

UZASADNIENIE

Polska jest krajem, w przypadku którego skutki światowego kryzysu dla gospodarki realnej okazały się znacznie mniej dotkliwe niż w większości innych krajów OECD. W szczególności polska gospodarka jako jedyna w UE i jedna z nielicznych w OECD odnotowała wzrost gospodarczy w 2009 r. Mimo to, w wyniku silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, niekorzystnej z fiskalnego punktu widzenia struktury tego wzrostu oraz wpływu reform strukturalnych na obniżenie poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (m.in. obniżenie składki rentowej w latach poprzednich, obniżenie skali podatkowej w PIT od 2009 r. oraz korzystne dla podatników zmiany w rozliczaniu podatku VAT), również w Polsce nastąpiło znaczące pogłębienie nierównowagi fiskalnej. W rezultacie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 3,7 % PKB w 2008 r. do 7,1 % PKB w 2009 r.

Konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jeszcze w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0 % PKB) było podjęcie przez Radę Ecofin w dniu 7 lipca 2009 r. decyzji, na podstawie art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i równocześnie wydanie zaleceń z art. 104 ust. 7 Traktatu dotyczących redukcji nadmiernego deficytu¹⁾. Zgodnie z tymi zaleceniami, Polska powinna do 2012 r. zredukować nadmierny deficyt w sposób wiarygodny i trwały.

Kryzys nie jest jednak jedyną przyczyną aktualnej sytuacji finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga fiskalna ma w bardzo dużym stopniu podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury w latach 2006 – 2007. Od połowy lat 90. XX w. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,3 % PKB, a jego przejściowe ograniczanie było przede wszystkim efektem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych. W rzeczywistości nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie udało się zbilansować wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, co oznacza, że deficyt strukturalny pozostaje znacznie wyższy niż poziom tzw. średniookresowego celu budżetowego, do przestrzegania którego zobowiązane są

¹⁾ Obecnie są to odpowiednio art. 126 ust. 6 i art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

wszystkie państwa Unii Europejskiej²⁾. Dopiero taki poziom zapewnia funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów w sposób skutecznie łagodzący negatywne skutki spowolnienia gospodarczego, bez zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych.

Strukturalne podłoże nierównowagi fiskalnej w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu doprowadziły do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce. W bieżącym roku relacja długu publicznego do PKB prawdopodobnie przekroczy pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50 %), przy równoczesnym ryzyku przekroczenia kolejnego progu (55 %) w roku następnym. Brak działań nakierowanych na uzdrowienie finansów publicznych przyczyniłby się do materializacji tego ryzyka, a co za tym idzie konieczności silnego zacieśnienia polityki fiskalnej, wynikającej z procedur sanacyjnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Konieczne jest zatem zmniejszenie wzrostu długu publicznego, co wymaga przede wszystkim ograniczenia wzrostu wydatków publicznych, gdyż próba realizacji tego celu poprzez wzrost podatków wiązałaby się ze znacznie bardziej negatywnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego w następnych latach.

Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw ma trzy podstawowe cele:

Pierwszy z nich to obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi m.in. poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, wynikające z wykorzystania aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa.

Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie obowiązku lokowania wolnych środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów lub też oddawanie w zarządzanie wolnych środków stanowiących aktywa finansowe Skarbu Państwa oraz możliwości takiego lokowania w przypadku innych jednostek sektora. Obecnie znaczna część środków jednostek sektora finansów publicznych, (ok. 45 mld zł na koniec 2009 r. – w całym sektorze finansów publicznych) nie jest wykorzystywana na bieżącą działalność jednostek i lokowana jest przede wszystkim w sektorze bankowym. Z drugiej strony Skarb Państwa w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozyskuje na rynku środki poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych. Znaczna część tych środków pochodzi z sektora bankowego, w tym ze środków lokowanych przez jednostki sektora finansów publicznych w bankach. Taka

²⁾ Zgodny z europejskim Paktem Stabilności i Wzrostu średniookresowy cel budżetowy, który dla Polski wynosi 1 % PKB, odnosi się do deficytu strukturalnego. Oznacza to, że w okresie boomu gospodarczego spójny z tym celem nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien być dodatni. Utrzymujący się nawet w okresie silnego ożywienia znaczący deficyt wskazuje zatem na głęboką nierównowagę finansów publicznych, która ma podłoże strukturalne.

sytuacja jest nieefektywna z punktu widzenia zarządzania płynnością Skarbu Państwa i całego sektora finansów publicznych i powoduje powstanie niepotrzebnych kosztów w postaci różnicy pomiędzy kosztem zaciąganych przez Skarb Państwa zobowiązań a oprocentowaniem krótkoterminowych lokat jednostek sektora finansów publicznych w bankach.

Powierzenie zarządzania płynnością i potrzebami pożyczkowymi jednostek sektora finansów publicznych instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie długiem publicznym funkcjonuje w różnym zakresie i formie w niektórych państwach OECD, w tym m.in. w Finlandii i Irlandii.

Drugim celem jest obniżenie deficytu sektora finansów publicznych poprzez wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, która ma ograniczać dynamikę i ryzyko nadmiernego wzrostu wydatków budżetu państwa.

Kluczowe dla wiarygodności strategii konsolidacji będzie wzmocnienie jej ram instytucjonalnych, zgodnie z przedstawionym w styczniu 2010 r. Planem Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010 – 2011³⁾. W tym celu pożądane jest wprowadzenie nowych rozwiązań, w tym reguł fiskalnych, koncentrujących się na stronie wydatkowej sektora finansów publicznych, wzmocnionych działaniami uzupełniającymi. Trwałość tych rozwiązań powinna być zapewniona poprzez ich umocowanie w polskim ustawodawstwie i odniesienie ich nie tylko do ustawy budżetowej, lecz również Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz procedury nadmiernego deficytu.

W Polsce główną regułą fiskalną jest tzw. reguła zadłużenia, ujęta w dwóch aktach prawnych – Konstytucji RP oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (wprowadzona po raz pierwszy w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Reguła konstytucyjna określa limit państwowego długu publicznego, wskazując, iż nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Uzupełnieniem tej zasady jest reguła ustawowa wyznaczająca progi ostrożnościowe dotyczące państwowego długu publicznego poprzez wprowadzenie progów państwowego długu publicznego w relacji do PKB na poziomie 50 %, 55 % oraz 60 %, których przekroczenie skutkuje wprowadzeniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

W Polsce brak jest jednak reguły wydatkowej, której celem byłoby utrzymanie dyscypliny finansów publicznych poprzez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków. Potrzebę wprowadzenia takiej reguły w naszym kraju wzmacnia dodatkowo fakt, że – jak wskazuje wiele analiz (m. in. MFW) – w Polsce poziom wydatków (w relacji do PKB) jest zbyt wysoki, zważywszy na poziom rozwoju gospodarczego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest brak

³⁾ http://www.kprm.gov.pl/files/news/download/PRiKF_internet.pdf

możliwości dalszego obniżenia opodatkowania, które sprzyjałoby poprawie międzynarodowej konkurencyjności Polski, przy utrzymaniu bezpiecznego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Reguła wydatkowa może być nałożona na całą stronę wydatkową lub jedynie na specyficzne typy wydatków. Wprowadzana niniejszą nowelizacją wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie ograniczać wzrost wydatków o charakterze uznaniowym, zwanych również elastycznymi, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, zwanych sztywnymi. Reguła ta będzie zatem stanowić istotne wzmocnienie instytucjonalnych ram finansów publicznych w Polsce, które zostało wskazane jako jeden z głównych priorytetów „Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010 – 2011”, z dnia 29 stycznia 2010 r.

Trzecim celem jest wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa.

Zadaniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych uruchamianych po przekroczeniu kolejnych progów relacji długu publicznego do PKB jest powstrzymanie narastania długu publicznego w sytuacji, gdy relacja długu do PKB zbliża się do konstytucyjnego limitu 60 %, a więc stabilizacja finansów publicznych. Ponieważ dług publiczny jest wynikiem skumulowanych deficytów budżetowych i innych potrzeb pożyczkowych państwa do sfinansowania, powstrzymanie jego narastania wymaga odpowiednio wcześniejszego dostosowania dochodów i wydatków państwa, stąd w nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw przewidziany jest system progów, których przekroczenie powoduje wzmocnienie określonych procedur.

W projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) oraz niektórych innych ustaw przewiduje się zmiany polegające na uzupełnieniu i wzmocnieniu istniejących obecnie ram instytucjonalnych dla prowadzenia polityki fiskalnej w Polsce, które będą wspierać przejrzystość realizowanej strategii.

Art. 1

Przewiduje się następujące zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych:

pkt 1 – proponuje się rozszerzenie zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych poprzez włączenie do sektora Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. PGL Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Dyrektor Generalny, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczy reprezentują

Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania, w tym mogą, w imieniu Skarbu Państwa, zaciągać kredyty bankowe lub pożyczki. W związku z tym, w celu zapewnienia spójności i przejrzystości finansów publicznych, PGL Lasy Państwowe powinny zostać włączone do sektora finansów publicznych. Ponadto byłoby to zgodne z przyjętym Wieloletnim Planem Finansowym Państwa 2010 – 2013.

pkt 2 – 4 – konsekwencją włączenia PGL Lasy Państwowe do sektora finansów publicznych jest konieczność zmiany art. 10 ust. 2 oraz art. 41 ust. 2 pkt 1 oraz dodanie art. 39 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

pkt 5 – proponuje się zmianę art. 48 ustawy o finansach publicznych, który określa rodzaje instrumentów, w które wskazane w tym przepisie jednostki sektora finansów publicznych mogą lokować wolne środki.

