SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-65-13

Druk nr 1789

Warszawa, 3 października 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

www.inforlex.pl

Projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[1), 2)]

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 38a dodaje się art. 38b i art. 38c w brzmieniu:

„Art. 38b. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", w terminie do dnia 16 kwietnia:

1) wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych podawany do wiadomości publicznej zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1, z późn. zm.) za ostatnie cztery lata;

2) łączną dynamikę wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za ostatnie sześć lat.

Art. 38c. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", w terminie do dnia 16 kwietnia, wysokość kosztów reformy emerytalnej wskazanych

---

1) Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41).

2) Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich, ustawę z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, ustawę z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, ustawę z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym oraz ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12) za ostatnie cztery lata.”;

2) w art. 50 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Zasad określonych w ust. 1a i 4 nie stosuje się do przyjmowanego przez Radę Ministrów projektu ustawy, którego skutkiem może być zwiększenie, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, następujących wydatków budżetu państwa:

1) wydatków na obsługę długu publicznego;
2) środków własnych Unii Europejskiej oraz obligatoryjnych składek wpłacanych do organizacji międzynarodowych;
3) wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w tym wydatków budżetu środków europejskich;
4) wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy;
5) składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urlopach wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne;
6) świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku;
7) dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.”;

3) w art. 86:

a) w ust. 1 uchyla się pkt 1,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku określonym w ust. 1 pkt 2, procedur, o których mowa w tym przepisie, nie stosuje się, jeżeli relacja, o której mowa w art. 38a pkt 4, nie przekracza 55%.”;

4) uchyla się art. 86a;

5) art. 103 otrzymuje brzmienie:

„Art. 103. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata.”;

6) uchyla się art. 103a;

7) art. 104 otrzymuje brzmienie:

„Art. 104. 1. Wieloletni Plan Finansowy Państwa składa się z:

1) Programu Konwergencji, opracowanego zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.);

2) załącznika, który określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

2. Program Konwergencji określa dodatkowo:

1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej;

2) planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), w tym na długookresową stabilność finansów publicznych;

3) planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112a ust. 1;

4) zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji;

5) wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.”;

8) w art. 105 uchyla się ust. 2 i 3;

9) w art. 106 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada Ministrów uchwala Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w terminie do dnia 30 kwietnia, i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.”;

10) uchyla się art. 107;

11) art. 108 otrzymuje brzmienie:

„Art. 108. Ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają Ministrowi Finansów informację o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2.”;

12) w art. 110 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) kwotę planowanych wydatków, obliczoną zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3;”;

13) art. 112a otrzymuje brzmienie:

„Art. 112a. 1. Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, jest obliczana według wzoru:

$$WYD_n = WYD^*_{n-1} \cdot E_n(CPI_n) \cdot \left[WPKB_n + K_n\right] + E_n(\Delta DD_n)$$

przy czym:

$$WYD^*_{n-1} = WYD_{n-1} \cdot \frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})} \cdot \frac{E_n(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})}$$

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

CPI – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków,

n-1 – rok poprzedzający rok n,

n-2 – rok poprzedzający rok n o dwa lata,

n-8 – rok poprzedzający rok n o osiem lat,

WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n,

WYD^*_{n-1} – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1, skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,

CPI_{n-2} – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n-2,

$E_n(CPI_{n-1})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n-1,

$E_{n-1}(CPI_{n-2})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1 średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n-2,

$E_{n-1}(CPI_{n-1})$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1 średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n-1,

$E_n(CPI_n)$ – prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok n średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n,

$WPKB_n$ – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w projekcie ustawy budżetowej na rok n z dokładnością do setnych części procentu,

K_n – wielkość korekty kwoty wydatków określonej w projekcie ustawy budżetowej na rok n,

PKB_{n-2}/PKB_{n-8} – ogłoszona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z art. 38b pkt 2 łączna dynamika wartości produktu krajowego brutto,

$E_n(PKB_{n-1}/PKB_{n-2})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n-1,

$E_n(PKB_n/PKB_{n-1})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n,

$E_n(\Delta DD_n)$ – prognozowana wartość ogółem działań dyskrecjonalnych, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej planowanych na rok n, z których każde przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n; w przypadku planowanej w roku n rezygnacji z działań dyskrecjonalnych dokonanych w latach poprzednich,

www.inforlex.pl

w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrecjonalnych w roku n uwzględnia się wpływ na kwotę WYD_n dokonanych działań dyskrecjonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku n.

2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, i w kwocie, o którą pomniejsza się tę kwotę zgodnie z ust. 3, nie uwzględnia się wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, nie uwzględnia się również przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji.

3. Kwota wydatków, o której mowa w ust. 1, pomniejszona o kwotę:

1) prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej wydatków jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniających założenia makroekonomiczne, o których mowa w art. 142 pkt 2 lit. a i b, oraz wieloletnie prognozy finansowe tych jednostek, a także wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek, o których mowa w ust. 1,
2) planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2,
3) planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia określonych w planie finansowym Funduszu, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek, o których mowa w ust. 1

– stanowi nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 i państwowych jednostek budżetowych z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, w pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

4. Wielkość korekty kwoty wydatków, o której mowa w ust. 1, wynosi:

1) minus dwa punkty procentowe – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, ogłoszonego zgodnie z art. 38b pkt 1, zwanego dalej „wynikiem nominalnym”, powiększonego o koszty reformy

www.inforlex.pl

emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, mniejsza od -3%, lub gdy wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 55% albo

2) minus półtora punktu procentowego – jeżeli:

   a) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 50%, a nie większa od 55% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n, o którym mowa w ust. 1, dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, lub

   b) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 mniejsza od lub równa 50% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 mniejsza od -6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo

3) plus półtora punktu procentowego – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 mniejsza od lub równa 50% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 większa od 6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest większa o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo

4) zero punktu procentowego – w pozostałych przypadkach.

5. Minister Finansów oblicza sumę corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego określonego w Programie Konwergencji opracowanym zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w art. 104 ust. 1 pkt 1, aktualizując sumę różnic z uwzględnieniem rewizji danych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Coroczna różnica jest zaokrąglana z dokładnością do setnych części procentu.”;

14) uchyla się art. 112b i art. 112c;

15) art. 112d otrzymuje brzmienie:

„Art. 112d. 1. Przepisów art. 112a nie stosuje się w przypadku wprowadzenia:

1) stanu wojennego;

2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, Minister Finansów oblicza kwotę wydatków i wielkość wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o których mowa w art. 112a ust. 1, oraz sumę, o której mowa w art. 112a ust. 5.”;

16) uchyla się art. 112e;

17) w art. 138:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniające ustalenia oraz kierunki działań zawarte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.”,

b) w ust. 6 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) materiałów do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz informacji o jego realizacji w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2”;

18) w art. 142 po pkt 6 dodaje się pkt 6a i 6b w brzmieniu:

„6a) omówienie kwoty planowanych wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwoty planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3;

6b) informacje o sumie obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 5, wielkości wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto oraz o każdym dyskrecjonalnym działaniu przekraczającym 0,03% wartości produktu krajowego brutto, o których mowa w art. 112a ust. 1.”;

19) w art. 182:

a) w ust. 4:

– uchyla się pkt 5,

– dodaje się pkt 6 i 7 w brzmieniu:

„6) informację o realizacji kwoty wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3;

7) informację o sumie obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 5.”,

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, z wyodrębnieniem wydatków na programy wieloletnie, powinna zawierać:

1) omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2;

2) omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków oraz planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów sporządzane w układzie zadań budżetowych określonych w art. 2 pkt 3.”;

20) po art. 240 dodaje się art. 240a w brzmieniu:

„Art. 240a. 1. W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

3. Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;

2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244;

3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

4. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

5. W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, w szczególności:

1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

6. Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego:

1) wysokość wydatków na diety radnych nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu,
2) wysokość wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu

– z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

7. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244. Przepis art. 240 ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;

21) w art. 243:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

1) spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami,
2) wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
3) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

– w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 2.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony zwrot,

www.inforlex.pl

jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

1) nieprzekazanymi środkami lub środkami w stosunku, do których orzeczono zwrot;
2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 11 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Izba ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938).”;

2) w art. 13 w pkt 12 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 13 w brzmieniu:

„13) opiniowanie programów postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.”;

3) w art. 18 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadkach, o których mowa w art. 240 ust. 3 i art. 240a ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.[3)]) w art. 39n:

1) w ust. 3 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Bank Gospodarstwa Krajowego, nie później niż do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać, przedstawia projekt tego planu do:”;

2) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

[3)] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 951 oraz z 2013 r. poz. 433 i 843.

„4. Uzgodnienie oraz opinia, o których mowa w ust. 3, następuje do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685, z późn. zm.[4)]) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13:
   a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
      „1. Fundusz działa na podstawie rocznego planu finansowego, wyodrębnionego w planie finansowym Banku Gospodarstwa Krajowego, ustalonego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, na który plan jest ustalany.”,
   b) po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:
      „1b. Projekt planu finansowego Funduszu na dany rok jest przekazywany organom, o których mowa w ust. 1, do dnia 15 czerwca roku poprzedniego.”;
2) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:
   „Art. 13a. Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w danym roku do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. Nr 199, poz. 1672) w art. 11 w ust. 3:

1) pkt 1 otrzymuje brzmienie:
   „1) wyodrębnia w swoim planie finansowym plan finansowy Funduszu oraz Funduszu Rezerwowego opracowany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw transportu do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, na który plan jest opracowywany;”;
2) po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:
   „1a) przekazuje organom, o których mowa w pkt 1, projekt planu finansowego Funduszu i Funduszu Rezerwowego na dany rok do dnia 15 czerwca roku poprzedniego;”;
3) w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

[4)] Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550, z 2004 r. Nr 146, poz. 1546 i Nr 152, poz. 1598, z 2005 r. Nr 23, poz. 187 i Nr 164, poz. 1365 oraz z 2011 r. Nr 84, poz. 455.

„4) składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu i Funduszu Rezerwowego w danym roku do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922, z późn. zm.[5)]) w art. 5 ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Plan finansowy Funduszu, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, jest opracowywany w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, nie później niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, na który plan jest opracowywany.

6. Projekt planu finansowego na dany rok jest przekazywany do uzgodnienia organom wymienionym w ust. 5, nie później niż do dnia 15 czerwca roku poprzedniego.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.[6)]) w art. 8 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacje o:

1) planowanych wydatkach Funduszu na dany rok – do dnia 15 czerwca roku poprzedniego;
2) o realizacji wydatków Funduszu w danym roku – do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

Art. 8. W ustawie z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 223, poz. 2218 oraz z 2010 r. Nr 169, poz. 1135) w art. 8:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Bank Gospodarstwa Krajowego wyodrębnia w swoim planie finansowym plan finansowy Funduszu opracowany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw

---

5) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 146, poz. 1546, z 2006 r. Nr 183, poz. 1354 i Nr 251, poz. 1844, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, z 2011 r. Nr 168, poz. 1006 oraz z 2012 r. poz. 951.

6) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 123, poz. 1291 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 184, poz. 1539 oraz z 2006 r. Nr 141, poz. 997.

www.inforlex.pl

finansów publicznych i z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, na który plan jest opracowywany.”;

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Bank Gospodarstwa Krajowego przekazuje projekt planu finansowego Funduszu na dany rok organom, o których mowa w ust. 1, do dnia 15 czerwca roku poprzedniego.”.

Art. 9. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.[7)]) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 120 ust. 1–5 otrzymują brzmienie:

„1. Prezes Funduszu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia w terminie do dnia 1 czerwca sporządza coroczną prognozę przychodów na kolejne 3 lata.

2. Dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Funduszu przekazują informację dotyczącą prognozowanych kosztów oddziałów w terminie do dnia 5 czerwca na podstawie prognozy, o której mowa w ust. 1.

3. Prezes Funduszu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia w terminie do dnia 15 czerwca sporządza coroczną prognozę kosztów na kolejne 3 lata na podstawie informacji przekazanych przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich Funduszu.

4. Prezes Funduszu w terminie do dnia 20 czerwca informuje dyrektorów oddziałów wojewódzkich Funduszu o przewidywanych kosztach oddziałów wojewódzkich Funduszu.

5. Dyrektorzy oddziałów wojewódzkich przekazują Prezesowi Funduszu w terminie do dnia 25 czerwca projekty planów finansowych oddziałów wojewódzkich Funduszu.”;

---

7) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367, Nr 225, poz. 1486, Nr 227, poz. 1505, Nr 234, poz. 1570 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 22, poz. 120, Nr 26, poz. 157, Nr 38, poz. 299, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 800, Nr 98, poz. 817, Nr 111, poz. 918, Nr 118, poz. 989, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278 i Nr 178, poz. 1374, z 2010 r. Nr 50, poz. 301, Nr 107, poz. 679, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 165, poz. 1116, Nr 182, poz. 1228, Nr 205, poz. 1363, Nr 225, poz. 1465, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1723 i 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 73, poz. 390, Nr 81, poz. 440, Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, Nr 122, poz. 696, Nr 138, poz. 808, Nr 149, poz. 887, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1203 i Nr 232, poz. 1378, z 2012 r. poz. 123, 1016, 1342 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 154, 879 i 983.

2) w art. 121:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Funduszu opracowuje projekt planu finansowego Funduszu i przedstawia go, w celu zaopiniowania, w terminie do dnia 1 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan:

1) Radzie Funduszu;

2) komisji właściwej do spraw finansów publicznych oraz komisji właściwej do spraw zdrowia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.”,

b) ust. 3–5 otrzymują brzmienie:

„3. Prezes Funduszu po rozpatrzeniu opinii, o których mowa w ust. 1, jeżeli zostały wydane, sporządza plan finansowy Funduszu i przekazuje go wraz z tymi opiniami w terminie do dnia 15 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

4. Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych zatwierdza plan finansowy Funduszu w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.

5. W przypadku gdy Prezes Funduszu nie przekaże w terminie, o którym mowa w ust. 3, planu finansowego Funduszu, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych ustala, w drodze zarządzenia, plan finansowy Funduszu do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.”.

Art. 10. W ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 491, z późn. zm.[8)]) po art. 6a dodaje się art. 6b w brzmieniu:

„Art. 6b. Krajowy Fundusz Kapitałowy przekazuje BGK oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informację o:

1) planowanych wydatkach Funduszu na dany rok – do dnia 15 czerwca roku poprzedniego;

2) realizacji wydatków Funduszu w danym roku – do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

---

8) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 545 oraz z 2011 r. Nr 28, poz. 143 i Nr 106, poz. 622.

Art. 11. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61, z późn. zm.[9)]) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W celu zasilenia Funduszu minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może, w imieniu Skarbu Państwa, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, przekazać nieodpłatnie temu ministrowi akcje w spółkach publicznych, stanowiące własność Skarbu Państwa, z uwzględnieniem zakresu finansowania ze środków Funduszu przewidzianego w planie finansowym, o którym mowa w art. 9a, oraz wartości tych akcji.”;

2) art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Art. 7. 1. Bank Gospodarstwa Krajowego może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków Funduszu.

2. W celu realizacji zadań wynikających z planu finansowego Funduszu, o którym mowa w art. 9a, na zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2012 r. poz. 657 oraz z 2013 r. poz. 198).

3. Gwarancje i poręczenia, o których mowa w ust. 2, są zwolnione z opłat prowizyjnych.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje czynności zmierzające do odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji zawartej pod warunkiem przeznaczenia kredytu, pożyczki lub środków pochodzących z emisji obligacji na realizację zadań wynikających z planu finansowego Funduszu, o którym mowa w art. 9a, na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, z wyłączeniem art. 43 tej ustawy, oraz dochodzi spłaty tych kwot ze środków Funduszu, z zastrzeżeniem ust. 5.

[9)] Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 115, poz. 966, z 2010 r. Nr 108, poz. 686 i Nr 247, poz. 1651 oraz z 2011 r. Nr 187, poz. 1113.

www.inforlex.pl

5. Jeżeli odzyskanie wierzytelności Skarbu Państwa, powstałych z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji, nie jest możliwe, Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może umorzyć wierzytelność w całości lub w części.”;

3) uchyla się art. 9;

4) po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. Bank Gospodarstwa Krajowego wyodrębnia w swoim planie finansowym plan finansowy Funduszu.

2. Plan finansowy Funduszu określa w szczególności:

1) przewidywaną wysokość środków przeznaczonych na:
   a) przygotowanie i realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, likwidację zbędnych linii kolejowych oraz wydatki bieżące PKP PLK SA związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową,
   b) obsługę kredytów, pożyczek i obligacji;
2) przychody Funduszu;
3) limity środków ze sprzedaży akcji, o których mowa w art. 6;
4) przewidywane wydatki z tytułu spłaty zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa umowy gwarancji lub poręczenia, o której mowa w art. 7 ust. 2.

3. Bank Gospodarstwa Krajowego, nie później niż do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać, przedstawia projekt tego planu do uzgodnienia:

1) ministrowi właściwemu do spraw transportu;
2) ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich;
3) ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie finansowym.

4. Uzgodnienia, o których mowa w ust. 3, następują do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać.

5. Plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz przeprowadzenia emisji obligacji, o których mowa w art. 7 ust. 1.

6. Bank Gospodarstwa Krajowego:

www.inforlex.pl

1) składa ministrom wskazanym w ust. 3, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale, informację o realizacji planu finansowego Funduszu;
2) składa ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu za poprzedni rok do dnia 30 kwietnia.”;

5) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. 1. Warunki finansowania ze środków Funduszu, zgodnie z ustaleniami planu finansowego Funduszu, o którym mowa w art. 9a, w odniesieniu do projektów inwestycyjnych w zakresie budowy i przebudowy linii kolejowych, zadań z zakresu remontów i utrzymania linii kolejowych oraz zadań z zakresu likwidacji zbędnych linii kolejowych, przewidzianych do realizacji przez zarządców infrastruktury, oraz sposób wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie wydatków bieżących PKP PLK SA związanych z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową określa się w umowach zawieranych przez zarządców infrastruktury z ministrem właściwym do spraw transportu.

2. Sposób wykorzystania, wysokość środków przeznaczonych na sfinansowanie nabycia od PKP SA na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw transportu zgodnie z planem finansowym Funduszu, o którym mowa w art. 9a, przez Skarb Państwa akcji PKP PLK SA zostanie określony w umowie zawartej przez ministra właściwego do spraw transportu z PKP SA.”;

6) w art. 11 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2) województw, zgodnie z ustaleniami planu finansowego Funduszu, o którym mowa w art. 9a;
3) PKP SA, zgodnie z ustaleniami planu finansowego Funduszu, o którym mowa w art. 9a.”;

7) art. 11a otrzymuje brzmienie:

„Art. 11a. 1. Minister właściwy do spraw transportu informuje pisemnie województwa o tym, w jakiej wysokości środki Funduszu przeznaczy na zadania, o których mowa w art. 3 ust. 4, w danym roku budżetowym, do dnia 15 marca roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

2. Województwa, na podstawie informacji, o której mowa w ust. 1, przedkładają corocznie, do dnia 15 kwietnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy, ministrowi

właściwemu do spraw transportu projekty planów rzeczowo-finansowych wydatkowania środków, o których mowa w ust. 1. W projekcie planu rzeczowo-finansowego ujmuje się wyłącznie zadania określone przez zarząd województwa w drodze uchwały, przedkładanej łącznie z projektem planu.

3. Minister właściwy do spraw transportu zgłasza zastrzeżenia, jeżeli środki nie są przeznaczane na zadania, o których mowa w art. 3 ust. 4, do dnia 30 kwietnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

4. Województwa przedkładają ministrowi właściwemu do spraw transportu plany rzeczowo-finansowe uwzględniające zastrzeżenia, o których mowa w ust. 3, w terminie do dnia 15 maja roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

5. W przypadku gdy województwo nie uwzględni w planie rzeczowo-finansowym zastrzeżeń, o których mowa w ust. 3, minister właściwy do spraw transportu przyjmuje plan rzeczowo-finansowy z pominięciem wydatków niezgodnych z zadaniami określonymi w art. 3 ust. 4, o czym informuje województwo w terminie do dnia 30 maja roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

6. Środki niewykorzystane przez województwa w danym roku budżetowym mogą być wykorzystane w latach następnych, jednakże nie później niż w 2016 r. Środki niewykorzystane do końca 2016 r. podlegają zwrotowi na rachunek Funduszu.

7. Województwa składają ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych coroczne sprawozdanie z wydatkowania przyznanych w planie finansowym Funduszu, o którym mowa w art. 9a, środków przeznaczonych na finansowanie lub współfinansowanie zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, w terminie do dnia 28 lutego roku następnego.

8. Niezłożenie przez województwo sprawozdania w terminie określonym w ust. 7 powoduje wstrzymanie wypłaty środków z Funduszu do czasu jego przekazania.”;

8) w art. 12 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) sposób potwierdzania przez PKP PLK SA finansowania ze środków Funduszu wydatków bieżących związanych z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową.”;

9) uchyla się art. 13.

