ramy te powinny umacniać prowadzenie przez nie odpowiedzialnej polityki budżetowej i wspierać przestrzeganie zobowiązań dotyczących polityki budżetowej wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Powinny one zapewnić sprowadzenie zadłużenia publicznego do rozsądnych poziomów (a konkretnie do wartości odniesienia określonej w protokole nr 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu dołączonym do Traktatów), w szczególności poprzez zapewnienie silnego umocowania dla celu średniookresowego w postaci salda strukturalnego, którym krajowe organy władzy budżetowej byłyby związane przy corocznym podejmowaniu decyzji w sprawie budżetu. To podejście oparte na dążeniu do osiągnięcia ustalonego celu odzwierciedla wspólny nadrzędny cel – zapewnienie stabilności finansów publicznych – który przyświeca zarówno krajowym mechanizmom i zasadom budżetowym, jak i unijnym ramom prawnym dotyczącym polityki budżetowej państw członkowskich. Określenie średniookresowej orientacji polityki budżetowej ma na celu zapewnienie mocniejszego fundamentu dla solidnej polityki budżetowej, gdyż większość środków tej polityki niesie za sobą konsekwencje dla budżetu w zakresie znacznie wykraczającym poza dany roczny cykl budżetowy. Z tych samych powodów wdrażanie istotnych reform strukturalnych mających pozytywny i dający się zweryfikować wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych powinno być należycie uwzględnione w średniookresowej perspektywie budżetowej.

Jeżeli ma istnieć średniookresowa perspektywa do celów budżetowania, planowanie budżetowe musi obejmować średniookresową ścieżkę wydatków pomniejszonych o środki dyskrejonalne po stronie dochodów, spójną z celem średniookresowym lub prowadzącą do niego ścieżką dostosowawczą. Aby zapewnić większe poczucie krajowej odpowiedzialności

⁶ Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, sprawozdanie opracowane przez Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r.

⁷ 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). Dyrektywa Rady 2011/85/UE stanowi część tzw. „sześciopaku”.

za politykę budżetową oraz uwzględnić specyfikę systemu rządów w poszczególnych państwach członkowskich, ścieżka ta powinna być ustalana w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w krajowym konstytucyjnym porządku prawnym, jak najszybciej po objęciu władzy przez nowy rząd. Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest, by ścieżka ta była respektowana w rocznych budżetach w całym okresie, który obejmuje.

Aby zapewnić wiarygodność celu średniookresowego i powiązanego z nim celu operacyjnego konieczne są skuteczne środki korygowania braku zgodności. Należy wprowadzić przyznać, że wyjątkowe okoliczności mogą prowadzić do tymczasowego odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, ale znaczne odnotowane odchylenia muszą zostać skorygowane za pomocą automatycznego uruchomienia uprzednio zdefiniowanego mechanizmu korygującego, w szczególności poprzez skompensowanie odchyleń od średniookresowej ścieżki wydatków.

Długookresowej solidności polityki budżetowej zagraża swego rodzaju naturalna „skłonność” rządów do generowania deficytów budżetowych, a ogólniej rzecz ujmując – procykliczny kurs polityki, jaki można zaobserwować w szeregu państw członkowskich. Jako dodatkowe instrumenty umożliwiające sprostanie tym problemom ustanowiono reguły fiskalne oraz niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej. Doświadczenie pokazuje, że reguły fiskalne, którym towarzyszą niezależne mechanizmy monitorowania, prowadzą do większej przejrzystości, lepszych wyników budżetowych oraz niższych kosztów finansowania zadłużenia publicznego. Z tego względu w proponowanej dyrektywie przewiduje się włączenie niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej w proces monitorowania przestrzegania numerycznych reguł fiskalnych, w tym poprzez ocenę adekwatności średniookresowej orientacji polityki budżetowej, jak również włączenie tych organów w proces monitorowania tego, w jaki sposób jest uruchamiany i stosowany mechanizm korygujący. W przypadku wykrycia znacznych odchyleń od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej powinny zwrócić się do krajowych organów władzy budżetowej o szybkie uruchomienie mechanizmu korygującego oraz powinny przeprowadzić ocenę planowanych środków korygujących oraz ich wdrożenia. Publiczna dostępność ocen przygotowywanych przez niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej w ramach wykonywania powierzonych im zadań, w połączeniu ze spoczywającym na organach władzy budżetowej państw członkowskich obowiązkiem zastosowania się do zaleceń niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej (lub koniecznością przedstawienia uzasadnienia w przypadku niezastosowania się do tych zaleceń), doprowadziłaby do znacznego wzrostu kosztów wizerunkowych nieprzestrzegania tych zaleceń, a tym samym do zwiększenia wiarygodności średniookresowej orientacji polityki budżetowej i możliwości jej wyegzekwowania. Ponieważ w wyniku przyjęcia „sześciopaku”, „dwupaku” i TSCG⁸ w niemal wszystkich państwach członkowskich zostały już utworzone niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej, proponowana dyrektywa nie wymaga wprowadzania nowych struktur, aczkolwiek uzasadnione może być dokonanie zmian obecnych kompetencji istniejących już organów w połączeniu z ułatwieniem im dostępu do informacji oraz pewnym zwiększeniem dostępnych im zasobów.

