

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

Warszawa, dnia 16 lipca 2013 r.

RM-10-66-13

Pani Ewa KOPACZ

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

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

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

Z poważaniem



U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o finansach publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 86 dodaje się art. 86a w brzmieniu:

„Art. 86a. Przepisu art. 86 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się w roku 2013.”;

2) po art. 112d dodaje się art. 112e w brzmieniu:

„Art. 112e. Przepisów art. 112a i art. 112b nie stosuje się w roku 2013.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1456, 1530 i 1548.

UZASADNIENIE

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, przewidziano procedury ostrożnościowe i sanacyjne chroniące przed nadmiernym wzrostem długu. W szczególności art. 86 ustawy o finansach publicznych stanowi, że w przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej.

Ponadto art. 112a i 112b ustawy o finansach publicznych ustala ograniczenie tempa wzrostu tzw. wydatków elastycznych i nowych wydatków sztywnych do 1% realnie w skali roku w okresie obowiązywania procedury nadmiernego deficytu nałożonej na Polskę przez Radę Unii Europejskiej.

Proponowana zmiana ustawy o finansach publicznych zakłada „zawieszenie” powyższych ograniczeń w roku 2013.

Obowiązujące dotychczas ograniczenia wynikające z powyższych reguł spełniły swoją funkcję i pozwoliły Polsce na uniknięcie istotnego wzrostu długu publicznego w ostatnim okresie. W przypadku gdy koniunktura gospodarcza ulega pogorszeniu w stosunku do prognoz, z uwagi na wiążący charakter deficytu budżetowego, w warunkach ubytku dochodów konieczne jest ograniczenie wydatków. Określona w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych procedura określona dla przekroczenia tzw. pierwszego progu ostrożnościowego, zastosowana w warunkach spowolnienia gospodarczego, wymusza zatem zacieśnienie polityki fiskalnej, które jest jednak procykliczne. Na to istotne ograniczenie obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych wskazuje m.in. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zalecając Polsce ograniczenie tej procykliczności poprzez wprowadzenie reguły o charakterze antycyklicznym.

Obowiązujące obecnie mechanizmy, w szczególności zaś działanie tzw. tymczasowej reguły wydatkowej (art. 112a i 112b ustawy o finansach publicznych), i procykliczne ograniczanie wydatków, w tym tzw. wydatków prorozwojowych, utrudniałyby lub uniemożliwiły skuteczne przeciwdziałanie dalszemu pogłębieniu spowolnienia

gospodarczego. W tych warunkach, niemożność zwiększenia deficytu na skutek działania procedury po przekroczeniu 50% PKB i nieprzekroczeniu 55% PKB przez państwowy dług publiczny nie będzie służyła ani wyjściu z procedury nadmiernego deficytu, ani stabilizacji polskich finansów publicznych. Z tego względu, zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i dyrektywą Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie numerycznych reguł fiskalnych, za konieczne uznaje się pilne wprowadzenie trwałej, antycyklicznej, stabilizującej reguły wydatkowej.

Na skutek znacznego pogłębienia się kryzysu w strefie euro, w 2012 r. odnotowano istotne pogorszenie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej i polityki gospodarczej w porównaniu z okresem 2009–2011. Zgodnie z szacunkami zawartymi w aktualizacji Programu konwergencji z bieżącego roku poziom rzeczywistego PKB spadł w 2012 roku poniżej poziomu potencjalnego, czego efektem była ujemna luka produktowa w skali ok. 1,5% potencjalnego PKB. Oczekuje się, że również w najbliższych latach polityka makroekonomiczna prowadzona będzie w warunkach ujemnej luki produktowej, którą szacuje się na 3,1% w 2013 r. oraz 3,7% w 2014 r. Podobną tendencję kształtowania się luki produktowej przedstawiła Komisja Europejska w swoich wiosennych prognozach gospodarczych, stanowiących podstawę do oceny aktualizacji polskiego Programu konwergencji.

Mając na uwadze powyższe, procykliczność sankcji po przekroczeniu tzw. pierwszego progu ostrożnościowego wymuszałaby podjęcie restrykcyjnych działań ograniczających deficyt sektora finansów publicznych w momencie, kiedy gospodarka znajduje się w fazie spowolnienia. W efekcie, konieczne okazałoby się w pierwszym rządzie drastyczne ograniczenie tzw. wydatków elastycznych przy konstrukcji ustawy budżetowej na 2014 r., dodatkowo wzmocnione mechanizmem obowiązującej od 2011 r. tzw. tymczasowej reguły wydatkowej, polegającej na ograniczeniu (do 1% realnie w skali roku) tempa wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych, w sytuacji, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu wynikającej z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Warto przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do reguł fiskalnych obowiązujących obecnie w Polsce, unijne reguły, wprowadzone zresztą przez polską Prezydencję w Radzie UE, pozwalają na uwzględnienie wpływu sytuacji gospodarczej na tempo konsolidacji. Z tego punktu widzenia są one lepiej ekonomicznie uzasadnione

i ugruntowane. I tak, oceniając pod koniec maja 2013 r. postęp Polski w zakresie redukcji nadmiernego deficytu w latach 2009–2012 Komisja Europejska uznała, że Polska – mimo niezredukowania deficytu do poziomu pozwalającego na zakończenie procedury nadmiernego deficytu – podjęła skuteczne działania w tym zakresie. Szacuje się, że średnioroczny wysiłek fiskalny w latach 2010–2012 wyniósł 1,6% PKB, czyli znacząco przewyższał zalecany przez Komisję Europejską poziom 1¼% PKB. W efekcie w latach 2010–2012 Polska była krajem, który dokonał największego dostosowania strukturalnego w UE. Co istotne, tak silne ograniczenie deficytu strukturalnego nastąpiło głównie po stronie wydatkowej – w latach 2010–2012 wydatki ograniczono o 2,3 pkt proc. PKB, a wydatki po oczyszczeniu o te finansowane ze środków Unii Europejskiej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, zostały zmniejszone aż o 2,9 pkt proc. PKB.

