

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

### OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 11 maja 2018 r.

**w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich**

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

#### Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 1 lutego 2018 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich <sup>(1)</sup> (zwanego dalej „projektem dyrektywy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jako że projekt dyrektywy ma znaczenie w kontekście głównego celu Europejskiego Systemu Banków Centralnych, jakim jest utrzymywanie stabilności cen zgodnie z treścią art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 TFUE oraz art. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”). Właściwość EBC do wydania opinii w sprawie projektu dyrektywy wynika także z art. 126 ust. 14 TFUE, który stanowi podstawę prawną projektu dyrektywy, zgodnie z którym Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i EBC, uchwała właściwe przepisy, które zastąpią Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do TFUE i Traktatu o Unii Europejskiej. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

#### 1. Uwagi ogólne

- 1.1. Kryzys finansowy i ekonomiczny jednoznacznie wykazał, iż ambitna reforma zarządzania gospodarczego niewątpliwie leży w interesie Unii Europejskiej, państw członkowskich, a w szczególności strefy euro <sup>(2)</sup>. Pakt stabilności i wzrostu, który jest wdrażany i egzekwowany poprzez akty prawa wtórnego w formie rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 <sup>(3)</sup> oraz rozporządzenia Rady (WE)

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> Opinie CON/2011/13 i CON/2012/18. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> 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).

nr 1467/97<sup>(1)</sup>, stworzył solidniejsze unijne ramy prawne na potrzeby koordynacji polityki gospodarczej i polityki budżetowej oraz nadzoru nad nimi<sup>(2)</sup>.

- 1.2. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w kontekście przyjęcia wspomnianych powyżej aktów prawnych EBC z zadowoleniem przyjmuje projekt dyrektywy, którego celem jest włączenie treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (*Treaty on Stability, Coordination and Governance*, TSCG) do ram prawnych Unii. Projekt dyrektywy stanowi wdrożenie art. 16 TSCG, który przewidywał włączenie treści TSCG do ram prawnych Unii w ciągu pięciu lat od daty jego wejścia w życie, tj. do 1 stycznia 2018 r.<sup>(3)</sup> Treści TSCG odpowiada, według interpretacji Komisji, tak zwany „pakt fiskalny”<sup>(4)</sup>. EBC uważa, że dalsze wzmocnienie odpowiedzialności budżetowej w państwach członkowskich, uproszczenie przepisów oraz skuteczniejsze i bardziej systematyczne monitorowanie wdrożenia i egzekwowania reguł fiskalnych na szczeblu unijnym i krajowym wymaga szeregu zmian w projekcie dyrektywy.

## 2. Uwagi szczegółowe

### 2.1. Uproszczenie aktualnie obowiązujących ram prawnych

- 2.1.1. Projekt dyrektywy zmierza do uproszczenia przepisów oraz skuteczniejszego i bardziej systematycznego monitorowania wdrożenia i egzekwowania reguł fiskalnych na szczeblu unijnym i krajowym w ramach ogólnych ram zarządzania gospodarczego w UE. Projekt dyrektywy ma również na celu ograniczenie potencjalnego ryzyka związanego 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. Jak wskazano w pkt 1.2, EBC z zadowoleniem przyjmuje cele projektu dyrektywy, ma jednak obawy co do tego, czy projekt dyrektywy może te cele osiągnąć.

- 2.1.2. Jeżeli chodzi o TSCG, projekt dyrektywy zmierza do włączenia paktu fiskalnego do ram prawnych Unii. Jednakże postanowienia projektu dyrektywy znacznie odbiegają od postanowień paktu fiskalnego, co może prowadzić do osłabienia zasad paktu fiskalnego i zwiększenia niepewności wynikającej ze współistnienia kilku reżimów fiskalnych. W szczególności, zasady paktu fiskalnego osłabia fakt, że projekt dyrektywy nie zawiera odniesienia do wynikającego z paktu fiskalnego zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia zrównoważonego lub wykazującego nadwyżkę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych lub też do przestrzegania górnego pułapu deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % produktu krajowego brutto lub 1,0 % w sytuacji gdy poziom zadłużenia jest mniejszy niż wartość odniesienia w postaci 60 % produktu krajowego brutto oraz istnieje niskie ryzyko utraty stabilności finansów publicznych. Pakt fiskalny zawiera również zobowiązanie do zapewnienia zdecydowanego postępu na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego określonego w pakcie stabilności i wzrostu. EBC jest zdania, że te zobowiązania powinny być w jasny sposób odzwierciedlone w projekcie dyrektywy.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Pakt stabilności i wzrostu obejmuje sześć pakietów legislacyjnych znanych jako „sześciopak” (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), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8), 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), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25), 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) oraz 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)), który wszedł w życie 13 grudnia 2011 r., oraz „dwupak” (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) i 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)), który wszedł w życie 30 maja 2013 r.

