

Bruksela, 5 grudnia 2025 r.
(OR. en)

16230/25

ECOFIN 1660
UEM 614
EIB
ECB

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Szczegółowe zasady dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu (kodeks postępowania)

Delegacje otrzymują w załączeniu szczegółowe zasady dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu (zwane także kodeksem postępowania).

Szczegółowe zasady dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu

Spis treści

WPROWADZENIE	3
1. Jednolity wskaźnik operacyjny – definicja wskaźnika wydatków netto	6
2. Ocena reform i inwestycji ujętych w planach średniookresowych	10
3. Funkcjonowanie rachunku kontrolnego	16
4. Zmiany planów średniookresowych	20
5. Część naprawcza – funkcjonowanie procedury nadmiernego deficytu i ocena skuteczności działań.....	23

WPROWADZENIE

Niniejsza opinia zastępuje opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad dotyczących wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz w sprawie formy i treści programów stabilności i konwergencji. Ta nowa opinia została przyjęta przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy 1 grudnia 2025 r.

Pakt na rzecz stabilności i wzrostu wszedł w życie 1 stycznia 1999 r. i zarówno jego część zapobiegawcza, jak i część naprawcza opierają się na konkretnych przepisach prawa. Początkowo składał się z rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz rezolucji z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

27 czerwca 2005 r. rozporządzenia nr 1466/97/WE i (WE) nr 1467/97 zostały zmienione rozporządzeniami (WE) nr 1055/05 i (WE) nr 1056/05. 16 listopada 2011 r. i 8 listopada 2011 r. rozporządzenia nr 1466/97/WE i (WE) nr 1467/97 zostały następnie zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 oraz uzupełnione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011, na mocy którego pakt stabilności i wzrostu został wyposażony w skuteczne mechanizmy egzekwowania dla państw członkowskich strefy euro. 8 listopada 2011 r. Rada przyjęła również dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która sama w sobie nie jest częścią paktu stabilności i wzrostu, ale ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia jego celów.

29 kwietnia 2024 r. rozporządzenie nr 1466/97/WE zostało uchylone rozporządzeniem (UE) 2024/1263¹, które wprowadziło istotną reformę ram skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru budżetowego. Zgodnie z nowymi ramami zarządzania gospodarczego wielostronny nadzór opiera się na średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych przygotowanych przez państwa członkowskie. Rozporządzenie (UE) 2024/1263 ustanawia szczegółowe przepisy dotyczące treści tych planów, ich przedkładania, oceny, zatwierdzania i monitorowania, aby wspierać zdrowe i stabilne finanse publiczne oraz zrównoważony i inkluzywny wzrost, jak również odporność poprzez reformy i inwestycje, w tym takie, które wnoszą wkład we wspólne priorytety Unii, oraz aby zapobiegać występowaniu nadmiernych deficytów publicznych. 29 kwietnia 2024 r. rozporządzeniem (UE) 2024/1264 zmieniono rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w celu dostosowania wdrażania procedury nadmiernego deficytu do nowych ram zarządzania gospodarczego. W tym samym dniu Rada przyjęła również dyrektywę (UE) 2024/1265 zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja wydała zawiadomienie² zawierające wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdań z postępów.

Wyżej wymienione akty prawne zawierają już szczegółowe przepisy i zasady służące zapewnieniu wdrożenia nowych ram zarządzania gospodarczego. W związku z tym w niniejszej opinii unika się powielania aspektów już skodyfikowanych w tych rozporządzeniach i przedstawia się wyjaśnienia jedynie w odniesieniu do tych elementów, w przypadku których uznano to za konieczne. Niniejsza opinia może być w przyszłości aktualizowana, jeżeli podczas wdrażania ram trzeba będzie doprecyzować dodatkowe elementy.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj/pol>).

² Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wymogów informacyjnych w odniesieniu do średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdań z postępów, Dz.U. C/2024/3975 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024XC03975>.

Państwa członkowskie, Komisja i Rada są zdecydowane realizować swoje zobowiązania, skutecznie i w odpowiednim czasie stosując Traktat oraz pakt stabilności i wzrostu. Ponadto, ponieważ skuteczność wzajemnego wsparcia i presji partnerskiej stanowi integralną część paktu stabilności i wzrostu, oczekuje się, że Rada i Komisja będą uzasadniały i upubliczniały swoje stanowiska i decyzje na wszystkich odpowiednich etapach procedury przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, w tym, w stosownych przypadkach, w drodze dialogu gospodarczego z Parlamentem Europejskim. Oczekuje się, że co do zasady Rada będzie stosować się do zaleceń i wniosków Komisji lub publicznie wyjaśniać swoje stanowisko. Oczekuje się, że państwa członkowskie będą brać pod uwagę wytyczne i zalecenie lub zalecenia Rady, w szczególności podczas przygotowywania swoich budżetów, oraz odpowiednio angażować parlamenty narodowe w procedury UE, z uwzględnieniem krajowych procedur parlamentarnych i budżetowych.

1. JEDNOLITY WSKAŹNIK OPERACYJNY – DEFINICJA WSKAŹNIKA WYDATKÓW NETTO

W unijnych ramach zarządzania gospodarczego do prowadzenia rocznego nadzoru fiskalnego w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego stosuje się jednolity wskaźnik operacyjny oparty na stabilności długu. Wskaźnik ten opiera się na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych. W niniejszym rozdziale kodeksu postępowania objaśnia się definicję wydatków pierwotnych netto oraz sposób obliczania agregatu wydatków netto w praktyce, a także wykorzystane źródła danych. Omawia się w nim również wdrażanie przepisów ogólnych dotyczących wydatków na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię i wyjaśnia, dlaczego w średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych należy ustanowić rok bazowy.

Ścieżka wydatków netto i agregat wydatków netto

„Ścieżka wydatków netto” oznacza wieloletnią trajektorię wydatków netto państwa członkowskiego. Ścieżki wydatków netto trajektorii referencyjnych i średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych są określone w postaci rocznych i skumulowanych stóp wzrostu nominalnych wydatków netto. Maksymalne wieloletnie stopy wzrostu wydatków netto, które powinny być zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, są przyjmowane w zaleceniu Rady. Co ważne, zgodnie z zasadą jednolitego wskaźnika operacyjnego, państwa członkowskie będą oceniane na podstawie stóp wzrostu wydatków netto określonych w zaleceniu zatwierdzającym plan w ramach części zapobiegawczej lub w zaleceniu na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE w ramach części naprawczej ram zarządzania gospodarczego.