Art. 12. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz. 1459, z późn. zm.[10)]) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 26:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wyodrębnia w swoim planie finansowym plan finansowy Funduszu opracowany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, na który plan jest opracowywany;”,

b) po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) przekazuje projekt planu finansowego Funduszu na dany rok do uzgodnienia organom wymienionym w pkt 1, do dnia 15 czerwca roku poprzedniego;”;

2) w art. 27 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. BGK składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w poprzednim roku do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.

Art. 13. 1. Rada Ministrów zatwierdza program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na lata 2014–2019 opracowany zgodnie z art. 9 ustawy wymienionej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r.

2. Program, o którym mowa w ust. 1, może być aktualizowany przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu.

3. Minister właściwy do spraw transportu, zarządcy infrastruktury oraz Bank Gospodarstwa Krajowego dostosują umowy zawarte odpowiednio na podstawie art. 10 i art. 12 ustawy wymienionej w art. 11, w brzmieniu dotychczasowym, do zmian wynikających odpowiednio z art. 10 i art. 12 ustawy wymienionej w art. 11 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 14. Przepis art. 243 ust. 3a ustawy wymienionej w art. 1 ma zastosowanie do wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 tej ustawy, zawartej po dniu 1 stycznia 2013 r. i poniesionych po tym dniu.

[10)] Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 76, poz. 493, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 oraz z 2012 r. poz. 951 i 1342.

www.inforlex.pl

Art. 15. 1. Przepisy ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do ustawy budżetowej oraz planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, na rok 2015.

2. Do obliczenia kwoty wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na rok 2015, przyjmuje się, że WYD^*_{n-1} została ustalona w oparciu o następujące dane:

1) wynikające z ustawy budżetowej na rok 2013, z uwzględnieniem projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2013 r.:
   a) wydatki:
      – budżetu państwa,
      – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
      – Funduszu Pracy,
   b) koszty:
      – Funduszu Emerytur Pomostowych,
      – Funduszu Emerytalno-Rentowego,
      – Funduszu Administracyjnego,
      – Funduszu Prewencji i Rehabilitacji,
      – Funduszu Kredytu Technologicznego;
2) koszty Narodowego Fundusz Zdrowia określone w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia obowiązującym na dzień 31 sierpnia 2013 r.;
3) prognozę wykonania wydatków jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w 2013 r. zawartą w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014;
4) wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, z wyłączeniem Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kredytu Technologicznego, Funduszu Strefowego oraz Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., uwzględnione przy sporządzeniu Programu Konwergencji Aktualizacja 2013;
5) wydatki wynikające z planu Krajowego Funduszu Drogowego obowiązującego na dzień 23 sierpnia 2013 r.;

6) wydatki wynikające z planu finansowego Funduszu Składkowego na rok 2013 oraz planowane wykonanie kosztów Funduszu Motywacyjnego za rok 2013 zawarte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014;
7) wydatki Funduszu Strefowego i Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. za rok 2012.

3. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 2, nie uwzględnia się przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 2, z tytułu dotacji i subwencji.

4. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 2, nie uwzględnia się wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w art. 1.

5. Do obliczenia WYD^*_{n-1} przyjmuje się kwotę wydatków ustaloną zgodnie z ust. 2–4 oraz:

1) prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok 2014, o którym mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynoszący 1,024;
2) wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych, o którym mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynoszący 103,46%;
3) wielkość korekty kwoty wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynoszącą minus dwa punkty procentowe;
4) sumę, o której mowa w art. 112a ust. 5 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynoszącą zero.

6. Do obliczenia kwoty wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na rok 2015 przyjmuje się, że relacja $\frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})}$ wynosi 1.

Art. 16. Do ustalenia kwoty wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na rok 2015, przyjmuje się, że suma, o której mowa w art. 112a ust. 5 tej ustawy, wynosi zero.

Art. 17. 1. Przepisy ustaw wymienionych w art. 3–8 i art. 10–12, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do planów finansowych oraz informacji

o planowanych i zrealizowanych wydatkach funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, na rok 2015.

2. Przepisy ustawy wymienionej w art. 9, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2015.

Art. 18. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4 i 16, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

www.inforlex.pl

UZASADNIENIE

I. Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej

Istniejący stan rzeczy w zakresie przepisów dotyczących reguł fiskalnych, wyjaśnienie potrzeby i celu wydania nowego aktu

Obowiązujące obecnie zasady funkcjonowania reguł fiskalnych określa w szczególności ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938), dalej „ustawa", oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Spośród istniejących reguł do najważniejszych należą: (1) konstytucyjny limit zadłużenia uzupełniony o progi ostrożnościowe w ustawie o finansach publicznych; (2) reguła ograniczająca tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy (tzw. dyscyplinująca reguła wydatkowa[1)]); (3) w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej „JST"): reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego oraz obowiązujące od 2014 r. indywidualne wskaźniki zadłużenia.

Analiza funkcjonowania obowiązujących reguł fiskalnych wskazuje na potrzebę zmian i uzupełnienia systemu o dodatkowy mechanizm. Dotychczasowe rozwiązania mają bowiem ograniczony zakres podmiotowy – obejmują jedynie część sektora finansów publicznych (np. regulacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, dyscyplinująca reguła wydatkowa – bezpośrednio determinująca część wydatków budżetu państwa) lub dotyczą pojedynczego podmiotu (np. wymóg zrównoważonego w zakresie przychodów i kosztów planu finansowego oraz minimalnego poziomu kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia). Z kolei reguła długu, mimo iż obejmuje cały sektor finansów publicznych, daje wytyczne w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej jedynie w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny (dalej „PDP") progów ostrożnościowych. Reguła ta nie wskazuje natomiast na działania, które pozwoliłyby na uniknięcie nadmiernego zadłużenia publicznego. Wymusza co prawda ograniczanie nierównowagi finansów publicznych, ale dopiero w sytuacji

[1)] Przepisów art. 112a i art. 112b dotyczących tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej „CPI+1", zgodnie ze zmianą ustawy o finansach publicznych z dnia 26 lipca 2013 r. (zmiana weszła w życie 20 sierpnia 2013 r.) nie stosuje się w roku 2013.

www.inforlex.pl

znacznego pogorszenia ich stanu, z czym zazwyczaj mamy do czynienia w okresach złej koniunktury. Tymczasem w okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie dobrej sytuacji dochodowej budżetu państwa, nie działają automatyczne mechanizmy służące przygotowaniu finansów publicznych na gorsze czasy. W rezultacie w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego obecne regulacje prowadzą do procyklicznego spotęgowania spowolnienia zamiast antycyklicznego jemu przeciwdziałania.

Obowiązujący system reguł okazał się ponadto niewystarczający do zapewnienia dyscypliny w obszarze finansów publicznych. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter trwały i w konsekwencji nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych[2)] (ang. *general government*; dalej „GG") był ujemny. Od początku członkostwa w Unii Europejskiej Polska miała problemy z wypełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji, wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz uszczegóławiającego go Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którym deficyt sektora GG nie może przekraczać 3% PKB (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej[3)]). W związku z tym już dwukrotnie Polska była objęta procedurą nadmiernego deficytu: w latach 2004–2008 oraz od roku 2009 do chwili obecnej.

Trwała nierównowaga finansów publicznych doprowadziła do akumulacji zadłużenia i w konsekwencji do przekroczenia w 2010 r. przez PDP pierwszego progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych (50% PKB). Dalsze utrzymywanie się znacznej nierównowagi finansów publicznych groziłoby przekroczeniem kolejnego progu ostrożnościowego (55% PKB), co wymusiłoby zgodnie z ustawą silne – i potencjalnie procykliczne – zacieśnienie polityki fiskalnej, które w konsekwencji stanowiłoby ryzyko dla stabilności makroekonomicznej.

[2)] Sektor instytucji rządowych i samorządowych – jeden z podsektorów gospodarki określony zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1).

[3)] Koszty reformy emerytalnej obejmują dwa składniki. Pierwszy to składki socjalne lub inne dochody przekazywane do systemu emerytalnego, który przejmuje zobowiązania do wypłaty emerytur. Drugi to emerytury i inne świadczenia socjalne opłacane przez ten system emerytalny w związku z przejętymi przez niego zobowiązaniami. Koszty reformy nie obejmują płatności odsetkowych związanych z większą akumulacją zadłużenia wynikłą z utraty przez budżet państwa części składek socjalnych lub innych dochodów. Sposób obliczania kosztów reformy emerytalnej wskazany jest w dokumencie Komisji Europejskiej *Code of conduct* pt.: *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes* z dnia 3 września 2012 r.

www.inforlex.pl

W związku z tym, w celu zahamowania wzrostu zadłużenia publicznego, w 2010 r. zaczęto wdrażać plan silnej konsolidacji fiskalnej, dzięki której deficyt nominalny sektora GG zmniejszył się w latach 2011–2012 o 4 pkt. proc. w porównaniu z deficytem odnotowanym w 2010 r. Średnioroczny skorygowany wysiłek strukturalny wyniósł aż 1,6% PKB i przewyższał zalecany przez Radę Ecofin wysiłek fiskalny (1¼% PKB) w latach 2010–2012.

Uwzględniając przytoczone powyżej wady obecnych rozwiązań oraz biorąc pod uwagę praktyki międzynarodowe, za konieczne uznano wprowadzenie reguły wydatkowej o charakterze antycyklicznym, zapewniającej długookresową stabilność finansów państwa w Polsce stanowiącą warunek konieczny realizacji podstawowych celów społeczno-gospodarczych polityki fiskalnej. Reguła wydatkowa będzie służyła dokończeniu procesu konsolidacji, a następnie ustabilizowaniu finansów publicznych, rozumianemu jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora GG na poziomie średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term objective*; dalej „MTO").

Fakt, że reguła wydatkowa będzie w sposób przejrzysty i stabilny w czasie prowadzić do wyznaczenia kwoty wydatków objętego nią sektora na każdy rok budżetowy, powinien zaś pozwolić na zwiększenie transparentności polityki budżetowej i przyczynić się do wzrostu wiarygodności Polski.

Oprócz uzupełnienia luk w krajowych ramach fiskalnych, wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej przyczyni się do wypełnienia wymogów unijnych. Jej wprowadzenie stanowi bowiem implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L z 23.11.2011, s. 41) w zakresie rozdziału IV „numeryczne reguły fiskalne" (art. 5–7) oraz w perspektywie wieloletniej – zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie deficytu i długu sektora GG (utrzymywanie poziomów deficytu i długu sektora GG poniżej maksymalnych poziomów – odpowiednio 3% PKB i 60% PKB) przy równoczesnym stwarzaniu warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W związku z wprowadzeniem reguły konieczne okazały się także dostosowania ustawy o finansach publicznych w zakresie implementacji rozdziału V „średniookresowe ramy budżetowe" ww. dyrektywy. Zalecenie monitorowania przestrzegania reguł przez organy niezależne od władz budżetowych (art. 6 ust. 1 lit. b ww. dyrektywy)

www.inforlex.pl

nie wymaga zaś zmian w polskim porządku prawnym. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK bada „w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej", natomiast na podstawie art. 4 ww. ustawy NIK kontroluje wykonanie budżetu.

Przeprowadzone analizy w zakresie implementacji przepisów dyrektywy wykazały, że w zakresie:

- wprowadzenia określonych w przepisach unijnych definicji odnoszących się do terminów „publiczny", „deficyt", „inwestycja", „ramy budżetowe" (rozdział I – art. 2),
- spójnych zasad i procedur rachunkowości oraz zapewnienia terminowego i regularnego udostępniania danych (rozdział II – art. 3 i rozdział VI – art. 12),
- realistycznych prognoz makroekonomicznych sporządzanych w oparciu o najaktualniejsze informacje (rozdział III – art. 4),
- zapewnienia odpowiednich mechanizmów koordynacji pomiędzy podsektorami instytucji rządowych i samorządowych (rozdział VI – art. 13)

nie ma obecnie wskazań co do konieczności wprowadzania zmian na poziomie ustawowym ww. przepisów do polskiego porządku prawnego. Należy bowiem zauważyć, iż zasady odnoszące się do ww. uregulowań unijnych są już zawarte w przepisach krajowych zarówno rangi ustawowej, tj. m.in. ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938), ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), a także w aktach wykonawczych wydanych na podstawie ww. ustaw.

Średniookresowe ramy dla planowania budżetowego stwarza obecnie Wieloletni Plan Finansowy Państwa (dalej „WPFP"), Strategia Zarządzania Długiem Publicznym oraz wieloletnie prognozy jednostek samorządu terytorialnego. Zaproponowane zmiany w zakresie WPFP służą zapewnieniu spójności pomiędzy przepisami odnoszącymi się do WPFP oraz stabilizującej reguły wydatkowej, która jest wprowadzana niniejszą ustawą. W efekcie WPFP będzie opracowywany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata i będzie się składać z:

- Programu Konwergencji, opracowanego zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE

www.inforlex.pl

L 209 z 02.08.1997, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, str. 84, z późn. zm.),

– załącznika, określającego cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

WPFP będzie dodatkowo określał planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA, w tym na długookresową stabilność finansów publicznych, wstępną kwotę wydatków (określaną za pomocą mechanizmu stabilizującej reguły wydatkowej), zmiany podejmowanych działań i celów w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji oraz wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych. WPFP stanowić będzie podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

W odniesieniu natomiast do planowania wieloletniego na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w krajowych przepisach prawnych funkcjonuje również odpowiednie narzędzie mające na celu planowanie wieloletnie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Narzędziem tym jest wieloletnia prognoza finansowa obejmująca okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat (art. 226 ustawy o finansach publicznych). Dodatkowo, art. 229 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Nie ma natomiast potrzeby wprowadzania zmian w polskim prawodawstwie w zakresie prognoz makroekonomicznych ze względu na istniejące już przepisy. Planowanie budżetowe w Polsce odbywa się w oparciu o najbardziej aktualne prognozy makroekonomiczne. Prognozy te są opracowywane po konsultacjach z partnerami społecznymi i niezależnymi instytucjami, uzasadnienie przyjętej prognozy makroekonomicznej jest zaś publicznie dostępne. Rząd porównuje swoje prognozy z dostępnymi prognozami innych instytucji i przedstawia swoje dane innym podmiotom (Rada Polityki Pieniężnej, Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych) Parlamentowi, analitykom bankowym, w celu uzyskania opinii. Niektóre z tych działań są regulowane aktami prawnymi. Prognozy budżetowe są oceniane przez Radę Polityki Pieniężnej (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy

www.inforlex.pl

z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim – Prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej przedstawia opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów). Natomiast na podstawie art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego do dnia 10 maja każdego roku Rząd przedstawia Komisji wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych. Opis narzędzi wykorzystywanych przy przygotowywaniu prognoz jest publicznie dostępny na stronie Ministerstwa Finansów (np. opis modelu eMPF), a sama metodologia jest również na bieżąco oceniana w ramach corocznych kontroli NIK.

Równocześnie wprowadzana reguła wydatkowa wypełnia wymogi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych dotyczące obowiązku osiągnięcia i utrzymania przez państwa członkowskie UE średniookresowego celu budżetowego w odniesieniu do wyniku strukturalnego sektora GG, które ma na celu:

1) zapewnienie marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do progu 3% relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB i tym samym zminimalizowanie ryzyka nałożenia na kraj procedury nadmiernego deficytu;
2) pomoc w szybkim osiągnięciu przez kraje członkowskie stabilności finansów publicznych, czego wyrazem ma być bezpieczny poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB, przy uwzględnieniu ekonomicznych i budżetowych skutków starzenia się społeczeństwa;
3) uwzględniając ww. cele, stworzenie pewnej swobody w planowaniu budżetowym, zwłaszcza w kontekście potrzeb inwestycyjnych.

Zaproponowana formuła reguły uwzględnia również fakt, że zgodnie z ww. rozporządzeniem ocena tego, czy postęp na drodze do osiągnięcia celu budżetowego jest wystarczający, obejmuje nie tylko wynik strukturalny, ale również analizę wydatków po skorygowaniu o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1). Zgodnie

www.inforlex.pl

z rozporządzeniem Rady nr 1175/2011 roczne tempo wzrostu wydatków sektora GG – zmodyfikowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską[4)] – nie powinno przekraczać tempa referencyjnego (średniego 10-letniego realnego wzrostu potencjalnego PKB), a dopóki MTO nie zostanie osiągnięte – tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą 0,5% PKB.

Wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym i proponowanym stanem prawnym

Zapewnienie skuteczności reguły w realizacji jej nadrzędnego celu wymaga, aby była ona zaimplementowana poprzez zmiany w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z Konstytucją RP środki finansowe na cele publiczne mogą bowiem być wydatkowane jedynie w sposób określony w ustawie.

W związku z powyższym, stabilizująca reguła wydatkowa zostanie wprowadzona poprzez zastąpienie tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej, określonej w art. 112a ustawy o finansach publicznych, oraz uchylenie powiązanych z nią art. 112b i art. 112c, ograniczających możliwość przyjmowania przez Radę Ministrów, w trakcie trwania procedury nadmiernego deficytu, projektów ustaw, których efektem mogło być zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych. Działanie to jest konieczne do zapewnienia spójności zmian w ramach polityki fiskalnej, w szczególności w zakresie zwiększenia jej antycykliczności.

Wprowadzana reguła wydatkowa, poprzez zmianę brzmienia art. 112a ustawy o finansach publicznych, implikuje konieczność dostosowania art. 50 oraz 86a i 112e. Zaproponowane brzmienie ust. 6 w art. 50 ustawy o finansach publicznych nie wprowadza jednak zmian merytorycznych względem aktualnego stanu prawnego. Zmiana ma jedynie charakter redakcyjny, polegający na bezpośrednim uwzględnieniu w jego treści tych kwestii, do których dotychczas jedynie następowało odesłanie, tj. do ust. 2 w art. 112a. Zaproponowane brzmienie ust. 6 w art. 50 zwiększy czytelność i przejrzystość tego przepisu. Natomiast z uwagi na fakt, że regulacje w zakresie art. 86a i 112e miały charakter jednorazowy (obowiązują tylko w roku 2013), konieczne jest uchylenie ww. przepisów z dniem 1 stycznia 2014 r. Działanie to zapewni spójność całego systemu reguł oraz sankcji

[4)] Tj. po odjęciu kosztów obsługi długu, wydatków unijnych, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora GG, cyklicznego wzrostu wydatków na rzecz bezrobotnych, a także po zastąpieniu wydatków inwestycyjnych z danego roku średnią z czterech ostatnich lat oraz po odjęciu wyniku netto działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów.

www.inforlex.pl

po przekroczeniu progów ostrożnościowych, jak również ujednolici obszar sektora, który obejmują reguły.

Zakres stabilizującej reguły wydatkowej (niewiążącej kwoty wydatków)

Wprowadzana reguła ma charakter wydatkowy, a więc nakłada ograniczenia na poziom wydatków publicznych. Zgodnie z formułą (opisaną w dalszej części uzasadnienia – „formuła reguły") wyliczana jest kwota wydatków, która po odjęciu prognozowanych wydatków NFZ, JST oraz organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowi prawnie wiążący, nieprzekraczalny limit wydatkowy.

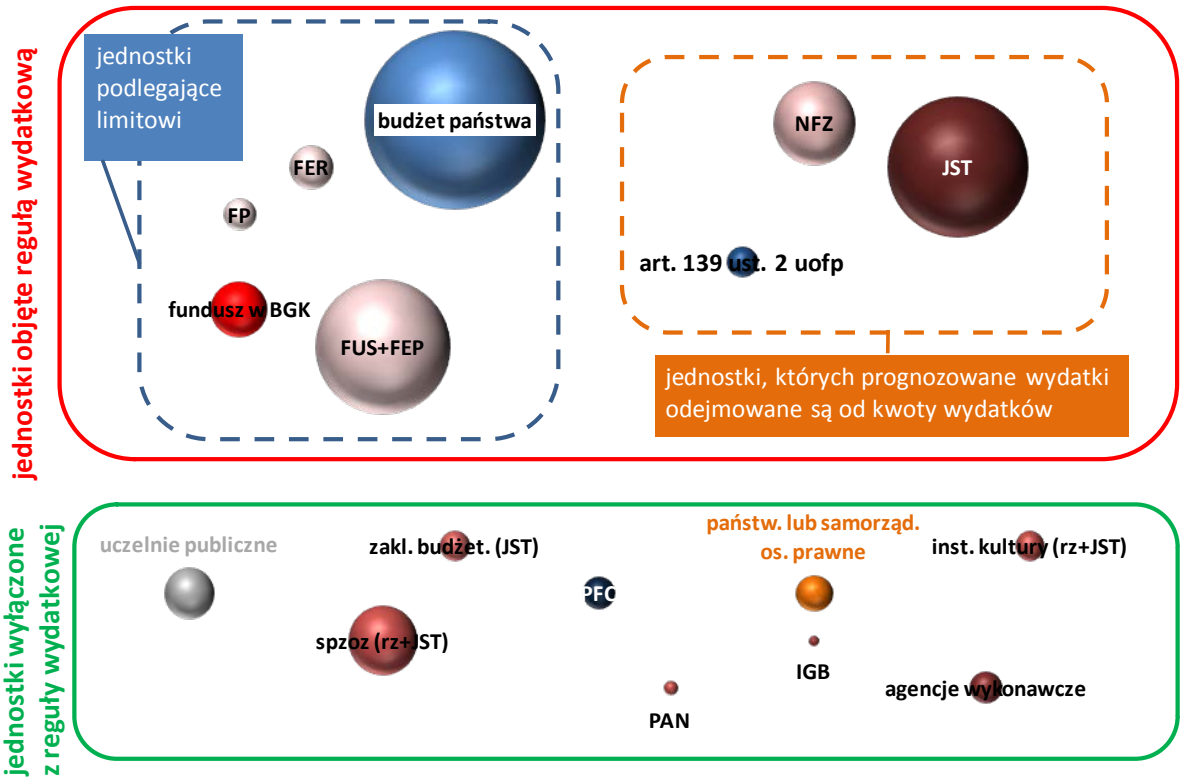
Przy ustalaniu zakresu reguły (kwoty wydatków) kierowano się dwiema podstawowymi przesłankami: zgodnością reguły z wymogami europejskimi, która implikowała jak najpełniejsze objęcie sektora (GG), oraz operacyjnością reguły. Zakres (art. 112a ust. 1–5 ustawy) stabilizującej reguły wydatkowej jest znacznie szerszy od dotychczas obowiązującej dyscyplinującej reguły wydatkowej („CPI+1"). Obejmuje bowiem wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych i EFTA[5)] (art. 112a ust. 2 ustawy) oraz wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów[6)] (art. 112a ust. 1 i 3 ustawy; por. schemat przedstawiający zakres stabilizującej reguły wydatkowej).