⁸ W TSCG wezwano Komisję Europejską do przedłożenia sprawozdania dotyczącego przepisów przyjętych przez każdą z Umawiających się Stron związanych paktem budżetowym w celu spełnienia wymogów art. 3 ust. 2 TSCG; w tym celu w dniu 22 lutego 2017 r. Komisja przyjęła komunikat i sprawozdanie oceniające zgodność odpowiednich przepisów krajowych (C(2017) 1201 final). Zawarto w nim szczegółowe informacje na temat niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej w państwach będących Umawiającymi się Stronami TSCG.

Szczegółowe przepisy proponowanej dyrektywy regulują konkretne aspekty mechanizmu korygującego oraz niezbędne elementy związane z ustanowieniem niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej i ich szczególnymi zadaniami wynikającymi z niniejszego wniosku. Elementy te uwzględniają główne aspekty wspólnych zasad dotyczących krajowych mechanizmów korekty fiskalnej⁹, które zostały wykorzystane przez państwa członkowskie w związku z przyjęciem przez nie środków zgodnie z art. 3 ust. 2 TSCG.

Proponowana dyrektywa nie ma wpływu na zobowiązania podjęte w art. 7 TSCG przez Umawiające się Strony, których walutą jest euro, do koordynacji ich stanowisk przed głosowaniami w Radzie dotyczącymi wniosków i zaleceń Komisji przedłożonych przez tą ostatnią w ramach procedury nadmiernego deficytu. Podobnie dyrektywa utrzymuje w mocy praktykę – której podstawę stanowi art. 13 TSCG – dyskusji prowadzonych w ramach spotkań przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów krajowych Umawiających się Stron. Takie dyskusje przyczyniają się do zwiększenia demokratycznej rozliczalności w kontekście zarządzania gospodarczego w Unii.

- Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki w UE

Głównym instrumentem koordynacji polityk budżetowych w UE i w strefie euro oraz nadzoru nad tymi politykami jest pakt stabilności i wzrostu, który wprowadza w życie postanowienia Traktatu dotyczące dyscypliny budżetowej. Pod wieloma względami pakt budżetowy odpowiada części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Zasada zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych faktycznie w znacznej mierze odzwierciedla przepisy dotyczące średniookresowego celu budżetowego ustanowione w art. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹⁰.

Proponowana dyrektywa zawiera zbiór numerycznych reguł fiskalnych i towarzyszących im doprecyzowań, który jest nie tylko zgodny z paktem stabilności i wzrostu, ale jest konkretnie pomyślany jako jego uzupełnienie. Ten zbiór reguł musi skutecznie wspierać wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z TFUE w obszarze polityki budżetowej, co oznacza między innymi, że cel średniookresowy, który w ramach krajowej procedury budżetowej ma pełnić funkcję punktu odniesienia zapewniającego zrównoważone poziomy zadłużenia, musi być spójny ze średniookresowym celem budżetowym określonym w art. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97. Aby uwzględnić odpowiednią elastyczność wbudowaną w postanowienia paktu stabilności i wzrostu i zgodnie z jego wymogami proceduralnymi, wniosek zawiera szczegółowe przepisy umożliwiające uwzględnienie wdrażania przez państwa członkowskie reform strukturalnych mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

W art. 16 TSCG i w powiązanim z nim motywie Umawiające się Strony wyraziły trwałą i jednoznaczną wolę jak najszybszego włączenia treści tego Traktatu do ram prawnych Unii.