Jak opisano w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, agregat wydatków netto oznacza wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Składniki agregatu wydatków netto wykorzystywane *ex post* do oceny zgodności przy wdrażaniu ram zarządzania gospodarczego pochodzą z kilku źródeł. W przypadku wydatków ogółem, wydatków z tytułu odsetek i wydatków w pełni kompensowanych unijnymi funduszami wykorzystuje się zatwierdzone przez Eurostat dane dotyczące wyników budżetowych. W celu określenia i zarejestrowania wpływu środków polityki fiskalnej, w tym działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów oraz jednorazowych dochodów i wydatków, Komisja utrzyma obecne ustanowione ramy, a jednocześnie będzie nadal zapewniać przejrzysty dialog z państwami członkowskimi na temat różnic w szacunkach dotyczących wpływu środków³. Komisja oblicza cykliczne elementy wydatków związanych z bezrobociem na podstawie danych Eurostatu, stosując wcześniej uzgodnioną metodykę⁴, zgodnie z wcześniej obowiązującymi przepisami. Cykliczną stopę bezrobocia oblicza się jako różnicę między całkowitą stopą bezrobocia a stopą bezrobocia niepowodującą przyspieszenia wzrostu płac (NAWRU, oszacowaną zgodnie ze wspólnie uzgodnioną unijną metodyką – EUCAM). Cykliczne elementy wydatków związanych z bezrobociem oblicza się następnie jako proporcjonalny udział w całkowitych wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych (funkcja 10.5 klasyfikacji COFOG), zatwierdzonych i opublikowanych przez Eurostat.

³ Jak opisano w sprawozdaniu w sprawie finansów publicznych w UGW z 2024 r., „The Definition and Quantification of Fiscal Policy Measures” [*Definicja i kwantyfikacja środków polityki fiskalnej*], s. 61–71.

⁴ Cykliczne elementy wydatków związanych z bezrobociem (UE_t^c) nadal oblicza się w następujący sposób:

$$UE_t^c = UE_t \frac{u_t - NAWRU_t}{u_t}$$

gdzie UE_t oznacza całkowite wydatki z tytułu bezrobocia, u_t – stopę bezrobocia, a NAWRU – stopę bezrobocia strukturalnego, przy której inflacja płac nie przyspiesza. Jeżeli całkowite wydatki z tytułu bezrobocia nie są dostępne dla danego roku, szacuje się je w następujący sposób:

$$UE_t = \left(\frac{UE_{t-1}}{N_{t-1}} \right) \cdot N_t$$

gdzie $\frac{UE_{t-1}}{N_{t-1}}$ oznacza najnowsze dostępne informacje na temat zasiłku dla bezrobotnych na osobę, a N_t – liczbę bezrobotnych.

Wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię

Krajowe współfinansowanie programów finansowanych przez Unię dotyczy tych funduszy UE, w przypadku których powiązane rozporządzenie zawiera wymóg współfinansowania krajowego, w związku z czym ponoszone są krajowe wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zarejestrowane w rachunkach narodowych⁵.

Eurostat ustanowił system sprawozdawczości dotyczący wkładów w ramach współfinansowania krajowego. Pierwsza runda sprawozdawczości odbyła się podczas notyfikacji fiskalnej w październiku 2024 r., a nowe i zaktualizowane dane były zgłaszane podczas każdej wiosennej i jesiennej rundy tej notyfikacji⁶.

Współfinansowanie krajowe zapewniane przez sektor prywatny nie jest brane pod uwagę do celów wyłączenia ze wskaźnika wydatków netto. Poziom współfinansowania krajowego brany pod uwagę do celów odliczenia kwot od agregatu wydatków netto opiera się na danych dotyczących wyniku, które mają zostać opublikowane i zatwierdzone przez Eurostat. Ograniczają się one do zobowiązań w zakresie współfinansowania krajowego określonych w odpowiednich umowach między państwami członkowskimi a instytucjami UE.

⁵ Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, inne fundusze objęte rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, takie jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, instrument „Łącząc Europę”, a także Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ten wykaz funduszy może podlegać aktualizacji po przyjęciu nowych wieloletnich ram finansowych.

⁶ Przed ustanowieniem ram gromadzenia i dostarczania takich danych państwa członkowskie mogły opierać się na szacunkach (opartych na minimalnych wymogach określonych w odpowiednich rozporządzeniach).

Określenie roku bazowego

Aby ustalić ścieżkę wydatków netto na okres objęty planem, stopy wzrostu powinny opierać się na najnowszych dostępnych danych dotyczących wyniku. W większości przypadków jest to rok poprzedzający (T-1) przedłożenie planu średniokresowego (T). Jednak jeżeli plan zostanie przedłożony na początku roku (na przykład między styczniem a marcem roku T), przed opublikowaniem przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne danych dotyczących wyniku za rok poprzedzający (T-1), konieczne jest oparcie skumulowanych stóp wzrostu na poziomach z roku T-2, który w tym przypadku uznawany jest za rok bazowy. Jeżeli na etapie oceny planu zostaną udostępnione nowsze dane dotyczące wyniku, należy to uwzględnić w zaleceniu zatwierdzającym plan. Wzrost wydatków netto od roku bazowego jest uwzględniony w zaleceniu Rady poprzez skumulowane stopy wzrostu wydatków pierwotnych netto od pierwszego roku obowiązywania planu.

2. OCENA REFORM I INWESTYCJI UJETYCH W PLANACH ŚREDNIOOKRESOWYCH

Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1263 w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich w krajowym średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i zrealizuje wspólne priorytety Unii. Rozporządzenie (UE) 2024/1263 stanowi również, że w rocznym sprawozdaniu z postępów wszystkie państwa członkowskie powinny zdać sprawę z wdrażania szerzej pojętych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

W niniejszym rozdziale przypomina się ogólne zasady leżące u podstaw wymogów informacyjnych i sprawozdawczości w zakresie reform i inwestycji przewidzianych w planach, w tym w odniesieniu do oceny przeprowadzanej przez Komisję.

Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne: wymogi informacyjne dotyczące reform i inwestycji

Wymogi dotyczące wszystkich planów

W krajowym średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym powinno się wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację odpowiednich reform i inwestycji na rzecz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego i odporności. Plan powinien przedstawiać reformy i inwestycje odpowiadające na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Jeżeli jest to istotne dla jego realizacji, plan ten obejmuje wpływ reform i inwestycji już wdrożonych przez dane państwo członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na stabilność finansów publicznych, w oparciu o solidne i oparte na danych dowody ekonomiczne. W planie należy również opisać, w jaki sposób państwo członkowskie będzie realizować wspólne priorytety Unii. W duchu odpowiedzialności na szczeblu krajowym państwa członkowskie mają swobodę decydowania o dokładnym zarysie i stopniu szczegółowości swoich planów. Przedstawiając informacje na temat reform i inwestycji, państwa członkowskie powinny zapewnić spójność, wykorzystując odpowiednie tabele⁷ do podsumowania reform i inwestycji.

Wymogi dotyczące planów przewidujących przedłużenie okresu dostosowawczego

W planach przewidujących przedłużenie okresu dostosowawczego należy określić pakiet kluczowych reform i inwestycji, które stanowią podstawę tego przedłużenia.