[5)] Wpływ środków unijnych i EFTA których beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych jest neutralny na deficyt sektora (liczony wg metodyki ESA'95).

[6)] Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe fundusze (inne niż FUS, FER, FP, FEP), Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, państwowe lub samorządowe osoby prawne – Zakład Ubezpieczeń Społecznych i osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze.

www.inforlex.pl

Schemat przedstawiający zakres stabilizującej reguły wydatkowej



Objaśnienia:

FER – fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, FP – Fundusz Pracy, FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, FEP – Fundusz Emerytur Pomostowych, fundusz w BGK – fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej dotyczących europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych.

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia, JST – jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, art. 139 ust. 2 ustawy – jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy, tj. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

spzoz (rz+JST) – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, PFC – państwowe fundusze (inne niż FUS, FER, FP, FEP), PAN – Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, IGB – instytucje gospodarki budżetowej, inst. kultury (rz+JST) – państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, państwowe lub samorządowe osoby prawne – Zakład Ubezpieczeń Społecznych i osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy, zakłady budżetowe (JST) – samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze – jednostki, o których mowa w art. 18 uofp.

Pole koła zostało wyskalowane w odniesieniu do poziomu nieskonsolidowanych wydatków w 2011 r.

www.inforlex.pl

Należy dodać, że 30 sierpnia 2013 r. Sejm RP uchwalił ustawę likwidującą Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych. W przypadku gdy fundusz ten zostanie zlikwidowany w trakcie dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej, projekt ten zostanie odpowiednio poprawiony.

Agencje wykonawcze zostały wyłączone z kwoty wydatków z uwagi na stopień ich samodzielności finansowej oraz ograniczoną zdolność do generowania deficytu. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych:

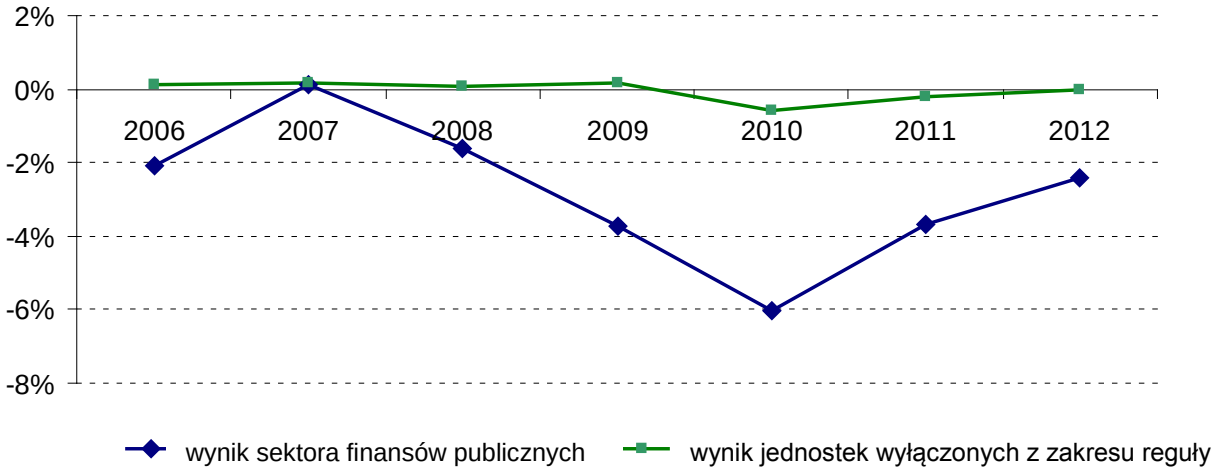
- w planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów. Planowane wydatki mogą przekraczać planowane dochody za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów,
- agencja wykonawcza może zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczający rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym.

W średnim i długim okresie agencje powinny być zatem zrównoważone. Ich włączenie do grupy jednostek objętych kwotą wydatków nie wpłynęłoby więc w sposób istotny na poprawę skuteczności i efektywności działania reguły wydatkowej, a znacząco skomplikowałoby ją pod względem operacyjnym.

Z podobnych względów poza zakresem reguły pozostają: uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe zakłady budżetowe, państwowe fundusze celowe, Polska Akademia Nauk, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, a także państwowe i samorządowe osoby prawne, agencje wykonawcze.

www.inforlex.pl

Wynik sektora finansów publicznych vs. wynik jednostek wyłączonych z zakresu reguły w latach 2006–2012 (% PKB)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Zakres prawnie wiążącego limitu wydatkowego

Zgodnie z formułą zawartą w art. 112a ustawy kwota wydatków sektora objętego regułą, pomniejszona o wydatki jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, jednostek z art. 139 ust. 2 ustawy oraz kosztów ogółem NFZ, będzie stanowiła nieprzekraczalny limit wydatków.

Z zaleceń UE[7)] wynika, że reguła wydatkowa powinna obejmować możliwie największy odsetek wydatków publicznych, a dopóki średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty, tempo wzrostu wydatków publicznych nie powinno przekraczać referencyjnego średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB. Przekroczenie tej wartości powinno zaś być zrównoważone dyskrecjonalnym wzrostem dochodów publicznych, a uznaniowe ograniczenie dochodów odpowiednio redukcjami wydatków. Z uwagi na powyższe oraz biorąc pod uwagę skalę wydatków NFZ, za uzasadnione uznano więc uwzględnienie ich w kwocie wydatków.

Odmienne traktowanie w regule funduszy zabezpieczenia społecznego (FUS i FER znajdują się w limicie wydatkowym) od NFZ (znajduje się poza limitem wydatkowym) uzasadniają zaś różnice w zakresie zasad ich gospodarki finansowej.

[7)] 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.

www.inforlex.pl

FUS i FER w znacznym stopniu zasilane są dotacjami z budżetu państwa, a dodatkowo, co szczególnie istotne, budżet państwa gwarantuje wypłatę świadczeń emerytalnych.

W przypadku NFZ poziom dotacji z budżetu państwa jest natomiast relatywnie niewielki (w stosunku do skali wydatków NFZ). Poza tym konstrukcja zasad gospodarki finansowej NFZ powoduje, iż fundusz ten w średnim i długim okresie powinien być zrównoważony:

- Prezes Funduszu sporządza corocznie plan finansowy Funduszu zrównoważony w zakresie przychodów i kosztów,
- Prezes Funduszu może zaciągać pożyczki i kredyty, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw zdrowia. Wysokość rat kredytów i pożyczek przypadających do spłaty w danym roku nie może przekroczyć wysokości rezerwy ogólnej przewidzianej w planie finansowym na dany rok,
- zatwierdzony zysk netto za dany rok obrotowy przeznacza się na:
    - pokrycie strat z lat ubiegłych,
    - fundusz zapasowy,
- o pokryciu straty netto albo przeznaczeniu zysku netto decyduje Rada Funduszu, w drodze uchwały, z uwzględnieniem pierwszeństwa pokrycia strat z lat ubiegłych. Uchwała Rady Funduszu może być podjęta po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw zdrowia w sprawie podziału zysku netto lub pokrycia straty netto.

Uprzednio przytoczone przesłanki zdecydowały również o objęciu regułą (kwotą wydatków) jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo wzięto pod uwagę zawarte w dyrektywie 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich zalecenie objęcia regułą sektora instytucji rządowych i samorządowych, co wynika wprost z faktu, że wydatki JST wpływają na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego poziom stanowi punkt odniesienia dla oceny przez KE sytuacji fiskalnej Polski.

Wyłączenie z zakresu wiążącego limitu wydatkowego jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uzasadnia natomiast zagwarantowana w Konstytucji RP autonomia ww. jednostek.

www.inforlex.pl

W okresie nieprzekraczania przez finanse publiczne zdefiniowanych dalej kryteriów stabilności, kwota wydatków będzie rosła w średniookresowym tempie wzrostu PKB. Kwota wydatków wyznaczana będzie w sposób rekurencyjny – punktem wyjścia przy wyznaczaniu kwoty wydatków na rok n będzie kwota wydatków z roku n-1. Tak wyznaczona baza będzie następnie przemnażana przez wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych oraz prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok n z uwzględnieniem korekty prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z roku poprzedniego oraz działań dyskrecjonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne planowanych na rok n.

Tak określone tempo będzie korygowane w sytuacji przekroczenia przez finanse publiczne kryteriów stabilności średniookresowej. Korekta będzie miała miejsce, gdy deficyt nominalny sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej ogłoszonych przez ZUS zgodnie z art. 38c) przekroczy 3% PKB lub gdy PDP (obliczony zgodnie z art. 38a pkt 4 ustawy) przekroczy próg 55% PKB. W sytuacji, gdy ani deficyt, ani dług nie przekroczą ww. progów, korekta będzie uzależniona od poziomu PDP w relacji do progu 50% PKB oraz wielkości skumulowanych odchyleń wyniku nominalnego od operacyjnego celu reguły równego MTO[8)] (określonego w corocznej aktualizacji Programu Konwergencji) i od prognozowanej koniunktury.

Zgodnie z art. 112a ustawy bieżący monitoring funkcjonowania reguły umożliwiało będzie obliczanie i analiza sumy różnic[9)] (art. 112a ust. 5 ustawy) między wynikiem nominalnym GG a MTO. W okresie dobrej koniunktury powinny kumulować się różnice dodatnie (wynik sektora GG większy od operacyjnego celu reguły), zaś w okresie dekoniunktury – różnice ujemne (wynik sektora GG mniejszy od operacyjnego celu reguły). Średnio w okresie cyklu odchylenia dodatnie i ujemne powinny się w przybliżeniu równoważyć.

Ujemne (dodatnie) obciążenie sumy różnic w średnim okresie świadczyłoby o stabilizacji wyniku nominalnego na poziomie niższym (wyższym) niż cel operacyjny, co wymagałoby odpowiedniej korekty. W celu zapewnienia

[8)] Celem operacyjnym reguły jest stabilizacja nominalnego wyniku sektora GG w relacji do PKB na poziomie równym MTO w średnim okresie. Wynik nominalny podlega fluktuacjom zgodnie z wahaniami koniunktury gospodarczej, dlatego też jego stabilizacja możliwa jest jedynie w średnim okresie.

[9)] Suma ta nie ma charakteru księgowego, a stanowi jedynie wirtualny zapis odchyleń od celu w punktach procentowych.

www.inforlex.pl

odpowiedniej elastyczności polityki fiskalnej przewidziano dopuszczalny margines skumulowanego odchylenia od celu (+/- 6% PKB), po przekroczeniu którego włącza się korekta, polegająca na zmniejszeniu kwoty wydatków (w przypadku nadmiernego skumulowania deficytów) lub na zwiększeniu kwoty wydatków (w przypadku nadmiernego zakumulowania nadwyżek). Tak więc bieżąca analiza poziomu sumy różnic pozwalała będzie ze stosunkowo dużym wyprzedzeniem reagować na narastanie nierównowagi finansów publicznych, zarówno w postaci zbyt dużych deficytów, jak też nadmiernych nadwyżek.

Wprowadzenie reguły stabilizującej, ze względu na spójność całego systemu krajowych ram fiskalnych, wymaga modyfikacji dotychczasowych regulacji w tym zakresie. Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (zwana dalej „ustawą zmieniającą") przewiduje, że zmianie ulegnie sankcja stosowana, gdy państwowy dług publiczny przekroczy próg 50% PKB (sam próg zostaje jednak utrzymany). Uchylane sankcje w ww. przypadku, przewidziane w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, sprowadzały się bowiem wyłącznie do nałożenia ograniczenia na budżet państwa[10)]. Ograniczenie to, nie ujmując całościowo sektora finansów publicznych, nie zabezpiecza przed dalszym wzrostem PDP. Dodatkową wadą tej sankcji był jej silny procykliczny charakter wynikający z konieczności zacieśniania polityki fiskalnej w sytuacji słabej koniunktury gospodarczej. W związku z powyższym sankcje z pkt 1 w art. 86 ust. 1 ustawy zostają zniesione, a nowe sankcje przewidziane przez stabilizującą regułę wydatkową wprowadzone są w art. 112a ust. 4 ustawy. Sankcje te oddziałują na znacznie szerszy zakres sektora, zapewniając tym samym bardziej skuteczną korektę, która dodatkowo jest uzależniona od prognozowanej na kolejny rok sytuacji gospodarczej.

Ustawa zmieniająca przewiduje również uzupełnienie sankcji po przekroczeniu progu 55% PKB. Zmiana tej sankcji ma na celu wzrost skuteczności i efektywności procedur oraz wypełnienie konstytucyjnej zasady: „zdrowe finanse publiczne". Obecne reguły z art. 86 ust. 1 pkt 2 i 3 będą niejako uzupełnieniem reguły

[10)] Gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa niż 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być większa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej.

www.inforlex.pl

dyscyplinującej („CPI+1”) z art. 112a ust. 4. Zapewnienie spójności reguł implikuje zaś konieczność uchylenia art. 112e, który był bezpośrednio związany z zastępowaną regułą określoną w dotychczasowym art. 112a.

W celu uniknięcia procykliczności proponowanej korekty przyjęto, że będzie ona zawieszona w przypadku przewidywanego silnego ograniczenia tempa wzrostu produktu krajowego brutto, chyba że nierównowaga finansów publicznych będzie wyjątkowo duża (tj. państwowy dług publiczny powyżej 55% PKB lub deficyt sektora GG po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej powyżej 3% PKB). Oznacza to, że w sytuacji poprawy lub nieznacznego pogorszenia koniunktury, włączy się – zapisana w stabilizującej regule wydatkowej – automatyczna korekta nadmiernej nierównowagi finansów publicznych, tj. jeżeli warunki zaistnienia korekty, zachodzące w roku n-2, zostałyby stwierdzone w roku n-1, to korekta zostałaby zapisana w projekcie ustawy budżetowej na rok n.

W związku z koniecznością uzyskania przez Ministra Finansów danych do wyliczenia kwoty wydatków i następnie jej podziału (w kolejnych latach zastosowania reguły), jak również wyliczenia wiążącego limitu wydatkowego oraz jego rozdysponowania na fundusze znajdujące się w Banku Gospodarstwa Krajowego art. 3 – art. 8 oraz art. 10 – art. 12 ustawy zmieniającej nakłada obowiązek, począwszy od roku 2014 (art. 17 ustawy zmieniającej), przedstawiania Ministrowi Finansów każdego roku opracowanych w porozumieniu z Ministrem Finansów:

a) do dnia 15 czerwca wstępnych planów finansowych,
b) do dnia 31 lipca zatwierdzonych planów finansowych,
c) do dnia 30 kwietnia sprawozdań z wykonania planów finansowych.

Oznacza to, iż po raz pierwszy plany finansowe tych funduszy i NFZ zostaną opracowane według nowych zasad w roku 2014 (plan na rok 2015), natomiast wg nowych regulacji sprawozdania będą przekazywane po raz pierwszy od roku 2016 (tj. sprawozdania za rok 2015 zostaną przekazane do dnia 30 kwietnia 2016 r.). Sprawozdania za rok 2014 (przekazywane w roku 2015) będą przesyłane zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Termin przekazywania sprawozdań do 30 kwietnia jest spójny z zasadami obowiązującymi w zakresie sprawozdawczości budżetowej, gdyż łączne budżetowe (w zakresie budżetu państwa) sprawozdania roczne mogą być korygowane

www.inforlex.pl

w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym.

Wymóg przekazywania sprawozdań przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane przez BGK jest zaś konieczny, gdyż będą one niezbędne, aby zweryfikować wypełnienie prawnie wiążącego limitu wydatkowego. Dlatego w przypadku kiedy obowiązujące przepisy nie gwarantują pozyskania niezbędnych informacji w ww. zakresie (przepisy nie regulują kwestii terminów przekazywania lub uchwalania planów finansowych lub obowiązujące regulacje uniemożliwiają pozyskanie niezbędnych informacji w odpowiednim czasie), zaproponowano stosowną nowelizację przepisów w tym zakresie (art. 3 – art. 8 oraz art. 10 – art. 12 ustawy zmieniającej).

Obliczanie limitu, o którym mowa w art. 112a, wymaga informacji dotyczących planowanych na rok, którego limit dotyczy, kosztów NFZ ujętych w planie finansowym (art. 112a ust. 3 pkt 3). W celu zapewnienia wiarygodnych informacji w tym zakresie na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej lub określania wstępnej/ostatecznej kwoty limitu zachodzi konieczność zagwarantowania pozyskania przez Ministra Finansów ww. informacji.

Projektowane przepisy dotyczące opracowywania planu NFZ (art. 9 ustawy zmieniającej) uwzględniają specyfikę funduszu. Przewidziane zmiany wynikają z dostosowania terminów w zakresie procesu budżetowania NFZ do wymogów informacyjnych wynikających z ustalenia limitu wydatkowego.

Z uwagi na kluczowe dla reguły znaczenie danych o łącznej dynamice PKB i wyniku sektora GG, służących obliczeniu limitu określonego w art. 112a, wprowadzono w ustawie o finansach publicznych podstawę prawną do ich ogłaszania przez GUS oraz ZUS. Ogłoszenie danych jest bowiem uzupełnieniem normy regulującej sposób obliczania limitu, wobec powyższego zobowiązuje się:

- Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 38b ustawy) do dostarczania w drodze komunikatu Prezesa GUS:
  a) w terminie do dnia 16 kwietnia informacji o wyniku nominalnym sektora instytucji rządowych i samorządowych podawanym do wiadomości publicznej zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej

www.inforlex.pl

nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1, z późn. zm.),

b) w terminie do dnia 16 kwietnia sześcioletniej dynamiki w cenach stałych PKB n-2/n-8, gdzie: n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków,

- Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 38c ustawy) do dostarczania w drodze komunikatu Prezesa ZUS w terminie do dnia 16 kwietnia informacji o wysokości kosztów reformy emerytalnej wskazanych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12).

Zgodnie z art. 2a ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, aby zapewnić ściślejszą koordynację polityk gospodarczych i osiągnąć trwałą zbieżność wyników gospodarczych państw członkowskich, Rada prowadzi wielostronny nadzór stanowiący nieodłączny element Europejskiego Semestru dla koordynacji polityki gospodarczej zgodnie z celami i wymogami przewidzianymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazany powyżej Europejski Semestr obejmuje m.in. przedłożenie i ocenę programu stabilności lub programu konwergencji państw członkowskich zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem (art. 2a ust. 2 lit. c). Stosownie zaś do art. 8 ust. 1 ww. rozporządzenia państwa członkowskie, których walutą nie jest euro (w tym Polska), zobowiązane są do corocznego przedkładania w kwietniu programu konwergencji w terminie najlepiej do połowy kwietnia i nie później niż w dniu 30 kwietnia.

Ponadto, zauważyć należy, iż zgodnie z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 1999 r. w sprawie trybu i form ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wynikowych informacji statystycznych (Dz. U. Nr 75, poz. 842), Prezes GUS ogłasza podstawowe wielkości i wskaźniki charakteryzujące sytuację społeczno-gospodarczą, wypełniając zobowiązania określone w odrębnych przepisach – w formie obwieszczeń lub komunikatów.

Z uwagi na konieczność oszacowania wstępnej kwoty wydatków, o której mowa w art.112a ust. 1 ustawy, oraz limitu, o którym mowa w art. 112a ust. 3 ustawy, na potrzeby Programu Konwergencji stworzonego jako element WPFP (art. 104)

www.inforlex.pl

konieczna jest publikacja ww. danych przez GUS i ZUS w terminie do 16 kwietnia każdego roku, co powinno umożliwić Radzie Ministrów oraz Komitetowi Rady Ministrów prace nad dokumentem zawierającym dane zweryfikowane przez EUROSTAT.