Komisja podjęła stosowne kroki w odpowiedzi na to zobowiązanie 25 państw członkowskich będących Umawiającymi się Stronami w postaci przedłożenia niniejszego wniosku. Po raz pierwszy Komisja zapowiedziała swój zamiar przejęcia inicjatywy i podjęcia działań

⁹ Zob. również komunikat Komisji: Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej (COM(2012) 342 final).

¹⁰ 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).

w odpowiedzi na wspomniane wyżej zobowiązanie w dokumencie dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, w którym przypominała o uzgodnieniu przez Umawiające się Strony włączenia treści TSCG do prawa Unii. W swoim orędziu o stanie Unii w 2017 r. i towarzyszącym mu liście intencyjnym przewodniczący Juncker zapowiedział przedłożenie wniosku w sprawie tego włączenia w ramach pakietu dotyczącego pogłębienia UGW, który miałby zostać przedstawiony w dniu 6 grudnia 2017 r.

Proponowana dyrektywa została przygotowana w oparciu o dogłębną wiedzę Komisji na temat struktury paktu budżetowego (w tym szczególnie jego współzależności z unijnymi ramami prawnymi dotyczącymi polityki budżetowej państw członkowskich) oraz na temat tego, w jaki sposób państwa członkowskie uwzględniły jego postanowienia w swoich krajowych porządkach prawnych. W celu przygotowania swojego sprawozdania z lutego 2017 r., oceniającego zgodność przepisów krajowych przyjętych przez Umawiające się Strony związanych paktem budżetowym, Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z tymi państwami członkowskimi. Konsultacje te pozwoliły Komisji dogłębnie i dokładnie zrozumieć, w jaki sposób wprowadzone przez nie rozwiązania legislacyjne i instytucjonalne nadają skuteczność postanowieniom zapisanym w art. 3 TSCG.

Dyskusje między państwami członkowskimi w ramach Rady ECOFIN i jej komitetów przygotowawczych prowadzone w związku z paktem budżetowym, w szczególności w kwestii oceny zgodności krajowych przepisów służących transpozycji jego postanowień, obejmowały również kwestię włączenia paktu budżetowego do prawa Unii; w ich trakcie przypomniano również o konieczności podjęcia kroków w tym kierunku przed dniem 1 stycznia 2018 r.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

- **Podstawa prawna**

Podstawę prawną proponowanej dyrektywy stanowi art. 126 ust. 14 akapit drugi TFUE. Wzmocnienie odpowiedzialności budżetowej oraz średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich ma uzupełnić i wzmocnić dostępne ramy polityczne służące unikaniu nadmiernych deficytów ustanowione w art. 126 TFUE. Proponowana dyrektywa nie zmienia przepisów prawa materialnego i proceduralnego określonych w pakcie stabilności i wzrostu, natomiast zwiększa ich skuteczność. Ma ona zastosowanie do wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro oraz zawiera przepisy przewidujące możliwość dobrowolnego związania się przepisami dyrektywy przez państwa członkowskie, które nie należą do strefy euro.

- **Pomocniczość i proporcjonalność**

Wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Jego cel nie może zostać osiągnięty w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Unii. Proponowana dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej
i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając opinię Europejskiego Banku Centralnego,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązuje państwa członkowskie do uznawania swoich polityk gospodarczych za przedmiot wspólnego zainteresowania oraz do prowadzenia polityki budżetowej w sposób zmierzający do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i prowadzenia polityki gospodarczej w sposób niezagrażający prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.
- (2) Pakt stabilności i wzrostu obejmuje system wielostronnego nadzoru oraz nadzór i koordynację polityk gospodarczych ustanowione w rozporządzeniu Rady nr 1466/97/WE¹¹, jak również procedurę dotyczącą unikania nadmiernego deficytu publicznego określoną w art. 126 TFUE i doprecyzowaną w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97¹². Pakt ten został dodatkowo wzmocniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011¹³ i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011¹⁴. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011¹⁵ wprowadziło system skutecznych, zapobiegawczych i stopniowych mechanizmów

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1).

egzekwowania w postaci nakładania sankcji na państwa członkowskie, których walutą jest euro.