Z ust. 1 przedmiotowego przepisu należało wyłączyć państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne wskazane w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Wskazane jednostki sektora finansów publicznych wolne środki przekazywałyby w ramach depozytu lub zarządzania aktywami Skarbu Państwa Ministrowi Finansów.

Ponadto w ustawie określono, iż obowiązek przekazywania w depozyt obejmuje wolne środki jednostki sektora finansów publicznych znajdujące się w jej dyspozycji, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki.

pkt 6 – w art. 50 zmienia się obowiązujące procedury dotyczące przedstawiania projektów aktów prawnych:

– ust. 1 otrzymał nowe brzmienie

Doprecyzowano dotychczasowe uregulowania w zakresie jednoznacznego określania w projekcie każdego aktu prawnego przyjmowanego przez Radę Ministrów – w jego uzasadnieniu – wysokości generowanych przez dany akt prawny skutków finansowych, wskazania źródeł ich sfinansowania, a także zawarcia opisu celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

– dodano nowe ust. 1a – 1d

Obecne rozwiązania dotyczące skutków finansowych odnoszą się jedynie do informacji zawartych w uzasadnieniach projektów aktów prawnych, co nie jest wystarczająco wiążące, gdyż nie wywiera odpowiednich skutków prawnych.

W rezultacie, dążąc do wzmocnienia samodyscypliny fiskalnej autorów projektów ustaw generujących skutki finansowe, w ust. 1a zaproponowano, aby w treści projektu ustawy przyjmowanej przez Radę Ministrów zostały określone maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku przewidywanego wejścia w życie ustawy, w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Przyjmowane przez Radę Ministrów projekty nowych rządowych ustaw, przygotowywanych przez poszczególne resorty, powinny zawierać maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażony – oddzielnie dla każdego roku budżetowego – kwotowo, zgodnie z zasadą oszczędnego dysponowania środkami publicznymi. Koszty związane z wykonywaniem tych ustaw muszą być przedstawione na kolejnych 10 lat budżetowych, począwszy od pierwszego roku, w którym przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie. Przepis ten będzie miał zastosowanie wyłącznie do rządowych projektów ustaw.

W ust. 1b określono, że przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw zmieniających ustawy, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, powinny przewidywać aktualizację maksymalnych limitów wydatków, określanych w zmienianych ustawach, na kolejne 10 lat budżetowych wykonywania tych ustaw.

W ust. 1c określono, że w przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity tych wydatków określa się na ten okres.

W ust. 1d określono, iż trzy lata przed upływem 10 lat budżetowych wykonywania ustawy Rada Ministrów przedstawia Sejmowi projekt zmiany ustawy określającej maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażony kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych, oddzielnie dla każdego roku, również w podziale na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Kolejnych 10 lat budżetowych liczy się po upływie okresu 10-letniego określonego w danej ustawie.

– dodano ust. 4 określający mechanizmy korygujące wysokość wydatków wynikających z projektów ustaw, w przypadku przekroczenia lub przewidywanych zagrożeń przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków

Zawierając w ustawie stosowne mechanizmy, jednocześnie projektodawca powinien we własnych ustawach zawrzeć dodatkowe warunki stosowania tych mechanizmów, jak

np: horyzont czasowy czy instrumenty monitorowania wykorzystania limitu wydatków, niezbędne dla sprawnego ich wdrożenia i wykorzystywania.

W sytuacji wskazanej powyżej projektodawca w przygotowywanym projekcie ustawy powinien zawrzeć co najmniej jeden spośród następujących mechanizmów:

- 1) limitowanie liczby udzielonych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej;

Zakłada się, że zachowane zostaną, co do zasady, limity określone w poszczególnych ustawach, a jedynie w wyjątkowych przypadkach, związanych w szczególności z procedurą nadmiernego deficytu, limity określone w ustawie budżetowej mogą być niższe od pierwotnie przyjętego maksymalnego poziomu określonego w danej ustawie. Taka sytuacja powinna wynikać z wyraźnego ustawowego umocowania, jak np. wprowadzenie wymogu uzależniającego wypłatę świadczeń od daty złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o takie świadczenie.

- 2) uzależnienie wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego, albo zmiana kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych;

W odrębnych ustawach należy zawrzeć szczegółowe uregulowania umożliwiające elastyczne kształtowanie wypłat, a zarazem respektujące zasadę równego traktowania podmiotów.

- 3) zmiana kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli, o których mowa w ustawach odrębnych;

W przypadkach przekroczenia lub przewidywanych zagrożeń przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, ustawy powinny zawierać mechanizm powodujący zmianę wysokości kosztów ponoszonych na realizację zadań, o których mowa w tych ustawach, jak np. w przypadku ponoszenia kosztów świadczenia usług prawniczych z urzędu.

Zmiana powyższa ma na celu:

- 1) urealnienie planowania wieloletniego, które zostało wprowadzone do systemu finansów publicznych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym,
- 2) wprowadzenie ustalonych mechanizmów chroniących przed nieplanowanym wzrostem wydatków na realizację zadań ze środków publicznych ponad założony limit, co ograniczy ryzyko wystąpienia napięć w realizacji budżetu.

– dodano ust. 5 określający właściwy organ do monitorowania poziomu wykorzystania limitu wydatków na dane zadanie publiczne i terminowego uruchomienia mechanizmów

korygujących.

W ust. 5, mając na względzie potrzebę zapewnienia efektywności realizacji przepisów ograniczających wzrost wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wprowadzono regułę, zgodnie z którą projekty ustaw generujących skutki finansowe dla sektora finansów publicznych wskazują właściwy organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za terminowe wdrożenie mechanizmów korygujących. Organem monitorującym wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadań publicznych będzie z zasady właściwy dysponent środków budżetowych. Organ ten ma możliwości zbierania informacji o danych niezbędnych do monitorowania wykorzystania limitu wydatków i terminowego wdrożenia mechanizmów korygujących.

– dodano ust. 6 określający przypadki wyłączenia stosowania obowiązku określania w treści projektu ustawy maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku oraz wyłączenia uruchomienia mechanizmów korygujących.

W ust. 6 przewiduje się, iż do przyjmowanego przez Radę Ministrów projektu ustawy, którego skutkiem może być zwiększenie wydatków budżetu państwa, tzw. wydatków sztywnych, o których mowa w art. 112a ust. 2, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, nie stosuje się zasad dotyczących określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych wyrażonego kwotowo na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, i mechanizmów korygujących wysokość wydatków wynikających z projektów ustaw, w przypadku przekroczenia lub przewidywanych zagrożeń przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

Wprowadzone regulacje mają dodatkowo wspierać efektywność realizacji wydatkowej reguły dyscyplinującej, dotyczącej bezpośrednio całego agregatu wydatków budżetu państwa, potocznie zwanych elastycznymi.

Podkreślenia wymaga, iż zawarte w niniejszym projekcie nowelizacji uregulowania systemowe określające maksymalny limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych w poszczególnych projektach ustaw w horyzoncie 10 lat oraz mechanizmy korygujące, odnosić się będą do nowych rządowych projektów aktów prawnych, wnoszonych pod obrady Rady Ministrów, generujących skutki finansowe dla sektora finansów publicznych. Maksymalny, kwotowy limit wydatków i inne mechanizmy określone w tych projektach nie będą zawierać rozwiązań dyskryminujących lub przyznających przywileje danym podmiotom, a jedynie określać np. warunki, wymogi czy kryteria, które będą musiały być spełnione w celu

zabezpieczenia przed niekontrolowanym wzrostem wydatków sektora finansów publicznych wynikających z realizacji zadań publicznych. Będą one miały zastosowanie w przypadku przekroczenia lub przewidywanych zagrożeń przekroczenia przyjętego na dany rok limitu skutków finansowych. Nie powstaje również zagrożenie naruszenia konstytucyjnie zapewnionej zasady równego traktowania wszystkich podmiotów prawa czy też ingerencji w zapewnioną obywatelom ochronę praw nabytych, m.in. uprawniających do świadczeń finansowanych z budżetu państwa. Obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych – w drodze stosownych regulacji normatywnych – należy rozumieć jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględnić istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia⁴⁾.

pkt 7 – dodano nowe art. 50a – 50c

Przepis zawarty w art. 50a zobowiązuje Ministra Finansów do publikowania na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, w szczególności jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy.

W art. 50b określono regułę, iż wejście w życie przepisów wykonawczych, wydawanych na podstawie danej ustawy, nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w danej ustawie. Przepis zapobiega generowaniu dodatkowych kosztów w wyniku wejścia w życie aktów wykonawczych, które z zasady nie powinny powodować wydatków innych niż określone zgodnie z ustawami. Należy jednak zauważyć, że realizacja zadań ustawowych może następować nie w drodze wydania aktu wykonawczego, zatem efektywność tej reguły będzie zależała przede wszystkim od samodyscypliny organów realizujących zadania publiczne.

W przepisie art. 50c wskazano, iż regulacje w zakresie procedury dotyczącej określania w projektach aktów prawnych maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych oraz mechanizmów korygujących nie będą miały zastosowania w przypadkach wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej

⁴⁾ Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie. Wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny, zwracając przykładowo uwagę w wyroku K 18/92 z dnia 30 listopada 1993 r., że zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów oraz w wyroku Kp 6/09 z dnia 20 stycznia 2010 r. zauważając, że pilna potrzeba zachowania równowagi budżetowej w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych powoduje, iż sprawą priorytetową jest dochowanie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej.

Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie, w którym również nałożona została procedura nadmiernego deficytu. Nie znajduje uzasadnienia w sytuacjach nadzwyczajnych stosowanie sztywnych reguł dyscyplinujących.

pkt 8 – zmiana o charakterze doprecyzującym art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w zakresie obowiązku klasyfikowania niektórych zobowiązań finansowych wynikających np. z przesunięcia terminu płatności w czasie za dokonane usługi czy też dostawy towarów, jako tytułu dłużnego jednostki i zaliczania do długu publicznego

Zmiana ta polega na dodaniu wprost, w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego stwierdzenia, że szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych obejmuje również rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Jednocześnie zrezygnowano z wyodrębnienia w delegacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu Skarbu Państwa ze względu na fakt, że dług ten jest częścią państwowego długu publicznego i nie ma żadnych różnic w zakresie kategorii tytułów dłużnych.

pkt 9 – po art. 78 dodano art. 78a – 78h regulujące możliwość przyjmowania środków w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów

Minister Finansów, działając w imieniu Skarbu Państwa, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa powinien być upoważniony do przyjmowania depozytów. Przyjęcie depozytu będzie miało charakter czynności cywilnoprawnej.

Agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych powinny zostać zobowiązane do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów na zasadach i warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów. Wybór tych jednostek podyktowany był tym, iż podmioty te należą do sektora rządowego oraz posiadają duże nadwyżki nie pochodzące z dotacji, których znaczną część lokują w sektorze bankowym. Ze względu na fakt, że na wskazane wyżej podmioty zostanie nałożony obowiązek lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów, w praktyce wrażliwym elementem do ustalenia w powyższym zakresie będzie określenie stopy procentowej lokat. Dlatego też stopa procentowa depozytów powinna zostać ustalona już w ustawie. Środki przyjęte w depozyt:

1) na okres do 3 dni są oprocentowane w wysokości nie niższej niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego,

2) na okres dłuższy niż 3 dni i nie dłuższy niż 6 dni według stawki wynikającej z równania prostej wyznaczonej przez stopę depozytową NBP dla depozytu na okres 3 dni oraz przez stopę równą iloczynowi mnożnika, który nie może być niższy niż 0,9, i stawki WIBID na jeden tydzień,

3) na okres od 7 dni są oprocentowane w wysokości iloczynu stawki WIBID właściwej dla danego okresu lokowania i mnożnika, który nie może być niższy niż 0,9.

Ustawa gwarantuje minimalne oprocentowanie, a w zależności od sytuacji na rynku oraz stanu finansów publicznych, mnożnik może być podwyższany, przy czym będzie on jednakowy dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych (zarówno dla jednostek objętych obowiązkiem przekazywania wolnych środków, jak i tych jednostek, które na zasadzie dobrowolności będą mogły lokować u Ministra Finansów). Mnożnik będzie podawany w komunikacie Ministra Finansów i ogłaszany na stronach internetowych ministerstwa. Korzystanie z takiej formy przekazu wynika z konieczności szybkiego działania w pewnych sytuacjach, biorąc pod uwagę zachowania na rynku kapitałowym.

W przypadku rozwiązania depozytu przed upływem terminu, na jaki został utworzony, odsetki nie będą przysługiwać.

Natomiast w rozporządzeniu zostaną ustalone stopy procentowe w zależności od terminu, na jaki środki zostaną oddane w depozyt, jak również szczegółowe warunki rozwiązania depozytu przed terminem, na jaki został utworzony.

Państwowe fundusze celowe, o których mowa w art. 9 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe występują w obrocie prawnym jako Skarb Państwa, co uzasadnia wykorzystanie przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów posiadanych przez nie środków w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę fakt, iż jednostki te są składową Skarbu Państwa, nie może być mowy w ich przypadku o zawieraniu przez Ministra Finansów z innymi ministrami – dysponentami państwowych funduszy celowych lub jednostkami organizacyjnymi PGL Lasy Państwowe umowy o depozyt. W związku z powyższym proponuje się w ustawie wyraźny zapis, że zarządzanie aktywami finansowymi Skarbu Państwa, o których mowa w art. 78 w ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, obejmuje również upoważnienie Ministra Finansów do dysponowania wolnymi środkami państwowych funduszy celowych oraz niektórych jednostek organizacyjnych oraz funduszy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w celu zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Natomiast dysponentami funduszy celowych oraz kierownicy jednostek organizacyjnych Lasów

Państwowych zostają zobowiązani do przekazywania wolnych środków na rachunek Ministra Finansów na zasadach i warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów. Przepis taki będzie stanowił podstawę prawną do przekazywania wolnych środków przez ich właściwych dysponentów. Jednakże mając na względzie konieczność realizacji przez państwowe fundusze celowe, o których mowa w art. 9 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zaplanowanych zadań z będących w ich dyspozycji środków, od środków oddanych Ministrowi Finansów w zarządzanie otrzymają oprocentowanie. Stopa oprocentowania środków oddanych w zarządzanie będzie taka sama, jak dla depozytów przyjmowanych przez Ministra Finansów.

W projekcie wprowadzono przepis wyłączający z limitów rozchodów środki z tytułu przyjętych depozytów oraz przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie. Powyższe wyłączenie jest koniecznym następstwem wprowadzenia w projekcie ustawy obowiązku lokowania całości wolnych środków przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych oraz obowiązku przyjmowania tych środków przez Ministra Finansów. Wycofywanie, zwrot ulokowanych czy też oddanych w zarządzanie Ministrowi Finansów środków powiększać będzie rozchody budżetu państwa. Kwota tych rozchodów wynika z potrzeb zarządzania płynnością poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych i jest wielkością, na którą Minister Finansów nie ma wpływu.

Dodatkowo należy wskazać, że naturalną konsekwencją powyższych wyłączeń, przy braku stosownych przepisów, będzie również nieobejmowanie depozytów limitami długu w ustawie budżetowej. Jednakże przyjęte depozyty, jako tytuł dłużny, będą zwiększać dług Skarbu Państwa, natomiast nie będą powodowały wzrostu państwowego długu publicznego (ze względu na konsolidację zobowiązań wewnątrz sektora finansów publicznych).

W ustawie została zamieszczona delegacja ustawowa upoważniająca Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego zasady i warunki przyjmowania wolnych środków od jednostek, w szczególności terminy przekazywania środków, terminy ich zwrotu, wzory dyspozycji, oprocentowanie poszczególnych rodzajów depozytów lub środków oddanych w zarządzanie, kierując się bezpieczeństwem środków publicznych i terminową realizacją zadań finansowanych z tych środków przez jednostki sektora finansów publicznych, a także zwiększeniem efektywności zarządzania środkami publicznymi i dbałością o finanse publiczne, natomiast w zakresie wysokości oprocentowania również terminami, na jakie środki zostają oddane w depozyt.

Ze względów technicznych przyznano Ministrowi Finansów możliwość korzystania z usług Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie dokonywania czynności związanych z przyjmowaniem i zwrotem depozytów oraz wolnych środków w zarządzanie.

Dodatkowo, aby zwiększyć wachlarz instrumentów, w które lokować mogłyby pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, tzn. nieobjęte zakresem proponowanego przepisu art. 48 ust. 2, wprowadzono w art. 48 ust. 1 i art. 78b przepis dający Ministrowi Finansów możliwość przyjmowania depozytów od tych jednostek na warunkach określonych w umowie. Depozyty te byłyby oprocentowane na takich samych zasadach, jak depozyty przyjmowane od jednostek, o których mowa w art. 48 ust. 2.

Ze względów techniczno-organizacyjnych depozyty na okres do 3 dni będą przyjmowane przez Ministra Finansów pod warunkiem, że bankową obsługę jednostki, o której mowa w art. 48 ust. 1, prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

pkt 10 – zmiana art. 86, polegająca na wzmocnieniu procedur ostrożnościowych

Dotychczasowa treść artykułu otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodatkowo określa się, iż w sytuacji gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55 %, to:

- Rada Ministrów dokonuje przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji dodatkowych rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w wysokości do 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok,
- organy administracji rządowej mogą zaciągać nowe zobowiązania na przygotowanie inwestycji, jeżeli mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w przepisach lub procedurach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50 % całości kosztów, z tym że ograniczenia te nie dotyczą:
 - odbudowy lub przebudowy dróg krajowych w celu usunięcia zagrożenia naruszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
 - inwestycji, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.,
 - przygotowania, wdrożenia, budowy lub eksploatacji systemów elektronicznego poboru opłat, o których mowa w art. 13i ustawy o drogach publicznych,
 - zobowiązania z tytułu odszkodowań za przejęte nieruchomości w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Przepis ust. 2 stanowi upoważnienie dla Rady Ministrów do wyrażania zgody na realizację inwestycji, do której nie będzie się stosować ograniczeń związanych z przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych.

