

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy oraz aktualny stan prawny

Przedmiotem projektowanej ustawy jest zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) w zakresie odnoszącym się do przepisów regulujących stosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych oraz nowelizacja ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054) stanowiąca konsekwencję dokonania zmian w zakresie stosowania ww. procedur. Proponowane zmiany zakładają wprowadzenie regulacji dotyczących niestosowania w określonych sytuacjach ograniczeń wynikających z przekroczenia przez relację państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto (PKB) progu 50% lub 55%.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy przekroczenie przez relację PDP do PKB progu 50% lub 55% powoduje konieczność wdrożenia procedur ostrożnościowych, które stanowią ograniczenia wpływające bezpośrednio lub pośrednio na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast dodatkowe ograniczenia – obciążenia fiskalne w postaci wzrostu stawki podatku od towarów i usług, w przypadku gdy wartość relacji kwoty PDP do PKB za lata 2012 i 2013 przekroczy 55% przewiduje art. 146f ust. 2 i 3 ustawy o podatku od towarów i usług.

Potrzeba przyjęcia proponowanych zmian wynika z dążenia do ograniczenia wpływu wahań kursów walut obcych oraz prefinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa następnego roku budżetowego na stosowanie ograniczeń zawartych w procedurach ostrożnościowo-sanacyjnych.

Istotny wpływ na wzrost długu, a przez to na relację do PKB, może mieć przyrost zadłużenia zagranicznego powstałego w wyniku osłabienia złotego w stosunku do walut, w jakich został zaciągnięty dług zagraniczny. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366) na koniec roku zobowiązania zaliczane do długu publicznego wyrażone w walutach obcych podlegają przeliczeniu na walutę polską według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego roku. W obecnym stanie prawnym możliwa jest zatem sytuacja, w której

zmiany kursów walut w ostatnim dniu roboczym roku, często wynikające z uwarunkowań zewnętrznych, niezwiązanych z polską gospodarką, mogą być przyczyną przekroczenia progów ostrożnościowych 50% lub 55%, a zatem wymuszać zmiany w polityce fiskalnej, nie zawsze w danym momencie zasadne z punktu widzenia ekonomicznego. Co więcej, przeliczanie zadłużenia zagranicznego dla celów procedur ostrożnościowych kursem z ostatniego dnia roku może zachęcać do ataków spekulacyjnych na walutę polską oraz budzić niepokój uczestników rynku o ewentualne próby podejmowane przez Ministra Finansów czy Narodowy Bank Polski w celu wpływu na poziom kursu rynkowego na koniec roku.

W ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa w IV kwartale danego roku budżetowego następuje zaciąganie zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych następnego roku w celu zmniejszenia ryzyka refinansowania długu. Takie działania wpływają pozytywnie na stabilność finansów publicznych. Są to standardowe działania w ramach finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa i zarządzania długiem, które powodują jednak zwiększenie długu brutto i ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych – 50% lub 55%. Zwiększenie zobowiązań finansowych z powyższego tytułu powoduje jednocześnie zwiększenie aktywów w postaci lokat (wg terminologii z ESA 95 – depozytów). Dlatego też takie działania powinny być brane pod uwagę przy uruchamianiu mechanizmów ostrożnościowych i sanacyjnych. Projektowane ustawą zmiany służą wyeliminowaniu omówionych powyżej negatywnych aspektów działania procedur ostrożnościowych.

Należy podkreślić, że przedmiotowe zmiany nie prowadzą w żaden sposób do zmiany metodologii obliczania kwoty państwowego długu publicznego, a jedynie tworzą nowy miernik (nową relację wielkości obliczonej w sposób określony ustawowo do PKB), stanowiący punkt odniesienia dla uruchomienia ograniczeń w przypadku przekroczenia przez relację kwoty państwowego długu publicznego do PKB odpowiednio progu 50% lub 55%.

W projektowanej materii nie istnieją regulacje czy też inne alternatywne środki w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy, umożliwiające osiągnięcie zakładanego celu.

Zakres projektowanych zmian

Art. 1 projektu dokonuje zmian w ustawie o finansach publicznych poprzez:

- 1) zmianę art. 86 polegającą na dodaniu ust. 3 określającego w pkt 1 obowiązek dodatkowego przeliczania przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze (tj. od poniedziałku do piątku) z roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja. Tak wyliczona kwota będzie następnie pomniejszana zgodnie z ust. 3 pkt 2 o wolne środki finansowe na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. Jeśli okaże się, iż relacja tak ustalonej kwoty względem PKB nie będzie przekraczać 50% lub 55%, wówczas w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w art. 86 ust. 1 pkt 1 i 2 nie będą stosowane procedury, o których mowa w tych przepisach;
- 2) dodanie art. 38a zobowiązującego Ministra Finansów do ogłaszania:
 - a) kwoty uzyskanej w wyniku przeliczenia przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja PDP do PKB,
 - b) kwoty wolnych środków finansowych na koniec roku budżetowego służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym,
 - c) kwoty uzyskanej w wyniku pomniejszenia kwoty uzyskanej w wyniku przeliczenia przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych (lit. a) o wolne środki finansowe na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym (lit. b),
 - d) relacji kwoty uzyskanej w wyniku pomniejszenia, o którym mowa w lit. c, do PKB.