<sup>(3)</sup> Art. 16 TSCG przewiduje powzięcie kroków niezbędnych do włączenia treści TSCG do ram prawnych Unii w ciągu pięciu lat od daty wejścia TSCG w życie, tj. do 1 stycznia 2018 r., na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania. Jest to również zgodne ze sprawozdaniem pięciu przewodniczących pt. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, opracowanym przez Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, z 22 czerwca 2015 r., dostępnym na stronie internetowej Komisji pod adresem [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> Pakt fiskalny jest zawarty w tytule III TSCG.

- 2.1.3. Ponadto projekt dyrektywy nie zastępuje TSCG, jako że TSCG zawiera postanowienia wykraczające poza zakres projektu dyrektywy. Jednakże z uwagi na fakt, że TSCG nadal będzie miał zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii, wydaje się, że projekt dyrektywy nie zmniejszy 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. Uzasadnienie projektu dyrektywy stwierdza, że projekt nie powinien mieć wpływu na zobowiązania podjęte przez Umawiające się Strony na podstawie art. 7 i art. 13 TSCG. Projekt dyrektywy będzie miał jednak wpływ na zobowiązania państw członkowskich będących Umawiającymi się Stronami TSCG podjęte na podstawie art. 3, który zawiera postanowienia paktu fiskalnego, bez ich uchylenia lub zastąpienia<sup>(1)</sup>. Ujednolicenie postanowień projektu dyrektywy z art. 3 TSCG wyjaśniłoby kwestię współistnienia TSCG i projektu dyrektywy oraz przyczyniłoby się do osiągnięcia celów projektu dyrektywy.
- 2.1.4. Ponadto EBC rozumie, że większość państw członkowskich, które są Umawiającymi się Stronami TSCG, już wdrożyło postanowienia paktu fiskalnego do krajowego porządku prawnego. W niektórych przypadkach wdrożenia tego dokonano na poziomie konstytucyjnym lub na poziomie będącym jego odpowiednikiem. Biorąc pod uwagę, że pakt fiskalny zawiera postanowienia, które są bardziej restrykcyjne niż postanowienia projektu dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do górnego pułapu deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % produktu narodowego brutto, oczekuje się, że takie przepisy prawa krajowego także będą zawierały bardziej restrykcyjne zasady fiskalne. Dlatego też, jeżeli państwa członkowskie, które nie dokonały jeszcze pełnego wdrożenia postanowień paktu fiskalnego do prawa krajowego, zdecydują się na wdrożenie mniej restrykcyjnego wariantu z powodu przyjęcia projektu dyrektywy, lub też jeżeli niektóre państwa członkowskie zdecydują się na zmianę istniejących przepisów w tym kierunku, może to skutkować nierównymi i rozbieżnymi zasadami fiskalnymi w Unii. Taka sytuacja wzmacnia sugestię EBC zawartą w pkt 2.1.2, aby w jasny sposób odzwierciedlić w projekcie dyrektywy obowiązki zawarte w pakcie fiskalnym. Odzwierciedlenie postanowień paktu fiskalnego zapewni jasność prawa i równe traktowanie w całej Unii.
- 2.1.5. I wreszcie, jeżeli chodzi ogólnie o ramy fiskalne Unii, wydaje się, że projekt dyrektywy zawiera postanowienia podobne do postanowień paktu stabilności i wzrostu, „sześciopaku” i „dwupaku”, lub postanowienia z nimi związane. Niektóre przykłady to postanowienia ustanawiające niezależne organy, zawarte w projekcie dyrektywy i rozporządzeniu (UE) nr 473/2013, a także postanowienia dotyczące numerycznych reguł fiskalnych i średniookresowych zasad polityki budżetowej zawartych w dyrektywie 2011/85/UE. EBC jest zdania, że w tych przypadkach projekt dyrektywy powinien precyzować, jaka w praktyce ma być relacja pomiędzy jego postanowieniami a już istniejącymi przepisami prawa Unii oraz – tam, gdzie to konieczne – wprowadzić zmiany do odpowiednich aktów prawnych zapewniające jasność prawa.

## 2.2. Cel średniookresowy

- 2.2.1. Projekt dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia zbiorów specyficznych dla nich, wiążących i trwałych numerycznych reguł fiskalnych. Takie zbiory reguł powinny ustalać cel średniookresowy w odniesieniu do 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<sup>(2)</sup> lub zbliżał się do tej wartości w zadowalającym tempie. EBC rozumie, że taki cel średniookresowy nie odnosi się do celu średniookresowego zdefiniowanego w pakcie stabilności i wzrostu, a w szczególności w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, oraz że intencją Komisji jest zobowiązanie państw członkowskich do zawarcia w swoich ramach fiskalnych celu średniookresowego, który może różnić się od celu średniookresowego określonego w pakcie stabilności i wzrostu. EBC uważa, że projekt dyrektywy powinien klarownie i kompleksowo określać sposób zdefiniowania takiego celu średniookresowego w odniesieniu do salda strukturalnego oraz – tak jak wskazano w pkt 2.1.2 – określać, w jaki sposób cel ten odzwierciedla górny pułap deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % produktu krajowego brutto, o który mówi pakt fiskalny. Zawarcie takiej definicji zapewniłoby państwom członkowskim jasność co do ich obowiązków oraz jednolite i zharmonizowane zasady fiskalne w całej Unii.
- 2.2.2. Pakt fiskalny zawiera również obowiązek zapewnienia przez Umawiające się Strony zdecydowanego postępu na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego określonego w pakcie stabilności i wzrostu, przy czym harmonogram osiągnięcia takiego postępu uwzględnia specyficzne dla danego kraju względy stabilności finansów publicznych. EBC zauważa, że obowiązek zapewnienia zdecydowanego postępu na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego powinien zostać wprowadzony do postanowień projektu dyrektywy. EBC uważa także, że pojęcie postępu na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego, o którym mowa w projekcie dyrektywy, powinno zostać doprecyzowane, przy czym zasady zawarte w pakcie stabilności i wzrostu powinny być traktowane jako minimalne tempo osiągnięcia tego postępu.

<sup>(1)</sup> Jest to kwestia, co do której decyzję podejmują Umawiające się Strony TSCG.

<sup>(2)</sup> Załączony do TFUE.

2.2.3. I wreszcie, EBC z zadowoleniem przyjmuje obowiązek uwzględnienia przez państwa członkowskie w swoich planach fiskalnych średniookresowej ścieżki wzrostu wydatków publicznych pomniejszonych o środki dyskrecyjne po stronie dochodów, która miałaby wiążący i trwały charakter. W odróżnieniu od reguł wydatkowych, o których mowa w pakcie fiskalnym i które powielają pakt stabilności i wzrostu, reguła wydatkowa zawarta w projekcie dyrektywy mówi o stałych wieloletnich docelowych wartościach wydatków, które mają być stosowane przez całą kadencję parlamentu od momentu uformowania nowego rządu. Takie wartości docelowe muszą wówczas być respektowane w budżetach rocznych przez cały ten okres. Taka stała reguła może wspierać dyscyplinę budżetową i stwarzać dodatkową przestrzeń fiskalną w okresach ekspansji gospodarki, należałoby jednak precyzyjniej określić sposób egzekwowania tej zasady w średnim terminie. Ponadto projekt dyrektywy powinien doprecyzować, czy państwa członkowskie powinny korygować roczne docelowe wartości wydatków w przypadku odmiennego tempa wzrostu gospodarki od zakładanego w momencie ustalania takich wartości docelowych.

### 2.3. *Automatyczny mechanizm korygujący*

2.3.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt wprowadzenie automatycznego mechanizmu korygującego zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) TSCG, który wykracza poza procedurę korekty rozbieżności, o której mowa w art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Narzędzie to umożliwi państwom członkowskim korygowanie odchyleń od celu średniookresowego i prowadzącej do niego ścieżki dostosowawczej, a także kompensowanie odchyleń od ścieżki wydatków publicznych, o której mowa w projekcie dyrektywy <sup>(1)</sup>.

2.3.2. Niemniej jednak EBC zidentyfikował szereg elementów tego mechanizmu, które powinny zostać zmienione w celu zapewnienia jego bardziej skutecznego stosowania przez państwa członkowskie. W szczególności, choć projekt dyrektywy stanowi, że mechanizm korygujący uruchamiany jest automatycznie w przypadku „odnotowania znacznego odchylenia”, nie definiuje on tego terminu ani nie zawiera żadnych wytycznych co do jego zakresu. EBC zaleca zdefiniowanie w projekcie dyrektywy terminu „odnotowanie znacznego odchylenia” w celu zapewnienia jasności prawa w stosowaniu mechanizmu korygującego.

### 2.4. *Niezależne organy*

2.4.1. EBC popiera postanowienia projektu dyrektywy, które zmierzają do wzmocnienia roli niezależnych organów poprzez przyznanie im mandatu wykraczającego poza ich istniejące zadania przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013. EBC szczególnie popiera wprowadzenie do prawa Unii zasady stosowania się do zaleceń niezależnych organów lub konieczności uzasadnienia niezastosowania się do tych zaleceń („comply-or-justify principle”), ponieważ wzmocni ona rolę niezależnych organów w procesie nadzoru fiskalnego. Jednakże rozporządzenie (UE) nr 473/2013 już teraz przewiduje utworzenie takich niezależnych organów i nakłada na nie szereg powiązanych zadań. Projekt dyrektywy nie powinien zatem powielać istniejących przepisów prawa Unii, a jedynie rozszerzyć zadania powierzone tym niezależnym organom, tak aby odpowiadały one zakresowi projektu dyrektywy.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu dyrektywy, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 11 maja 2018 r.

Mario DRAGHI

*Prezes EBC*

---

<sup>(1)</sup> Zob. art. 3 ust. 2 lit. b) projektu dyrektywy.