Powyższe regulacje pozwalają na zaciąganie zobowiązań na przygotowanie nowych inwestycji wyłącznie w przypadku, jeżeli mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w przepisach lub procedurach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50 % całości kosztów. W projekcie celowo nie odniesiono się do zawarcia umowy o dofinansowanie projektu inwestycyjnego zgodnie z przepisami regulującymi kwestie dofinansowania projektu ze środków wspólnotowych. Umowy takie mogą być bowiem co do zasady zawierane po przeprowadzeniu procesu przygotowania inwestycji. Użyte w projekcie sformułowanie „mają zapewnione finansowanie” odnosi się zatem do wszelkich innych dokumentów, które jednoznacznie wskazują, że przygotowywana inwestycja ma charakter „unijny”. Takimi dokumentami mogą być np. stosowane w procesie wdrażania programów wspólnotowych tzw. pre-umowy lub decyzja Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania inwestycji ze środków europejskich (tzw. promesa budżetowa).

pkt 11 – w art. 104 dodano ust. 4 mający na celu zapewnienie spójności Wieloletniego Planu Finansowego Państwa z działaniami, w ramach przyjętej reguły wydatkowej, zawartymi w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy

Efektywność stosowania reguły w odniesieniu do ogólnej kwoty planowanych wydatków w ramach planowania krótkookresowego zostanie zwiększona poprzez jej wkomponowanie w wiążące plany wieloletnie. Zastosowanie reguły wydatkowej w prognozowaniu wydatków ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa będzie stanowić ważny instrument wieloletniego planowania finansów publicznych, który będzie miał zastosowanie w przypadku skierowania do Rzeczypospolitej Polskiej zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do dnia ich uchylecia.

pkt 12 – dodano art. 112a – 112d wprowadzające wydatkową regułę dyscyplinującą

W dodanym art. 112a zawarto w ust. 1 regulacje ograniczające wzrost wydatków budżetu państwa o charakterze uznaniowym, zwanych również wydatkami elastycznymi, do poziomu zgodnego z prognozowanym, na dany rok budżetowy, średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonym o 1 pkt procentowy.

Wprowadzenie tej wydatkowej reguły dyscyplinującej będzie wspierać proces ograniczania

wydatków publicznych w relacji do PKB oraz obniżenia deficytu nominalnego i strukturalnego, a tym samym sprzyjać stworzeniu warunków do efektywnego wprowadzenia reguły docelowej (stabilizującej), zapewniającej trwałą stabilizację finansów publicznych.

Wymaga zauważenia, że wprowadzana przedmiotowym projektem wydatkowa reguła dyscyplinująca będzie dotyczyła określenia wielkości tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa ogółem, a nie poszczególnych kategorii wydatkowych, bądź wydatków poszczególnych dysponentów, które będą mogły być planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy.

W art. 112a ust. 2 enumeratywnie wskazano natomiast wydatki budżetu państwa, do których nie będzie miała zastosowania wydatkowa reguła dyscyplinująca.

Wydatki ujęte w tym przepisie wynikają z przyjętych przez Polskę zobowiązań w związku z realizacją umów krajowych i międzynarodowych oraz z obowiązujących przepisów dotyczących głównie świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ich nieuregulowanie oznaczałoby zachwianie wiarygodności władz publicznych, stąd wyłączenie spod działania reguły ograniczającej wydatki.

Do wydatków objętych regułą wydatkową zaliczane byłyby zatem przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, inne wydatki bieżące jednostek zaliczanych do sfery budżetowej (usługi materialne, niematerialne, zakup materiałów, energii itp.), dotacje oraz wydatki majątkowe (zakupy inwestycyjne i inwestycje polegające na budownictwie).

Zawarta w art. 112a reguła wydatkowa odnosi się do całkowitej kwoty wydatków budżetu państwa, a sam fakt włączenia danych wydatków do kategorii wydatków elastycznych nie zmienia przepisów określających poszczególne kategorie wydatkowe, np. wynagrodzenia sędziów. Zachowanie reguły może natomiast wymusić, np. u danego dysponenta, określone oszczędności w tych wydatkach, które nie są obliczane zgodnie z narzuconymi prawem regułami.

W dodanym art. 112b określono okres obowiązywania wydatkowej reguły dyscyplinującej, a tym samym okres uwzględniania jej podczas prognozowania wydatków budżetowych.

W art. 112b określono, iż przepisy w zakresie stosowania przyjętej wydatkowej reguły dyscyplinującej dla budżetu państwa oraz prognozowania wydatków ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa będą miały zastosowanie od dnia skierowania do Rzeczypospolitej Polskiej zaleceń, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do dnia ich uchylenia, czyli w okresie nałożenia na Polskę procedury nadmiernego deficytu. Znajdą zatem zastosowanie zarówno przy obecnie nałożonej procedurze nadmiernego deficytu, jak i ewentualnie w przyszłości.

Warunkiem koniecznym skutecznej realizacji wydatkowej reguły dyscyplinującej jest silne umocowanie prawne ograniczenia wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, zwanych również wydatkami elastycznymi, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, zwanych sztywnymi.

W art. 112c dokonano natomiast wyłączenia obowiązywania wydatkowej reguły dyscyplinującej w sytuacjach nadzwyczajnych.

W przepisie art. 112c wskazano, iż regulacje w zakresie wydatkowej reguły dyscyplinującej nie będą miały zastosowania w przypadkach wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie, w którym również nałożona została procedura nadmiernego deficytu. Nie znajduje uzasadnienia w sytuacjach nadzwyczajnych stosowanie sztywnych reguł dyscyplinujących.

W dodanym art. 112d uregulowano, iż w okresie nałożenia na Polskę procedury nadmiernego deficytu nie znajduje uzasadnienia, aby Rada Ministrów przyjmowała projekty ustaw określające zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, a także projekty ustaw powodujące zwiększenie wydatków, tzw. wydatków sztywnych, o których mowa w art. 112a ust. 2, wynikających z obowiązujących przepisów. Działanie to pozwoli na dalsze uwiarygodnienie redukcji deficytu sektora finansów publicznych.

pkt 13 – po art. 133 dodaje się art. 133a, w którym wprowadzono mechanizm kontrolny racjonalizujący wydatki z budżetu państwa na inwestycje

Uregulowania zawarte w tym przepisie określają, iż inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa w łącznej kwocie stanowiącej minimum 50 % wartości kosztorysowej, z wyłączeniem inwestycji współfinansowanych ze środków z funduszy strukturalnych, podlegają obowiązkowi przeprowadzania, w ramach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, corocznej oceny stopnia realizacji założonych celów inwestycyjnych, co zapewni coroczny monitoring postępu prowadzonych prac. Z obowiązku corocznej oceny stopnia realizacji założonych celów inwestycyjnych wyłączono inwestycje współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych, biorąc pod uwagę specyfikę realizacji projektów finansowanych z tych funduszy, która zakłada ich monitoring i kontrole na kilku szczeblach i etapach.

pkt 14 – w dziale III ustawy nadano nowe brzmienie tytułowi rozdziału 7: „Bankowa obsługa budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych”

Powyższa zmiana wynika z rozszerzenia, na mocy zmienianego art. 196 oraz dodawanego art. 199a, katalogu podmiotów, objętych przepisami tego rozdziału.

pkt 15 – zmiana brzmienia art. 196 ust. 2, 3 i 5

Ust. 2 i 3 – z punktu widzenia konsolidacji finansów publicznych oraz zarządzania płynnością istotne jest, aby czas rozliczeń i rozrachunku był jak najkrótszy oraz aby wyeliminowane zostało ryzyko niezaksięgowania w danym czasie środków na rachunku bieżącym jednostki czy też na rachunku Ministra Finansów. W związku z tym państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia, inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, oraz PGL Lasy Państwowe powinny mieć obowiązek prowadzenia swoich rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego. To wymagało zmian art. 196 ust. 2, który stanowi, że obsługę bankową budżetu państwa w zakresie rachunków bankowych wymienionych w ust. 1 pkt 1 – 5, prowadzi Narodowy Bank Polski lub Bank Gospodarstwa Krajowego, poprzez wyłączenie z tego przepisu rachunków państwowych funduszy celowych, o których mowa w art. 9 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Ust. 5 – uległ rozszerzeniu pod względem podmiotowym. Obsługę bankową rachunków państwowych funduszy celowych, o których mowa w art. 9 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, agencji wykonawczych, innych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, oraz określonych jednostek organizacyjnych PGL Lasy Państwowe powinien prowadzić wyłącznie Bank Gospodarstwa Krajowego. Takie rozwiązanie ustawowe było wcześniej przyjęte m.in. w zakresie Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 114 ust. 2 ustawy 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.).

pkt 16 – zmiana brzmienia art. 197 ust. 4

Przedmiotowa zmiana wynika z faktu, iż operacje związane z przyjmowaniem wolnych środków od jednostek sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie będą dokonywane na rachunku pomocniczym Ministra Finansów w BGK. Depozyty i środki przyjęte w zarządzanie stanowią będą przychody budżetu państwa, a ich zwrot będzie rozchodem. Dlatego zaistniała konieczność zmiany art. 197 ust. 4 ustawy o finansach publicznych polegająca na wprowadzeniu możliwości dokonywania operacji z tytułu przychodów i rozchodów budżetu państwa nie tylko na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa, ale również na rachunkach pomocniczych Ministra Finansów. Takie rozszerzenie możliwości dokonywania operacji w zakresie przychodów i rozchodów również

na rachunkach pomocniczych nie naruszy w żaden sposób bezpieczeństwa finansów, a wynika z poszerzenia katalogu instrumentów finansowych, którymi może posługiwać się Minister Finansów w ramach zarządzania środkami finansowymi.