Pakiet reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, powinien prowadzić, w oparciu o wiarygodne i ostrożne założenia, do poprawy potencjału wzrostu i odporności gospodarki; wspierać stabilność finansów publicznych; służyć realizacji wspólnych priorytetów Unii; uwzględniać odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów; utrzymać planowany ogólny poziom inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych⁸ w okresie objętym planem co najmniej na poziomie odpowiadającym jego średniemu poziomowi w ciągu czterech lat poprzedzających przedłożenie planu. Ponadto każda reforma i inwestycja stanowiąca podstawę przedłużenia powinna być wystarczająco szczegółowa, przewidywać koncentrację działań na wstępie, być ujęta w ramach czasowych i weryfikowalna, aby umożliwić Komisji jej ocenę; każdą z reform powinno się realizować w okresie objętym planem krajowym; a do końca okresu dostosowawczego powinno się poczynić znaczące postępy w realizacji każdej inwestycji.

Opis zobowiązań dotyczących reform i inwestycji powinien być klarowny i zawierać, w stosownych przypadkach, wskaźniki umożliwiające ocenę i monitorowanie ich realizacji. Należy wybrać wskaźniki umożliwiające monitorowanie i sprawozdawczość, przy jednoczesnym unikaniu, w miarę możliwości, nadmiernych obciążeń administracyjnych.

⁷ Tabele 8 i 9 w wytycznych Komisji z 2024 r.

⁸ Definiowanych jako nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych, bez nakładów brutto na środki trwałe finansowanych z dotacji od instytucji UE.

Plan powinien zawierać informacje na temat spodziewanego wpływu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego. W miarę możliwości należy określić ilościowo wpływ pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, na potencjał wzrostu i odporności oraz na stabilność finansów publicznych, wraz z jasnym opisem zastosowanych założeń i metod. W planie można określić ilościowo zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ pakietu reform i inwestycji na budżet. Ocenę jego wpływu przeprowadza się na poziomie ogólnego pakietu podjętych środków.

Zachęca się państwa członkowskie, aby w miarę możliwości opracowały solidne metody oceny wpływu reform i inwestycji. Zachęca się je też do wymiany dobrych praktyk na forum odpowiednich organów przygotowawczych Rady, aby zapewnić spójną interpretację wpływu podobnych środków we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności na szczeblu krajowym.

Ocena przeprowadzana przez Komisję

W odniesieniu do wszystkich planów Komisja bada, czy wyjaśniono w nich, w jaki sposób dane państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263. Ocena Komisji będzie oparta na kryteriach przewidzianych w rozporządzeniu i będzie zgodna z zasadami przejrzystości i równego traktowania, przy jednoczesnym poszanowaniu odpowiedzialności na szczeblu krajowym.

W przypadku planów przewidujących przedłużenie okresu dostosowawczego Komisja ocenia, czy pakiet zobowiązań dotyczących reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zasadniczo spełnia ogół kryteriów określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W tym celu Komisja oceni wiarygodność oceny skutków przeprowadzonej przez państwo członkowskie, w tym przyjętych założeń i metod, oraz oceni, czy mają one pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, odporność i stabilność finansów publicznych.

Szacunki ilościowe dokonywane przez państwa członkowskie będą oceniane pod kątem ich wiarygodności w stosunku do tzw. stylizowanych faktów zawartych w literaturze ekonomicznej lub, w miarę dostępności i w stosownych przypadkach, własnych szacunków ilościowych Komisji. Przeprowadzona przez Komisję ocena wiarygodności wpływu reform i inwestycji przedstawionych przez państwo członkowskie, w tym wpływu reform i inwestycji przedstawionych w planie na budżet, powinna być zgodna z zasadą przejrzystości.

Kryteria określone w art. 14 ust. 2 w odniesieniu do reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia ścieżki dostosowania fiskalnego, zostaną ocenione w odniesieniu do całego pakietu zobowiązań dotyczących reform i inwestycji i nie muszą być spełnione w ramach poszczególnych zobowiązań.

Roczne sprawozdanie z postępów: podsumowanie aktualnego stanu realizacji reform i inwestycji

Wymogi sprawozdawcze dotyczące rocznych sprawozdań z postępów określono w art. 21 rozporządzenia (UE) 2024/1263 (i doprecyzowano w zawiadomieniu Komisji). Państwa członkowskie mają swobodę decydowania o dokładnym zarysie i stopniu szczegółowości swojego rocznego sprawozdania z postępów, pod warunkiem że sprawozdanie to będzie zawierać informacje wymagane na mocy rozporządzenia zgodnie z wytycznymi zawartymi w zawiadomieniu.

W rocznych sprawozdaniach z postępów nie powinno się dokonywać przeglądu głównych zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych. Chociaż roczne sprawozdania z postępów to zasadniczo retrospektywne dokumenty administracyjne i merytoryczne, państwa członkowskie mogą również wykorzystać je do ogłaszania nowych istotnych inicjatyw politycznych, w szczególności w dziedzinie reform strukturalnych i inwestycji.

Sprawozdawczość powinna koncentrować się na środkach, w przypadku których podjęto nowe działania w ramach polityki od czasu przedłożenia ostatniego rocznego sprawozdania z postępów, co pozwoli uniknąć powtórzenia zgłoszonych zmian. W przypadku opóźnień, dostosowań lub nieukończenia w tekście sprawozdania powinno się również wyjaśnić główne przyczyny zaistniałej sytuacji i określić sposób, w jaki państwo członkowskie zamierza osiągnąć cele, które mają zostać zrealizowane w drodze danych reform i inwestycji.

Wszystkie państwa członkowskie powinny składać sprawozdania na temat rozwoju sytuacji makroekonomicznej i zewnętrznej w trakcie realizacji planu, wykorzystując najnowsze dostępne prognozy makroekonomiczne oraz prognozy budżetowe, a także na temat działań dyskrecyjnych po stronie dochodów i działań jednorazowych, które przyczyniły się do wyników i prognoz budżetowych.

Roczne sprawozdanie z postępów powinno zawierać informacje na temat realizacji działań w ramach polityki służących realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów, wspólnych priorytetów Unii, a w szczególności reform i inwestycji przewidzianych w planie średniookresowym.

W przypadku państw członkowskich o okresie dostosowawczym przedłużonym do maksymalnie siedmiu lat roczne sprawozdania z postępów powinny w szczególności zawierać informacje na temat realizacji zobowiązań dotyczących reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia, wymienionych w zaleceniu Rady.

Sprawozdawczość w zakresie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów opierałaby się na informacjach przekazywanych za pośrednictwem platformy CeSaR, aby ograniczyć powielanie działań i obciążenie administracyjne. Ponadto roczne sprawozdanie z postępów zawierałoby kluczowe elementy odpowiedzi na zalecenia dla poszczególnych krajów oraz istotne szczegóły.

W przypadku państw członkowskich, których to dotyczy, roczne sprawozdanie z postępów powinno również zawierać informacje na temat postępów w korygowaniu zakłóceń równowagi w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w szczególności gdy dane państwo członkowskie jest objęte procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi.