W raporcie za 2012 r. nt. stabilności fiskalnej (Fiscal Sustainability Report 2012) Komisja Europejska stwierdza dodatkowo, że w krótkim okresie Polska nie jest zagrożona ryzykiem problemów ze stabilnością finansów publicznych, a w długim okresie to ryzyko jest niskie. Mając na uwadze powyższe oraz uznając spowolnienie wzrostu gospodarczego za obiektywną przyczynę niezredukowania w 2012 r. deficytu do poziomu pozwalającego na zakończenie procedury nadmiernego deficytu, Rada Ecofin wydała w dniu 21 czerwca 2013 r. nowe rekomendacje, zgodnie z którymi Polska powinna zredukować nadmierny deficyt do 2014 r., a więc przedłużając o 2 lata czas na tę redukcję.

Projektowana zmiana zawieszająca zachowanie relacji deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa (art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz tzw. tymczasowej reguły wydatkowej (art. 112a i art. 112b ustawy) jest pierwszym etapem umożliwiającym podjęcie działań o charakterze antycyklicznym, poprzedzającym wdrożenie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW).

Zawieszenie działania tych przepisów jest bezpieczne dzięki wprowadzeniu jeszcze w tym roku SRW. Uzasadnione jest zaś tym, że utrzymanie obecnych regulacji spowodowałoby w warunkach spowolnienia gospodarczego w Polsce, wynikającego z kryzysu w strefie euro, procykliczne spotęgowanie tego spowolnienia zamiast antycyklicznego przeciwdziałania jemu.

W przeciwieństwie do obecnych sankcji, po przekroczeniu progów ostrożnościowych, SRW będzie wyznaczała limit wydatkowy na każdy rok, a nie tylko w przypadku

nierównowagi w finansach publicznych. W przeciwieństwie zaś do tymczasowej reguły wydatkowej, SRW obejmie prawie cały sektor finansów publicznych (oprócz wydatków nielicznych jednostek, które nie są prawnie zdolne do generowania wysokich deficytów oraz wydatków w pełni finansowanych ze środków unijnych). Celem reguły będzie zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem niepowodowanie nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

W warunkach, kiedy pierwszy próg ostrożnościowy relacji długu do PKB jest przekroczony oraz kiedy Polska podlega unijnej procedurze nadmiernego deficytu ograniczenia narzucone przez SRW będą zaostrzone. Tak więc SRW będzie osiągała te same cele co reguły zawieszane w drodze przyjęcia niniejszej ustawy, ale nie będzie dokonywała tego w sposób procykliczny.

Przygotowywaną regułę można zaliczyć do nowego „pokolenia” reguł fiskalnych, tj. reguł bardziej elastycznych, dostosowanych do zmieniających się warunków makroekonomiczno-fiskalnych. Dzięki temu, że zgodnie z formułą SRW limit wydatkowy będzie rósł w tempie średniookresowego tempa wzrostu PKB, nie dopuści ona do działań procyklicznych. SRW zostanie wyposażona w mechanizm korygujący, zapewniający korektę dynamiki wydatków w przypadku skumulowania się w przeszłości nadmiernej nierównowagi fiskalnej. Co jest również istotne, do ustawy o finansach publicznych zostanie wprowadzone nowe kryterium definiujące nierównowagę finansów publicznych, tj. wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wg definicji ESA95.

Tak zaprojektowana reguła pozwoli z jednej strony na uzupełnienie dotychczasowych reguł budżetowych oddziałujących na różne jednostki sektora, z drugiej na uspoźnienie krajowych zasad z wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu i zarazem będzie stanowić implementację, wchodzącej w skład tzw. „sześciopaku”, dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie numerycznych reguł fiskalnych.

Datę wejścia w życie projektowanej ustawy określono na dzień następujący po dniu ogłoszenia, ze względu na ważny interes państwa. Projektowana zmiana dotyczyć będzie działań podejmowanych przez Radę Ministrów przy opracowywaniu ustawy budżetowej w roku 2013. Wejście w życie projektowanej ustawy w tym terminie pozwoli na przygotowanie ewentualnego projektu nowelizacji ustawy budżetowej na

rok 2013, jak i projektu ustawy budżetowej na rok 2014 wg nowych zasad. Projektowana ustawa wymaga zatem jak najszybszego wejścia w życie, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

- 1) Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja
Projektowana regulacja będzie oddziaływała na Radę Ministrów.
- 2) Projekt ustawy ze względu na swój zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy nie wymaga skierowania do konsultacji społecznych
- 3) Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego
Ustawa będzie miała wpływ na prace nad ewentualną zmianą ustawy budżetowej na rok 2013 oraz nad projektem ustawy budżetowej na rok 2014.
- 4) Wpływ na rynek pracy
Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy, jednak pośrednio dzięki wprowadzeniu projektowanych przepisów uda się uniknąć nadmiernego ograniczenia wydatków budżetu państwa, do którego z pewnością doprowadziłyby obowiązujące przepisy.
- 5) Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw
Wejście w życie projektowanych przepisów pozytywnie będzie oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.
- 6) Wpływ na sytuację i rozwój regionalny
Wejście w życie ustawy będzie miało pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny.
- 7) Źródła finansowania
Wejście w życie projektowanej ustawy nie pociągnie za sobą wydatków budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.