pkt 17 – po art. 199 dodano art. 199a

Dodanie art. 199a do ustawy o finansach publicznych ma na celu umożliwienie wypełnienia nałożonych na Ministra Finansów zadań związanych z przyjmowaniem depozytów od państwowych osób prawnych i zarządzaniem wolnymi środkami określonych jednostek organizacyjnych i funduszy PGL Lasy Państwowe. Minister Finansów powinien mieć prawo uzyskania informacji o stanach środków na rachunkach bankowych prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Udostępniane przez bank informacje umożliwią faktyczne sprawowanie kontroli nad środkami publicznymi i objęcie konsolidacją wszystkich środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

pkt 18 – zmiana brzmienia art. 208 ust. 3

Przyjęcie powyższego rozwiązania dla wszystkich agencji wykonawczych wymagało również zmiany art. 208 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że obsługę bankową rachunków agencji płatniczych w zakresie środków europejskich prowadzi Narodowy Bank Polski na podstawie umów rachunku bankowego. Proponuje się, aby taką obsługę mógł prowadzić BGK, ze względu na fakt, że takie rozwiązanie byłoby kompatybilne z rozwiązaniem dotyczącym otwarcia przez agencje wykonawcze rachunków bankowych w BGK. Dla tego rozwiązania wprowadzono jednak dość długi okres wejścia w życie, ze względu na kwestie techniczne i organizacyjne, które mogą wystąpić w trakcie przenoszenia obsługi z NBP do BGK.

pkt 19 – zmiana brzmienia art. 264 ust. 3

Wprowadzenie przepisu art. 78b implikowało zmianę art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana polega na dodaniu możliwości lokowania środków w formie depozytu u Ministra Finansów.

Art. 2

W art. 2 przewidującym zmiany w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach wprowadzono zmianę polegającą na dodaniu nowego przepisu art. 51a, stanowiącego, iż podstawą gospodarki finansowej Lasów Państwowych jest roczny plan finansowo-gospodarczy.

Art. 3 – 6, art. 8, art. 9, art. 11 – 13, art. 15 – 18 i art. 20 – 21

Wprowadzenie konsolidacji finansów publicznych w zakresie projektowanym ustawą wymagało również zmian w przepisach ustrojowych jednostek sektora finansów publicznych.

Takie przepisy znajdują się w:

- art. 46 pkt 5 i art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.),
- art. 106 ust. 1 pkt 6c i ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.),
- art. 56 ust. 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.),
- art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121, z późn. zm.),
- art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 16 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730, z późn. zm.),
- art. 20b ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.),
- art. 80d ust. 4, pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.),
- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275, z późn. zm.),
- art. 8 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702, z późn. zm.),
- art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.),
- art. 9 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. Nr 249, poz. 1829, z późn. zm.),

- art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634, z późm. zm.),
- art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507, z późn. zm.),
- art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 96, poz. 616),
- art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 617).

Wyżej wskazane przepisy, które dotyczą lokowania wolnych środków w określone instrumenty, powinny być uchylone albo zmienione. Tylko w ustawie o finansach publicznych, jako ustawie określającej ogólne zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, zostanie unormowana kwestia lokowania wolnych środków. Jest to rozwiązanie systemowe, pozwalające na uregulowanie w sposób jednolity zasad dysponowania wolnymi środkami publicznymi. Ponadto, aby nie było żadnych wątpliwości w zakresie obowiązku lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych, w ich przepisach ustrojowych powinny być zmienione przepisy stanowiące o źródłach przychodu w formie odsetek na rachunkach bankowych i zastąpione odsetkami od depozytu lub z tytułu wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów. Ze względu na fakt, że przez czas wskazany w art. 22 ustawy jednostki sektora finansów publicznych będą otrzymywały odsetki od lokat terminowych w bankach, czy też z tytułu papierów wartościowych, konieczne było w przepisach ustrojowych jednostek, w których nie ma katalogu otwartego przychodów, dokonanie zmian pozwalających na otrzymanie tego rodzaju przychodu. W ustawach ustrojowych pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w których był katalog otwarty oraz przewidziane były odsetki z tytułu lokat bez określenia, o jakiego rodzaju lokatę chodzi, brak było potrzeby dokonywania stosownych zmian.

Art. 6

W art. 6 przewidującym zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wprowadzono również zmianę polegającą na dodaniu nowego przepisu art. 46b, stanowiącego dodatkowy mechanizm zabezpieczenia finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto ponad 55 %, w roku budżetowym następującym po roku, w którym nastąpiło ogłoszenie tej relacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzymuje dotację celową

z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w wysokości do 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok.

Obecnie zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, PFRON w latach 2009 i 2011 otrzymuje dotację celową z budżetu państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie pracodawcom do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości nie mniejszej niż 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok.

PFRON w 2010 r. otrzymuje dotację celową z budżetu państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie pracodawcom do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości do 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na ten rok. Proponuje się obowiązywanie tego rozwiązania również w przypadku przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto ponad 55 %, w roku budżetowym następującym po roku, w którym nastąpiło ogłoszenie tej relacji.

Art. 7 i 19

Projekt przewiduje zmianę w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), polegającą na wprowadzeniu rozwiązania, którego celem jest zachęcenie osób spełniających warunki do uzyskania emerytury do opóźnienia decyzji o przejściu na emeryturę i kontynuowanie zatrudnienia w macierzystym zakładzie pracy.

Z dniem 8 stycznia 2009 r. przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507) został uchylony przepis art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepis ten stanowił o zawieszaniu emerytury bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta, z tytułu kontynuowania zatrudnienia (bez rozwiązania stosunku pracy) u pracodawcy, u którego pozostawał w stosunku pracy bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury.

Uchylenie wspomnianego przepisu było konsekwencją realizacji, przygotowanego przez resort pracy i polityki społecznej programu „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób po 50-tym roku życia”. Program ten jest pakietem działań rządowych zmierzających do poprawy stopnia zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia w Polsce. Uchylenie art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej oznaczało usunięcie jednej z barier aktywności zawodowej osób po 50. roku życia.

Jednak po wejściu w życie tej zmiany do resortu pracy i polityki społecznej zaczęły wpływać uwagi, że – zwłaszcza wobec kryzysu gospodarczego i pojawiających się trudności na rynku

pracy – rozwiązanie takie jest zbyt daleko idące. Zgłaszane są postulaty, aby zmodyfikować obowiązujące w tej kwestii rozwiązania.

Uwagi do tego rozwiązania zgłosił m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Postulaty te są uzasadnione. Istotnie, w warunkach kryzysu gospodarczego, gwałtownie spada liczba miejsc pracy, co wymaga podjęcia działań zmierzających do odzyskania miejsc pracy, które obecnie zajmowane są przez emerytów.

W dobie kryzysu gospodarczego i spadku dochodów ze składek, rozwiązanie zwiększające równolegle wydatki FUS na emerytury pogłębia deficyt tego funduszu i pośrednio wpływa na wzrost wydatków budżetowych, gdyż zwiększony deficyt w FUS wymaga zwiększonej dotacji uzupełniającej z budżetu państwa.

Względy te przemawiają za modyfikacją obowiązujących w tej kwestii rozwiązań. Przyjęcie proponowanej regulacji będzie oznaczało, że to pracownik i pracodawca solidarnie podejmą decyzję, czy pracownik, który uzyskał prawo do emerytury, powinien kontynuować zatrudnienie.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan w „Czarnej Liście Barrier” – zbiorze utrudnień w działalności gospodarczej – w poz. 10 wymieniła: „Wykreślenie z ustawy zapisu stanowiącego, że prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Wcześniej pracownik, który chciał otrzymać emeryturę, bo miał już do niej prawo, musiał więc się rozstać z pracodawcą. W praktyce bardzo często po upływie wymaganego okresu strony zawierały kolejną umowę, jednakże pracodawca mógł podjąć decyzję, czy chce zatrudnić emeryta. Obecnie pracownik nie jest zobowiązany nawet do poinformowania pracodawcy o skorzystaniu z uprawnienia emerytalnego. Należy również pamiętać, że pracodawca jest zobowiązany do zgłoszenia pracownika do ZUS z odpowiednim kodem (emeryt ma inny kod), nie może zrealizować tego obowiązku bez odpowiedniej wiedzy.”

Należy podkreślić, że projektowana ustawa nie będzie działała wstecz, co oznacza, że osoby, które przed dniem wejścia jej w życie kontynuowały zatrudnienie, pobierając równocześnie emeryturę, nie będą zwracały za ten okres pobranych świadczeń, co zgodne jest z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Art. 10

Projekt wprowadza zmianę do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą o VAT, stanowiącą dodatkowy mechanizm zabezpieczenia finansów publicznych, jakim jest wprowadzenie warunkowych

podwyżek stawek VAT, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB w latach 2011, 2012 lub 2013 przekroczyłaby 55 %. W każdym przypadku zmienione stawki obowiązywałyby w 4,5-letnim horyzoncie czasowym. Rozwiązania te są jedynie warunkowe, gdyż Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010 – 2013 nie przewiduje przekroczenia tego poziomu. Stawką najniższą (w przedziale 5 % – 7 % w poszczególnych latach) objęte byłyby podstawowe produkty żywnościowe, co pozwoliłoby złagodzić ogólne skutki podwyżek w odniesieniu do mniej zamożnej części społeczeństwa, dla której wydatki na żywność stanowią istotny element budżetu domowego.

Do zaproponowanego rozwiązania polegającego na podniesieniu stawek VAT w projekcie przewiduje się również dostosowanie stawki zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników ryczałtowych i urealnienie stawki ryczałtu dla podatników świadczących usługi taksówek osobowych, którzy wybrali opodatkowanie tych usług w formie ryczałtu.