Zmiana ta podyktowana jest potrzebą zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, a jej wprowadzenie umożliwi ogłaszanie nowej relacji w analogiczny

sposób (tj. w drodze obwieszczenia Ministra Finansów w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” dokonywanego w terminie do dnia 31 maja), jak w przypadku kwot i relacji zawartych w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Art. 2 projektu ustawy wprowadza zmianę w art. 146f ustawy o podatku od towarów i usług. Dodawany w tym artykule ust. 4 stanowi o niestosowaniu przepisów ust. 2 i 3 przewidujących podwyższenie, w określonych tymi przepisami sytuacjach, stawek podatku w przypadku, gdy w wyniku zastosowania art. 86 ust. 3 ustawy o finansach publicznych relacja kwoty ustalonej zgodnie z tym przepisem do PKB według stanu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2012 r. lub 2013 r. nie będzie przekraczać 55%.

Projektowana ustawa powinna wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., tj. z początkiem nowego roku budżetowego (art. 4 projektu). Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest zamieszczenie w art. 3 projektu przepisu stanowiącego o zastosowaniu po raz pierwszy nowych rozwiązań wprowadzonych do ustawy o finansach publicznych do relacji PDP do PKB ogłoszonej za rok 2012.

Skutki związane z wejściem w życie projektowanej ustawy

Wdrożenie zmian przewidzianych w projekcie ustawy będzie skutkowało zwiększeniem przewidywalności polityki fiskalnej państwa poprzez wyeliminowanie ryzyka uruchomienia dotkliwych procedur mających wpływ zarówno na stronę dochodową (np. podwyższenie stawek VAT), jak i wydatkową (np. ograniczenie indeksacji rent i emerytur) sektora finansów publicznych, wymuszonego przejściowym osłabieniem złotego lub też prefinansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Ze względu na zakres przedmiotowy proponowanych zmian w nowelizowanych ustawach (niestosowanie ograniczeń w zakresie mechanizmów ostrożnościowych oraz wzrostu stawek podatku od towarów i usług) mogą one potencjalnie oddziaływać na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz na pozostałych podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów. Realizacja przepisów będzie jednak dotyczyła przede wszystkim Ministra Finansów w zakresie obowiązku m.in. przeliczania państwowego długu publicznego z zastosowaniem nowego miernika, obliczania relacji tak ustalonej kwoty do PKB oraz obwieszczenia tej relacji w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Również zwiększeniu nie ulegną wydatki ujęte w ramach części budżetu państwa, z których finansowana będzie realizacja nowych obowiązków wprowadzonych niniejszą ustawą. Projektowane rozwiązania w zakresie niestosowania warunkowych wzrostów stawek VAT wpłynęłyby na brak wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług. Ewentualne nieuruchomienie mechanizmu zabezpieczającego finanse publiczne, polegającego na warunkowych zmianach stawek rozpoczynających się od dnia 1 lipca 2013 r. powodowałyby zmniejszenie z tego tytułu dochodów budżetu państwa. Należy jednak mieć na uwadze, że w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015 nie przewiduje się wzrostu państwowego długu publicznego ponad 55% PKB. Zatem trudno jest oszacować utracone dochody z tytułu niepodwyższania stawek VAT, skoro mają one potencjalny charakter. W przypadku natomiast budżetów jednostek samorządu terytorialnego niewprowadzenie ewentualnego podwyższenia stawki podatku VAT wpłynęłyby na budżety jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niezwiększenia ich wydatków. Projekt założeń, na podstawie których opracowano projekt ustawy, został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie zgłoszono zastrzeżeń do tego projektu ani do projektu ustawy. Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynach Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji 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.). Żaden podmiot nie zgłosił w tym trybie zainteresowania pracami nad projektem. Projekt ustawy nie jest objęty materią regulowaną prawem Unii Europejskiej i nie pozostaje z nim w sprzeczności.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie proponowanych zmian w ustawach (niestosowanie ograniczeń w zakresie mechanizmów ostrożnościowych oraz wzrostu stawek podatku od towarów i usług) może potencjalnie oddziaływać na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz na pozostałych podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów. Realizacja przepisów będzie jednak dotyczyła przede wszystkim Ministra Finansów w zakresie obowiązku m.in. przeliczania państwowego długu publicznego, obliczania relacji ustalonej kwoty do PKB oraz obwieszczenia tej relacji w Monitorze Polskim.

2. Konsultacje społeczne

Przedmiotowy projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie zgłosiła do niego zastrzeżeń.

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

Ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa ani dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Również zwiększeniu nie ulegną wydatki ujęte w ramach części budżetu państwa, z których finansowana będzie realizacja nowych obowiązków wprowadzonych niniejszą ustawą.

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

Ewentualne nieuruchomienie mechanizmu zabezpieczającego finanse publiczne, polegającego na warunkowych zmianach stawek rozpoczynających się od dnia 1 lipca 2013 r., skutkowałoby brakiem wzrostu z tego tytułu dochodów budżetu państwa. W przypadku natomiast budżetów jednostek samorządu terytorialnego

niewprowadzenie ewentualnego podwyższenia stawki podatku VAT wpłynęłoby na budżety jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niezwiększenia ich wydatków. Należy jednak mieć na uwadze, że zarówno w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015, jak i w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016 przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 r. nie przewiduje się wzrostu państwowego długu publicznego ponad 55% PKB.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Wejście w życie przedmiotowego aktu nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

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

Wejście w życie przedmiotowej ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie przedmiotowej ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Źródła finansowania wprowadzenia aktu normatywnego

Niniejsza ustawa nie będzie generowała dodatkowych wydatków, tym samym nie będzie pociągała za sobą obciążeń finansowych.