W celu zapewnienia spójności założeń przyjętych do wyliczania limitu ustalono, że wykorzystywane w regule prognozy wskaźników makroekonomicznych będą pochodziły z projektów ustawy budżetowej. Wyjątkowo przy ustalaniu kwoty wydatków na pierwszy rok obowiązywania reguły, tj. 2015 (zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy zmieniającej), w celu obliczenia WYD^{*}_{n-1}, zostaną zastosowane następujące dane[11)]:

a) wydatki (bądź koszty, gdy plan finansowy danej jednostki nie określa wydatków): budżetu państwa, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Funduszu Pracy i Funduszu Kredytu Technologicznego – wynikające z ustawy budżetowej na rok 2013 z uwzględnieniem projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013,
b) koszty Narodowego Funduszu Zdrowia określone w planie finansowym NFZ obowiązującym na dzień 31 sierpnia 2013 r.,
c) prognoza wykonania wydatków jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w 2013 r. zawarta w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014,
d) wydatki wynikające z planu Krajowego Funduszu Drogowego na dzień 23 sierpnia 2013 r.,
e) wydatki wynikające z planu finansowego Funduszu Składkowego na rok 2013 oraz planowane wykonanie wydatków Funduszu Motywacyjnego za rok 2013 zawarte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014,
f) wydatki Funduszu Strefowego i Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A. za rok 2012,
g) wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, z wyłączeniem Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kredytu Technologicznego,

[11)] Rozwiązanie to ma na celu uzyskanie danych koniecznych do ustalenia limitu wydatków w sposób niepowodujący zbędnego, dodatkowego obciążenia jednostek sektora finansów publicznych.

www.inforlex.pl

Funduszu Strefowego oraz Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., uwzględnione przy sporządzeniu Programu Konwergencji Aktualizacja 2013,

h) prognozowany średnioroczny wskaźnik CPI na 2014 r. w wysokości 1,024,

i) wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB w cenach stałych w wysokości 103,46% – wskaźnik ten został wyliczony na podstawie danych zawartych w publikacjach GUS pt.: „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2008–2011", „Roczne wskaźniki makroekonomiczne – część III – Rachunki narodowe PKD 2007" oraz na podstawie prognoz z Aktualizacji Programu Konwergencji 2013, które ukształtowały się na następującym poziomie:

rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PKB	106,8	105,1	101,6	103,9	104,5	101,9	101,5	102,5

j) wielkość korekty kwoty wydatków w wysokości -2 p.p.

Suma różnic, mająca zastosowanie do obliczenia kwoty wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 (art. 15 ust. 5 pkt 4 oraz art. 16 ustawy zmieniającej) będzie wynosiła zero, gdyż odnosiła się będzie do wyniku nominalnego odpowiednio za 2012 i 2013 r., w których to latach nie obowiązywała jeszcze stabilizująca reguła wydatkowa. Ponadto, na potrzeby obliczenia kwoty wydatków na rok 2015, przyjęto relację $\frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})}$ w wysokości 1.

Oznacza to, że startowa kwota wydatków WYD^{*}_{n-1} (WYD^{*}_{2014}), która będzie niezbędna do oszacowania kwoty wydatków na 2015 r. zgodnie ze wzorem zdefiniowanym w art. 112a ust. 1, będzie obliczona jako:

$$WYD^{*}_{2014} = WYD_{2014} \cdot \frac{E_{2015}(CPI_{2014})}{E_{2014}(CPI_{2014})}$$

$$WYD_{2014} = WYD_{2013} \cdot 1{,}024 \cdot (1{,}0346 - 0{,}02) + E_{2014}(\Delta DD_{2014})$$

gdzie:

WYD_{2014} – kwota wydatków na 2014 r.,

WYD^{*}_{2014} – kwota wydatków w 2014 r. skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,

WYD_{2013} – kwota planowanych i szacowanych wydatków w 2013 r. zdefiniowana na podstawie danych określonych powyżej w punktach a–f,

www.inforlex.pl

$E_m(CPI_{2014})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok m (2014 lub 2015) zmienna x w roku 2014,

CPI_{2014} – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku 2014,

ΔDD_{2014} – prognozowana wartość ogółem działań dyskrecjonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne planowanych na rok 2014.

W celu zapewnienia spójności regulacji dot. Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie związania przeważającej części sektora GG limitem wydatków projektuje się uchylenie ust. 2 i 3 w art. 105 ustawy. Poziom wydatków publicznych określony w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, jak i poziom wydatków publicznych wynikający z ustawy budżetowej będą musiały być bowiem zgodne z limitem wydatków publicznych wynikającym z reguły wydatkowej. Ponadto, zapewnieniu spójności WPFP z regułą, o której mowa w art. 5 dyrektywy 2011/85/UE, służy zmiana w strukturze WPFP. Będzie się on składał z Programu Konwergencji oraz załącznika określającego wydatki budżetu państwa w układzie obejmującym główne funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia ich realizacji oraz określał wstępną kwotę wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1 ustawy.

Charakterystyka i ocena przewidywanych skutków prawnych, w tym ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur

W celu ograniczenia uznaniowości wartości prognozowanych w formule reguły (art. 112a ust. 1 ustawy) zdecydowano, aby średnia realnych dynamik PKB stanowiąca wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto zawierała sześć lat historycznych i tylko dwa okresy prognostyczne, zaś w zakresie prognoz inflacji wprowadzono korektę prognoz *ex post*. Do ustalenia wiążącego, tj. nieprzekraczalnego limitu wydatków (art. 112a ust. 3 ustawy), zostaną natomiast wykorzystane prognozy finansowe JST i ich związków, plany finansowe jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, oraz plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia.

Kwota prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej wydatków jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniać będzie założenia makroekonomiczne, o których mowa w art. 142 pkt 2 lit. a i b, a także wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego oraz wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot

www.inforlex.pl

odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek, o których mowa w ust. 112a ust. 1.

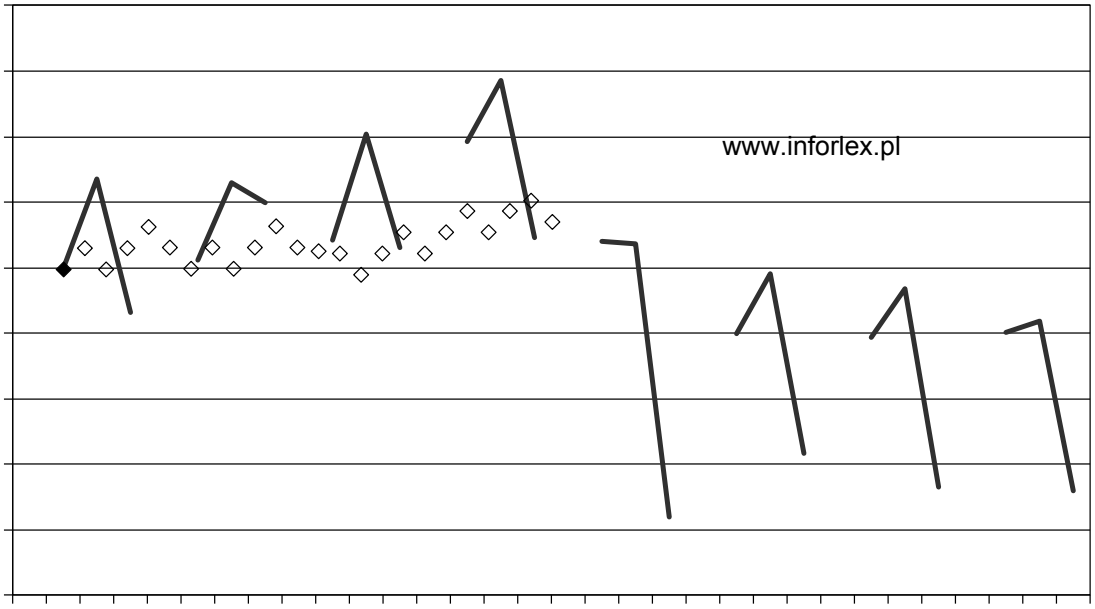
Konstytucja RP nadaje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność, która podlega ochronie sądowej (art. 165). Samodzielność ta w ujęciu finansowym polega na uzyskaniu przez organy JST prawa do decydowania, w ustawowo określonych granicach, o strukturze i wysokości dochodów oraz o rodzajach i rozmiarach wydatków. Co prawda samodzielność finansowa JST ograniczona jest m.in. poprzez przewidziane w ustawie o finansach publicznych zasady (np. dotyczące poziomu zadłużenia czy wyniku bieżącego), jednak organy JST posiadają swobodę w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, w szczególności zaś kształtowania wydatków: ustalania ich kierunków (priorytetów) i struktury.

W związku z dość dużą swobodą JST w prowadzeniu polityki wydatkowania środków, nie jest możliwe sztywne określenie algorytmu wyliczania wydatków JST, o których mowa w art. 112a ust. 3 pkt 1 projektowanej ustawy. Obowiązujące JST ograniczenia finansowe dotyczące zadłużania się i wyniku bieżącego są tak skonstruowane, że w okresie dobrej koniunktury gospodarczej JST mogą, ale nie muszą, zwiększyć swoje wydatki, które sfinansowane mogą zostać wzrastającymi dochodami. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że poziom i struktura wydatków JST jest także uzależniona od zmian systemowych – zarówno na szczeblu centralnym (ustawy), jak i lokalnym (uchwały, które dla poszczególnych JST mogą odmiennie regulować określone obszary).

Realizowane przez JST projekty finansowane ze środków UE, często będące projektami infrastrukturalnymi o dużej wartości, także wpływają na poziom i strukturę wydatków, zaś termin ich realizacji uzależniony jest bądź od decyzji organów JST, bądź procedur.

Dodatkowo, z uwagi na znaczne różnice pomiędzy wydatkami planowanymi przez same JST a faktycznie zrealizowanymi (w ostatnich latach różnice sięgały kilkunastu miliardów złotych), nie jest możliwe i zasadne oparcie się jedynie na samych planach, tym bardziej, że są one często zmieniane przez JST w trakcie trwania roku budżetowego (co przedstawiono na wykresie i w tabeli poniżej).

www.inforlex.pl



Różnica pomiędzy planem wydatków JST a ich faktyczną realizacją

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
procent realizacji planu (stan planu na marzec)	95.5	97.1	96.4	93.9	91.8	92.3	92.8	92.9
wykonanie - plan (w mln zł)	-4 913	-3 624	-4 906	-9 530	-15 185	-14 875	-14 207	-13 897

W celu wyeliminowania „podwójnego" wpływu transferów pomiędzy jednostkami, kwota wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1, jest kategorią skonsolidowaną[12)]. Przy czym konsolidacji będą podlegać tylko przepływy o charakterze dotacji (także majątkowych) i subwencji, które w sposób wiarygodny i bezsporny mogą być zidentyfikowane na podstawie obowiązującej sprawozdawczości budżetowej. Poziom konsolidacji jest zdeterminowany zarówno szczegółowością pozyskiwanych danych, jak i możliwością identyfikacji kierunku przepływu (kto-komu). Stopień

[12)] Sposób obliczania tej kwoty wydatków (tj. rekurencyjne namnażanie kwoty startowej z momentu wprowadzenia reguły na podstawie parametrów makroekonomicznych), implikuje, iż konsolidacja będzie przeprowadzona dla roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym reguła zostanie zastosowana po raz pierwszy. W rezultacie operacji „namnażania" kwota wydatków „z definicji" w kolejnych latach będzie kategorią skonsolidowaną.

szczegółowości danych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Konsolidacja jest czynnością symetryczną dokonywaną po stronie dochodowej i wydatkowej dwóch jednostek sektora finansów publicznych, polegającą na tym, że „z danych o dochodach każdego z podmiotów (jednostek) eliminujemy dochody pochodzące od innych jednostek sektora finansów publicznych, a z wydatków – wydatki dokonane na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych”[13)]. Transfery konsolidowane są w równych wysokościach, tj. suma transferów przekazanych (wydatek) równa jest sumie transferów otrzymanych (dochód), co oznacza, iż transfery nie mają wpływu na wynik sektora finansów publicznych.

Celem projektodawcy jest, aby wydatki odpowiadające transferowi związanemu z ww. dotacjami i subwencjami były objęte nieprzekraczalnym limitem zdefiniowanym w art. 112a ust. 3. W związku z powyższym, od wydatków jednostek samorządu terytorialnego i ich związków odejmowana będzie kwota odpowiadająca wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek, o których mowa w ust. 112a ust. 1. Podobnie kwota planowanych kosztów ogółem Narodowego Funduszu Zdrowia określonych w planie finansowym Funduszu zostanie pomniejszona o kwotę odpowiadającą wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek, o których mowa w art. 112a ust. 1. Wyjątek stanowią jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2, jako że nie otrzymują one ani dotacji, ani subwencji. Podsumowując, tak określona konsolidacja powoduje, że w kwocie wydatków, o której mowa w art. 112a ust. 1, wydatki odpowiadające transferowi związanemu z ww. dotacjami i subwencjami będą uwzględnione jednokrotnie.

Formuła reguły

Formuła stabilizującej reguły wydatkowej została określona we wzorze (1), zawartym w art. 112a ust. 1 ustawy.

$$WYD_n = WYD^*_{n-1} \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n) \quad (1)$$

[13)] *„Finanse publiczne w Polsce”*, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg; Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

www.inforlex.pl

gdzie:

WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n,

WYD^*_{n-1} – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1 skorygowana zgodnie z aktualizacją prognoz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (patrz krok 1 i 2),

$E_m(x_n)$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok m zmienna x w roku n,

CPI_n – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku n,

$WPKB_n$ – wskaźnik średniokresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za okres ostatnich 8 lat do roku n włącznie (patrz krok 3),

K_n – wielkość korekty kwoty wydatków na rok n wynikająca z mechanizmu korygującego, wyrażona w p.p. (patrz krok 4),

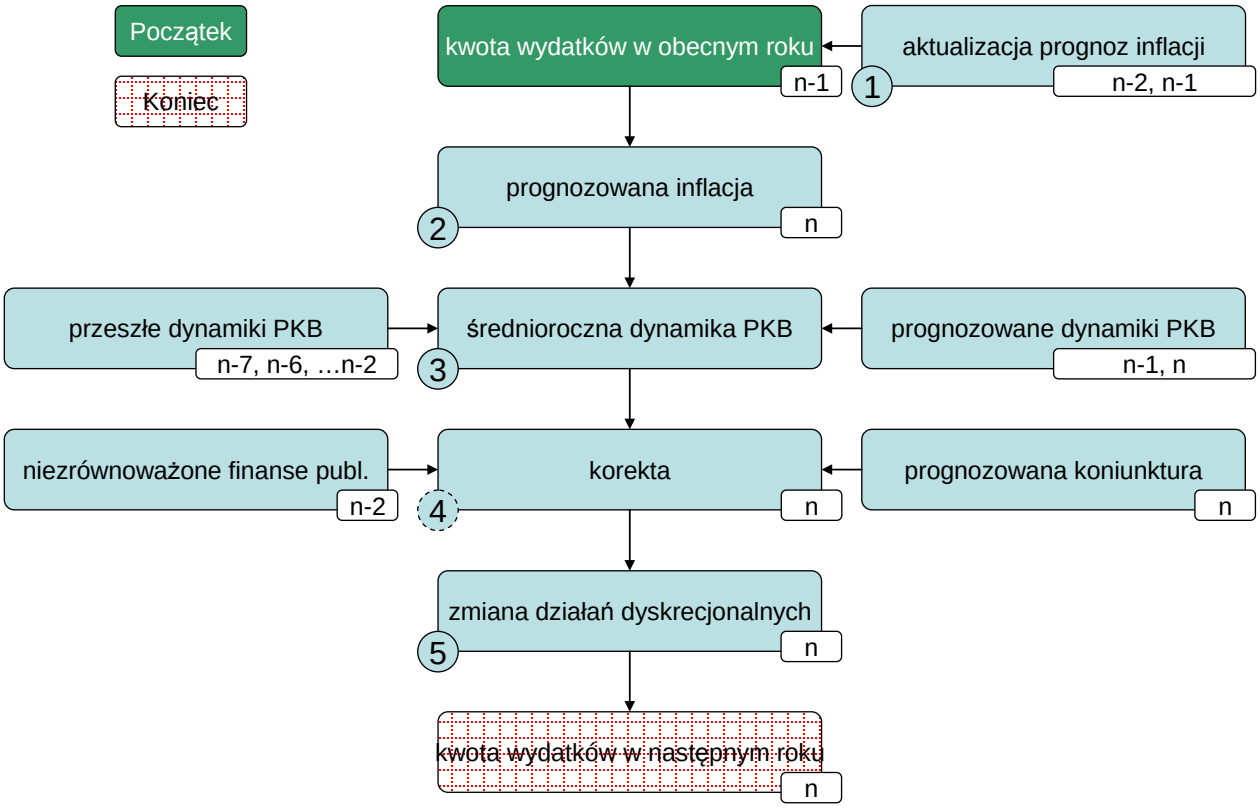
ΔDD_n – prognozowana wartość ogółem działań dyskrecjonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne planowanych na rok n (patrz krok 5),

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków.

Zaproponowane rozwiązanie polegające na obliczaniu kwoty wydatków, o której mowa w projektowanym art. 112a ust. 1, z wykorzystaniem danych pochodzących z projektu ustawy budżetowej na rok n-1, ma na celu zachowanie spójności pomiędzy danymi wykorzystanymi do wyliczania ww. kwoty w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1 i stosowanymi w bieżącym projekcie ustawy budżetowej (na rok n), w szczególności w zakresie korekty prognoz inflacji.

www.inforlex.pl

Schemat przedstawiający ogólną formułę reguły



Ustalenie kwoty wydatków odbywać się będzie w pięciu krokach (por. schemat przedstawiający ogólną formułę reguły).

Krok 1:

Kwota wydatków z roku n-1 będzie korygowana zgodnie z aktualizacją prognoz inflacji, tzw. korektą o błędy w prognozach inflacji, którą opisuje wzór (2):

$$WYD^{*}_{n-1} = WYD_{n-1} \cdot \frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})} \cdot \frac{E_{n}(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})} \qquad (2)$$

Korekta *ex post* błędów popełnianych przy prognozowaniu inflacji ma na celu eliminację ich zaburzeniowego wpływu na poziom kwoty wydatków. Przykładowo, jeśli faktyczny odczyt inflacji okazałby się niższy od prognozowanego, to kwota wydatków zostałaby zawyżona (mielibyśmy wówczas tzw. premię inflacyjną). Z tego względu należy dokonać aktualizacji *ex post* kwoty wydatków (w tym

www.inforlex.pl

wypadku obniżenia), aby kolejna kwota powróciła na ścieżkę wynikającą z reguły (w kategoriach realnych).

W trakcie roku n-1, kiedy będzie wyznaczana kwota wydatków na rok n, znany już będzie odczyt inflacji z roku n-2. Stąd we wzorze (2) znajduje się czynnik $\frac{CPI_{n-2}}{E_{n-1}(CPI_{n-2})}$, który stanowi poprawkę prognozy inflacji na rok n-2 zamieszczonej w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1. Co więcej, w trakcie roku n-1 dostępne będą informacje pozwalające na korektę prognozy inflacji na rok n-1, którą obrazuje czynnik $\frac{E_n(CPI_{n-1})}{E_{n-1}(CPI_{n-1})}$ we wzorze (2).

Krok 2:

Następnie, kwota wydatków określona w pierwszym kroku jest przemnażana przez prognozowany na rok n wskaźnik inflacji CPI, czyli tzw. część nominalną formuły. Główny Urząd Statystyczny publikuje ten wskaźnik, odnosząc się do podstawy równej 100, czyli np. w postaci 102,5. W formule będzie jednak wykorzystywany wskaźnik odnoszący się do podstawy równej 1, czyli np. w postaci 1,025.

Krok 3:

Wartość otrzymana w kroku 2 jest następnie przemnażana przez wskaźnik średniokresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych, na który składają się średniokresowa dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za ostatnie sześć lat publikowana przez GUS na podstawie art. 38b pkt 2 ustawy oraz dwie prognozowane przez MF roczne dynamiki produktu krajowego brutto w cenach stałych PKB, z których ostatnią jest prognozowane tempo wzrostu na rok, na który obliczana jest kwota wydatków. Jest to tzw. <u>część realna formuły</u> obliczana za pomocą wzoru (3). Będzie ona również używana w postaci odnoszącej się do podstawy równej 1, czyli np. 1,0346 na 2014 r.