Warunkowe podniesienie stawek VAT skutkowałoby również koniecznością wprowadzenia regulacji dostosowawczych w zakresie zwrotu osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Podkreślić należy, że ww. zmiany w zakresie stawek podatku VAT uwzględniają równoległe projektowane rozwiązania, przedstawione w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 3430).

Art. 10 wprowadza do ustawy o VAT blok przepisów związanych z warunkowymi zmianami stawek podatkowych (przepisy art. 146f – 146j).

Proponowane w art. 146f rozwiązania dotyczą podwyżek stawek podatku VAT, początkowo o 1 punkt procentowy w stosunku do stawek obowiązujących od 1 stycznia 2011 r., wprowadzonych ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, przy czym wprowadzenie tego dodatkowego mechanizmu zabezpieczenia finansów publicznych uwarunkowane byłoby stanem tych finansów w latach 2011 – 2013. Mając na uwadze, że zarówno projektowany art. 146f, jak i art. 146a (wprowadzany w ww. rządowym projekcie ustawy) dotyczą częściowo tego samego okresu, proponuje się dodanie zastrzeżenia do tego artykułu.

Zgodnie z zaproponowanym w art. 146f rozwiązaniem, jeśli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55 % w 2011 r. nastąpią następujące podwyżki stawek VAT w kolejnych okresach:

- 1) od dnia 1 lipca 2012 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.:
 - a) podwyższenie stawki VAT podstawowej do 24 %,
 - b) podwyższenie stawki VAT obniżonej do 9 %,
 - c) podwyższenie stawki VAT super obniżonej do 6 %,

- d) dostosowanie stawki ryczałtu dla taksówkarzy 5 %,
 - e) dostosowanie stawki zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników 7,5 %;
- 2) od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. ww. stawki wzrosną i będą wynosić odpowiednio 25 %, 10 %, 7 %, 6 % i 8 %;
 - 3) od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. nastąpi powrót do stawek, o których mowa w pkt 1, tj. odpowiednio 24 %, 9 %, 6 %, 5 % i 7,5%;
 - 4) od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. stawki zostaną obniżone i będą wynosić odpowiednio 23 %, 8 %, 5%, 4 % i 7 % – przy czym z racji tego, że najniższa stawka przewidziana w ustawie o VAT wynosi 5 %, w projekcie pominięto zmianę w tym zakresie.

W przypadku gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB w 2011 r. nie przekroczy 55 %, lecz przekroczy ten poziom w 2012 r. albo dopiero w 2013 r., wtedy analogiczne podwyżki (prowadzące do osiągnięcia maksymalnego pułapu stawek w wysokości 25 % – stawka podstawowa, 10 % – stawka obniżona i 7 % – stawka super obniżona) nastąpią odpowiednio od 1 lipca 2013 r. albo od 1 lipca 2014 r. i każdorazowo przewidziano dla nich 4,5-letni horyzont czasowy.

Należy jednocześnie zauważyć, że w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010 – 2013 nie przewiduje się sytuacji, w której poziom państwowego długu publicznego w relacji do PKB przekroczy 55 %, co oznaczać powinno brak konieczności podwyższania stawek VAT po 2011 r. Dlatego też przepisy w tym zakresie są wyłącznie warunkowe i ich ewentualne stosowanie wynikać będzie z ogłoszonego przez Ministra Finansów przekroczenia ww. poziomu państwowego długu publicznego w relacji do PKB według stanu na koniec danego roku budżetowego, które następuje w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” w terminie do dnia 31 maja roku następnego.

Art. 146g, 146h i 146i dostosowują obecne rozwiązania zawarte w ustawie o VAT do warunkowego podwyższenia stawek podatkowych.

W art. 146g na potrzeby art. 85 ustawy o VAT wskazuje się, w jaki sposób w przypadku świadczenia przez podatnika usług, w tym w zakresie handlu i gastronomii, może być obliczana kwota podatku należnego w poszczególnych okresach obowiązywania stawek podwyższonych.

W art. 146h na potrzeby art. 86 ust. 20 ustawy o VAT wskazuje się, jak należy ustalić kwotę podatku naliczonego w związku z dostawą nowego środka transportu.

W art. 146i zawarta jest delegacja dla Ministra Finansów do objęcia w drodze rozporządzenia w okresach przyjętych w zaproponowanym wyżej rozwiązaniu, obniżonymi stawkami podatku VAT niektórych towarów i usług.

Art. 146j zawiera regulację umożliwiającą zastosowanie procedury VAT marża w przypadku dostawy dzieł sztuki, które objęte byłyby podwyższonymi stawkami podatku VAT w okresie obowiązywania zaproponowanych rozwiązań.

Art. 14

Przepis zawiera zmiany dostosowujące ustawę z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1468, z późn. zm.) – „ustawa o zwrocie podatku VAT” – do zmian zaproponowanych w nowelizacji. Ustawa o zwrocie podatku VAT została skonstruowana w odniesieniu do 22 % stawki podatku VAT na materiały budowlane. Ewentualny wzrost tej stawki do 23 %, 24 % lub 25 %, powoduje konieczność wprowadzenia regulacji dostosowawczych. Ze względu na ściśle określony czasowy charakter zmian proponuje się, aby regulacje te były zawarte w przepisach końcowych ustawy o zwrocie podatku VAT. Z tego zatem względu proponuje się:

- uchylenie art. 11a (dodanego ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej), gdyż dodawany w następnej kolejności przepis art. 11b jest przepisem ogólnym i wystarczającym do stosowania regulacji ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, w sytuacji wzrostu stawki podatku VAT na materiały budowlane określone w tej ustawie,
- dodanie art. 11b w ustawie o zwrocie podatku VAT oraz zmiany dostosowawcze w art. 3 ust. 5 ustawy o zwrocie podatku VAT.

Z uwagi na fakt, iż wzrost stawki VAT spowoduje podniesienie ceny m² budynku mieszkalnego obliczanego dla celów wypłaty tzw. premii gwarancyjnej, w proponowanych przepisach proponuje się także zmiany wskaźników, na podstawie których obliczana jest kwota zwrotu. Zmiana tych wskaźników spowoduje utrzymanie na obecnym poziomie kwoty, jaką może otrzymać osoba ubiegająca się o zwrot części podatku VAT na materiały budowlane.

Art. 22

Ze względu na stosunkowo krótkie vacatio legis ustawy wprowadzono przepisy, które łagodziłyby zasadę bezpośredniego działania ustawy.

Zaproponowany został przepis przewidujący 60-dniowy termin otwarcia rachunków w Banku Gospodarstwa Krajowego przez te jednostki, które jeszcze nie posiadają w tym banku rachunku. Ponadto jednostki sektora finansów publicznych, które są zobowiązane do lokowania wolnych środków w sposób określony w ustawie, posiadające w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nieulokowane wolne środki, przekazują je na rachunek Ministra

Finansów w zarządzanie lub depozyt w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W tym samym terminie jednostki sektora finansów publicznych powinny zbyć posiadane instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi. Natomiast wolne środki znajdujące się na rachunkach lokat terminowych powinny zostać przekazywane w dniu zakończenia lokaty, jednak nie później niż w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Ze względów techniczno-organizacyjnych do czasu otwarcia przez jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5, 7 i 9, inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, oraz kierowników określonych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe rachunków w Banku Gospodarstwa Krajowego, wyłączono możliwość przyjmowania przez Ministra Finansów środków w depozyt lub w zarządzanie na okres jednego dnia lub krótszy. W szczególności brak rachunków w BGK powoduje, iż Minister Finansów nie byłby w stanie przyjmować depozytów typu overnight. Z tych samych powodów wyłączeniem tym objęto środki europejskie w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej, do czasu otwarcia rachunków w BGK przez agencje płatnicze.

Z kolei w przypadku wolnych środków ulokowanych w papiery wartościowe wskazane jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do ich przekazania Ministrowi Finansów w zarządzanie lub depozyt najpóźniej w dniu wykupu tych papierów wartościowych.

Ponadto ze względu na fakt, iż do 31 grudnia 2011 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych będą pozostawać państwowymi funduszami celowymi i posiadać osobowość prawną, w celu usunięcia wątpliwości konieczne stało się określenie, do której grupy jednostek sektora finansów publicznych będą zaliczane w zakresie przyjmowania wolnych środków przez Ministra Finansów.

Art. 23

Przepis określa katalog wydatków budżetu państwa wynikających z obowiązujących przepisów, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, do których nie będzie miała zastosowania wydatkowa reguła dyscyplinująca.

W tym przepisie określone zostały wydatki, których tzw. sztywny charakter i wielkości ujęte w ustawie budżetowej z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych wynikają z ustawodawstwa krajowego.

W przypadku wprowadzenia zmian w przepisach bezpośrednio regulujących wydatki po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy i skutkujących ich zmianą, wydatki wynikające z tych ustaw zostaną objęte wydatkową regułą dyscyplinującą, koniecznością określania limitów

w projektach ustaw na okres 10 lat oraz wprowadzania do projektów ustaw mechanizmów korygujących. Dodatkowo uregulowano, iż wydatkowej reguły dyscyplinującej nie stosuje się w przypadku, kiedy zmiany w przepisach ustawy regulującej wydatki, o których mowa w katalogu, nie powodują zwiększenia wydatków względem wydatków wynikających z dotychczas obowiązujących przepisów o więcej niż 10 mln zł i 1% maksymalnego limitu tych wydatków w pierwszym pełnym roku wykonywania tej ustawy.