- (3) Aby wspierać wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązków w obszarze polityki budżetowej wynikających z TFUE, w dyrektywie Rady 2011/85/UE¹⁶ ustanowiono szczegółowe przepisy dotyczące kształtu ram budżetowych państw członkowskich.
- (4) Ponieważ między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro wzajemne zależności są większe, a tym samym większa jest również podatność na skutki uboczne polityki budżetowej prowadzonej przez poszczególne kraje, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013¹⁷ i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013¹⁸ wprowadzono szereg ulepszeń w procesie koordynacji budżetowej i nadzoru budżetowego w celu dalszego zwiększenia integracji, konwergencji i koordynacji gospodarczej między nimi.
- (5) Aby wzmocnić fundamenty zapewniające utrzymanie dyscypliny budżetowej przez cały cykl koniunkturalny, w dniu 2 marca 2012 r. 25 państw członkowskich podpisało (a następnie ratyfikowało) międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG). Postanowienia tytułu III TSCG, stanowiące tzw. „pakt budżetowy”, mają wiążący charakter dla państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz – na zasadzie dobrowolności – dla Bułgarii, Danii i Rumunii (wszystkie te państwa zwane są dalej „Umawiającymi się Stronami”) i ustanawiają obowiązek włączenia do krajowego porządku prawnego Umawiających się Stron zasady przewidującej wymóg utrzymywania zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, uzupełnionej o mechanizm korygujący uruchamiany automatycznie w przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń i monitorowany przez niezależne organy. Umawiające się Strony wyraziły wolę stosowania tego instrumentu współpracy międzyrządowej jako rozwiązania tymczasowego. Wola ta została zapisana w art. 16 TSCG, który stanowi, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie TSCG podjęte zostaną niezbędne kroki mające na celu włączenie treści jego postanowień do ram prawnych Unii Europejskiej. W związku z tym do ram prawnych Unii należy włączyć przepisy, które nadadzą skuteczność postanowieniom Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.
- (6) Aby zgodnie z wymogami TFUE utrzymać solidność i stabilność finansów publicznych oraz uniknąć nadmiernych deficytów publicznych, a jednocześnie zwiększyć odporność całej strefy euro, w prawie krajowym państw członkowskich, których walutą jest euro, powinny istnieć szczegółowe przepisy mające na celu zwiększenie odpowiedzialności budżetowej w tych państwach oraz wzmocnienie średniookresowej orientacji ich polityki budżetowej w stopniu większym niż zapewniają to przepisy dyrektywy 2011/85/UE.

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 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

¹⁸ 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).