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)} \qquad (3)$$

gdzie:

PKB_n – poziom produktu krajowego brutto w roku n w cenach stałych.

www.inforlex.pl

Okres jaki obejmuje wskaźnik średniokresowej dynamiki wartości PKB wynika z przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego w Polsce (8 lat) określonej na podstawie badań empirycznych oraz szerokiej analizy opracowań ekonomicznych podejmujących temat cykli koniunkturalnych w Polsce. Między innymi w publikacji przygotowanej przez zespół z Instytutu Ekonomicznego Narodowego Banku Polskiego pt. „Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej”[14)] można znaleźć wyjaśnienie wskazujące na zasadność przyjęcia ośmioletniego okresu do wyliczenia ww. wskaźnika: „Na zmienność analizowanych szeregów (…) najsilniej wpływają bowiem wahania o częstotliwości odpowiadającej długości cyklu około 6–8 lat. Krótsze cykle (o długości minimalnej około 3–4 lat) widoczne są jedynie w przypadku przemysłu oraz eksportu”. W innym opracowaniu eksperta NBP – Pawła Skrzypczyńskiego pt. „Metody spektralne w analizie cyklu koniunkturalnego gospodarki polskiej”[15)] znajduje się następujący wniosek: „Pierwszy ze stylizowanych faktów o cyklach koniunkturalnych mówi, że w rozwiniętych gospodarkach obserwuje się nierównomierne, lecz powtarzające się wahania realnych wartości PKB, przy czym przeciętna długość cyklu wynosi 5–8 lat.” Co więcej, okres między szczytami cykli koniunkturalnych w Polsce zaobserwowanymi w szeregach luki produktowej wyznaczonej za pomocą trendu PKB (dane pochodzą z bazy Komisji Europejskiej Ameco) wynosi również 8 lat. Powyższe analizy wskazują, że maksymalna długość cyklu w Polsce to 8 lat.

Krok 4:

Kwota wydatków może zostać obniżona lub podwyższona na skutek działania mechanizmu korygującego (art. 112a ust. 4 ustawy; por. schemat przedstawiający mechanizm korygowania nierównowagi oraz wzór 5).

Jeżeli wynik sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) w roku n-2 był niższy od -3% PKB lub gdy państwowy dług publiczny w roku n-2 był wyższy od 55% PKB następuje silniejsza z korekt, polegająca na zmniejszeniu wskaźnika średniookresowej realnej dynamiki PKB o 2 p.p. (art. 112a ust. 4 pkt 1 ustawy). Korekta ta ma zastosowanie niezależnie od sumy corocznych różnic pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych

[14)] Michał Gradzewicz, Jakub Growiec, Jan Hagemejer, Piotr Popowski, *„Cykl koniunkturalny w Polsce – wnioski z analizy spektralnej”*, 2010, Bank i Kredyt 41 (5), 41–76.

[15)] Paweł Skrzypczyński, *„Metody spektralne w analizie cyklu koniunkturalnego gospodarki polskiej”*, 2010, Materiały i Studia, Zeszyt nr 252, Narodowy Bank Polski.

www.inforlex.pl

i samorządowych a poziomem średniookresowego celu budżetowego oraz od prognozowanej koniunktury.

Jeżeli państwowy dług publiczny w roku n-2 był wyższy od 50% PKB, ale niższy lub równy 55% PKB, a wynik sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) był równy lub wyższy niż -3% PKB, następuje korekta polegająca na zmniejszeniu wskaźnika średniookresowej dynamiki wzrostu PKB o 1,5 p.p. (art. 112a ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy). Korekta ta ma miejsce, tylko pod warunkiem że prognozowana dynamika realna PKB na rok n nie jest niższa od wskaźnika średniookresowej dynamiki wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p. Gdyby była bowiem niższa o więcej niż 2 p.p., to prognozowanoby duże spowolnienie koniunktury, czyli tzw. „złe czasy", podczas których nie powinno się zaostrzać polityki fiskalnej.

Uwzględnienie w regule warunków włączających korektę w zależności od wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP gwarantuje jej spójność zarówno z krajowymi, jak i unijnymi ramami polityki fiskalnej. Jak wskazano wcześniej rozporządzenie Rady nr 1466/97 wyznacza dla państw strefy euro/ERM2, znajdujących się na ścieżce dostosowania do MTO, punkt odniesienia dla rocznego dostosowania wyniku strukturalnego na poziomie 0,5% PKB. Państwa, których dług przekracza 60% PKB powinny zaś realizować większe dostosowanie. W rozporządzeniu tym nie zdefiniowano punktu odniesienia dla państw spoza strefy euro/ERM2, znajdujących się na ścieżce prowadzącej do MTO, których dług wynosi poniżej 60% PKB. Mimo tego, zgodnie z *vademecum* z kwietnia 2013 r. nt. Paktu Stabilności i Wzrostu[16)] domyślny wymóg Komisji Europejskiej stanowi również dostosowanie o 0,5% PKB. Wydatki ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków finansowanych środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA oraz po wyłączeniu wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów, stanowią średnio ok. $^1/_3$ PKB. Powyższe implikuje, że dla osiągnięcia wymaganej poprawy wyniku strukturalnego o 0,5% PKB konieczne jest dostosowanie wydatków o ok. 1,5 pp. (0,5 : $^1/_3$). Biorąc to pod uwagę, zdecydowano, by korekta wskaźnika średniookresowej dynamiki wzrostu PKB, stosowana, gdy PDP znajduje się w przedziale (50%, 55%],

16) Christine Frayne, Stéphanie Riso *„Vade mecum on the Stability and Growth Pact"*, część I.3.2.2. *„Czy państwo członkowskie wypełnia MTO lub czy znajduje się na ścieżce dostosowawczej do MTO? Zmiana w wyniku strukturalnym"*, 2013, Komisja Europejska; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op151_en.htm

www.inforlex.pl

a wynik sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) jest równy lub wyższy niż -3% PKB, wyniosła 1,5 p.p. Natomiast w sytuacji ukształtowania się państwowego długu publicznego na poziomie przewyższającym 55% PKB, implikującego zbliżenie się do progu 60% PKB przez dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (z uwagi na szerszą definicję długu sektora GG, w szczególności uwzględnienie w nim zadłużenia funduszy w BGK) albo przekroczenia przez deficyt sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) 3% PKB zgodnie z zapisami ww. rozporządzenia Rady wymaga dostosowania wyniku strukturalnego o przynajmniej 0,5% PKB. Z tego względu zaproponowana korekta wywoływana w stabilizującej regule wydatkowej w sytuacji poważnej nierównowagi finansów publicznych wynosi 2,0 p.p., tj. więcej niż korekta na poziomie 1,5 p.p.

W sytuacji, gdy dług publiczny i deficyt sektora GG (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) będzie kształtował się na bezpiecznych poziomach w relacji do PKB, czyli odpowiednio poniżej 50% i 3%, prowadzenie optymalnej polityki fiskalnej zostanie zapewnione dzięki utrzymywaniu wyniku nominalnego w średnim okresie na poziomie celu operacyjnego. Jeśli jednak wydatki lub dochody kształtowałyby się w taki sposób, że wynik nominalny trwale, niezależnie od fazy cyklu, odbiegałby od celu, a odchylenia (ujemne bądź dodatnie) kumulowałyby się w sumie różnic, należałoby dokonać korekty kwoty wydatków. Korekta ta miałaby charakter automatyczny (jeżeli warunki zaistnienia korekty, zachodzące w roku n-2, zostałyby stwierdzone w roku n-1, to korekta zostałaby zapisana w projekcie ustawy budżetowej na rok n) i następowałaby, gdy suma różnic, tj. odchyleń wyniku sektora GG od poziomu średniookresowego celu budżetowego, obliczanych przez Ministra Finansów (art. 112a ust. 5 ustawy) i ogłaszanych w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej (art. 182 ust. 4 pkt 7 ustawy) oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (art. 142 pkt 6b ustawy), przekroczy jeden z dwóch symetrycznych progów (+/- 6% PKB).

Jeśli przekroczony zostanie ujemny próg, tj. suma różnic w roku n-2 ukształtuje się poniżej -6% PKB, wskaźnik średniookresowej realnej dynamiki wzrostu PKB zostanie zmniejszony o 1,5 p.p. (art. 112a ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy). Korekta ta nie będzie obowiązywała w tzw. „złych czasach", tj. w przypadku prognozowanego szczególnie silnego spowolnienia gospodarczego, czyli gdy prognozowana dynamika

www.inforlex.pl

realna PKB na rok n będzie niższa od wskaźnika średniookresowej realnej dynamiki wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p., jednak wydatki będą wtedy nadal ograniczone średniookresową realną dynamiką wzrostu PKB.

Jeśli przekroczony zostanie dodatni próg, tj. suma różnic w roku n-2 ukształtuje się powyżej +6% PKB, wskaźnik średniookresowej realnej dynamiki wzrostu PKB zostanie zwiększony o 1,5 p.p. (art. 112a ust. 4 pkt 3 ustawy). Korekta nie będzie obowiązywała w tzw. „dobrych czasach", tj. w przypadku prognozowanego szczególnie silnego ożywienia gospodarczego, czyli gdy prognozowana dynamika realna PKB na rok n będzie wyższa od wskaźnika średniookresowej realnej dynamiki wzrostu PKB o więcej niż 2 p.p.

Wysokość ww. progów została wyznaczona na podstawie analizy składników cyklicznych wyników sektora GG poszczególnych państw UE, publikowanych przez Komisję Europejską. Na podstawie dostępnych odczytów i prognoz, dla każdego państwa członkowskiego UE, obliczone zostały wartości minimalne i maksymalne skumulowanych składników cyklicznych (przyjęto wszystkie możliwe punkty startowe i końcowe od 1998 do 2014 r.). Statystyki te posłużyły do obliczenia mediany z minimalnych/maksymalnych skumulowanych odchyleń. Otrzymano 4 wartości median (2 dla minimów oraz 2 dla maksimów), ponieważ dane źródłowe obejmują dwie metody wyodrębnienia składnika cyklicznego: bazującą na potencjalnym PKB oraz na trendzie PKB. W związku z tym, że progi w przypadku sumy różnic powinny być symetryczne, obliczona została średnia z wartości bezwzględnych dla 4 median. Wartość tej statystyki wyniosła 6,8 p.p. Zastosowano przybliżenie „w dół", aby suma różnic mogła szybciej reagować na skumulowane odchylenia.

Suma różnic obliczana jest zgodnie z projektowanym art. 112a ust. 5, na podstawie wzoru (4):

$$SR_n = SR_{n-1} + WN_n - CEL_n \tag{4}$$

gdzie:

W_n – wynik nominalny sektora GG w roku n,

CEL_n – poziom średniookresowego celu budżetowego określany przez Radę Ministrów w aktualizacji Programu Konwergencji,

SR_n – suma różnic wyniku nominalnego i celu.

www.inforlex.pl

Odchylenia nominalnego wyniku sektora GG od celu będą zawsze liczone od aktualnej wartości celu. W przeciwieństwie do rewizji celu operacyjnego, rewizje danych dokonywane przez GUS będą odzwierciedlane poprzez zmianę wartości różnic (art. 112a ust. 5 ustawy). Suma różnic powinna bowiem opisywać stan finansów publicznych zgodny z rzeczywistością. Dotychczasowa skala rewizji dokonywanych przez GUS wskazuje jednak, że suma różnic nie będzie podlegała istotnym zmianom.

Jednym z kryteriów uruchomienia korekty w stabilizującej regule wydatkowej jest poziom deficytu sektora GG. Mechanizm tak zaprojektowany jest zgodny z warunkami wszczęcia przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu (EDP). Stąd warunek ten został wyrażony w postaci progu -3% PKB dla wyniku nominalnego sektora GG z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej. Natomiast suma corocznych różnic (obliczana zgodnie z projektowanym art. 112a ust. 5 ustawy) między wynikiem nominalnym a średniookresowym celem budżetowym (MTO) w uproszczeniu stanowi odzwierciedlenie unijnego wymogu w zakresie corocznych odchyleń wyniku strukturalnego od MTO. Komisja Europejska, rozpatrując odchylenia wyniku strukturalnego od MTO, w przeciwieństwie do wcześniej opisanego przypadku wszczęcia EDP, uwzględnia w pełni koszty reformy emerytalnej tylko przez 3 pierwsze lata. Po tym okresie KE bierze pod uwagę jedynie dodatkowe straty dochodów, tj. następujące po pogłębieniu reformy emerytalnej, co nie ma zastosowania do Polski.

Pierwsza różnica zostanie obliczona w celu określenia korekty kwoty wydatków na 2016 r. i będzie to różnica między wynikiem nominalnym sektora GG a MTO w roku, dla którego po raz pierwszy zostanie zastosowana reguła (pomocniczo), czyli 2014 r. Oznacza to, że przy zastosowaniu reguły do wyliczenia kwoty wydatków na 2014 i 2015 r. (art. 15 ust. 5 pkt 4 oraz art. 16 ustawy zmieniającej) suma różnic będzie wynosiła zero. Niemniej jednak, wielkość korekty w pierwszym roku zastosowania reguły, zgodnie z art. 15 ust. 5 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy, wynosi minus dwa punkty procentowe. Związane jest to z tym, że deficyt sektora GG w roku 2012 po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej przekroczył 3% PKB i w efekcie Polska pozostała objęta procedurą nadmiernego deficytu.

www.inforlex.pl

Działanie mechanizmu korygującego można podsumować wzorem (5). Zapisana w tym wzorze korekta jest wyrażona w punktach procentowych dodawanych do wskaźnika średniookresowej realnej dynamiki PKB (por. wzór (1)).

$$K_n^1 = \begin{cases} -2\ p.p., & WN^*_{n-2} < -3\%\,PKB \ \text{lub}\ D_{n-2} > 55\%\,PKB \\ -1{,}5\ p.p., & \begin{cases} WN^*_{n-2} \geq -3\%\,PKB \ \text{i}\ D_{n-2} \in (50\%\,PKB, 55\%\ \text{PKB}] \\ \text{E}_{\text{n-1}}(\text{PKB}_n) \geq \text{W}PKB_n - 2\ \text{p.p.} \end{cases} \\ -1{,}5\ p.p., & \begin{cases} WN^*_{n-2} \geq -3\%\,PKB\ i\ D_{n-2} \leq 50\%\,PKB \\ SR_{n-2} < -6\%\,PKB \\ \text{E}_{\text{n-1}}(\text{PKB}_n) \geq \text{W}PKB_n - 2\ \text{p.p.} \end{cases} \\ +1{,}5\ p.p., & \begin{cases} WN^*_{n-2} \geq -3\%\,PKB\ i\ D_{n-2} \leq 50\%\,PKB \\ SR_{n-2} > 6\%\,PKB \\ \text{E}_{\text{n-1}}(\text{PKB}_n) \leq \text{W}PKB_n + 2\ \text{p.p.} \end{cases} \\ 0, & \text{w pozostałych przypadkach} \end{cases} \tag{5}$$

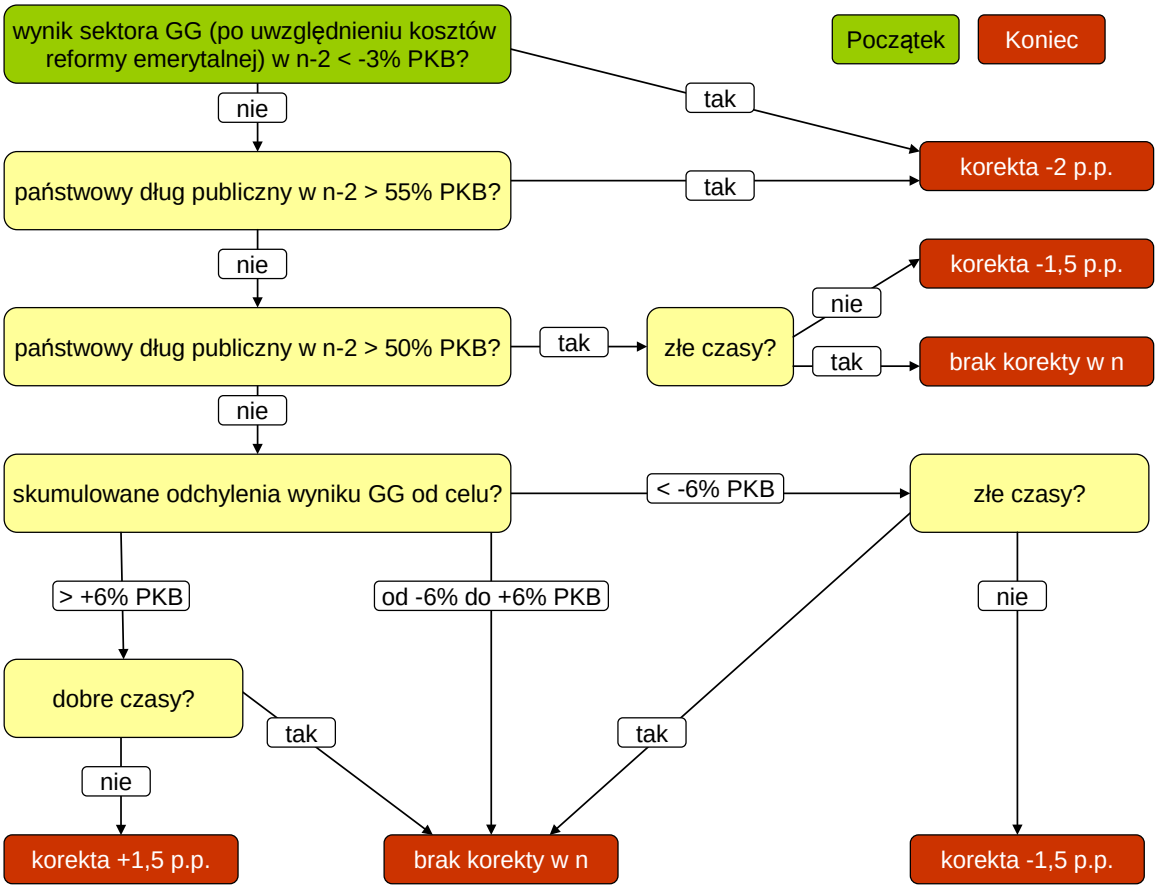
gdzie:

WN^*_{n-2} – wynik nominalny sektora GG w roku n-2, po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej, wyrażony w relacji do PKB,

D_{n-2} – państwowy dług publiczny w roku n-2.

www.inforlex.pl

Schemat przedstawiający mechanizm korygowania nierównowagi



Krok 5:

Do kwoty wydatków określonej w poprzednich krokach dodawana jest prognozowana na rok n wartość ogółem działań dyskrecjonalnych[17)] w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne o znaczącej skali (dochodów podatkowych i ze składek na ubezpieczenia społeczne), tj. o prognozowanej wartości przekraczającej 0,03% PKB prognozowanego na rok n. W skład podatków i składek na ubezpieczenia społeczne wchodzą następujące kategorie zgodne z metodyką ESA '95: D.2, D.5, D.61, D.91 (ze znakiem plus) i D.995 (ze znakiem minus)[18)]. Przyjęcie progu wartości granicznej dla uwzględnianych w kwocie wydatków efektów działań dyskrecjonalnych na poziomie 0,03% PKB wynika z jednej strony

[17)] To znaczy – wynikających ze zmian obowiązujących uregulowań, por. 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. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12).

[18)] D.2 – podatki związane z produkcją i importem. D.5 – podatki od dochodów i majątku. D.61 – składki na ubezpieczenia społeczne. D.91 – podatki od kapitału. D.995 – transfer kapitału administracji publicznej na rzecz sektorów pracodawców.

www.inforlex.pl

z zachowania zasady istotności, z drugiej zaś z potrzeby jak najbardziej wiernego odzwierciedlenia zmian dyskrecjonalnych w zakresie podatków składek na ubezpieczenia społeczne. Komisja Europejska za istotne uważa zmiany, których efekty przekraczają wartość 0,05% PKB. Wartość tę przyjęto za punkt wyjściowy do ustalenia wartości granicznej dla uwzględnianych w kwocie wydatków efektów działań dyskrecjonalnych. Kierując się względami, o których mowa powyżej, oraz mając na uwadze praktyczne możliwości uwzględnienia skutków ww. działań, zdecydowano się przyjąć wartość graniczną na poziomie 0,03% PKB.

Za wprowadzeniem do formuły reguły prognozowanych działań dyskrecjonalnych o znaczącej skali przemawiają następujące przesłanki. Po pierwsze, redukcja opóźnień w polityce wydatkowej – suma różnic uwzględnia istotne działania dyskrecjonalne dopiero w dłuższym okresie. Po drugie, redukcja ryzyka nadmiernego poluzowania polityki fiskalnej w krótkim okresie w warunkach obniżki podatków (np. obniżenie składki rentowej w 2007 r.) – kwota wydatków byłaby bowiem obniżana o prognozowany efekt obniżki podatków. Po trzecie, wzrost neutralności politycznej reguły – zwiększenie roli państwa w gospodarce musiałoby zostać zrównoważone odpowiednim wzrostem podatków. Wadą proponowanego mechanizmu jest ryzyko zaburzenia kwoty wydatków poprzez błędy prognoz wpływów ze zmienianych podatków, które dopiero w dłuższym okresie byłyby korygowane poprzez działanie sumy różnic. Należy też mieć na uwadze, że stabilizująca reguła wydatkowa w okresach spowolnienia gospodarczego będzie pozwalała na większy wzrost wydatków niż bieżący, rzeczywisty PKB, ale oczywiście w stopniu, który nie zagraża stabilności finansów publicznych, więc dodatkowa „stymulacja" gospodarki poprzez obniżanie podatków nie powinna być konieczna.