Monitorowanie wdrażania reform i inwestycji

Komisja monitoruje wdrażanie krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, a w szczególności ścieżki wydatków netto ustalonej przez Radę oraz reformy i inwestycje stanowiące podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego. Komisja wykorzystuje informacje przekazane przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z postępów oraz inne istotne informacje.

W razie potrzeby, po dokonaniu przez Komisję oceny krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, rocznych sprawozdań z postępów i sytuacji społeczno-gospodarczej państw członkowskich, Rada kieruje zalecenia do państw członkowskich, na podstawie zaleceń Komisji, aby zapewnić właściwe wdrożenie planu.

Jeżeli państwu członkowskiemu przyznano przedłużenie okresu dostosowawczego, ale nie wywiązuje się ono w sposób zadowalający ze swojego pakietu zobowiązań dotyczących reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia, Rada może – na zalecenie Komisji – zalecić zmienioną ścieżkę wydatków netto z krótszym okresem dostosowawczym, chyba że istnieją obiektywne okoliczności uniemożliwiające realizację w pierwotnym terminie.

3. FUNKCJONOWANIE RACHUNKU KONTROLNEGO

W art. 22 rozporządzenia (UE) 2024/1263 określono kluczowe zasady regulujące funkcjonowanie rachunku kontrolnego w pakcie stabilności i wzrostu. W niniejszym rozdziale kodeksu postępowania przedstawia się więcej szczegółowych informacji na temat obliczania sald rachunków kontrolnych i konsekwencji tych sald dla nadzoru fiskalnego.

Komisja oblicza roczne i skumulowane salda rachunku kontrolnego na podstawie danych dotyczących wyniku i podaje je do wiadomości publicznej⁹. Komisja oblicza roczne saldo rachunku kontrolnego, porównując odnotowane i zalecane roczne stopy wzrostu agregatu wydatków netto, a otrzymaną w ten sposób lukę roczną wyraża (w walucie krajowej (NAC)) jako procent PKB¹⁰. Na rachunku kontrolnym rejestruje się obciążenie (uznanie), gdy odnotowany wzrost wydatków netto w danym roku jest wyższy (niższy) niż zalecany wzrost wydatków netto. Skumulowane saldo rachunku kontrolnego w danym roku oblicza się jako sumę sald rocznych (w walucie krajowej) wyrażoną jako procent PKB w danym roku¹¹.

Jak wyjaśniono w rozdziale dotyczącym wskaźnika wydatków netto, rokiem bazowym zalecanej ścieżki wydatków netto jest ostatni rok, dla którego dane dotyczące wyniku są dostępne w momencie zatwierdzenia przez Radę ścieżki wydatków netto przewidzianej w planie. Skumulowane saldo rachunku kontrolnego obejmuje odchylenie w każdym roku począwszy od roku bazowego zalecenia. Jeżeli dojdzie do przekroczenia skumulowanego progu, a naruszenie to wynika z tego, że ścieżkę wydatków netto oparto na roku bazowym, zostanie to zbadane w ramach analizy istotnych czynników w sprawozdaniu na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE.

⁹ Salda rachunku kontrolnego obliczone w roku t mogą wykazywać jedynie lata do t-1, biorąc pod uwagę, że rachunek kontrolny można obliczyć wyłącznie na podstawie danych dotyczących wyniku. Pełny przegląd wszystkich lat przedstawiony w tabeli 1 będzie zatem dostępny dopiero wiosną t+5.

Saldo roczne jest wyrażone jako procent wyniku PKB za ten rok.

¹¹ Krajowa klauzula wyjścia określona w art. 26 rozporządzenia (UE) 2024/1263, aktywowana w celu zwiększenia wydatków na obronność w latach 2025–2028, została uruchomiona poprzez utworzenie rozszerzonego rachunku kontrolnego, który zawiera jedynie saldo skumulowane w celu odnotowania odchyień w górę od zalecanej ścieżki wydatków, które to odchylenia nie są objęte postanowieniami klauzuli.

Przekroczenie rocznych lub skumulowanych progów rachunku kontrolnego (stanowiących odpowiednio 0,3 % i 0,6 % PKB) w oparciu o dane dotyczące wyniku będzie skutkowało przygotowaniem sprawozdania na mocy art. 126 ust. 3 TFUE, w przypadku gdy stosunek długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, a sytuacja budżetowa nie jest bliska równowadze lub nie wykazuje nadwyżki. Sytuację budżetową uznaje się za bliską równowadze, gdy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekracza 0,5 % PKB. W przypadku przygotowania takiego sprawozdania na podstawie przekroczenia rocznego progu skumulowane saldo rachunku kontrolnego zostanie uznane symetrycznie za istotny czynnik spośród innych istotnych czynników. Jeżeli dane dotyczące wyniku wskazują, że roczne lub skumulowane progi na rachunku kontrolnym zostały przekroczone, ale wskaźnik długu publicznego utrzymuje się poniżej 60 % PKB, odchylenie rejestruje się na rachunku kontrolnym, ale funkcjonuje ono jako instrument informacyjny (i nie wiąże się z przygotowaniem sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE).

Zmiany danych dotyczących wyniku w kolejnych latach nie powodują zmian *ex post* w decyzjach w sprawie nadzoru podjętych w poprzednich latach. Jednocześnie zmiany te mogą mieć wpływ na saldo skumulowane. Jeżeli zmiany przyczynią się do przekroczenia skumulowanego progu rachunku kontrolnego w kolejnych latach, Komisja uwzględni wpływ i charakter tych zmian w sprawozdaniu na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE.

Zgodnie z zaleceniem Rady ustanawiającym nową ścieżkę wydatków netto skumulowane saldo rachunku kontrolnego zostaje wyzerowane. Rachunek kontrolny pierwotnego planu będzie nadal oceniany, gdy pojawią się dane dotyczące wyniku za ostatni odpowiedni rok tego planu. Innymi słowy, skumulowane saldo rachunku kontrolnego na koniec każdego planu nie zostanie przeniesione na rachunek kontrolny kolejnego zalecenia. Salda rachunku kontrolnego odnoszące się do ostatniego roku poprzedniego planu średniookresowego (tj. roku przejściowego między tym planem a nowym planem) oblicza się, gdy dostępne są dane dotyczące wyniku za ten rok. Ma to na celu uniknięcie luk w nadzorze, ponieważ stary plan podlega ocenie do czasu jego zakończenia.

Etapy obliczania salda rocznego i skumulowanego

W tabeli 1 przedstawia się przykład obliczenia rocznych i skumulowanych sald rachunku kontrolnego dla pierwszego rocznika planów średniookresowych. W tym przykładzie dla państwa członkowskiego przyjmuje się zalecaną roczną stopę wzrostu wydatków netto w wysokości 2 % i roczne odchylenia do T+4 zarówno w górę, jak i w dół. Obliczenie salda rocznego odbywa się w kilku etapach:

Pierwszy etap to obliczenie rocznego poziomu agregatu wydatków netto przed uwzględnieniem działań dyskrejonalnych po stronie dochodów. Obliczenie to jest zgodne z definicją agregatu określoną w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, w której odejmuje się pozycje 2–6 (wydatki z tytułu odsetek, cykliczne wydatki związane z bezrobociem, wydatki finansowane przez UE, krajowe współfinansowanie programów UE, działania jednorazowe itp.) od wydatków ogółem (pozycja 1). W rezultacie uzyskuje się poziom wydatków netto w walucie krajowej przed uwzględnieniem działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (pozycja 7).

Drugi etap polega na obliczeniu rocznej zmiany wydatków netto, która nie jest kompensowana przez działania dyskrejonalne po stronie dochodów (pozycja 10). Roczną zmianę wydatków netto po uwzględnieniu działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (w walucie krajowej, pozycja 10) oblicza się jako zmianę wydatków netto przed uwzględnieniem działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (pozycja 8) pomniejszoną o roczny przyrostowy wpływ działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (pozycja 9)¹².

Te roczne zmiany poziomu obliczone w pozycji 10 są następnie przeliczane na odnotowane stopy wzrostu wydatków netto (pozycja 11) i porównywane z zalecanymi stopami wzrostu wydatków netto (pozycja 12) zgodnie z zaleceniem Rady.

Różnicę między tymi dwiema stopami wzrostu (pozycja 11 minus pozycja 12) mnoży się przez poziom agregatu wydatków netto z poprzedniego roku przed uwzględnieniem rocznego przyrostowego wpływu działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (pozycja 7), wyrażając w ten sposób lukę roczną w walucie krajowej (pozycja 13).

¹² Państwa członkowskie zgłaszają działania dyskrejonalne po stronie dochodów ujęte jako ich roczny przyrostowy wpływ, w przeciwieństwie do pozycji skompensowanych na pierwszym etapie, które wyraża się jako poziom (roczne). W związku z tym, ponieważ działania dyskrejonalne po stronie dochodów zgłasza się jako zmianę w dochodach, należy ją odliczyć od zmian w wydatkach (netto). W przykładzie przedstawionym w tabeli 1 działania dyskrejonalne po stronie dochodów powodują wzrost dochodów w T+1 i T+2 (pozycja 9), co daje państwom członkowskim więcej możliwości zwiększenia wydatków w tych latach.

Ponadto roczne saldo rachunku kontrolnego wyraża się jako procent PKB (pozycja 16). Na potrzeby tego obliczenia saldo roczne jest równe luce rocznej (pozycja 13) podzielonej przez nominalny poziom PKB (pozycja 15).

Skumulowane saldo rachunku kontrolnego w walucie krajowej (pozycja 14) jest równe skumulowanemu saldu z poprzedniego roku (pozycja 14 t-1) powiększonemu o saldo roczne z bieżącego roku (pozycja 13). Skumulowane saldo rachunku kontrolnego wyrażone jako procent PKB (pozycja 17) równa się z kolei skumulowanemu saldu (pozycja 14) podzielonemu przez poziom nominalnego PKB w bieżącym roku (pozycja 15).

Tabela 1: Przykład ilustrujący obliczanie rachunku kontrolnego dla wszystkich lat pierwszych planów

Obliczenia		T-1	T	T+1	T+2	T+3	T+4	
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	
Odnotowane wydatki netto								
1.	Wydatki ogółem	<i>mld NAC</i>	40,0	40,6	41,5	42,5	43,6	44,5
2.	Wydatki z tytułu odsetek	<i>mld NAC</i>	3,0	3,1	3,2	3,4	3,4	3,3
3.	Cykliczne wydatki związane z bezrobociem	<i>mld NAC</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.	Wydatki finansowane przez UE	<i>mld NAC</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Krajowe współfinansowanie programów UE	<i>mld NAC</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.	Wydatki na działania jednorazowe (poziomy, z wyłączeniem finansowanych przez UE)	<i>mld NAC</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.	Wydatki netto przed uwzględnieniem działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (1-2-3-4-5-6)	<i>mld NAC</i>	37,0	37,5	38,3	39,1	40,2	41,2
8.	Zmiana wydatków netto przed uwzględnieniem działań dyskrejonalnych po stronie dochodów ($\Delta 7$) <i>Działania dyskrejonalne po stronie dochodów</i>	<i>mld NAC</i>		0,5	0,8	0,8	1,1	1,0
9.	(roczny przyrostowy wpływ, z wyłączeniem działań jednorazowych)	<i>mld NAC</i>		0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
10.	Roczna zmiana wydatków netto po uwzględnieniu działań dyskrejonalnych po stronie dochodów (8-9)	<i>mld NAC</i>		0,5	0,7	0,6	1,1	1,0
Luki roczne i skumulowane								
11.	Odnotowany wzrost wydatków netto (10 t)/7 (t-1))	<i>zmiana (%)</i>		1,4	1,8	1,7	2,7	2,4
12.	Zalecany wzrost wydatków netto*	<i>zmiana (%)</i>		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
13.	Luka roczna ((11-12) x 7 (t-1))	<i>mld NAC</i>		-0,2	-0,1	-0,1	0,3	0,2
14.	Luka skumulowana (skumulowana z 13)	<i>mld NAC</i>		-0,2	-0,3	-0,4	-0,1	0,0
15.	Nominalny PKB	<i>mld NAC</i>	100	103	106	109	113	116

* Stopa wzrostu na rok T nie jest zaleceniem, lecz stanowi punkt odniesienia, ponieważ ostatnim rokiem, w którym przedstawiono dane dotyczące wyniku przy ustalaniu ścieżki wydatków netto, jest rok T-1.

Rachunek kontrolny		T-1	T	T+1	T+2	T+3	T+4
		2023	2024	2025	2026	2027	2028
16.	Saldo roczne (13/15)	<i>PKB (%)</i>		-0,05	-0,12	0,25	0,14
17.	Skumulowane saldo (14/15)**	<i>PKB (%)</i>		-0,28	-0,39	-0,13	0,02

** Skumulowane saldo (17) jest sumą sald rocznych w walucie krajowej (luka skumulowana, 14) podzieloną przez nominalny PKB z ostatniego roku (15). Skumulowane saldo obejmuje wszelkie odchylenia za 2024 r.

4. ZMIANY PLANÓW ŚREDNIOOKRESOWYCH

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólne zasady dotyczące zmiany planów średniookresowych.

Przypadki zmian

W rozporządzeniu (UE) 2024/1263 przewidziano cztery możliwe przypadki zmiany planu:

1. Rada uważa, że plan przedłożony przez państwo członkowskie nie może zostać pozytywnie oceniony na podstawie kryteriów ustanowionych w rozporządzeniu (UE) 2024/1263 (art. 18). W takim przypadku Rada, na zalecenie Komisji, zaleca danemu państwu członkowskiemu przedłożenie zmienionego krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego.
2. Państwo członkowskie jest objęte procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi (art. 31 ust. 2) zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W takim przypadku państwo członkowskie przedkłada zmieniony krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zgodnie z art. 15 rozporządzenia.
3. Istnieją obiektywne okoliczności uniemożliwiające wdrożenie pierwotnego planu (art. 15 ust. 1). Po przedłożeniu zmienionego planu dane państwo członkowskie powinno poinformować Radę i Komisję o istnieniu tych obiektywnych okoliczności. Takie obiektywne okoliczności powinny zostać ocenione przez Komisję i uzasadnione w zaleceniu w sprawie zmienionego planu.
4. Zmieniony plan może zostać przedłożony przez nowo powołany rząd (art. 15 ust. 2). Przez nowo powołany rząd rozumie się rząd nowo utworzony w wyniku wyborów albo krajowych procedur konstytucyjnych.

Należy unikać wielokrotnych, powtarzalnych zmian planów, ponieważ podważyłyby one średniookresowe podejście do planowania zapisane w rozporządzeniu. Poniżej przedstawia się bardziej szczegółowe informacje na temat ustaleń dotyczących zmian:

Procedury dotyczące zmienionych planów

W przypadku zmiany planu, jak wskazano w przypadku 1 powyżej, należy postępować zgodnie z procedurą określoną w art. 18 i 19 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W pozostałych przypadkach państwa członkowskie będą musiały przejść przez wszystkie etapy rozporządzenia, które doprowadziły do zatwierdzenia planu przez Radę, chyba że wprowadzone zmiany są niewielkie (zob. poniżej).

Przed przekazaniem uprzednich zaleceń dotyczących zmienionego planu państwo członkowskie może wystąpić o przeprowadzenie rozmów technicznych z Komisją. Następnie, po przekazaniu uprzednich zaleceń, przed przedłożeniem zmienionego planu odbędzie się dialog techniczny między Komisją a państwem członkowskim, co standardowo przewiduje art. 12.

Zmieniony plan musi spełniać ten sam zestaw wymogów przewidzianych w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymogi w zakresie zobowiązań dotyczących reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, jeżeli państwo członkowskie zwróci się o to w swoim zmienionym planie (pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, może różnić się od pierwotnego pakietu). Państwa członkowskie mogą zwrócić się o przedłużenie okresu dostosowawczego w zmienionym planie niezależnie od tego, czy w pierwotnym planie przewidziano takie przedłużenie. Zmieniony plan zostanie oceniony przez Komisję i zatwierdzony przez Radę zgodnie z tymi samymi kryteriami i etapami proceduralnymi, które zastosowano w przypadku pierwotnego planu.

Jeżeli państwo członkowskie zwróciło się o zmianę pierwotnego planu z uwagi na obiektywne okoliczności uniemożliwiające jego realizację lub w przypadku procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, w ocenie ewentualnego dalszego stosowania istniejącego przedłużenia okresu dostosowawczego uwzględną się postępy w realizacji zobowiązań w zakresie pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia w ramach pierwotnego planu. W ocenie tej uwzględniono by wpływ obiektywnych okoliczności uzasadniających zmianę planu na realizację niektórych reform i inwestycji.

W przypadku niewielkich zmian w zobowiązaniach dotyczących reform i inwestycji, jeżeli nowe uprzednie zalecenia, całkowita zmiana oceny przeprowadzonej przez Komisję ani całkowita zmiana zalecenia Rady nie są konieczne, można usprawnić kroki proceduralne.

Zatwierdzenie przez Radę nowej ścieżki wydatków netto doprowadziłoby do wyzerowania rachunku kontrolnego części zapobiegawczej, natomiast rachunek kontrolny pierwotnego planu pozostałby ważny w odniesieniu do ocen *ex post* lat nieobjętych roczną stopą wzrostu wydatków netto określoną w nowym zaleceniu.

Powiązania między procedurą nadmiernego deficytu a zmianą planu

Jeżeli chodzi o powiązania między planem a procedurą nadmiernego deficytu (PND), można wyróżnić kilka przypadków i ogólne zasady, których należy przestrzegać:

- Jeżeli państwo członkowskie zostaje objęte PND w trakcie realizacji planu, ścieżka korekty zawarta w zaleceniu wydanym na podstawie art. 126 ust. 7 zastępuje ścieżkę określoną przez Radę w zatwierdzonym przez nią planie. W przypadku planów z przedłużonym okresem dostosowawczym zobowiązania dotyczące reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia, pozostają aktualne w ramach PND.
- Jeżeli państwo członkowskie, które jest już objęte PND, przedłoży zmieniony plan na lata objęte tą procedurą, ścieżka wydatków netto określona w zmienionym planie powinna być spójna ze ścieżką korekty zawartą w zaleceniu wydanym na podstawie art. 126 ust. 7, zgodnie z art. 6 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263.
- Jeżeli PND zawierała inną ścieżkę niż pierwotny plan, a PND została uchylona w okresie obowiązywania planu, powrót do ścieżki z pierwotnego planu po zakończeniu PND może nie być możliwy. Mogłoby to uzasadnić zmianę planu zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W innych przypadkach państwo członkowskie będzie nadal przestrzegać ścieżki wydatków netto przez pozostałe lata objęte planem, na przykład gdy w samym planie przewidziano korektę deficytu poniżej wartości odniesienia w okresie obowiązywania planu, a ścieżka wydatków netto przewidziana w planie zbiega się ze ścieżką korekty do czasu skorygowania nadmiernego deficytu. Plan mógłby również zostać zmieniony w przypadku wcześniejszego uchylenia PND na tych samych warunkach.

5. CZĘŚĆ NAPRAWCZA – FUNKCJONOWANIE PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU I OCENA SKUTECZNOŚCI DZIAŁAŃ

Przepisy regulujące unikanie nadmiernego deficytu budżetowego i wdrażanie procedury nadmiernego deficytu określono w art. 126 TFUE oraz w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 zmienionym rozporządzeniami Rady (WE) nr 1056/2005, (UE) nr 1177/2011 i (UE) 2024/1264.

Poniżej przedstawiono szczegółowe informacje na temat dodatkowych zasad dotyczących praktycznego funkcjonowania procedury nadmiernego deficytu na podstawie zmienionych ram zarządzania gospodarczego oraz oceny skutecznych działań:

Wszczęcie procedury nadmiernego deficytu (PND)

W rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 wprowadzono rozróżnienie między PND wszczętymi na podstawie kryterium deficytu a PND wszczętymi na podstawie kryterium długu. To, czy PND opiera się na kryterium deficytu, czy długu, będzie zatem zależało od czynnika, który powoduje jej uruchomienie, i pozostanie niezmienione po wszczęciu tej procedury. PND może również zostać wszczęta na podstawie obu kryteriów.

PND wszczęta na podstawie kryterium deficytu, jak określono w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97, pozostaje zasadniczo niezmieniona w następstwie reformy ram zarządzania gospodarczego z 2024 r.

Jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu kryteriów, Komisja opracowuje sprawozdanie zgodnie z art. 126 ust. 3. W art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 postanawia się, że Komisja uwzględnia należycie i wyraźnie wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla kompleksowej oceny spełniania kryteriów deficytu i długu i które zostały przedstawione Radzie i Komisji przez to państwo członkowskie. Chociaż nie wspomniano o nich w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97, czynniki te mogą one obejmować, zgodnie z realizacją wspólnych priorytetów Unii, m.in. wszelki znaczny wzrost wydatków na obronę.

W perspektywie średnioterminowej, w celu zachowania stabilności finansów publicznych, wzrost wydatków na obronę powinien być jednak finansowany poprzez zmianę priorytetów w budżetach krajowych.

Zalecenie dotyczące korekty nadmiernego deficytu

Zasady ogólne

Po wszczęciu PND w zaleceniu wydanym zgodnie z art. 126 ust. 7 Rada określa ścieżkę korekty wydatków netto dla państwa członkowskiego, która zapewnia pozostawanie lub obniżenie i utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości odniesienia w terminie określonym w zaleceniu. Ścieżka korekty powinna również zapewnić utrzymanie prawdopodobnej tendencji spadkowej długu lub pozostawanie długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB w perspektywie średnioterminowej. Przy ustalaniu zarówno ścieżki korekty, jak i terminu korekty nadmiernego deficytu należy wziąć pod uwagę istotne czynniki.

Ścieżka korekty określona w zaleceniach w ramach PND odnosi się wyłącznie do wzrostu wydatków netto, a w zaleceniu nie określono pośrednich docelowych wartości deficytu nominalnego. Ścieżka korekty zastępuje ścieżkę zalecaną przez Radę w ramach części zapobiegawczej na czas trwania PND.

W momencie wszczęcia PND ścieżka korekty będzie w razie potrzeby oparta na zaktualizowanych prognozach opracowanych przez Komisję z wykorzystaniem metodyki analizy stabilności długu. Dane państwo członkowskie może zasignalizować Komisji specyficzne kwestie krajowe, które uważa za istotne dla ustalenia ścieżki korekty.

PND oparta na kryterium deficytu

Zgodnie z art. 3 ust. 4 akapit trzeci rozporządzenia (WE) nr 1467/97 ścieżka korekty w ramach PND wszczętej na podstawie kryterium deficytu musi być zgodna z minimalną roczną korektą strukturalną wynoszącą jako poziom odniesienia co najmniej 0,5 % PKB (z systemem przejściowym opartym na strukturalnym wyniku pierwotnym na lata 2025–2027). Aby zapewnić zgodność z wartościami odniesienia określonymi w Traktacie oraz spójne ramy oparte na analizie ryzyka, tempo dostosowywania ścieżki korekty musi być również zgodne *ex ante* z wprowadzeniem lub utrzymaniem prawdopodobnej tendencji spadkowej długu publicznego lub utrzymaniem go na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB w średnim okresie. W przypadku PND wszczętej na podstawie kryterium deficytu terminem korekty nadmiernego deficytu jest rok, w którym – zgodnie z prognozami dotyczącymi ścieżki korekty – deficyt powinien zostać obniżony, a następnie utrzymany poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB.

PND oparta na kryterium długu

Art. 3 ust. 4 akapit ostatni rozporządzenia (WE) nr 1467/97 stanowi, że w przypadku PND wszczętej na podstawie kryterium długu ścieżka korekty wydatków netto powinna być co najmniej tak samo wymagająca jak ścieżka wydatków netto, którą przewidziano w ramach części zapobiegawczej paktu i od której państwo członkowskie odeszło, i co do zasady korygować skumulowane odchylenia na rachunku kontrolnym w terminie określonym przez Radę.

W ramach PND wszczętej na podstawie kryterium długu jako ścieżkę korekty zaleca się nową ścieżkę wydatków, która prowadzi do osiągnięcia i utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu w średnim okresie zgodnie z odpowiednimi wymogami określonymi w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 oraz trwale obniża i utrzymuje deficyt poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB.

Horyzontem czasowym korekty skumulowanych odchyleń w PND wszczętej na podstawie kryterium długu jest pierwotny okres dostosowawczy stosowany w ramach części zapobiegawczej jako poziom bazowy. Komisja może jednak zalecić Radzie wydanie zalecenia zawierającego termin wykraczający poza pierwotny okres dostosowawczy w przypadkach, w których skorygowanie skumulowanych odchyleń w pierwotnym okresie byłoby niewykonalne, a Rada może takie zalecenie przyjąć. W takim przypadku dane państwo członkowskie może zasygnalizować Komisji wszelkie elementy lub specyficzne kwestie krajowe, które uzna za istotne przy ustalaniu czasu trwania ścieżki korekty. Ścieżka korekty opiera się, w razie potrzeby, na zaktualizowanych prognozach Komisji z wykorzystaniem metodyki analizy stabilności długu.

Aby zapewnić odpowiedni element korekty i wysiłek „co najmniej tak wymagający” jak pierwotna ścieżka, od której państwo członkowskie odeszło, działania podejmowane zgodnie ze ścieżką korekty można skoncentrować na początku okresu dostosowawczego.

Monitorowanie zgodności ze ścieżką korekty

Zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 państwo członkowskie przedstawia Radzie i Komisji sprawozdanie z działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady wydane na mocy art. 126 ust. 7 TFUE w terminie określonym w tym samym zaleceniu. Pierwsze sprawozdanie sporządzone w następstwie zalecenia wydanego w ramach PND koncentruje się głównie na pierwszym roku lub pierwszych latach objętych tą procedurą (zazwyczaj jest to rok bieżący i ewentualnie również rok następny, jeżeli sprawozdawczość ma miejsce jesienią). Sprawozdanie, które ma zostać przedstawione wiosną, może zostać włączone do rocznego sprawozdania z postępów, które ma zostać przedłożone do końca kwietnia zgodnie z częścią zapobiegawczą paktu, a sprawozdanie, które ma zostać przedstawione jesienią, może stanowić część projektu planu budżetowego dla państw członkowskich strefy euro. Przeprowadzoną przez Komisję – w oparciu o prognozę śródroczną – ocenę skuteczności działań uznaje się za wstępną i należy przeprowadzić ponowną ocenę w oparciu o dane dotyczące wyniku. Przyspieszenie procedury w przypadku braku danych dotyczących wyniku można rozważyć wyłącznie w szczególnie poważnych przypadkach niezgodności z zaleceniem wydanym w ramach PND. W przypadku zmiany danych dotyczących wyniku Komisja uwzględni wpływ i charakter tych zmian w swojej ocenie skuteczności działań.