Natomiast w przypadku zmian redakcyjnych czy merytorycznych, lecz nie dotyczących bezpośrednio przepisów regulujących dane wydatki, nie nastąpi automatyczne ich objęcie wydatkową regułą dyscyplinującą.

Art. 24

Wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, w szczególności jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy, Minister Finansów opublikuje na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2011 r.

Art. 25

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, poinformuje osoby pobierające emerytury o obowiązujących, od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, warunkach pobierania emerytury w przypadku kontynuowania stosunku pracy u pracodawcy, z którym stosunek ten był zawarty przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Art. 26

Do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się, poczynając od dnia 1 października 2011 r.

Art. 27

Przepis przejściowy, który ma na celu zachowanie wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 i art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przepisów wykonawczych do czasu wydania, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2011 r., na podstawie zmienionej niniejszą ustawą delegacji, nowych rozporządzeń dotyczących sprawozdawczości budżetowej oraz szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych została rozszerzona o obowiązki sprawozdawcze z wykonania planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Natomiast delegacja zawarta w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych została rozszerzona jedynie o stwierdzenie, że szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych obejmuje również rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Art. 28

Ze względu na ważny interes publiczny związany z koniecznością reformy finansów publicznych w projektowanym zakresie ustawa powinna wejść w życie możliwie jak najszybciej tj. z dniem 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem zmian, o których mowa w:

- art. 1 pkt 5, 9, 14 – 17 i 19, art. 3 – 5, art. 6 pkt 1 i 3, art. 8 i 9, art. 11 – 13, art. 15 – 18 oraz art. 20 – 22, które wchodzi w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- art. 1 pkt 18, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Wejście w życie art. 1 pkt 5, 9, 14 – 17 i 19, art. 3 – 5, art. 6 pkt 1 i 3, art. 8 i 9, art. 11 – 13, art. 15 – 18 oraz art. 20 – 22, które dotyczą konsolidacji rachunków niektórych jednostek sektora finansów publicznych oraz przyjmowania przez Ministra Finansów depozytów lub środków w zarządzanie od tych jednostek, po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia, wynika przede wszystkim z przyczyn techniczno-organizacyjnych. Jest to czas niezbędny do przygotowania się przez Ministra Finansów, obowiązane jednostki sektora finansów publicznych oraz BGK do realizacji przepisów ustawy.

Z kolei art. 1 pkt 18 dotyczy zmiany banku w zakresie obsługi rachunków agencji płatniczych, co będzie wymagało dłuższego czasu ze względów technicznych i organizacyjnych niż przy zmianach banku w pozostałych przypadkach.

Wprowadzenie w życie powyższych rozwiązań będzie także sprzyjać spełnieniu przez Polskę kryterium fiskalnego z Maastricht, stanowiącego dla naszego kraju główne wyzwanie na drodze do wypełnienia warunków członkostwa w strefie euro. Wymagania dotyczące polityki fiskalnej zostały określone w Traktacie o funkcjonowaniu UE oraz regułach Paktu Stabilności i Wzrostu. Z tego też względu uznaje się, iż podstawowe zasady fiskalne w UE mają charakter ponadnarodowy. Są to przede wszystkim: konieczność utrzymywania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nie wyższym niż 3 % PKB i obowiązek utrzymywania długu publicznego na poziomie nieprzekraczającym 60 % PKB. Zabezpieczeniem przed ryzykiem naruszenia tych reguł jest dążenie do osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego, zróżnicowanego dla poszczególnych krajów UE, przy

czym dla Polski odpowiada on deficytowi strukturalnemu w wysokości 1 % PKB.

Ponadto dąży się do tego, aby powyższe zasady były uzupełnione przez reguły fiskalne, które powinny stać się narzędziem komplementarnym do zobowiązań nakładanych przez Pakt Stabilności i Wzrostu, co znalazło wyraz m.in. w raporcie Rady Ecofin poświęconym reformie Paktu, opublikowanym dnia 22 marca 2005 r. Wnioski zawarte w tym dokumencie podkreślają istnienie wspólnego porozumienia pomiędzy krajami członkowskimi, zgodnie z którym reguły fiskalne na poziomie narodowym stają się elementem ułatwiającym prowadzenie polityki fiskalnej zgodnie z najważniejszymi przesłankami stanowiącymi podstawy reformy Paktu. Fakt ten znalazł także potwierdzenie w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2010 r.⁵⁾.

⁵⁾ Komisja Europejska w komunikacie poświęconym poprawie koordynacji polityk gospodarczych państw UE zaproponowała m.in. wzmocnienie prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu. Podstawowym narzędziem byłoby sformułowanie przez państwa członkowskie - w prawnie wiążącej postaci - krajowych ram budżetowych (instytucji budżetowych, procesów i reguł budżetowych), które zapewniłyby osiągnięcie średniookresowych celów budżetowych zgodnych z Paktem.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia zmian

Celem wprowadzanej ustawy jest:

- obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, wynikające z wykorzystania aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa,
- obniżenie deficytu sektora finansów publicznych poprzez wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej,
- wzmocnienie konstrukcji i efektów oddziaływania norm ostrożnościowych w budżecie państwa.

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Uregulowania zawarte w nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835 i Nr 152, poz. 1020) wpływają bezpośrednio na funkcjonowanie całego sektora finansów publicznych, w tym w szczególności na:

- 1) państwowe fundusze celowe,
- 2) agencje wykonawcze, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych,
- 3) jednostki samorządu terytorialnego,
- 4) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Projektowana ustawa będzie oddziaływać także na emerytów kontynuujących zatrudnienie bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywali je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Ponadto projektowane zmiany zakładające ewentualne zmiany stawek podatku VAT w okresach od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. albo od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2017 r., czy też od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2018 r. (uwarunkowane poziomem państwowego długu publicznego w relacji do PKB w latach 2011 – 2013), wpływają zarówno na podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów. Zabezpieczenie w postaci objęcia najniższą stawką podatku w wysokości 5 % – 7 %

podstawowych produktów żywnościowych pozwoli jednak złagodzić ogólne skutki podwyżek w odniesieniu do mniej zamożnej części społeczeństwa, dla której wydatki na żywność stanowią istotną część budżetu domowego.

Należy jednocześnie zauważyć, że w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010 – 2013 nie przewiduje się sytuacji, w której poziom państwowego długu publicznego w relacji do PKB przekroczy 55 %, co powinno oznaczać brak konieczności podwyższania stawek VAT po 2011 r. Dlatego też przepisy w tym zakresie można traktować jako wyłącznie warunkowe.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Przewiduje się, że regulacje zawarte w ww. projekcie ustawy spowodują zmiany wydatków i dochodów sektora finansów publicznych.

Skutki finansowe określone zgodnie z art. 50 ustawy o finansach publicznych.

Zwiększenie wydatków budżetu państwa dotyczy wyłącznie wydatków z tytułu wynagrodzenia Banku Gospodarstwa Krajowego za dokonywanie czynności związanych z przyjmowaniem depozytów i wolnych środków w zarządzanie oraz ich zwrotem.

Co do zasady koszty wdrażania nowych mechanizmów powinny być sfinansowane w ramach posiadanych zasobów z jednoczesnym lepszym wykorzystaniem obecnego potencjału administracji.

Pozostałe efekty finansowe proponowanych regulacji.

1) Rozwiązania w zakresie zawieszania prawa do emerytury

Proponowane rozwiązania w zakresie zawieszania prawa do emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia, przedstawione w nowelizowanej ustawie o emeryturach i rentach z FUS, zmniejszą wydatki na emerytury finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak również na okresowe emerytury kapitałowe finansowane ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE). Zmiany nie wywołają zwiększenia wydatków ani z FUS, ani z budżetu państwa.

Można założyć, że wprowadzenie zawieszania wypłaty emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia spowoduje, że spośród ok. 300 tys. osób, którym w skali roku przyznawane są po raz pierwszy emerytury, ok. 30 tys. osób pozostanie w zatrudnieniu. W konsekwencji takiej decyzji wydatki FUS zmniejszą się w skali roku o ok. 700 mln zł.

2) Wydatkowa reguła dyscyplinująca dla tzw. wydatków elastycznych

Zmniejszenie wydatków sektora finansów publicznych dotyczy przede wszystkim szerokiego spektrum wydatków poddanych wydatkowej regule dyscyplinującej.

Przy ocenie skutków finansowych generowanych przez przedmiotowy projekt i wpływu na sektor finansów publicznych należy podkreślić, że regulacje pozwalają na bardziej efektywne kształtowanie budżetu i w rezultacie osiągnięcie oszczędności w wydatkach publicznych. Biorąc pod uwagę wyłącznie skutki finansowe wprowadzenia od 2011 r. wydatkowej reguły dyscyplinującej dla tzw. wydatków elastycznych, oszczędności z tego tytułu, liczone w sposób skumulowany (w cenach roku 2010)⁶⁾, wyniosłyby odpowiednio na koniec: 2011 r. – 2,8 mld zł, 2012 r. – 8,5 mld zł, 2013 r. – 17,4 mld zł, 2014 r. – 29,5 mld zł, a w przypadku obowiązywania reguły do 2015 r. – łączne oszczędności wyniosłyby 45,1 mld zł, przy przyjętej do analiz średniej realnej dynamice wzrostu wydatków w latach 2006 – 2008 wynoszącej 4,5 %. Kwoty te odpowiadają różnicy między poziomem wydatków elastycznych rosnących zgodnie z ich średnim realnym tempem wzrostu w latach 2006 – 2008 (tj. przed kryzysem) a poziomem tych wydatków rosnących zgodnie z dyscyplinującą regułą wydatkową, tj. 1 % rocznie w ujęciu realnym.