- (7) Ponieważ kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził do znacznego wzrostu zadłużenia publicznego w szeregu państw członkowskich, zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprowadzenia zadłużenia publicznego do rozsądnych poziomów ma zbiór numerycznych reguł fiskalnych specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, które to reguły mają wzmocnić odpowiedzialne prowadzenie przez nie polityki budżetowej i jednocześnie skutecznie wspierać wypełnianie ich zobowiązań w obszarze polityki budżetowej wynikających z TFUE. Taki zbiór reguł powinien funkcjonować w szczególności poprzez określenie celu średniookresowego w postaci salda strukturalnego, który jest wiążący dla krajowych organów władzy budżetowej i podejmowanych przez nie corocznie decyzji. Cele średniookresowe w odniesieniu do sytuacji budżetowej umożliwiają uwzględnienie – różnych dla poszczególnych państw członkowskich – wskaźników zadłużenia publicznego i zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, stanowiąc solidną podstawę korekty wartości zadłużenia w kierunku wartości odniesienia określonej w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do TUE i TFUE.
- (8) Aby osiągnąć i utrzymać cel średniookresowy w kategoriach strukturalnych, państwa członkowskie muszą określić spójną ścieżkę dostosowawczą opartą na zmiennych, na które organy władzy budżetowej mają wpływ. Krajowe planowanie budżetowe, którego podstawę stanowi ścieżka wydatków publicznych skorygowana o wpływ środków dyskrejonalnych po stronie dochodów, sprzyja skuteczności, przejrzystości i rozliczalności monitorowania zmian sytuacji budżetowej. Aby w perspektywie średniookresowej ściśle powiązać plany budżetowe z ogólnymi wynikami budżetowymi oraz zapewnić większe poczucie krajowej odpowiedzialności za politykę budżetową, średniookresową ścieżkę wydatków publicznych pomniejszonych o środki dyskrejonalne po stronie dochodów należy określić w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w konstytucyjnym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego. Ścieżkę tę należy określić jak najszybciej po objęciu władzy przez nowy rząd, a budżety roczne powinny być zgodne z tą ścieżką, tak aby osiągnąć zdecydowany postęp na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego.
- (9) Wdrażanie istotnych reform strukturalnych, które w długim okresie zwiększają stabilność finansów publicznych, może – ze względu na przyszłe pozytywne skutki tych reform – uzasadniać zmiany ścieżki dostosowawczej prowadzącej do celu średniookresowego, pod warunkiem że reformy te mają pozytywny i możliwy do zweryfikowania wpływ na budżet, potwierdzony przez ocenę dokonaną zgodnie z wymogami proceduralnymi paktu stabilności i wzrostu. Aby ułatwić ustabilizowanie sytuacji gospodarczej, w wyjątkowych okolicznościach – tj. w okresach znacznego pogorszenia koniunktury w strefie euro lub całej Unii bądź w przypadku nadzwyczajnych zdarzeń pozostających poza kontrolą danego państwa członkowskiego i mających znaczny wpływ na budżet – należy dopuścić tymczasowe odchylenie od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, o ile odchylenie takie nie zagraża stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.
- (10) Znaczne odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, o ile nie są w należyty sposób eliminowane, zmniejszają wiarygodność planów budżetowych i stwarzają ryzyko zakłócenia procesu redukcji zadłużenia publicznego. Aby zwiększyć wiarygodność podjętych przez państwa członkowskie zobowiązań do osiągnięcia celu średniookresowego, w przypadku odnotowania znacznego odchylenia powinien być automatycznie uruchamiany mechanizm korygujący. Wiarygodny mechanizm korygujący powinien określać środki, które zostaną zastosowane w celu skorygowania odchylenia w ciągu ustalonego okresu,

przy uwzględnieniu charakteru i wielkości odchylenia. Mechanizm korygujący powinien w szczególności kompensować odchylenia od średniookresowej ścieżki wydatków publicznych pomniejszonych o środki dyskrejonalne po stronie dochodów.