Zgodnie z art. 112a ust. 1 ustawy jeżeli dane działanie w zakresie podatków lub składek na ubezpieczenia społeczne stanowi wycofanie w roku n zmiany uwzględnionej w jednym z poprzednich lat, to należy w $E_n(\Delta DD_n)$ zawrzeć z odwrotnym znakiem kwotę oszacowaną, gdy wprowadzano tę zmianę z uwzględnieniem wpływu tej zmiany na kwotę wydatków w roku n, który to wpływ miałby miejsce, gdyby tej zmiany nie wycofano (patrz wzór 6). Dyskrecjonalna zmiana w okresie n w kolejnych latach potęguje się ze względu na sposób wyliczania kolejnych kwot wydatków. Zatem jeżeli w roku n+t ustaje przyczyna skorygowania

www.inforlex.pl

kwoty wydatków o $E_n(\Delta DD_n)$, to aby kwota wydatków powróciła do takiego poziomu, jak gdyby zmiana dyskrecjonalna w ogóle nie zaistniała, od wyliczonej wartości WYD_{n+t} należy odjąć ΔWYD_{t+n}:

$$\Delta WYD_{n+t} =$$

$$E_n(\Delta DD_n)\cdot\prod_{i=1}^{t}\left(\frac{CPI_{n+i-2}}{E_{n+i-1}(CPI_{n+i-2})}\cdot\frac{E_{n+i}(CPI_{n+i-1})}{E_{n+i-1}(CPI_{n+i-1})}\cdot E_{n+i}(CPI_{n+i})\cdot[WPKB_{n+i}+K_{n+i}]\right)=$$

$$E_n(\Delta DD_n)\cdot\left(\prod_{i=1}^{t}\left(\frac{E_{n+i}(CPI_{n+i-1})}{E_{n+i-1}(CPI_{n+i-2})}\cdot\frac{E_{n+i}(CPI_{n+i})}{E_{n+i-1}(CPI_{n+i-1})}\right)\right)\cdot\left(\prod_{i=1}^{t}(CPI_{n+i-2}\cdot[WPKB_{n+i}+K_{n+i}])\right)=$$

$$E_n(\Delta DD_n)\cdot\left(\frac{E_{n+t}(CPI_{n+t-1})}{E_n(CPI_{n-1})}\cdot\frac{E_{n+t}(CPI_{n+t})}{E_n(CPI_n)}\right)\cdot\left(\prod_{i=1}^{t}(CPI_{n+i-2}\cdot[WPKB_{n+i}+K_{n+i}])\right) \quad (6)$$

Kwota otrzymana po wykonaniu wszystkich pięciu kroków, określona w budżecie państwa (art. 110 pkt 2a ustawy) oraz omówiona w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (art. 142 pkt 6a ustawy), będzie stanowiła kwotę wydatków na rok n. Zarówno kwota wydatków, jak i limit wydatkowy mają charakter zagregowany. Oznacza to, że wydatki niektórych jednostek objętych limitem będą mogły rosnąć szybciej kosztem wolniejszego wzrostu lub spadku wydatków innych jednostek. Rozdysponowanie wiążącego limitu pomiędzy poszczególne jednostki sektora, w tym na współfinansowanie krajowe, będzie zaś zależało od polityki gospodarczej rządu z poszanowaniem obowiązującego prawa i programów. Przepisy projektowanej ustawy nie ingerują ponadto w już istniejące stosunki prawne (umowy). Projektowana ustawa dotyczy bowiem ustalenia łącznego limitu wydatków. Zobowiązania wynikające z tych umów będą zatem uwzględniane w procesie planowania wydatków. W celu zapewnienia większej przejrzystości i usprawnienia procesu budżetowego od strony administracyjnej limity wydatkowe będą przedstawiane w ustawie budżetowej w ujęciu nominalnym i będą wyrażane w PLN, nie zaś w postaci tempa wzrostu czy relacji do PKB.

Sankcje za nieprzestrzeganie reguły są zdefiniowane na poziomie już istniejących regulacji prawnych, tj. są analogiczne do dzisiejszych reguł i procedur w procesie budżetowym. W przypadku niezastosowania się organu (ministra) na etapie planowania (sporządzenie planu ze złamaniem regulacji prawnych) należy liczyć się z możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Sankcje za przekroczenie limitu wydatków ustalonego dla poszczególnych jednostek sektora

www.inforlex.pl

finansów publicznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają m.in. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Ustawa do katalogu naruszeń, które traktowane są jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zalicza m.in. dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Jednak przekroczenie limitu będzie możliwe w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 112d ustawy, tj. stan wojenny, wyjątkowy albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tak zdefiniowana klauzula wyjścia przyczyni się do wzrostu wiarygodności funkcjonowania reguły. W tych sytuacjach sama kwota wydatków, o której mowa w projektowanym art. 112a ust. 1 ustawy, będzie nadal obliczana według formuły (1), aby po wyłączeniu klauzuli wyjścia, można było określić następną kwotę wydatków poprzez przemnożenie skorygowanej kwoty z roku poprzedniego (WYD_{n-1}). Kontynuowane będzie także obliczanie, zgodnie z wzorem (4), sumy różnic wyniku nominalnego sektora GG od celu operacyjnego, o której mowa w art. 112a ust. 5 ustawy, oraz wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w projektowanym art. 112a ust. 1. Obydwie kategorie powinny być obliczane w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej (czyli zajścia tzw. klauzuli wyjścia), ponieważ są niezbędne do wyznaczenia wyżej przytoczonej kwoty wydatków.

Monitorowanie i przegląd reguły

Monitorowanie reguły będzie realizowane na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, będzie obejmowało śledzenie realizacji głównego celu reguły, którym jest utrzymanie nominalnego wyniku sektora GG na poziomie średniookresowego celu budżetowego w średnim okresie poprzez obliczanie i analizowanie sumy różnic między wynikiem a celem. Suma różnic będzie obliczana przez Ministra Finansów (zgodnie z art. 112a ust. 5 ustawy) i zamieszczana w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej (art. 182 ust. 4 pkt 7 ustawy) oraz w uzasadnieniu do projektu

www.inforlex.pl

ustawy budżetowej (art. 142 pkt 6b) z uwzględnieniem ewentualnych rewizji danych.

Po drugie, monitorowanie będzie obejmowało śledzenie przestrzegania limitu wydatkowego. Informacja o realizacji kwoty wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 ustawy oraz kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3 ustawy, będzie, zgodnie z art. 182 ust. 4 pkt 6 ustawy, zamieszczana w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej.

Po trzecie, nie należy a priori zakładać braku zmian w regule w przyszłości. Przeciwnie, zakłada się, że po 5 latach od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy lub po ewentualnej aktualizacji wysokości średniookresowego celu budżetowego, Minister Finansów dokona przeglądu funkcjonowania przepisów dotyczących ustalania kwoty wydatków oraz przedstawi Radzie Ministrów informację o sposobie funkcjonowania reguły w procesie budżetowym, zawierającą ewentualne rekomendacje zmian.

II. Pozostałe zmiany

Zmiany dotyczące jednostek samorządu terytorialnego

Projektowany przepis art. 240a ustawy o finansach publicznych normuje w pierwszej kolejności kwestie programu postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji niespełnienia przez jednostkę relacji wynikających z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych oraz w – następnej kolejności kwestie zastępczego ustalenia budżetu samorządowego przez regionalną izbę obrachunkową. Na potrzebę uregulowania powyższych kwestii wskazywała m.in. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Zgodnie z proponowanymi przepisami, program postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego powinien znaleźć swój wyraz w uchwale w sprawie postępowania naprawczego. Przepisy ustawy o finansach publicznych będą określać w szczególności:

1) Przesłanki uruchomienia działań naprawczych poprzez określenie sytuacji, w jakiej organy jednostek samorządu terytorialnego podejmowałyby działania naprawcze.

   W świetle propozycji dodawanego art. 240a, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu

www.inforlex.pl

terytorialnego, a także zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 242–244, kolegium regionalnej izby obrachunkowej będzie wzywać jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego przedłożenia – w celu zaopiniowania – do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania;

2) Obligatoryjny zakres programu postępowania naprawczego i okres jego realizacji.

   Program postępowania naprawczego, przyjmowany będzie na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Obligatoryjnymi elementami programu powinny być w szczególności:

   - analiza stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
   - plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do zachowania relacji określonych w art. 242–244,
   - przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania;

3) Rolę regionalnej izby obrachunkowej w zakresie realizacji postępowania naprawczego.

   Z uwagi na sprawowany nadzór nad gospodarką finansową jednostki samorządu terytorialnego, regionalna izba obrachunkowa będzie opiniować opracowany przez jednostkę program postępowania naprawczego;

4) Uprawnienia i obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

   W myśl propozycji art. 240a ust. 4, realizacja przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, umożliwi organowi stanowiącemu jednostki w szczególności samodzielne uchwalenie budżetu.

   Jednocześnie, mając na względzie szczególną sytuację jednostek samorządu terytorialnego prowadzących postępowania naprawcze i związaną z nią potrzebę koncentracji środków i działań – proponowane przepisy wprowadzają w okresie

www.inforlex.pl

realizacji postępowania naprawczego wymogi prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki, w tym w szczególności:

- ograniczenie inicjowania nowych inwestycji do inwestycji niegenerujących przyrostu zadłużenia jednostki,
- zakaz udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz zakaz udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- zakaz wydatkowania środków na promocję jednostki,
- brak możliwości tworzenia funduszu sołeckiego, o którym mowa w odrębnych przepisach,
- ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Zmiana w ust. 6 polega na ograniczeniu wysokości wydatków na wynagrodzenia członków zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz diety radnych, co powinno przyczynić się do faktycznej ochrony budżetu przed zwiększeniem wydatków na ww. cele.

Ponadto, proponowane przepisy doprecyzowują, że w określonych ustawowo przypadkach budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Wówczas odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 240 ust. 3 określający zakres ustalonego budżetu, termin jego ustalenia przez izbę obrachunkową oraz podstawę gospodarki finansowej w okresie do dnia ustalenia zastępczego budżetu.

Zaproponowane w ustawie o finansach publicznych rozwiązania dotyczące opiniowania programów postępowań naprawczych przez regionalne izby obrachunkowe oraz zastępczego ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajdą także odzwierciedlenie w stosownych zmianach przepisów ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych odnoszących się do zakresu działalności izb obrachunkowych (art. 11, 13 i 18 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

W celu zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych proponuje się złagodzenie ograniczeń wynikających dla jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Rozwiązanie przewidziane w nowym brzmieniu ust. 3 w art. 243 zmierza do wyłączenia odsetek od zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów UE z limitu spłaty zobowiązań.

www.inforlex.pl

Ponadto, w dodawanym ust. 3a, przewiduje się dodatkowe wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań kredytów, pożyczek i papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem. Zaproponowano, aby wyłączeniu podlegały zobowiązania: (1) zaciągnięte w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków UE, (2) w wysokości odpowiadającej wydatkom ogółem na wkład krajowy, poniesionym po dniu 1 stycznia 2013 r.

Ponadto, ze względu na szczególny sposób finansowania ze środków UE przedsięwzięć generujących dochód, przepis przewiduje odmienne podejście do takich programów, projektów i zadań. W przypadku występowania dochodu sposób obliczenia poziomu finansowania, ustala się poprzez odniesienie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, do wartości wydatków całkowitych po pomniejszeniu o zdyskontowany dochód. Równocześnie proponuje się, aby w takim przypadku z relacji określonej w ust. 1 wyłączana była część zobowiązania zaciągnięta na wkład krajowy w wysokości, jaki wynikałby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez odliczenia zdyskontowanego dochodu.

Wprowadzenie tej regulacji ułatwi samorządom realizację projektów generujących dochód.

Wydatki na wkład krajowy, finansowane zobowiązaniami podlegającymi wyłączeniu, muszą wynikać z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 ustawy o finansach publicznych, zawartej po dniu 1 stycznia 2013 r.

W porównaniu do obowiązującego stanu prawnego (art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) wydłuża się okres stosowania wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań. Zobowiązania określone w dodawanym ust. 3a będą wyłączane nie tylko w terminie do 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji z tych środków, lecz w całym okresie spłaty zobowiązań. Tym samym proponowane rozwiązanie poprawi zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykorzystania środków unijnych. Rozwiązanie to nabiera szczególnego znaczenia w świetle zbliżającej się nowej perspektywy finansowej UE. Projektowane rozwiązanie odnosi się do zadań, projektów i programów finansowanych w przeważającej mierze ze środków UE,

www.inforlex.pl

co będzie ułatwieniem dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących projekty wymagające znacznych nakładów ze środków własnych.

Przegląd ww. rozwiązań dot. JST wprowadzonych projektowaną ustawą nastąpi po upływie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Zmiany związane z Funduszem Kolejowym

Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie do ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym rozwiązań umożliwiających:

1) zachowanie spójności funkcjonalnej systemu finansów publicznych w kontekście zastosowania nowego art. 112a w ramach projektowanej nowelizacji ustawy o finansach publicznych – zmianę terminów procedowania, zgodnie z nowym art. 9a ust. 3, 4, 6 oraz art. 11a. Celem modyfikacji jest skorelowanie prac nad projektem planu finansowego Funduszu z pracami resortu finansów nad budżetem państwa na rok następny, a także realizacja art. 112a ustawy o finansach publicznych;
2) modyfikację przepisów dotyczących Funduszu Kolejowego poprzez zastąpienie Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego przyjmowanego uchwałą Rady Ministrów mechanizmem planu finansowego Funduszu Kolejowego. Plan finansowy Funduszu będzie sporządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego i uzgadniany przez ministra właściwego do spraw transportu, a także ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie finansowym.

Zgodnie z art. 9 obowiązującej ustawy o Funduszu Kolejowym, Rada Ministrów zatwierdza Program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu.

Z kolei art. 38c ustawy o transporcie kolejowym przesądza, że inwestycje obejmujące linie kolejowe są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Jest on także zatwierdzany przez Radę Ministrów, przy czym w terminie do końca maja każdego roku minister właściwy do spraw transportu składa Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania programu wieloletniego.

W celu uniknięcia równoległego procedowania i zatwierdzania dokumentów przez Radę Ministrów (konieczność częściowego powielania procedur),

www.inforlex.pl

a zarazem zapewnienia większej elastyczności alokowania i wykorzystania środków Funduszu, zaproponowano nowy art. 9a ustawy o Funduszu Kolejowym. Proponowana zmiana nakłada na Bank Gospodarstwa Krajowego obowiązek wyodrębnienia planu finansowego Funduszu Kolejowego w całościowym planie finansowym Banku. Projekt planu finansowego Funduszu Kolejowego jest uzgadniany z trzema ministrami (finansów, transportu i rozwoju regionalnego), a informacja o realizacji przyjętego planu jest im składana co kwartał. Ponadto, proponowany nowy art. 9a ust. 6 pkt 2 przewiduje, że sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Kolejowego za poprzedni rok składane będzie ministrowi właściwemu do spraw transportu i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Należy podnieść, iż podobne rozwiązania przyjęto w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Proponowane rozwiązania prowadzą do zastąpienia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w danym roku przyjmowanego uchwałą Rady Ministrów planem finansowym Funduszu Kolejowego. Przyjęcie proponowanego rozwiązania z jednej strony zapewni jednolitość przepisów dotyczących finansowania infrastruktury transportowej, z drugiej strony umożliwi szybkie procedowanie oraz uruchamianie środków Funduszu Kolejowego, jako instrumentu wykonawczego zadań objętych programem wieloletnim lub też enumeratywnie wskazanych w ustawie o Funduszu Kolejowym.

Większość proponowanych zmian w tekście ustawy o Funduszu Kolejowym wynika z zastąpienia Programu rzeczowo-finansowego przez nowy, bardziej elastyczny instrument, to jest plan finansowy Funduszu. Plan finansowy będzie wdrożony dopiero z dniem wygaśnięcia aktualnie obowiązujących mechanizmów finansowania.

W projekcie ustawy założono rezygnację z przepisów (art. 7 ust. 6 i 7) umożliwiających finansowanie pomostowe ze środków własnych BGK wydatków Funduszu na wykup od PKP S.A. akcji w kapitale zakładowym, PKP PLK S.A. Powyższe jest spowodowane stanem zaawansowania prac nad dokumentami dotyczącymi rozdysponowania środków Funduszu w 2014 r. – nie wydaje się, aby usuwane przepisy były dalej potrzebne.

www.inforlex.pl

Dodatkowo w projekcie proponuje się rezygnację z obowiązku sporządzania dla Funduszu rachunku zysków i strat (dotychczasowy art. 13 pkt 2). Dokument taki, z uwagi na przepływowy charakter Funduszu, który ma ograniczony katalog źródeł finansowania i wydatków, nie jest przydatny do realizacji zadań związanych z Funduszem Kolejowym.

W proponowanych przepisach przejściowych wzięto pod uwagę aktualnie trwające (pomiędzy Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, PKP PLK S.A. oraz BGK) uzgodnienia dotyczące rozdysponowania środków Funduszu w latach 2014–2019. Uzgadniana uchwała Rady Ministrów ma wskazać finansowanie w tych latach zobowiązań PKP PLK S.A. – podmiotu realizującego rządowy program wieloletni dotyczący rozwoju infrastruktury kolejowej. Ponieważ wiele zobowiązań PKP PLK S.A. objętych jest gwarancjami Skarbu Państwa konieczne jest zachowanie stabilnej podstawy finansowania działalności Spółki.

III. Termin wejścia w życie ustawy

Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wejście w życie przepisów z dniem następującym po dniu ogłoszenia wynika z konieczności wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań w zakresie JST przed terminem sporządzenia projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Zarządy jednostek samorządu terytorialnego sporządzają bowiem projekty uchwał budżetowych w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zatem przed ich sporządzeniem powinny posiadać wiedzę o zasadach gospodarki finansowej obowiązujących w roku budżetowym, na który przygotowywane są projekty uchwał budżetowych.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania, w szczególności zmiana art. 243 ustawy o finansach publicznych, łagodzą dotychczas obowiązujące ograniczenia wynikające dla jednostek samorządu terytorialnego ze zmienianej ustawy. W związku z tym za wejście w życie wskazanych przepisów, w terminie krótszym niż czternaście dni, przemawia ważny interes jednostek samorządu terytorialnego i nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego.

www.inforlex.pl

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

www.inforlex.pl

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowana regulacja będzie wywierała wpływ na jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, z wyłączeniem budżetu środków europejskich, w pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 – Fundusz Pracy oraz fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Projekt regulacji nakłada dodatkowe obowiązki informacyjne na Prezesa GUS i ZUS. W związku z powyższym projekt ustawy skonsultowano z Głównym Urzędem Statystycznym, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi (RIO). Zgłoszone uwagi zostały wyjaśnione, a uzasadnione uwagi RIO uwzględniono.

II. Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych został skierowany do konsultacji społecznych, w tym do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

W dniu 16 sierpnia 2013 r. ww. projekt ustawy został skierowany do konsultacji społecznych. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem przekazano do wszystkich organizacji reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Uwagi zgłosili NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Pracodawcy RP. Ministerstwo Finansów ustosunkowało się do zgłoszonych uwag, wyjaśniając podniesione wątpliwości.

Na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2013 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw bez zgłaszania zastrzeżeń w ramach projektowanej stabilizującej reguły wydatkowej.

Na posiedzeniu tym uzgodniono równocześnie dołączenie do ww. projektu ustawy zmian dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, które zostały przekazane do uzgodnień w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w dniu 6 września 2013 r. Pozytywną opinię do ustawy przedstawił Związek

www.inforlex.pl

Województw Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Zarząd Związku Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów zgłosiły uwagi, które wyjaśniono.

Projekt został także udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad ww. projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

III. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie jest podstawowym ograniczeniem, do którego musi się stosować rząd, realizując cele społeczno-gospodarcze państwa, do których należy m.in. zapewnienie odpowiednich warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i zatrudnienia. Podstawowym aspektem stabilności jest konieczność zapewnienia odpowiedniego podziału obciążeń między obecne a przyszłe pokolenia. Niestosowanie się do tego ograniczenia może spowodować w określonym momencie w przyszłości konieczność znaczącego i trwałego podniesienia podatków. Już wcześniej jednak brak dyscypliny fiskalnej może prowadzić do negatywnej i gwałtownej reakcji rynków finansowych i w efekcie do negatywnych konsekwencji makroekonomicznych, w postaci spadku zagregowanego popytu i pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Stabilność finansów publicznych wyznacza zatem określone ramy, w których powinny być realizowane inne funkcje polityki fiskalnej, tj. alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna.

Obowiązujący dotychczas system reguł okazał się niewystarczający do zapewnienia dyscypliny fiskalnej. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter trwały, co doprowadziło do akumulacji zadłużenia i w konsekwencji do przekroczenia w 2010 r. przez państwowy dług publiczny pierwszego progu ostrożnościowego zapisanego w ustawie o finansach publicznych (50% PKB).