Jeżeli chodzi o wskaźniki fiskalne, ocena skuteczności działań opiera się wyłącznie na zgodności ze ścieżką korekty określoną w zaleceniu wydanym w ramach PND. Uznaje się, że państwo członkowskie, które stosuje ścieżkę korekty, podjęło skuteczne działania niezależnie od zmian w zakresie deficytu nominalnego, salda strukturalnego lub długu publicznego. Jeżeli Komisja uzna, że podjęte środki są wystarczające dla zapewnienia odpowiedniego postępu na drodze do korekty nadmiernego deficytu w określonym terminie, informuje Radę o swojej ocenie i zawiesza PND (art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1467/97).

W celu monitorowania odchyłeń od ścieżki korekty zostanie ustanowiony wyzerowany rachunek kontrolny części naprawczej będący narzędziem do śledzenia zarówno rocznych, jak i skumulowanych odchyłeń w okresie trwania PND. W przypadku zmiany planu lub przedłożenia nowego planu w trakcie PND ścieżka w zmienionym lub nowym planie powinna zapewniać zgodność z zalecaną ścieżką PND. Rachunkiem kontrolnym brany pod uwagę do celów nadzoru jest nadal rachunek części naprawczej.

Jeżeli wzrost wydatków netto odbiega od ścieżki korekty, Komisja przeprowadza ocenę ogólną. Nie stosuje przy tym podejścia mechanicznego. W swojej ocenie ogólnej Komisja uwzględnia wielkość odchylenia, istotne czynniki łagodzące i zaostrzające, takie jak znaczne zmiany inflacji i, w stosownych przypadkach, wyjątkowe okoliczności.

Odchylenie przekraczające jeden z progów rachunku kontrolnego części naprawczej, które są takie same jak progi stosowane w odniesieniu do rachunku kontrolnego części zapobiegawczej, pociąga za sobą silne domniemanie braku skutecznych działań. Nie prowadzi to jednak automatycznie do zintensyfikowania działań w ramach PND, ponieważ można również uwzględnić istotne czynniki łagodzące. Analogicznie w ocenie ogólnej uwzględnia się również istotne czynniki zaostrzające, które mogą prowadzić do zintensyfikowania działań w ramach PND, również w przypadkach, gdy odchylenie pozostaje poniżej odpowiednich progów rachunku kontrolnego. Aby uniknąć podwójnego liczenia, w ocenie skuteczności działań uwzględnia się wyłącznie istotne czynniki, których nie uwzględniono przy ustalaniu ścieżki korekty lub w przypadku których intensywność uległa zmianie (np. w porównaniu z czynnikami leżącymi u podstaw zalecenia wydanego w ramach PND), w tym czynniki wskazane przez państwo członkowskie na potrzeby sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3.

Rozporządzenie (WE) nr 1467/97 przewiduje, że wyjątkowe okoliczności, które są objęte krajową klauzulą wyjścia pod pewnymi warunkami, umożliwiają zmianę zalecenia wydanego w ramach PND¹³. W przypadku gdy obowiązuje krajowa lub ogólna klauzula wyjścia, w ocenie skutecznych działań uwzględnia się wpływ wyjątkowych okoliczności na wzrost wydatków netto (w porównaniu z poziomem bazowym stanowiącym podstawę zalecenia wydanego w ramach PND).

W ramach PND wszczętej na podstawie kryterium deficytu, w przypadku gdy deficyt nominalny utrzymuje się powyżej 3 % PKB przed upływem terminu korekty pomimo podjęcia przez państwo członkowskie skutecznych działań, Komisja zaleca Radzie przyjęcie zmienionego zalecenia na mocy art. 126 ust. 7 TFUE. Zmienione zalecenie przedłuża termin korekty nadmiernego deficytu, co do zasady o jeden rok. W razie potrzeby zmienione zalecenie opiera się również na zaktualizowanych prognozach długu opracowanych przez Komisję przy użyciu metodyki analizy stabilności długu i uwzględnia minimalną roczną korektę strukturalną w wysokości 0,5 % PKB jako wartość odniesienia, o ile deficyt utrzymuje się powyżej 3 % PKB.

¹³ W rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 przewidziano również możliwość zmiany zalecenia wydanego w ramach PND, jeżeli mają zastosowanie warunki, o których mowa w art. 25 rozporządzenia (UE) 2024/1263, dotyczące ogólnej klauzuli wyjścia.

Uchylenie PND

PND oparta na kryterium deficytu

PND wszczęta na podstawie kryterium deficytu zostaje uchylona, gdy państwo członkowskie trwale obniży swój deficyt nominalny poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB (art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97). W tym przypadku „trwale” oznacza, że Komisja prognozuje, iż deficyt nominalny utrzyma się poniżej wartości odniesienia w bieżącym i kolejnym roku. Uchylenie przed terminem określonym w zaleceniu wydanym w ramach PND („wczesne uchylenie”) może być zatem uzasadnione, w przypadku gdy deficyt zostanie trwale obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB, niezależnie od wszelkich odchyień od ścieżki korekty.

PND oparta na kryterium długu

PND wszczęta na podstawie na kryterium długu zostaje uchylona, gdy państwo członkowskie przestrzega swojej ścieżki korekty, pod warunkiem że deficyt nominalny utrzymuje się trwale poniżej progu 3 % PKB. W związku z tym PND oparta na kryterium długu może zostać uchylona po upływie terminu bez intensyfikowania działań w ramach procedury. W przypadku PND opartej na kryterium długu z długim terminem warunki wczesnego uchylenia można określić w motywach zalecenia w sprawie PND. Wczesne uchylenie można rozważyć w przypadku zgodności w ciągu poprzednich dwóch lat – na podstawie danych dotyczących wyniku – i w roku bieżącym – na podstawie najnowszej prognozy Komisji, w szczególności w przypadkach, gdy działania podejmowane zgodnie ze ścieżką korekty zostały skoncentrowane na początku okresu dostosowawczego w celu zapewnienia realizacji odpowiedniego elementu korekty. Ponadto wczesne uchylenie jest uzasadnione, jeżeli państwo członkowskie sprowadzi dług poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB, pod warunkiem że deficyt nominalny będzie również trwale niższy od wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB.

W przypadku wszczęcia PND zarówno na podstawie kryterium deficytu, jak i kryterium długu, ustalenia dotyczące uchylenia będą zgodne z PND opartą na kryterium długu.

Przejsie do częsci zapobiegawczej

Po uchyleniu PND i objęciu państwa członkowskiego ponownie częścią zapobiegawczą rachunkiem kontrolnym właściwym do celów nadzoru staje się rachunek kontrolny dla najnowszego planu. W tym rachunku kontrolnym uwzględniono by odchylenia w górę i w dół od ścieżki wydatków w ramach najnowszego planu (w tym w odniesieniu do pokrywających się lat objętych zaleceniem wydanym w ramach PND). Jeśli w następstwie uchylenia powstałby nowy lub zmieniony plan, rachunek kontrolny tego nowego lub zmienionego planu zostałby wyzerowany. Wszelkie odchylenia od ścieżki korekty będą miały wpływ na punkt wyjścia ścieżki wydatków netto.