- (11) Niezbędny element skutecznych ram budżetowych stanowią niezależne organy, których zadaniem jest monitorowanie finansów publicznych w państwach członkowskich. W celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej i zwiększenia wiarygodności polityki budżetowej organy te powinny dokonywać niezależnych ocen zbioru numerycznych reguł fiskalnych, w tym w szczególności średniookresowej orientacji polityki budżetowej, jak również monitorować przestrzeganie tych reguł oraz uruchamianie i stosowanie powiązanego mechanizmu korygującego.
- (12) Wzmocniona krajowa odpowiedzialność budżetowa i wiążąca wieloletnia orientacja polityki budżetowej wymagają, by organy ds. odpowiedzialności budżetowej były niezależne i posiadały własne zasoby na potrzeby aktywnego monitorowania zmian sytuacji budżetowej i przedstawiania zaleceń przez cały średniookresowy cykl budżetowy, w tym zwłaszcza w przypadku, gdy odnotowano znaczne odchylenie od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej. Aby istotnie zwiększyć wiarygodność i egzekwowalność celu średniookresowego, leżącej u jego podstawy ścieżki wydatków publicznych oraz powiązanego mechanizmu korygującego uruchamianego w przypadku znacznych odchyleń, organy władzy budżetowej państw członkowskich powinny stosować się do zaleceń sformułowanych w ocenach niezależnych organów lub – w przeciwnym przypadku – publicznie uzasadnić decyzję o niezastosowaniu się do tych zaleceń. Solidne umocowanie tej zasady w krajowym porządku prawnym może mieć w tym względzie kluczowe znaczenie
- (13) Dla zapewnienia większej efektywności krajowych mechanizmów i zasad budżetowych oraz unijnych ram prawnych dotyczących polityki budżetowej państw członkowskich w realizacji wspólnego celu, a mianowicie sprowadzenia zadłużenia publicznego do rozsądnych poziomów, państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie regulacje przewidziane w niniejszej dyrektywie za pomocą wiążących i trwałych przepisów krajowych rangi konstytucyjnej lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych.
- (14) W dniu 19 października 2012 r. Rada Europejska stwierdziła, że działania w kierunku pogłębionej unii gospodarczej i walutowej powinny się opierać na ramach instytucjonalnych i prawnych Unii oraz że powinna je charakteryzować otwartość i przejrzystość względem państw członkowskich, których walutą nie jest euro. Krajowe środki mające na celu wzmocnienie odpowiedzialności budżetowej w tych państwach członkowskich ułatwiłyby im wprowadzenie euro, w związku z czym mechanizmy ustanowione w niniejszej dyrektywie powinny być otwarte dla wszystkich państw członkowskich, które pragną w nich uczestniczyć. Należy zatem wprowadzić przepis, zgodnie z którym niniejsza dyrektywa miałaby zastosowanie do państw członkowskich, których walutą nie jest euro, w przypadku gdy państwa te podejmą taką decyzję.
- (15) Należy zauważyć, że art. 7 TSCG stanowi, że Umawiające się Strony, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję, w przypadku gdy uzna ona, że dane państwo członkowskie, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu, chyba że kwalifikowana większość Umawiających się Stron, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii, bez uwzględniania

stanowiska zainteresowanej Umawiającej się Strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji.

- (16) Ponieważ włączenie treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej w jego obecnej formie do porządku prawnego Unii nie prowadzi do zmiany mechanizmów podejmowania decyzji określonych przez postanowienia TFUE, niniejsza dyrektywa powinna pozostawić bez zmian zobowiązania powstałe między Umawiającymi się Stronami na podstawie art. 7 tego traktatu.
- (17) Art. 13 TSCG stanowi, że polityki budżetowe oraz inne kwestie będące przedmiotem tego traktatu będą omawiane w ramach konferencji przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów krajowych Umawiających się Stron odbywających się zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do Traktatów. Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie bez uszczerbku dla tej praktyki, gdyż tego rodzaju dialog wnosi wkład w zwiększenie demokratycznej rozliczalności w kontekście zarządzania gospodarczego w Unii.
- (18) Niniejsza dyrektywa powinna zwiększyć skuteczność paktu stabilności i wzrostu poprzez zwiększenie stopnia, w jakim jest on osadzony w porządkach prawnych państw członkowskich, i jednocześnie ograniczenie potencjalnego ryzyka związanego z powielaniem działań oraz podejmowaniem działań stojących ze sobą w sprzeczności, które to ryzyko towarzyszy współistnieniu rozwiązań wynikających z metody międzyrządowej i mechanizmów przewidzianych w prawie Unii. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na przepisy prawa materialnego i proceduralnego określone w pakcie stabilności i wzrostu.
- (19) Zgodnie ze wspólną deklaracją polityczną z dnia 28 września 2011 r. państw członkowskich i Komisji dotyczącą dokumentów wyjaśniających¹⁹ państwa członkowskie zobowiązały się do złożenia, w uzasadnionych przypadkach, wraz z powiadomieniem o środkach transpozycji, jednego lub więcej dokumentów wyjaśniających związki między elementami dyrektywy a odpowiadającymi im częściami krajowych instrumentów transpozycyjnych. W odniesieniu do niniejszej dyrektywy ustawodawca uznaje, że przekazanie takich dokumentów jest uzasadnione.
- (20) Ponieważ cel proponowanego działania, a mianowicie wzmocnienie odpowiedzialności budżetowej poprzez przyjęcie bardziej wiążącej średniookresowej orientacji polityki budżetowej na szczeblu krajowym, nie może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez państwa członkowskie, natomiast może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu,

¹⁹ Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 14.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Przedmiot i zakres

1. W niniejszej dyrektywie ustanawia się przepisy mające na celu wzmocnienie odpowiedzialności budżetowej oraz średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, tak aby zapewnić wywiązywanie się z obowiązków dotyczących unikania nadmiernych deficytów publicznych.
2. Niniejszą dyrektywę stosuje się do państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz do pozostałych państw członkowskich zgodnie z art. 4.