Wejście w życie projektowanych przepisów prowadzić będzie do istotnej zmiany w zakresie prowadzonej polityki fiskalnej. Ich skutkiem będzie nałożenie limitu na poziom wydatków części sektora instytucji rządowych i samorządowych

www.inforlex.pl

uwzględniającego osiągnięcie w średnim okresie poziomu wyniku strukturalnego wyznaczonego przez MTO (średniookresowy cel budżetowy). Pozwoli to na redukcję w długim okresie poziomu państwowego długu publicznego znacznie poniżej progu konstytucyjnego (60% PKB) i utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej kryterium fiskalnego wartości referencyjnej wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. poniżej 3% PKB. Powyższe oznacza, że wprowadzenie reguły wydatkowej zapewni utrzymanie stabilności fiskalnej, co z kolei sprzyjać będzie stabilności makroekonomicznej.

Wprowadzenie reguły wydatkowej pozwoli dodatkowo na zwiększenie przewidywalności procesu budżetowego. Reguła taka będzie bowiem w jasny i stabilny w czasie sposób prowadzić do wyznaczenia limitu wydatkowego objętego nią sektora na każdy rok. Przejrzystość i ograniczenie dyskrecjonalności w ustalaniu łącznego limitu wydatkowego dla części jednostek sektora GG oraz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw pozwoli utrwalić dobre praktyki w zakresie prowadzonej polityki budżetowej polegające m.in. na ograniczeniu nadmiernego wzrostu wydatków i w konsekwencji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w czasach dobrej koniunktury gospodarczej w celu zwiększenia elastyczności polityki fiskalnej w okresach spowolnienia wzrostu gospodarczego.

Proponowana reguła fiskalna umożliwi również dokończenie procesu konsolidacji finansów publicznych, który rozpoczęto w 2010 r., by następnie doprowadzić do ich ustabilizowania.

Wpływ proponowanej reguły na poziom deficytu i długu analizowano przy wykorzystaniu eksperymentów symulacyjnych Monte Carlo. Podstawę symulacji stanowiły prognozy Komisji Europejskiej na lata 2013–2014, od 2015 do 2040 – prognozowana ścieżka potencjalnego realnego tempa wzrostu PKB przyjęta została z wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Na lata 2041–2050 założono utrzymanie potencjalnego realnego tempa wzrostu PKB w wysokości z roku 2040. Następnie, na ścieżkę potencjalnego PKB, „nałożono" modelowane stochastycznymi procesami autoregresyjnymi (wyestymowanymi na historycznych danych dla Polski) lukę

www.inforlex.pl

produktową oraz inflację. Jednocześnie symulowano, również stochastycznie, udział dochodów w PKB oraz błędy prognoz PKB i inflacji.

Z uzyskanych symulacji wynika, że, przy zastosowaniu reguły, średni wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014–2050 kształtuje się (automatycznie) na poziomie bliskim celowi operacyjnemu (-1% PKB), a ustabilizowanie wydatków na poziomie celu operacyjnego gwarantuje stabilizację relacji PDP do PKB na bezpiecznym poziomie (poniżej 40% PKB).

Wdrożenie przedmiotowej reguły stanowić będzie również wypełnienie wymogów unijnych w zakresie numerycznych reguł fiskalnych dyrektywy Rady nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Projektowane zmiany dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności przepisy art. 240a ustawy o finansach publicznych, normują w pierwszej kolejności kwestie programu postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji niespełnienia przez jednostkę relacji wynikających z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych oraz w następnej kolejności kwestie zastępczego ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) przez regionalną izbę obrachunkową. Na potrzebę uregulowania powyższych kwestii, ze względu na lukę prawną, wskazywała m.in. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zmiany art. 243 ustawy o finansach publicznych zmieniają dotychczas obowiązujące ograniczenia dla JST. Prowadzą one do zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie przewidziane w nowym brzmieniu ust. 3 w art. 243 zmierza do wyłączenia odsetek od zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów z udziałem środków UE z limitu spłaty zobowiązań.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że proponowane zmiany w art. 243 nie mają wpływu na kwotę wydatków sektora finansów publicznych, określanej zgodnie ze wzorem zdefiniowanym w art. 112a ust. 1. W związku z tym zmiany te nie mają wpływu na poziom wydatków całego sektora finansów publicznych. Proponowane zmiany będą miały wpływ na strukturę wydatków, będą promowały wydatki związane z realizacją projektów UE i wymuszały odpowiednią konsolidację w innych obszarach i podsektorach sektora finansów publicznych, które nie realizują projektów UE.

www.inforlex.pl

IV. Wpływ na rynek pracy

Praca jest jednym z podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, w związku z czym kształtowanie się sytuacji na rynku pracy jest bezpośrednio powiązane z rozwojem koniunktury gospodarczej. Oczekuje się, że proponowane zmiany w zakresie regulacji dotyczących funkcjonowania polityki fiskalnej w Polsce przyczynią się do wzrostu wykorzystania środków UE, zwiększenia potencjalnego tempa wzrostu PKB i przyspieszenia konwergencji realnej gospodarki polskiej do poziomów wyznaczonych przez wysokorozwinięte gospodarki światowe. W związku z tym należy założyć, że wraz z poprawą koniunktury, proporcjonalnie poprawi się również sytuacja na rynku pracy, co przejawiać się będzie w przyspieszeniu tempa wzrostu zatrudnienia i poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

V. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Jednym z podstawowych zadań wprowadzanej stabilizującej reguły wydatkowej jest doprowadzanie w średnim okresie do stabilizacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego w celu zapewnienia średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych. Zdrowe finanse publiczne sprzyjają poprawie wyników gospodarki w średnim i długim okresie. Polityka fiskalna polegająca na utrzymywaniu dyscypliny budżetowej w średnim okresie, poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe, ograniczenie premii za ryzyko, redukcję kosztu kapitału i kosztów obsługi długu publicznego, przyczynia się do wzrostu akumulacji kapitału i w efekcie prowadzi do podwyższenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Dodatkowym wsparciem dla wzrostu gospodarczego będzie również wzrost transparentności prowadzonej polityki fiskalnej. Przyczyni się to do wzrostu wiarygodności sektora finansów publicznych w Polsce i w efekcie podniesie zaufanie do całej gospodarki. W konsekwencji poprawi się konkurencyjność gospodarki i podniesienie jakości funkcjonowania przedsiębiorstw.

Podstawową cechą proponowanej stabilizującej reguły wydatkowej jest jej antycykliczny charakter. Ustalenie limitu wydatków w oparciu o zmiany wskaźnika średniorocznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych oraz

www.inforlex.pl

ustabilizowanie strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie MTO pozwolą na nieskrępowane działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury i wygospodarowanie nadwyżek finansowych w dobrych czasach w celu wparcia gospodarki w okresie słabej koniunktury.

Główną zaletą automatycznych stabilizatorów w porównaniu z dyskrecjonalną polityką jest to, że elastyczność reakcji dochodów i wydatków jest wbudowana w system fiskalny i nie ma potrzeby podejmowania dodatkowych aktywnych operacji, które mogłyby działać z opóźnieniem i w sposób trudny do precyzyjnego przewidzenia, w wyniku czego mogłyby one nie tyle mało efektywnie ograniczać niestabilność, co – w skrajnym przypadku – samemu stać się źródłem zaburzeń. Z tego samego powodu automatyczne stabilizatory są bardziej przewidywalne, pozwalając podmiotom w lepszy sposób formułować oczekiwania. Zmiany wielkości automatycznych stabilizatorów są proporcjonalne – im większe fluktuacje makroekonomiczne, tym większy ich wpływ na sektor finansów publicznych. Ważne jest również to, że działają one w różnych fazach cyklu. Ten instrument polityki fiskalnej zmniejsza tym samym potrzebę częstych zmian stawek podatkowych, co przyczynia się do zwiększenia przewidywalności systemu podatkowego i stabilności otoczenia gospodarczego. Ostatni kryzys w gospodarce światowej pokazał jednak, że w wyjątkowych przypadkach (np. głębokiej recesji) władze gospodarcze mogą użyć polityki dyskrecjonalnej dla łagodzenia skutków recesji.

Zarówno w przypadku działań dyskrecjonalnych, jak i dla efektywnego funkcjonowania automatycznych stabilizatorów koniunktury powinna jednak istnieć odpowiednia przestrzeń wygospodarowana w dobrych czasach, dzięki czemu pogorszenie nominalnego wyniku sektora w okresie dekoniunktury nie zagroziłoby stabilności finansów publicznych. Taką przestrzeń zapewni proponowana stabilizująca reguła wydatkowa.

Wspominany wyżej antycykliczny charakter proponowanych zmian regulacyjnych pozwoli na stabilizację wahań koniunktury w gospodarce i zwiększy stabilność wzrostu gospodarczego. Skutkiem tego będzie ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i wzrost atrakcyjności kraju z punktu widzenia długookresowo lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Znajdzie to

www.inforlex.pl

bezpośrednie przełożenie na poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki i szybsze tempo konwergencji realnej do poziomów wyznaczonych przez wysokorozwinięte gospodarki światowe, jak np. Niemcy czy Stany Zjednoczone Ameryki.

Zwiększenie możliwości absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez zmianę art. 243 będzie miało również pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców i przedsiębiorczość. Związane to będzie z większymi nakładami na inwestycje, co przyczyni się do rozwoju polskich przedsiębiorców.

VI. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

W związku z oczekiwanym przyspieszeniem tempa konwergencji realnej gospodarki polskiej jako całości, oczekuje się również proporcjonalnej poprawy sytuacji i rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów.

VII. Źródła finansowania

Wejście w życie projektowanej regulacji nie pociągnie za sobą wydatków budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

09/78rch

www.inforlex.pl

TABELA ZBIEŻNOŚCI

TYTUŁ PROJEKTU	Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw
TYTUŁ WDRAŻANEGO AKTU PRAWNEGO/WDRAŻANYCH AKTÓW PRAWNYCH	Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (D. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41)

PRZEPISY UNII EUROPEJSKIEJ

Lp.	Jedn. red.	Treść przepisu UE	Konieczność wdrożenia T/N	Jedn. red.	Treść przepisu/ów projektu	Uzasadnienie uwzględnienia w projekcie przepisów poza minimalne wymogi prawa UE
1.	Rozdział I Art. 1	Niniejsza dyrektywa ustanawia szczegółowe zasady dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich. Zasady te są niezbędne w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków państw członkowskich wynikających z TFUE w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu	N	-	Zasady w zakresie finansów publicznych oraz zasady rachunkowości, tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów oraz zasady wykonywania działalności w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych uregulowane zostały odpowiednio w przepisach ustawowych, tj. m.in. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938), w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), a także w aktach wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych.	
2.	Rozdział I	Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje terminów	N	-	Pojęcia wskazane w przepisach dyrektywy mają już swoje unormowania prawne w polskich przepisach krajowych, w tym przede wszystkim w	

	Art. 2	„publiczny”, „deficyt” i „inwestycja” określone w art. 2 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do TUE i TFUE. Zastosowanie ma definicja podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych określona w pkt 2.70 załącznika A do rozporządzenia (WE) nr 2223/96. Dodatkowo zastosowanie mają następujące definicje: „ramy budżetowe” oznaczają zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności: a) systemy rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej; b) reguły i procedury regulujące przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego; c) numeryczne reguły fiskalne, specyficzne dla poszczególnych krajów, które przyczyniają się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TFUE; reguły te są wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, np. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe lub dług, lub ich główne składniki; d) procedury budżetowe obejmujące zasady proceduralne stanowiące podstawę procesu			regulacjach odnoszących się do sektora finansów publicznych. Termin „publiczny” należy interpretować w kontekście regulacji odnoszących się m.in. do zagadnień związanych z finansami publicznymi (art. 3), środkami publicznymi (art. 5) i określeniem sektora finansów publicznych (art. 9) zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, natomiast terminologia dotycząca deficytu zawarta została w art. 7. Jednocześnie ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości definiuje w art. 3 ust. 1 pkt 17 pojęcie inwestycji. Definicja podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w przepisach krajowych przekłada się na treść art. 9 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten umożliwia wyodrębnienie i zaliczenie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych do wskazanych podsektorów pomimo, że nie zawiera legalnej definicji podsektorów. W zakresie definicji „ramy budżetowe” w polskim prawodawstwie znajdują odzwierciedlenie uregulowania określające procedury i reguły stanowiące podstawę prowadzenia polityki budżetowej. Zawarte one zostały w ustawie o finansach publicznych, która określa m.in. - szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych (art. 40 i 41), - regulacje dotyczące średniookresowych ram budżetowych, tj. WPFP (art. 103-108), Strategii Zarządzania Długiem Skarbu Państwa (art. 75) oraz wieloletnich prognoz jednostek samorządu terytorialnego (art. 226-232), - regulacje dotyczące planowania budżetowego, które odbywa się w oparciu o aktualne prognozy makroekonomiczne zawarte w WPFP a także o kierunki działań zawarte w Aktualizacji Programu Konwergencji (zgodnie z proponowanymi zmianami w celu zachowania spójności prezentacji danych Aktualizacja Programu Konwergencji stanowić ma część WPFP), - numeryczne reguły fiskalne tj. procedury ostrożnościowe i sanacyjne (art. 86-87), określanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 243); uzupełnieniem ww. reguł będą przepisy w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej	

		budżetowego na wszystkich etapach; e) średniookresowe ramy budżetowe stanowiące określony zbiór krajowych procedur budżetowych wydłużających perspektywę kształtowania polityki budżetowej poza roczny cykl budżetowy, w tym ustalanie priorytetów politycznych i średniookresowych celów budżetowych; f) uzgodnienia dotyczące niezależnego monitorowania i analizy mających na celu zwiększenie przejrzystości elementów procesu budżetowego; g) mechanizmy i zasady regulujące relacje budżetowe między organami publicznymi we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych.			(projektowany art. 112a ustawy).	
3.	Rozdział II Art. 3	1. Jeśli chodzi o krajowe systemy rachunkowości publicznej, państwa członkowskie dysponują systemami rachunkowości publicznej obejmującymi w sposób kompleksowy i spójny wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych i zawierającymi informacje niezbędne do generowania danych w ujęciu memoriałowym z myślą o przygotowywaniu danych opartych na standardach ESA 95. Te systemy rachunkowości publicznej podlegają kontroli wewnętrznej i niezależnym audytom. 2. Państwa członkowskie zapewniają terminowe i regularne udostępnianie	N	-	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości zawiera katalog jednostek zobowiązanych do stosowania przepisów tej ustawy. Zalicza się do nich w szczególności jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 1 pkt 1), a także gminy, powiaty, województwa i ich związki oraz państwowe i samorządowe jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe (art. 2 ust. 1 pkt 4). Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są – na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Oznacza to, że obowiązujący w Polsce system rachunkowości obejmuje w sposób kompleksowy i spójny wszystkie jednostki podsektora i sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednocześnie wszystkie jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sporządzaniu sprawozdań finansowych, do uwzględnienia nadrzędnych zasad rachunkowości, w tym zasady	

		publiczne danych budżetowych dotyczących wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 2223/96. Państwa członkowskie publikują w szczególności: a) dane budżetowe w ujęciu kasowym (lub równoważne dane liczbowe pochodzące z rachunkowości publicznej, jeżeli dane w ujęciu kasowym nie są dostępne) w następujących odstępach czasowych: — co miesiąc w przypadku podsektorów instytucji rządowych na szczeblu centralnym, instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, przed końcem kolejnego miesiąca, oraz — co kwartał w przypadku podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, przed końcem kolejnego kwartału; b) szczegółową tabelę korelacji przedstawiającą metodę przejścia między danymi w ujęciu kasowym (lub równoważnymi danymi liczbowymi pochodzącymi z rachunkowości publicznej, jeżeli dane w ujęciu kasowym nie są dostępne) a danymi opartymi na standardach ESA 95.			memoriału (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości). Jednocześnie, prace implementacyjne w zakresie systemów rachunkowości zostały uzależnione od zaleceń zawartych w raporcie oceniającym przydatność Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) dla państw członkowskich. Obecnie wskazano, iż przed podjęciem decyzji w sprawie konkretnego projektu opracowania Europejskich Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego i wdrożenia go w państwach członkowskich konieczne są dalsze działania przygotowawcze. Kontynuowane więc będzie opracowywanie strategii, która uwzględniać będzie kwestie wynikające z oceny skutków oraz obejmować będzie szczegółowy plan kolejnych etapów działania. Ponadto, obowiązujące przepisy art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczące kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych obejmują całość działalności jednostek, w tym system rachunkowości publicznej w tych jednostkach. Przepisy ustawy dotyczące kontroli zarządczej w sposób ogólny wskazują w art. 68 ust 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy na niektóre cele kontroli zarządczej, jakimi są zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi i zapewnienie wiarygodności sprawozdań. Tym samym kontrola, o której mowa w dyrektywie, wpisuje się w zakres działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań, a więc w zakres kontroli zarządczej zdefiniowanej w art. 68 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Przepisy z zakresu finansów publicznych regulują kwestie publikowania danych budżetowych w art. 36 ust. 2 i art. 37, w zakresie sprawozdawczości – w art. 41. Dodatkowo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1159) wprowadzono nowe badanie 1.65.31 Dane fiskalne na potrzeby nadzoru budżetowego UE, w ramach którego publikowane będą m.in.: - informacje o dochodach ogółem, wydatkach ogółem, przychodach ogółem, kosztach ogółem oraz wyniku poszczególnych jednostek/grup jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i	

					samorządowych. Dane miesięczne dotyczyć będą podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, a kwartalne – podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Dane będą publikowane przez Ministerstwo Finansów. W Polsce podsektor instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym nie występuje; - tablica korelacji przedstawiającą metodę przejścia między danymi w ujęciu kasowym a statystykami deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowywanych zgodnie z metodologią ESA publikowana będzie natomiast przez Główny Urząd Statystyczny.	
4.	Rozdział III Art. 4	1. Państwa członkowskie gwarantują, że podstawą planowania budżetowego są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje. Podstawą planowania budżetowego jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makroekonomiczno budżetowy lub ostrożniejszy scenariusz. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe są porównywane z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji i, w stosownych przypadkach, z prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje. Znaczące rozbieżności między wybranym scenariuszem makroekonomiczno-budżetowym a prognozami Komisji są określane i uzasadniane, w szczególności jeżeli poziom lub wzrost wartości zmiennych w założeniach zewnętrznych znacząco odbiega od wartości przedstawionych w prognozach Komisji. 2. Komisja podaje do wiadomości publicznej metodologię, założenia i	N/T		Planowanie budżetowe w Polsce odbywa się w oparciu o najbardziej aktualne prognozy makroekonomiczne. Prognozy te są opracowywane po konsultacjach z partnerami społecznymi i niezależnymi instytucjami, uzasadnienie przyjętej prognozy makroekonomicznej jest zaś publicznie dostępne. Rząd porównuje swoje prognozy z dostępnymi prognozami innych instytucji i przedstawia swoje dane innym organom instytucjonalnym (Rada Polityki Pieniężnej, Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych, Parlament, analitycy bankowi), celem uzyskania opinii. Niektóre z tych działań są regulowane aktami prawnymi. Prognozy budżetowe są oceniane przez Radę Polityki Pieniężnej (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim – Prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej, przedstawia opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów). Natomiast na podstawie art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.) do dnia 10 maja każdego roku Rząd przedstawia Komisji wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych. Na początku procesu budżetowego, Ministerstwo Finansów, które jest odpowiedzialne za przygotowanie prognoz makroekonomicznych organizuje spotkania z analitykami bankowymi, aby wyrazić pogląd na temat krótko- i średnioterminowych perspektyw polskiej gospodarki. Dodatkowo, prognozy makroekonomiczne dla polskiej gospodarki wykorzystywane do planowania budżetowego są oparte na założeniach zewnętrznych dostarczonych przez Komisję	

