

Zofia Szpringer<sup>a</sup>, Marek Jaśkowski<sup>b</sup>

## **Analiza propozycji zmiany dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich<sup>1</sup>**

Analysis of the proposal to amend the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

The amendment to the directive is related to the reform of the EU economic governance framework, the goals of which are to: increase accountability at the national level, simplify the budgetary frameworks, focus more on the medium-term perspective and, at the same time, enforce the rules more strictly and consistently. Measures to achieve these objectives are to include: simplifying legislation, increasing transparency of regulations, strengthening national accountability of the budget process, and improving the quality of public finances. Adoption of the directive in the form proposed by the European Commission would entail, inter alia, the creation of a new independent budgetary institution in Poland, as well as the introduction of a legal basis for its functioning.

**Keywords:** European Union, budget, budgetary framework, public finances

Zmiana dyrektywy wiąże się z reformą unijnych ram zarządzania gospodarczego, której celami są: zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram budżetowych, skoncentrowanie się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie bardziej rygorystyczne i spójniejsze egzekwowanie reguł. Środkami do osiągnięcia tych celów mają być: uproszczenie prawodawstwa, zwiększenie przejrzystości przepisów, wzmocnienie krajowej odpowiedzialności procesu budżetowego, poprawa jakości finansów publicznych. Przyjęcie dyrektywy w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą m.in. konieczność utworzenia nowej niezależnej instytucji budżetowej w Polsce, a także wprowadzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania takiej instytucji.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, budżet, ramy budżetowe, finanse publiczne

<sup>a</sup> Doktor nauk ekonomicznych, naczelnik Wydziału Analiz Społecznych i Ekonomicznych w Biurze Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■ zofia.szpringer@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8265-4440>

<sup>b</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt, radca prawny ■ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■ m.jaskowski@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6598-810X>

<sup>1</sup> *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich (COM(2023) 242 final) sporządzona 19 czerwca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WASiE/WAPEiM-972/23.*

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Cel i treść dokumentu UE

Przedmiotem oceny jest wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich. Proponowane zmiany do dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r.<sup>2</sup> są częścią pakietu, w którego skład wchodzi również wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 (część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu)<sup>3</sup> oraz zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1467/97 (część naprawcza paktu stabilności i wzrostu)<sup>4</sup>. Zmieniana dyrektywa oraz części zapobiegawcza i naprawcza paktu stabilności i wzrostu stanowią element unijnych ram zarządzania gospodarczego.

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.

W odniesieniu do nowelizowanej dyrektywy 2011/85/UE ma się to odbywać w szczególności przez:

- uproszczenie obowiązującego prawodawstwa (uchylenie przepisów) z uwagi na brak zasadności co do dalszego utrzymywania ich w mocy:
  - art. 3 ust. 2 – przekazywanie miesięcznych danych fiskalnych w ujęciu kasowym,
  - art. 4 ust. 4 i 5 – jako następstwo wdrożenia nowych regulacji przewidzianych projektem rozporządzenia dotyczącego części zapobiegawczej paktu,
  - art. 8 – stosowanie przepisów do Zjednoczonego Królestwa,
- zwiększenie przejrzystości przepisów:
  - doprecyzowanie, że ocena *ex post* prognoz byłaby przygotowywana przez niezależne instytucje budżetowe (ang. *independent fiscal institutions*, IFIs) (art. 4 ust. 6),

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 41.

<sup>3</sup> Zob. Wniosek: rozporządzenie w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk (tzw. rozporządzenie o planach średniookresowych) wraz z załącznikami do tego projektu, COM (2023) 240 final.

<sup>4</sup> Zob. Wniosek: rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, COM (2023) 241 final.

- doprecyzowanie obowiązków sprawozdawczych w art. 14 – publikacja danych jednostek i funduszy niebędących częścią budżetów krajowych dotyczących wydatków podatkowych<sup>5</sup> oraz zobowiązań warunkowych,
- wzmocnienie krajowej odpowiedzialności procesu budżetowego:
  - wprowadzenie i doprecyzowanie wymogów co do funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych we wszystkich państwach UE<sup>6</sup>,
  - dodanie obowiązków niezależnym instytucjom budżetowym przez zapewnienie ich udziału w unijnym nadzorze finansów publicznych:
    - przygotowanie rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych i budżetowych stanowiących podstawę średniookresowego planowania lub zatwierdzanie tych prognoz przygotowanych przez rząd,
    - sporządzanie analizy stabilności długu (ang. *debt sustainability analysis*) stanowiącej podstawę średniookresowego planowania lub zatwierdzanie tej oceny przygotowanej przez rząd,
    - sporządzanie ocen wpływu działań rządu na stabilność budżetową oraz trwały wzrost gospodarczy lub zatwierdzanie ocen wpływu przygotowanych przez rząd,
  - zapewnienie niezależności i odpowiedzialności niezależnych instytucji budżetowych w celu odzwierciedlenia standardów określonych przez organizacje międzynarodowe<sup>7</sup>,
- wspieranie średniookresowego planowania budżetowego:
  - doprecyzowanie planowania budżetowego w ujęciu wieloletnim (art. 4),
  - powiązanie budżetu rocznego z planowaniem średniookresowym (art. 10),
- poprawę jakości finansów publicznych przez:
  - promowanie wiarygodności budżetów publicznych i zwiększenie przejrzystości zagrożeń dla budżetu w związku ze zmianami klimatycznymi (wymóg przeprowadzenia oceny ryzyka wynikającego ze zmian klimatu i wpływu polityki klimatycznej na finanse publiczne – art. 9 ust. 2 lit. d),
  - obowiązek publikacji przez państwa członkowskie danych dotyczących zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i zmianami klimatu, a także strat gospodarczych poniesionych wskutek klęsk żywiołowych i zdarzeń związanych ze zmianami klimatu (art. 14 ust. 3);

<sup>5</sup> Wydatki podatkowe to straty dochodów rządowych wynikające z włączeń podatkowych, zwolnień, odliczeń, kredytów, odroczeń i preferencyjnych stawek podatkowych.

<sup>6</sup> Proponowane regulacje są już obecnie stosowane w strefie euro oraz w odniesieniu do Danii, Bułgarii i Rumunii – stron Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

<sup>7</sup> Oznacza to obowiązek uwzględnienia w procesie budżetowym przez rząd szacunków, ocen lub opinii wydanych przez IFI, a w razie niezastosowania się i zastosowania w procesie budżetowych innego niż IFI podejścia (inne szacunki, prognozy, oceny), zasada to zobowiązuje rząd do uzasadnienia swojej decyzji.

w takich wypadkach państwa zobowiązane byłyby również do zgłaszania kosztów budżetowych działań ponoszonych przez sektor publiczny w celu złagodzenia lub naprawy następstw takich zdarzeń, oraz instrumentów służących realizacji tych celów.

### ■ Geneza dokumentu UE

Unijne ramy zarządzania gospodarczego nakierowane zostały na stworzenie warunków dla stabilności gospodarczej, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz wzrostu poziomu zatrudnienia. Obecnie ramy te obejmują: 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.

Jeśli chodzi o genezę dokumentu, to przypomnieć należy, że w 2011 r. uwzględniono wnioski, jakie wyciągnięto 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 zmieniono rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011<sup>8</sup>, natomiast rozporządzenie (WE) nr 1467/97 rozporządzeniem (UE) nr 1177/2011<sup>9</sup>, a także przyjęta została dyrektywa 2011/85/UE. Rozwiązania te pomogły 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 mającymi 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 opublikował sprawozdanie „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych: konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”<sup>10</sup>, w którym wskazał na uchybienia dotyczące skuteczności budżetowania średniookresowego i niezależnych instytucji fiskalnych oraz zalecił Komisji zaostrzenie wymogów doty-

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 12.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 33.

<sup>10</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_22/SR\\_Fiscal\\_Stability\\_PL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_PL.pdf).

czących średniookresowych ram budżetowych i niezależnych instytucji budżetowych zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

W 2020 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym dokonała oceny przydatności między innymi dyrektywy Rady 2011/85/UE<sup>11</sup>, 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 ponadto, 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. Dodatkowo stwierdzono, że wykorzystanie rachunkowości publicznej jest ograniczone brakiem formalnych wspólnych ram UE.

Stąd w komunikacie z 9 listopada 2022 r. Komisja przedstawiła kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego<sup>12</sup>, mającej na celu zapewnienie stabilności długu i wspieranie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. Reformy te mają 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 budżetowych. W kierunkach reformy odzwierciedlono też 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<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Artykuł 16 dyrektywy 2011/85/UE 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 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.

<sup>12</sup> Komunikat Komisji z 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, COM(2022) 583 final.

<sup>13</sup> Dokument roboczy służb Komisji z 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego – Streszczenie odpowiedzi – Sprawozdanie końcowe”, SWD(2022) 104 final.

### ■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

W zakresie objętym projektowaną dyrektywą obowiązuje między innymi ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.), ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 773) i ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022, poz. 623).

### Ocena dokumentu UE

#### ■ Ocena skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dokumentu UE

Przyjęcie dyrektywy w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą konieczność sfinansowania działalności nowej niezależnej instytucji budżetowej w Polsce, a także wprowadzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania takiej instytucji.

Skutki społeczne i gospodarcze funkcjonowania niezależnej instytucji budżetowej mogą być pozytywne, bowiem może ona przyczynić się do zwiększenia jakości finansów publicznych w Polsce między innymi przez działania, które będą miały na celu ograniczanie deficytu i długu publicznego oraz umożliwienie realizacji celów polityki klimatycznej, a także przez dokonywanie ocen instrumentów wykorzystywanych do łagodzenia różnych negatywnych skutków<sup>14</sup>.

#### ■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Przedstawiony wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości określaną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Cel wniosku, jakim jest jednolite przestrzeganie dyscypliny budżetowej zgodnie z wymogami Traktatu o funkcjonowaniu

<sup>14</sup> Należy przypomnieć, że w odniesieniu do poprawy jakości finansów publicznych Komisja proponuje w COM(2023) 242 kilka przepisów mających wspierać rozliczalność budżetów publicznych i poprawić przejrzystość ryzyk fiskalnych związanych ze zmianą klimatu. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. d rozporządzenia wymagana będzie ocena ryzyka związanego ze zmianą klimatu oraz określenie wpływu polityki klimatycznej na finanse publiczne. Podobnie art. 14 ust. 3 zobowiązuje 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 koszty fiskalne sektora publicznego oraz instrumenty wykorzystane do łagodzenia ich skutków lub pokrycia ich kosztów. W tym aspekcie warto także przypomnieć komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich” (COM(2022) 494 final).

Unii Europejskiej (TFUE), nie może być 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, a także biorąc pod uwagę w szczególności wnioski dotyczące 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 2011/85/UE nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

### ■ Ustosunkowanie się do projektu stanowiska RP na temat opiniowanego dokumentu UE

Rada Ministrów w projekcie stanowiska RP przedstawia kilka wniosków.

- W projekcie nowelizacji dyrektywy widoczne są znacznie rozbudowane wymogi dla niezależnych instytucji budżetowych. Instytucje te nie są jednak gwarancją dyscypliny finansów publicznych, choć mogą jej sprzyjać. Podobnie jak inne państwa członkowskie Rada Ministrów uważa, że potrzebne jest zachowanie różnorodności form funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych w państwach UE i sformułowanie dla nich minimalnych standardów na poziomie UE. Wpływ opinii niezależnych instytucji budżetowych na nadzór finansów publicznych w UE powinien być współmierny do ich wiarygodności i doświadczenia.
- W projekcie dyrektywy nakłada się na państwa członkowskie nowe obowiązki informacyjne, które nie mają związku z reformą zarządzania gospodarczego. Ich realizacja może być problematyczna i czasochłonna (publikacja listy wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych jako element projektu ustawy budżetowej – art. 14 ust. 1, publikacja informacji związanych ze zmianami klimatu – art. 14 ust. 3).
- W projekcie dyrektywy znalazła się lista konkretnych zadań, które miałyby realizować niezależne instytucje budżetowe, obowiązkowe w całej UE. Obecnie niezależne instytucje budżetowe są obligatoryjne w krajach strefy euro. W Polsce realizacja zadań niezależnych instytucji budżetowych jest skupiona w istniejących od lat instytucjach, w szczególności obowiązki niezależnych instytucji budżetowych w obszarze kontroli stosowania reguł fiskalnych i oceny prognoz budżetowych realizuje Sejm, Najwyższa Izba Kontroli, a częściowo Rada Dialogu Społecznego. Rola niezależnych instytucji budżetowych w większości państw członkowskich ogranicza się do opracowywania lub zatwierdzania prognoz makroekonomicznych. Projekt autorstwa Komisji Europejskiej wykracza poza ustalenia państw członkowskich zawarte w konkluzjach Rady UE z 14 marca br. Państwa członkowskie będą dopiero dyskutować nad ustanowieniem minimalnych standardów dla niezależnych instytucji budżetowych.

- W odniesieniu do art. 14 ust. 1 (obowiązek publikowania informacji nt. zadłużenia i salda funduszy i innych instytucji pozabudżetowych), w ocenie rządu, możliwa byłaby realizacja przewidzianego w nim obowiązku jedynie pod warunkiem powiązania go z progiem istotności (% PKB). W takiej sytuacji objęcie danej jednostki obowiązkiem publikacji z art. 14. ust 1 następowaloby wyłącznie po stwierdzeniu, że jej prognozowane wydatki przekroczyły ten próg.
- Realizacja nowych obowiązków informacyjnych wskazanych w art. 14. ust. 3 (publikacja informacji o zobowiązaniach warunkowych dla wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych) może rodzić istotne problemy. Projektowane brzmienie nie daje podstawy do stwierdzenia, czy obowiązek sprawozdawczy będzie obejmował całą gospodarkę, sektor publiczny, sektor instytucji rządowych i samorządowych, ani nie wskazuje podmiotu, na którym ciążyłby taki obowiązek. Niezrozumiałe są wymogi informacyjne związane ze zmianami klimatu: zobowiązania warunkowe związane z klimatem, straty ekonomiczne poniesione w wyniku klęsk żywiołowych i szoków klimatycznych, w tym koszty fiskalne ponoszone przez sektor publiczny oraz instrumenty stosowane w celu ich łagodzenia lub pokrycia. Samo uzyskanie informacji – danych niezbędnych do realizacji takiego obowiązku informacyjnego – może być problematyczne.

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi zastrzeżeń do przedłożonego projektu stanowiska RP. Niemniej należy podkreślić, że filozofia proponowanych zmian koncentruje się na zwiększeniu odpowiedzialności państw członkowskich za prowadzoną politykę fiskalną. Służyć temu ma między innymi zwiększenie roli niezależnych instytucji fiskalnych, które zgodnie z wytycznymi OECD powinny być w wysokim stopniu niezależne operacyjnie, dysponować zasobami niezbędnymi do wykonywania swoich zadań oraz szerokim dostępem do istotnych informacji w odpowiednim czasie<sup>15</sup>. Stąd też celowe jest utworzenie w Polsce niezależnej instytucji fiskalnej, która co do zasady nie powielalaby zadań dotychczasowych instytucji (np. Sejmu, NIK), ale koncentrowała się na tych sprawach, które są obecnie najważniejsze. W instytucji powinni znaleźć się wysokiej klasy specjaliści (np. ekonomiści specjalizujący się w finansach publicznych, w prognozach makroekonomicznych, w statystyce i ekonometrii, w tym w odniesieniu do oceny i tworzenia różnych modeli ekonometrycznych). Aczkolwiek rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące takich instytucji na świecie są zróżnic-

<sup>15</sup> Zob. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>; S. Cameron, M. Lelong, L. von Trapp, *More than words: Potential roles for independent fiscal institutions (IFIs) in green budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2022, nr 4, free link: <https://read.oecd.org/10.1787/6fcb2fb4-en>. Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions 2022, OECD, December 2021.



wane, jednak wydaje się, że w Polsce instytucja taka mogłaby być utworzona przy Narodowym Banku Polskim (NBP), który zapewniłby jej wsparcie merytoryczne i obsługę techniczno-organizacyjną. Argumentem za takim rozwiązaniem może być konstytucyjna niezależność NBP względem innych władz i istniejące wysokiej klasy zaplecze merytoryczne (które w razie przyjęcia takiego rozwiązania mogłoby być rozbudowane). Oczywiście możliwe jest też inne rozwiązanie polegające na utworzeniu całkowicie nowej instytucji (ale jej tworzenie może zająć więcej czasu).

Wydaje się, że propozycja dotycząca ustanowienia minimalnych standardów dla niezależnych instytucji budżetowych – aczkolwiek ważna – może być nieco zachowawcza, a także odsuwająca w czasie konieczne dostosowania. W przypadku Polski istnieje bowiem unikalna szansa, aby stworzyć od podstaw mocną niezależną instytucję budżetową, która byłaby ważnym partnerem w relacjach z instytucjami unijnymi, a także wsparciem i zarazem „recenzentem” działań rządu, np. na etapie tworzenia i realizacji krajowego średniookresowego planu fiskalno-strukturalnego i dokonywania ważniejszych ocen skutków dystrybucyjnych<sup>16</sup>. Jest to istotne również z tego powodu, że propozycje zmian unijnych ram zarządzania gospodarczego wskazują nie tylko na potrzebę utrzymania rozporządzenia w sprawie „praworządności”<sup>17</sup>, ale także na projektowane zaostrenie sankcji wobec państw członkowskich nie unikających nadmiernego deficytu budżetowego. Służyć temu miałyby uchylenie przepisu określającego minimalną kwotę grzywny i zaproponowanie, aby do czasu podjęcia skutecznych działań grzywny narastały co sześć miesięcy, do maksymalnej wysokości 0,5% PKB, a także uchylenie artykułu, zgodnie z którym dochody z grzywien są przekazywane na rzecz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej – zamiast tego miałyby one

<sup>16</sup> Fundamentem zmienionych ram zarządzania gospodarczego Unii mają być krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne, w których powinny być zawarte zobowiązania poszczególnych państw członkowskich dotyczące budżetu, reform strukturalnych i inwestycji. Każde państwo członkowskie powinno przedstawić plan średniookresowy określający trajektorie fiskalne, a także zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu, które łącznie zapewnią trwałą i stopniową redukcję zadłużenia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu i unikanie procyklicznej polityki fiskalnej. Plan taki obejmowałby również zobowiązania dotyczące szerzej zakrojonych reform i inwestycji, w tym w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej oraz wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. W okresie funkcjonowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności należy odpowiednio uwzględniać zobowiązania podjęte w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Zob. COM(2023) 240 final, s. 13.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.

trafić do budżetu UE, a pobrane kary nie byłyby zwracane państwu członkowskim<sup>18</sup>.

Do rozważenia jest to, czy warto utrzymywać w stanowisku rządu stwierdzenie, że „Wpływ opinii niezależnych instytucji budżetowych na nadzór finansów publicznych w UE powinien być współmierny do ich wiarygodności i doświadczenia”, bowiem może ono też sugerować, iż nowa polska rada budżetowa nie powinna mieć wpływu na nadzór finansów publicznych w UE (bo przecież nie ma doświadczenia). W tym aspekcie należy przypomnieć, że wiele IFIs nawet tych funkcjonujących od lat będzie musiało podjąć się nowych zadań wynikających ze zreformowanych ram zarządzania gospodarczego UE i instytucje te przygotowują się obecnie do tego przez sygnalizowanie swoich potrzeb umożliwiających realizację tych zadań.

Także kwestie zachowania różnorodności form funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych w państwach UE nie powinny, jak się wydaje, budzić większych obaw, chyba że wyraźnie chodzi o zachowanie w Polsce rozwiązania, że pewne funkcje przypisane niezależnej instytucji budżetowej powinny być nadal sprawowane również przez różne wyspecjalizowane podmioty (np. NIK).

Niemniej warto pamiętać, że to Rada Ministrów jest obowiązana przygotować czteroletni średniookresowy plan fiskalno-strukturalny, który zastępowałby program konwergencji oraz krajowy program reform, a także niedopuszczać do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu i wzrostu długu publicznego przekraczającego wartości referencyjne<sup>19</sup>.

#### ■ Wniosek dotyczący działań przedstawiciela RP w odniesieniu do dokumentu UE

Przedłożony dokument UE zasługuje na poparcie przez przedstawiciela Polski na forum Rady UE, z ewentualnym uwzględnieniem przedstawionych w opinii uwag.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Podstawę prawną przyjęcia dyrektywy stanowi art. 126 ust. 14 akapit 3 TFUE, zgodnie z którym, z zastrzeżeniem innych postanowień tego ustępu, Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, określi szczegó-

<sup>18</sup> Zob. COM(2023) 241 final, s. 9. W motywie 21 tego dokumentu wskazuje się, że nie powinna istnieć minimalna kwota grzywien, o których mowa w art. 126 ust. 11 TFUE, powinny one natomiast narastać do czasu podjęcia skutecznych działań, tak aby stanowiły faktyczną zachętę do stosowania się do wezwań kierowanych do państw członkowskich w ramach procedury nadmiernego deficytu (PND) zgodnie z art. 126 ust. 9 TFUE.

<sup>19</sup> Chodzi o przestrzeganie przejrzystych i wspólnych ram UE zgodnych z wartościami referencyjnymi wynoszącymi 3% PKB i 60% PKB, określonymi w protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonym do traktatów.

łowe warunki i definicje w celu zastosowania postanowień protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do traktatów. Formalnie opiniowany projekt zmierza do znowelizowania dyrektywy 2011/85/UE, która ustanawia szczegółowe zasady dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich i została wydana na tej samej podstawie prawnej. Projektowany dokument mieści się zatem w ramach kompetencji określonej w art. 126 ust. 14 akapit 3 TFUE, a zaproponowaną podstawę prawną należy uznać za prawidłową.

### **Skutki prawne**

Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie nowelizacja dyrektywy 2011/85/UE. Zgodnie z projektem stanowiska RP przyjęcie dyrektywy w kształcie proponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą konieczność nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ewentualnie innych ustaw lub opracowanie aktu prawnego powołującego nową instytucję – w związku z wymogiem utworzenia niezależnej instytucji budżetowej. Definitywny kształt zmian byłby uzależniony od ostatecznej treści proponowanej dyrektywy.

### **Kwestie proceduralne**

#### **■ Procedura przyjmowania dokumentu UE**

Zgodnie ze wskazaną podstawą prawną Rada przyjmuje rozporządzenie w procedurze nieustawodawczej, stanowiąc większością kwalifikowaną (art. 16 ust. 3 TUE). Rada stanowi na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady i tego samego dnia przekazała go Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Sejmowi dokument został przekazany 27 kwietnia 2023 r. w wersji angielskiej, a 9 czerwca 2023 r. w wersji polskiej.

Dokument UE nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości w trybie określonym w art. 6 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ nie jest projektem aktu ustawodawczego UE.

#### **■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej**

Zgodnie z art. 8 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna) Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej innych niż akty, o których mowa w art. 7 ust. 1<sup>20</sup> i 2<sup>21</sup> ustawy kooperacyjnej. Na żądanie organu właściwego na pod-

<sup>20</sup> Tj. projektów aktów ustawodawczych.

<sup>21</sup> Tj. projektów przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 TFUE.

stawie regulaminu Sejmu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów przedstawia projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej do tych aktów. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu stanowiska do tego aktu (art. 8 ust. 2 ustawy kooperacyjnej).

Komisja ds. Unii Europejskiej, jako organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, zwróciła się 19 maja 2023 r. o przedstawienie projektu stanowiska RP do dokumentu UE w trybie art. 8 ust. 1 ustawy kooperacyjnej. Projekt stanowiska został przekazany przez Radę Ministrów 2 czerwca 2023 r., a więc z poszanowaniem ustawowego terminu 14 dni.

## Wnioski

- Wniosek jest częścią pakietu wniosków ustawodawczych opartych na ogłoszonych przez Komisję 9 listopada 2022 r. kierunkach reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego. Przedstawione w opiniowanym wniosku zmiany dotyczące nowelizacji dyrektywy 2011/85/UE są ukierunkowane na wzmocnienie krajowej odpowiedzialności oraz średniookresowego podejścia w planowaniu budżetowym.
- Efektem wniosku powinno być utworzenie w Polsce niezależnej instytucji budżetowej.
- Przedstawiony wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości określaną w art. 5 TUE.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. 2022, poz. 623.

Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 77.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.

#### ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47.
- Rozporządzenie Rady nr 1177/2011/UE z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 33.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011/UE z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 41.

## Literatura

- Cameron S., Lelong M., von Trapp L., *More than words: Potential roles for independent fiscal institutions (IFIs) in green budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2022, nr 4, <https://read.oecd.org/10.1787/6fcb2fb4-en>, <https://doi.org/10.1787/6fcb2fb4-en>.

## Inne

- Dokument roboczy służb Komisji z 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego – Streszczenie odpowiedzi – Sprawozdanie końcowe”, SWD(2022) 104 final.
- Komunikat Komisji z 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, COM/2022/583 final.
- Przegląd zarządzania gospodarczego z 5 lutego 2020 r. 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.
- Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>.
- Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions 2022, OECD, December 2021.
- 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](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_PL.pdf).
- Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, COM(2023) 240 final.