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się definicje terminów „publiczny”, „deficyt” i „zadłużenie” określone w art. 2 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do TUE i TFUE.

Ponadto stosuje się następujące definicje:

- a) „wyjątkowe okoliczności” oznaczają nadzwyczajne zdarzenie, na które dane państwo członkowskie nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okres znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub całej Unii;
- b) „niezależne organy” oznaczają strukturalnie niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od organów władzy budżetowej państwa członkowskiego, i które działają na podstawie przepisów krajowych zapewniających wysoki poziom funkcjonalnej niezależności i odpowiedzialności za podejmowane działania.
- c) „saldo strukturalne” oznacza saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, skorygowane o środki jednorazowe i tymczasowe.

Artykuł 3

Odpowiedzialność budżetowa i średniookresowa orientacja polityki budżetowej

1. Każde państwo członkowskie ustanawia zbiór wiążących i trwałych numerycznych reguł fiskalnych, które są dla niego specyficzne, wzmacniają prowadzenie przez nie odpowiedzialnej polityki budżetowej i skutecznie wspierają wypełnianie jego zobowiązań w obszarze polityki budżetowej wynikających z TFUE w wieloletniej perspektywie w odniesieniu do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zbiór ten obejmuje w szczególności następujące reguły:
 - a) ustala się cel średniookresowy w postaci salda strukturalnego w celu zapewnienia, by stosunek zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych nie przekraczał wartości odniesienia określonej w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu lub zbliżał się do tej wartości w zadowalającym tempie;
 - b) planowanie budżetowe obejmuje średniookresową ścieżkę wydatków publicznych pomniejszonych o środki dyskrecyjne po stronie dochodów,

spójną z celem średniookresowym lub z harmonogramem procesu zbliżania się do tego celu. Ścieżkę tę określa się jak najszybciej po objęciu przez nowy rząd władzy w państwie członkowskim i w odniesieniu do pełnej kadencji władzy ustawodawczej określonej w konstytucyjnym porządku prawnym tego państwa członkowskiego, przy czym przez cały ten okres budżety roczne muszą być zgodne z tą ścieżką.

2. Zbiór, o którym mowa w ust. 1, przewiduje następujące rozwiązania:
 - a) budżety roczne zapewniają zgodność z celem średniookresowym, o którym mowa w ust. 1 lit. a), lub z procesem zbliżania się do tego celu, w szczególności poprzez zapewnienie przestrzegania ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b). Określając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do celu średniookresowego i działając zgodnie z wymogami proceduralnymi określonymi w unijnych ramach prawnych, państwa członkowskie mogą uwzględnić wdrażanie istotnych reform strukturalnych, które mają bezpośrednie, długookresowe i pozytywne skutki dla finansów publicznych, w tym poprzez trwałe zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego, a tym samym mają możliwy do zweryfikowania wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych;
 - b) w przypadku odnotowania znacznego odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej automatycznie uruchamiany jest mechanizm korygujący. Mechanizm ten obejmuje obowiązek zastosowania środków mających na celu korektę odchylenia w ustalonym okresie z uwzględnieniem charakteru i wielkości odchylenia, w szczególności poprzez skompensowanie odchyleń od ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b).
3. Państwa członkowskie zapewniają, by tymczasowe odchylenie od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, wraz z odpowiadającym mu dostosowaniem ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b), było dopuszczalne wyłącznie w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności i pod warunkiem, że takie odchylenie nie zagraża stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Tymczasowego odchylenia wynikającego z wystąpienia wyjątkowych okoliczności nie uznaje się za znaczne do celów ust. 2 lit. b) i odchylenie takie nie prowadzi do uruchomienia mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 2 lit. b).
4. Państwa członkowskie wyznaczają niezależne organy na potrzeby monitorowania przestrzegania przepisów ust. 1 i 2. Niezależne organy przedstawiają publicznie dostępne oceny w celu ustalenia:
 - a) adekwatności celu średniookresowego zgodnie z ust. 1 lit. a) i ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w ust. 1 lit. b). W ocenach tych uwzględnia się w szczególności wiarygodność przyjętych prognoz makroekonomicznych, stopień uszczegółowienia planowanych wydatków i dochodów publicznych oraz potencjalne bezpośrednie długookresowe pozytywne skutki budżetowe istotnych reform strukturalnych;
 - b) zgodności z celem średniookresowym i ścieżką wydatków publicznych, w tym istnienia istotnego ryzyka wystąpienia znacznego odchylenia od celu średniookresowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej;
 - c) wystąpienia lub ustania wyjątkowych okoliczności, o których mowa w ust. 3.