		stosowne parametry, które stanowią podstawę sporządzanych przez nią prognoz makroekonomicznych i budżetowych. 3. Aby wspierać państwa członkowskie w procesie przygotowywania ich prognoz budżetowych, Komisja przedstawia prognozy unijnych wydatków na podstawie poziomu wydatków zaplanowanego w wieloletnich ramach finansowych. 4. W ramach analizy wrażliwości w prognozach makroekonomicznych i budżetowych analizuje się ścieżki głównych zmiennych budżetowych przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i stóp procentowych. Zakres alternatywnych założeń wykorzystywanych do sporządzania prognoz makroekonomicznych i budżetowych zależy od wykonania prognoz w przeszłości i w miarę możliwości uwzględnia istotne scenariusze ryzyka. 5. Państwa członkowskie określają instytucję odpowiedzialną za sporządzanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz podają do wiadomości publicznej oficjalne prognozy makroekonomiczne i budżetowe przygotowane na potrzeby planowania budżetowego, w tym metodologię, założenia i istotne parametry stanowiące podstawę tych prognoz. Co najmniej raz w roku państwa członkowskie i Komisja podejmują techniczny dialog dotyczący założeń leżących u podstaw przygotowania		Art. 103-108 i Art. 182 Art. 138 ust. 1 i Art. 139 ust. 1	Europejską. W przypadku braku dostępności takich prognoz wykorzystywane są projekcje innych międzynarodowych instytucji, zwłaszcza MFW czy OECD. Dokumentem, w którym przedstawiana jest wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Jednakże w celu pełnego dostosowania przepisów krajowych z przepisami unijnymi niezbędne jest, w kontekście wprowadzenia w ustawie o finansach publicznych stabilizującej reguły wydatkowej, doprowadzenie także do zgodności regulacji odnoszących się do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Wprowadzenie nowych norm prawnych będzie prowadzić do kompleksowego uregulowania kwestii opracowywania prognoz makroekonomicznych oraz średniookresowych ram budżetowych. Częścią WPFP będzie aktualizacja Programu Konwergencji, który zawiera m.in. analizę wrażliwości (szczegółowe kwestie dotyczące zmiany w zakresie WPFP zostały przedstawione przy omawianiu rozdziału V Dyrektywy). Założenia do projektu budżetu państwa na rok następny (art. 138 ust. 1) oraz projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem (art. 139 ust. 1) przedstawia Minister Finansów. Dokumenty te, zawierające prognozy, zatwierdzane są następnie przez Radę Ministrów. Prognozy budżetowe, przed ostatecznym przyjęciem przez Rząd w uzasadnieniu do ustawy budżetowej, są konsultowane z partnerami społecznymi w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która reprezentuje przedstawicieli pracowników, pracodawców i rządu. Na etapie prac na budżetem poszczególne resorty administracji publicznej, jak również instytucje typu Rada Polityki Pieniężnej, prezentują swoje stanowisko m. in. w sprawie proponowanych przez rząd założeń makroekonomicznych. Stanowiska te są przedmiotem wyjaśnień i uzgodnień w ramach posiedzenia KRM i RM. Opis narzędzi wykorzystywanych przy przygotowywaniu prognoz jest publicznie dostępny na stronie Ministerstwa Finansów (np. opis modelu eMPF), a sama metodologia jest również na bieżąco oceniana w ramach corocznych kontroli NIK. Przyjęte założenia makroekonomiczne	

		prognoz makroekonomicznych i budżetowych. 6. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe przygotowane na potrzeby planowania budżetowego podlegają regularnej, bezstronnej i kompleksowej ocenie opartej na obiektywnych kryteriach, w tym ocenie ex post. Wyniki tej oceny podaje się do wiadomości publicznej i odpowiednio uwzględnia w przyszłych prognozach makroekonomicznych i budżetowych. Jeżeli ocena wykaże znaczące odchylenia negatywnie wpływające na prognozy makroekonomiczne w okresie co najmniej czterech kolejnych lat, dane państwo członkowskie podejmuje niezbędne działania i podaje je do wiadomości publicznej. 7. Komisja (Eurostat) co trzy miesiące publikuje kwartalne poziomy długu i deficytu w państwach członkowskich.			są również konsultowane z przedstawicielami rynku podczas corocznych spotkań w Ministerstwie Finansów. Ocenę tych założeń uwzględniają również wydawane rekomendacje agencji ratingowych oraz opinia Komisji Europejskiej. Jednocześnie należy zauważyć, że prognozy makroekonomiczne wykorzystywane do planowania budżetowego oceniane są ex post przez Najwyższą Izbę Kontroli. W protokole kontroli NIK zawarty jest zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocena kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 53 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82)). Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w przypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli). Zgodnie z art. 182 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Rada Ministrów musi przedstawić Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za rok poprzedni. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia swoją opinię do Sejmu na temat realizacji ustawy budżetowej z roku poprzedniego i udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.	
5.	Rozdział IV Art. 5	Każde państwo członkowskie dysponuje, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość, wynikających z TFUE zobowiązań państw członkowskich	T	Art. 112a	„Art. 112a. 1. Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, jest obliczana według wzoru: $WYD_n = WYD^{*}_{n-1} \cdot E_n(CPI_n) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n(\Delta DD_n)$	

		w obszarze polityki budżetowej. Reguły takie wspierają w szczególności: a) stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z TFUE; b) przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie.			2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, i w kwocie, o którą pomniejsza się tę kwotę zgodnie z ust. 3, nie uwzględnia się wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, nie uwzględnia się również przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji. 3. Kwota wydatków, o której mowa w ust. 1, pomniejszona o kwotę: 1) prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej wydatków jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniających założenia makroekonomiczne, o których mowa w art. 142 pkt 2 lit. a i b, oraz wieloletnie prognozy finansowe tych jednostek, a także wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek, o których mowa w ust. 1, 2) planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, 3) planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia określonych w planie finansowym Funduszu, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek, o których mowa w ust. 1 - stanowi nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 i państwowych jednostek budżetowych z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, w pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.4. Wielkość korekty kwoty wydatków, o której mowa w ust. 1, wynosi: 1) minus dwa punkty procentowe - jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, ogłoszonego zgodnie z art. 38b pkt 1, zwanego dalej "wynikiem nominalnym", powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, mniejsza od -3%, lub gdy wartość relacji, o	
	Art. 7	Uchwalana co roku przez poszczególne państwa członkowskie ustawa budżetowa uwzględnia specyficzne dla nich i obowiązujące w nich numeryczne reguły fiskalne.				

					której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 55% albo 2) minus półtora punktu procentowego - jeżeli: a) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 50%, a nie większa od 55% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n, o którym mowa w ust. 1, dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, lub b) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 mniejsza od lub równa 50% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 mniejsza od -6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo 3) plus półtora punktu procentowego - jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, większa od lub równa -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 mniejsza od lub równa 50% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 większa od 6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest większa o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo 4) zero punktu procentowego – w pozostałych przypadkach. 5. Minister Finansów oblicza sumę corocznych różnic między	

					wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego określonego w Programie Konwergencji opracowanym zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w art. 104 ust. 1 pkt 1, aktualizując sumę różnic z uwzględnieniem rewizji danych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Coroczna różnica jest zaokrąglana z dokładnością do setnych części procentu.”	
6.	Rozdział IV Art.6	1. Bez uszczerbku dla postanowień TFUE dotyczących unijnych ram nadzoru budżetowego, specyficzne dla poszczególnych krajów numeryczne reguły fiskalne zawierają następujące elementy: a) określenie celu i zakres reguł; b) skuteczne i terminowe monitorowanie przestrzegania reguł w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich; c) konsekwencje nieprzestrzegania tych reguł. 2. Jeżeli numeryczne reguły fiskalne zawierają klauzule wyjścia, klauzule takie określają ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności – zgodnych z wynikającymi z TFUE obowiązkami państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej – oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie danej reguły.	T	Art. 112a	„Art. 112a. 1. Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw […]” „Art. 112d. 1. Przepisów art. 112a nie stosuje się w przypadku wprowadzenia: 1) stanu wojennego; 2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, Minister Finansów oblicza kwotę wydatków i wielkość wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o których mowa w art. 112a ust. 1, oraz sumę, o której mowa w art. 112a ust. 5."; Wymogi monitorowania przestrzegania reguł przez organy niezależne od władz budżetowych (art. 6 ust. 1 lit. b ww. dyrektywy) nie wymagają	

					zmian w polskim porządku prawnym. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli NIK bada „w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej", natomiast na podstawie art. 4 ww. ustawy NIK kontroluje wykonanie budżetu.	
7.	Rozdział IV Art.7	Uchwalana co roku przez poszczególne państwa członkowskie ustawa budżetowa uwzględnia specyficzne dla nich i obowiązujące w nich numeryczne reguły fiskalne.	T	Art. 142 pkt 6a i 6b Art. 182 ust.4 pkt 6 i 7	W art. 142 po pkt 6 dodaje się pkt 6a i 6b w brzmieniu: "6a) omówienie kwoty planowanych wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwoty planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3; 6b) informacje o sumie obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 5, wielkości wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto oraz o każdym dyskrecjonalnym działaniu przekraczającym 0,03% wartości produktu krajowego brutto, o których mowa w art. 112a ust. 1."; W art. 182: a) w ust. 4: - uchyla się pkt 5, - dodaje się pkt 6 i 7 w brzmieniu: "6) informację o realizacji kwoty wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3; 7) informację o sumie obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 5."	
8.	Rozdział V Art. 9	1. Państwa członkowskie ustanawiają wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające przyjęcie co najmniej trzyletniej perspektywy planowania budżetowego, tak aby zagwarantować, że podstawą krajowego planowania budżetowego jest wieloletnia perspektywa planowania budżetowego. 2. Średniookresowe ramy budżetowe obejmują procedury opracowywania: a) kompleksowych i przejrzystych	T	Art. 103-108 Art. 136 Art.	Średniookresowe ramy dla planowania budżetowego stwarza obecnie Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Strategia Zarządzania Długiem Publicznym oraz wieloletnie prognozy jednostek samorządu terytorialnego. Jednak celem pełnego wdrożenia przepisów wynikających z omawianej Dyrektywy konieczne było opracowanie zmian w zakresie WPFP. Dostosowanie to służyć ma zapewnieniu spójności w zakresie przepisów odnoszących się do WPFP oraz stabilizującej reguły wydatkowej, która zostanie wprowadzona projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Zatem zasadnym jest wprowadzenie zmian dotyczących WPFP w trakcie prac nad regulacjami w zakresie stabilizującej reguły	

		wieloletnich celów budżetowych w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wszelkich innych zbiorczych wskaźników budżetowych, takich jak wydatki, z jednoczesnym zapewnieniem ich zgodności z wszelkimi obowiązującymi numerycznymi regułami fiskalnymi zgodnie z rozdziałem IV; b) prognoz dotyczących każdej głównej pozycji wydatków i dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, z uwzględnieniem bardziej szczegółowych danych dla podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym i podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, na dany rok budżetowy i okres późniejszy, w oparciu o niezmienny kurs polityki; c) opisu przewidywanych działań średniookresowych przewidywanych polityk mających wpływ na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na główne pozycje dochodów i wydatków, pokazującego sposób dostosowania prowadzącego do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w porównaniu do prognoz zakładających niezmienny kurs polityki; d) oceny tego, w jaki sposób – w świetle ich długookresowego wpływu na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych – przewidywane działania mogą wpłynąć na długookresową stabilność finansów publicznych.		182	wydatkowej. W związku z powyższym zmienione zostaną art. 103 i 104 dot. WPFP. Art. 103. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata ."; 7) uchyla się art. 103a; 8) art. 104 otrzymuje brzmienie: „Art. 104. 1. Wieloletni Plan Finansowy Państwa składa się z: 1) Programu Konwergencji, opracowanego zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.); 2) załącznika, który określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa. 2. Program Konwergencji określa dodatkowo: 1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej, 2) planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), w tym na długookresową stabilność finansów publicznych, 3) planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112a ust. 1, 4)zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji, 5) wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania."; w art. 105 uchyla się ust. 2 i 3; w art. 106 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Rada Ministrów uchwala Wieloletni Plan Finansowy	

		3. Podstawą prognoz przyjmowanych w średniookresowych ramach budżetowych są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe zgodne z rozdziałem III.			Państwa, w terminie do dnia 30 kwietnia, i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" oraz w Biuletynie Informacji Publicznej."; uchyla się art. 107;	
9.	Rozdział V Art. 10	Uchwalana co roku ustawa budżetowa jest zgodna z postanowieniami średniookresowych ram budżetowych. W szczególności podstawą przygotowywania rocznego budżetu są prognozy dotyczące dochodów i wydatków oraz priorytety wynikające ze średniookresowych ram budżetowych określonych w art. 9 ust. 2. Każde odstępstwo od tych przepisów zostaje należycie wytłumaczone.			art. 108 otrzymuje brzmienie: "Art. 108. Ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają Ministrowi Finansów informację o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2."; Art. 136 pozostaje niezmieniony. W art. 182: a) w ust. 4: - uchyla się pkt 5, - dodaje się pkt 6 i 7 w brzmieniu: "6) informację o realizacji kwoty wydatków obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 1 oraz kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112a ust. 3; 7) informację o sumie obliczonej zgodnie z art. 112a ust. 5.", b) ust. 6 otrzymuje brzmienie: „6. Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, z wyodrębnieniem wydatków na programy wieloletnie, powinna zawierać: 1) omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2; 2) omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków oraz planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów sporządzane w układzie zadań budżetowych określonych w art. 2 pkt 3."; WPFP będzie określał planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA, w tym długookresową stabilność finansów publicznych, wstępną kwotę wydatków (określaną za pomocą mechanizmu	

					stabilizującej reguły wydatkowej), zmiany podejmowanych działań i celów w stosunku do poprzedniego WPFP w zakresie aktualizacji Programu Konwergencji oraz wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych. WPFP stanowić będzie nadal podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. W odniesieniu natomiast do planowania wieloletniego na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w krajowych przepisach prawnych funkcjonuje również odpowiednie narzędzie mające na celu planowanie wieloletnie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Narzędziem tym jest wieloletnia prognoza finansowa obejmująca okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat (art. 226 ustawy o finansach publicznych). Dodatkowo, art. 229 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.	
10.	Rozdział V Art. 11	Żaden przepis niniejszej dyrektywy nie uniemożliwia nowemu rządowi danego państwa członkowskiego dokonania aktualizacji średniookresowych ram budżetowych w celu odzwierciedlenia swoich nowych priorytetów politycznych. W takiej sytuacji nowy rząd wskazuje różnice w stosunku do poprzednich średniookresowych ram budżetowych			Kroczący charakter prognoz zawartych w WPFP, na które składać się będzie m.in. aktualizacja Programu Konwergencji (przeprowadzana corocznie), umożliwia rządowi dokonywanie aktualizacji średniookresowych ram budżetowych. W zakresie aktualizacji Programu Konwergencji wykazywane będą zmiany podejmowanych działań oraz celów w stosunku do poprzedniego WPFP sporządzanego w ww. zakresie. Ponadto, corocznie będzie przeprowadzane omówienie realizacji WPFP w zakresie budżetu zadaniowego, których wynik wskaże skalę odchyleń prognoz za rok poprzedni i będzie wpływać na prognozy w następnym roku.	
11.	Rozdział VI Art. 12	Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie środki podejmowane w celu przestrzegania przepisów rozdziałów II, III i IV były spójne we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i	N	-	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości zawiera katalog jednostek zobowiązanych do stosowania przepisów tej ustawy. Zalicza się do nich w szczególności jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 1 pkt 1), a także gminy, powiaty, województwa i ich związki oraz państwowe i samorządowe jednostki	

		samorządowych oraz by miały kompleksowe zastosowanie do wszystkich tych podsektorów. Oznacza to w szczególności wymóg spójności zasad i procedur rachunkowości, a także spójności wewnętrznej – stanowiących ich podstawę – systemów gromadzenia i przetwarzania danych.			budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe (art. 2 ust. 1 pkt 4). Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są – na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Oznacza to, że obowiązujący w Polsce system rachunkowości obejmuje w sposób kompleksowy i spójny wszystkie jednostki podsektora i sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednocześnie wszystkie jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sporządzaniu sprawozdań finansowych, do uwzględnienia nadrzędnych zasad rachunkowości, w tym zasady memoriału (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości). Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych, gromadzeniu i przetwarzaniu danych, stosować zasady określone w ustawie o rachunkowości, w tym w szczególności w rozdziale 2 „Prowadzenie ksiąg rachunkowych”.	
12.	Rozdział VI Art. 13	1. Państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie mechanizmy koordynacji między podsektorami sektora instytucji rządowych i samorządowych dla zapewnienia kompleksowego i spójnego uwzględnienia wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w planowaniu budżetowym, specyficznych dla kraju numerycznych reguł fiskalnych i w przygotowaniu prognoz budżetowych oraz ustalenia planowania wieloletniego, jak przewidziano w szczególności w wieloletnich ramach budżetowych. 2. W celu propagowania odpowiedzialności budżetowej wyraźnie określa się obowiązki budżetowe organów publicznych w różnych podsektorach sektora instytucji rządowych i	N	-	Wszystkie aspekty funkcjonowania mechanizmów koordynacji między różnymi szczeblami sektora instytucji rządowych i samorządowych są rozpatrywane w kontekście procesu przygotowania długookresowej oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju, a następnie uwzględniane w przygotowywanej aktualizacji WPFP, projekcie ustawy budżetowej, jak również projektach uchwał budżetowych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Do wzmocnienia koordynacji między sektorem instytucji rządowych i samorządowych przyczyni się nowowprowadzana stabilizująca reguła wydatkowa. Niewiążąca kwota wydatków zawiera bowiem prognozowane wydatki jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie, poziom prognozowanych wydatków JST będzie determinował – w ramach ustalonej kwoty wydatków dla sektora objętego regułą – skalę wydatków jednostek z pozostałej części sektora. Kwestia koordynacji między różnymi szczeblami sektora instytucji rządowych i samorządowych w ramach średniookresowych oraz rocznych procesów budżetowych jest rozpatrywana w świetle art. 3a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 27, poz. 1658, z późn. zm.), w myśl którego minister właściwy do spraw	

		samorządowych.			rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii rozwoju oraz postanowień „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie", która zakłada oparcie systemu finansowania polityki regionalnej na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa i na kontraktach terytorialnych. Dopełnieniem powyższego, w celu zapewnienia zgodności z kierunkami polityki społeczno-gospodarczej i średniookresową strategią rozwoju kraju, są przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie WPFP.	
13.	Rozdział VI Art. 14	1. W ramach corocznego procesu budżetowego państwa członkowskie identyfikują i przedstawiają wszystkie te jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie stanowią części tradycyjnych budżetów w ujęciu podsektorowym, wraz z innymi istotnymi informacjami. Łączny wpływ tych jednostek sektora na wynik i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych jest przedstawiany w ramach corocznego procesu budżetowego i w średniookresowych planach budżetowych. 2. Państwa członkowskie publikują szczegółowe informacje na temat wpływu preferencji podatkowych na dochody. 3. W odniesieniu do wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa członkowskie publikują stosowne informacje na temat zobowiązań warunkowych o potencjalnie istotnym wpływie – i jego zakresie – na sytuację budżetową, w tym na temat gwarancji rządowych, pożyczek zagrożonych i zobowiązań wynikających z działalności przedsiębiorstw państwowych.	N	-	W obecnym stanie prawnym Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujące w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia oraz wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki. Minister Finansów podaje także do publicznej wiadomości informacje obejmujące wykaz udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, wskazując osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których te poręczenia i gwarancje dotyczą. Ponadto, Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" kwotę i relację do produktu krajowego brutto: państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, a także kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego (art. 38 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Informacjami dysponuje również Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, który prowadzi badania statystyczne statystki publicznej. Jednocześnie, z uwagi na potrzebę bieżącej aktualizacji katalogu jednostek sektora finansów publicznych zaproponowano rozszerzenie	

		Państwa członkowskie publikują również informacje na temat udziału sektora instytucji rządowych i samorządowych w kapitale przedsiębiorstw prywatnych i państwowych w odniesieniu do kwot istotnych z ekonomicznego punktu widzenia.			sprawozdania RB-Z (poprzez dodanie nowej części w obecnie istniejącym sprawozdaniu) zawartego w projekcie rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Prace nad rozporządzeniem są na etapie końcowym. Wprowadzenie takiej zmiany będzie stanowiło podstawę do utworzenia listy jednostek sektora finansów publicznych (projekt obecnie jest na etapie końcowych uzgodnień międzyresortowych). Lista jednostek sektora finansów publicznych będzie sporządzana na podstawie danych przekazywanych przez GUS. Lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych jest co roku weryfikowana przez GUS w ramach prac nad notyfikacją fiskalną. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 wprowadzono nowe badanie 1.65.31 Dane fiskalne na potrzeby nadzoru budżetowego UE, w ramach którego publikowane będą m.in. roczne dane dotyczące zobowiązań warunkowych o potencjalnym istotnym wpływie na sytuację budżetową, w tym na temat gwarancji, pożyczek zagrożonych, umów partnerstwa publiczno-prywatnego zaklasyfikowanych poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zobowiązań przedsiębiorstw publicznych. Informacje na temat udziału sektora instytucji rządowych i samorządowych w kapitale przedsiębiorstw publicznych i prywatnych prezentowane będą jako procent PKB. Odpowiedzialny za opracowanie tych danych będzie GUS.	

Warszawa, dnia 30 września 2013 r.

12

[redacted]

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE-920-830-13/as/[illegible]

DPUE.920.1182.2013 / 21

dot.: RM-10-65-13 z 25.09.2013 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym *projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie pozwalam sobie zauważyć, że ocena skuteczności proponowanej w projekcie ustawy reguły wydatkowej wymaganej przepisami dyrektywy 2011/85/UE wykracza poza ocenę prawną ujętą w niniejszej opinii. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjmuje zapewnienie projektodawcy zawarte w uzasadnieniu, zgodnie z którym cel dyrektywy 2011/85/UE zostanie osiągnięty przedłożoną nowelizacją.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
Podsekretarz Stanu
Artur Nowak-Far

Do wiadomości:
Pan Jan Vincent-Rostowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów

www.inforlex.pl