Efektom powyższych zmian będą nie tylko skutki o charakterze finansowym i nie tylko bezpośrednio. Oprócz nich nastąpi bowiem znacząca poprawa jakości finansów publicznych, poprawa wieloletniego planowania budżetowego i zwiększy się przewidywalność polityki budżetowej. Poprzez wsparcie procesu konsolidacji wzmocniona zostanie wiarygodność polityki fiskalnej oraz fundamenty polskiej gospodarki, co równocześnie będzie sprzyjać obniżeniu kosztów finansowania jej rozwoju, jak również pozwoli zaoszczędzić środki z tytułu niższych kosztów obsługi długu publicznego.

3) Poprawa zarządzania płynnością w sektorze finansów publicznych

Obowiązek przekazywania wolnych środków określonych w ustawie jednostek sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie nie powinno mieć wpływu na prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań publicznych przez te jednostki. Natomiast szacunkowy wpływ ustawy na dług i deficyt sektora finansów publicznych przedstawia poniższa tabela:

⁶⁾ Za punkt wyjścia dla dokonanych obliczeń przyjęto zaplanowany poziom wydatków elastycznych w ustawie budżetowej na rok 2010, który wynosi 79,3 mld zł, tj. nieco ponad 26% wszystkich wydatków budżetu państwa (bez części pozostającej w budżecie środków europejskich).

Tabela: Wpływ regulacji dotyczących zarządzania płynnością na wysokość długu publicznego i wynik sektora finansów publicznych w 2011 r. (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Środki przekazane w zarządzanie (fundusze SP bez osobowości prawnej i Lasy Państwowe)	Środki przekazane w depozyt (Agencje, NFZ i fundusze z osobowością prawną)	Razem (3+4)
1	2	3	4	5
1.	Wpływ na obniżenie państwowego długu publicznego (PDP)*, w tym:			
	- mln zł	14 190	5 496	19 686
	- % PKB	0,95	0,37	1,32
1.1.	Wzrost PDP z tytułu zbycia SPW przez jednostki sektora finansów publicznych (zmniejszenie wartości konsolidacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora).		900	900
1.2.	Obniżenie długu Skarbu Państwa w związku z niższymi potrzebami pożyczkowymi budżetu.	14 190	6 396	20 586
2.	Wpływ na wynik sektora finansów publicznych, w tym:			
	- mln zł	25	11	37
	- % PKB	0,00	0,00	0,00
2.1.	Zmniejszenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.	39	18	56
2.2.	Wpływ na dochody jednostek sektora finansów publicznych.	-14	-6	-20

*) Obniżenie długu w nominale w wyniku zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o 19.800 mln zł.

Szacunek skonsolidowanych efektów regulacji, tylko z tytułu poprawy zarządzania płynnością, na poziom państwowego długu publicznego w 2011 r. wskazuje na możliwość obniżenia długu o ok. 1,3% w relacji do PKB. Natomiast wpływ poprawy zarządzania płynnością na wynik sektora finansów publicznych powinien być w 2011 r. zbliżony do neutralnego.

Dodatkowo wolne środki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wyniosły na koniec 2009 r. ok. 23,7 mld zł, co stanowiło 1,8 % PKB. Jednostkom tym przyznano prawo, a nie obowiązek lokowania środków u Ministra Finansów, co oznacza autonomiczność decyzji tych podmiotów w zakresie wyboru instrumentów inwestycyjnych.

4) Rozwiązania w zakresie dotacji celowej z budżetu państwa dla PFRON z przeznaczeniem na dofinansowanie pracodawcom do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości do 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok, w przypadku przekroczenia relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu

krajowego brutto ponad 55 %, w roku budżetowym następującym po roku, w którym nastąpiło ogłoszenie tej relacji

Takie rozwiązanie pozwala na osiągnięcie oszczędności w warunkach 2011 r. w kwocie ok. 225 mln zł.

5) Rozwiązania w zakresie warunkowych wzrostów stawek VAT

Projektowane rozwiązania w zakresie warunkowych wzrostów stawek VAT, wpłynęłyby na wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług.

Ewentualne uruchomienie mechanizmu zabezpieczającego finanse publiczne, polegającego na warunkowych zmianach stawek rozpoczynających się od 1 lipca 2012 r. powodowałyby w skali roku skutki w dochodach budżetu państwa z podatku VAT (obliczone w warunkach roku 2011) w wysokości ok. 7 mld zł (przy czym w zakresie zmian w ostatnim roku o ok. – 6,2 mld zł). Dla poszczególnych lat skutki te kształtowałyby się następująco:

- 1) w 2012 r. wzrost dochodów o 2,9 mld zł i w 2013 r. o 7 mld zł oraz w 2014 r. (skutki przechodzące) – o 4,1 mld zł,
- 2) w 2015 r. obniżenie dochodów o 6,4 mld zł, w 2016 r. – o 7 mld zł, w 2017 r. – o 6,3 mld zł i w 2018 r. (skutki przechodzące) – o 0,5 mld zł.

Uruchomienie tego mechanizmu, polegającego na zmianach stawek podatku VAT rozpoczynających się od 1 lipca 2013 r. powodowałyby, że ww. skutki przesunęłyby się o 1 rok, a od 1 lipca 2014 r. o kolejny rok.

Skutki z tytułu podwyższenia stawki zryczałtowanego zwrotu podatku co do zasady zrekompensują skutki podwyższenia stawek na środki produkcji dla rolnictwa. W szacunkach przyjęto, że powinny się one zbilansować.

Trudno jest oszacować wpływ podwyżek stawek VAT na budżety jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na okoliczność, że wzrost stawki podatku nie musi przekładać się automatycznie na wzrost cen.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Ze względu na wprowadzenie niniejszą nowelizacją wiążących reguł wydatkowych w celu osiągnięcia trwałej stabilności finansów publicznych, ich implementacja powinna korzystnie wpłynąć pośrednio na wzrost gospodarczy i tym samym w sposób pozytywny na rynek pracy. Ponadto wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej zmniejsza ryzyko podjęcia działań zmierzających do podwyższenia tzw. „klina podatkowego”.

W zakresie pozostałych zmian objętych niniejszą ustawą, ich wejście w życie nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie przedkładanego projektu ustawy powinno wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczość. Powyższe działania powinny wzmocnić proces konsolidacji finansów publicznych, a tym samym sprzyjać stabilizacji makroekonomicznej kraju i utrwaleniu wiarygodnego wizerunku Polski u naszych partnerów gospodarczych. Działania te będą równocześnie wspierać proces obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej poziomu 3 % PKB, co pozwoli na zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu, a tym samym spełnienie przez nasz kraj kryterium fiskalnego z Maastricht, które jest głównym warunkiem uzyskania członkostwa w strefie euro. Nastąpi także poprawa wieloletniego planowania budżetowego, zwiększy się przewidywalność polityki budżetowej, a tym samym jej wiarygodność.

Ponadto jednym ze skutków będzie ubytek źródła finansowania przez banki przyjmujące lokaty jednostek sektora finansów publicznych, których dotyczy ustawa. Wpływ tego faktu na gospodarkę powinien być ograniczony ze względu na strukturalną nadpłynność sektora bankowego.

Natomiast podwyższenie stawek od podatku od towarów i usług może wpływać na przedsiębiorczość w sytuacji, gdy przedsiębiorcy nie będą w stanie przerzucić podwyżki stawek (w całości lub w części) na konsumentów. Należy jednak zwrócić uwagę, że podwyżki mają charakter warunkowy i wyłącznie tymczasowy.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie nowelizacji ustawy powinno pozytywnie wpłynąć na sytuację i rozwój regionalny. Regulacje zawarte w niniejszej ustawie pozwalają m.in. uwiarygodnić planowanie wieloletnie, na bazie którego podejmować się będzie bardziej racjonalne i skuteczniejsze decyzje odnoszące się do rozwoju poszczególnych regionów w horyzoncie dłuższym niż rok.

7. Konsultacje społeczne

Mając na względzie wagę przedkładanych uregulowań, koniecznością staje się potrzeba dotarcia do możliwie szerokiego audytorium. Dlatego przepisy w zakresie obniżenia poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, wynikające z wykorzystania aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących w zarządzaniu płynnością budżetu państwa oraz wprowadzenia wydatkowej reguły dyscyplinującej mającej na celu obniżenie deficytu sektora finansów publicznych były przekazane do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu

Terytorialnego oraz zamieszczone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej na ogólnodostępnej stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl). Opinie w zakresie regulacji dotyczących zawieszalności emerytur znajdują się na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w których partnerzy społeczni zgłosili zastrzeżenia co do polityki w tym zakresie.

Regulacje zostały szczegółowo omówione na posiedzeniach Zespołu do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Minister Finansów zapewnił, że przedstawione uregulowania zmierzają do usprawnienia systemu finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i nie będą miały na nie negatywnego wpływu. Przedstawiciele strony samorządowej, pomimo wyczerpujących wyjaśnień i zgadzając się co do zasadności wprowadzenia przedmiotowych regulacji, w swoim stanowisku wyrazili negatywną opinię dotyczącą proponowanych regulacji.

Jednocześnie, stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), przedmiotowy projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej w celu umożliwienia wypowiedzenia się wszystkim zainteresowanym.

8. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiotowy projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.