5. Państwa członkowskie zapewniają, by w przypadku odnotowania znacznego odchylenia, o którym mowa w ust. 2 lit. b), niezależne organy zwracały się do organów władzy budżetowej o uruchomienie mechanizmu korygującego. Po uruchomieniu mechanizmu korygującego niezależne organy przedstawiają publicznie dostępne oceny w celu ustalenia:
- a) spójności planowanych środków z ustanowionym mechanizmem korygującym, z uwzględnieniem w szczególności tego, czy odchylenia od ścieżki wydatków publicznych określonej zgodnie z ust. 1 lit. b), są odpowiednio skompensowane;
 - b) postępu korekty w ustalonym okresie;
 - c) wystąpienia lub ustania wyjątkowych okoliczności, w związku z którymi dopuszcza się tymczasowe odchylenie od ścieżki korekty.
6. Państwa członkowskie zapewniają, by organy władzy budżetowej danego państwa członkowskiego stosowały się do zaleceń niezależnych organów zawartych w ocenach wymaganych zgodnie z ust. 4 i 5 lub by publicznie uzasadniły decyzję o niezastosowaniu się do tych zaleceń.
7. Państwa członkowskie zapewniają, by niezależne organy, o których mowa w ust. 4:
- a) były ustanowione na podstawie statutu opartego na krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisach administracyjnych;
 - b) nie przyjmowały instrukcji od organów władzy budżetowych danego państwa członkowskiego ani od żadnych innych podmiotów publicznych lub prywatnych;
 - c) posiadały zdolność do terminowego informowania opinii publicznej;
 - d) składały się z członków nominowanych i mianowanych na podstawie ich doświadczenia i kompetencji w dziedzinach finansów publicznych, makroekonomii i zarządzania budżetem oraz przy zastosowaniu przejrzystych procedur;
 - e) posiadały adekwatne i stabilne zasoby własne umożliwiające skuteczne wykonywanie powierzonych im obowiązków;
 - f) posiadały szeroki i szybki dostęp do informacji umożliwiających realizację powierzonych im zadań.

Artykuł 4

Udział państw członkowskich, których walutą nie jest euro

1. Każde państwo członkowskie, którego walutą nie jest euro, jest związane przepisami niniejszej dyrektywy, jeżeli powiadomiło Komisję o swojej decyzji o takim skutku. Powiadomienie takie musi zawierać datę, od której dane państwo członkowskie wnosi o objęcie go przepisami niniejszej dyrektywy.
2. Notyfikacja, o której mowa w ust. 1, jest publikowana przez Komisję w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Staje się ona skuteczna z datą wskazaną w niej przez dane państwo członkowskie lub z datą wprowadzenia przez to państwo członkowskie euro jako waluty, w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza.

Artykuł 5
Sprawozdania

Do dnia 30 czerwca 2024 r., a następnie co pięć lat Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat wykonania niniejszej dyrektywy, które jest przygotowywane na podstawie stosownych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

Artykuł 6
Przepisy końcowe

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 30 czerwca 2019 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.
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. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 7
Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 8
Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich zgodnie z Traktatami.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący