

PREZES RADY MINISTRÓW

*Donald Tusk*

Warszawa, dnia 28 marca 2014 r.

RM-10-16-14

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

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 oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 53:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 4.”,

b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw zagranicznych może, w drodze zarządzenia, powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki podległej temu ministrowi, mającej siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kierownikowi innej jednostki podległej temu ministrowi. Przepis ust. 2 stosuje się.

4. Kierownik jednostki, któremu powierzono zgodnie z ust. 3 określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej innej jednostki, jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową tej jednostki w zakresie powierzonych obowiązków.”;

2) w art. 112aa:

a) w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 1, nie uwzględnia się również przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji oraz przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.”,

b) w ust. 4 pkt 1–3 otrzymują brzmienie:

„1) minus dwa punkty procentowe – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c,

do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, mniejsza od -3%, albo jeżeli wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 48% albo

- 2) minus półtora punktu procentowego – jeżeli:
  - a) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 większa od 43%, a nie większa od 48% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo
  - b) wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 nie większa niż 43% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 mniejsza od -6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo
- 3) plus półtora punktu procentowego – jeżeli wartość relacji wyniku nominalnego powiększonego o koszty reformy emerytalnej, ogłoszone zgodnie z art. 38c, do produktu krajowego brutto jest w roku n-2, o którym mowa w ust. 1, nie mniejsza niż -3% oraz wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, jest w roku n-2 nie większa niż 43% oraz suma, obliczona zgodnie z ust. 5, jest w roku n-2 większa od 6% oraz prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n nie jest większa o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej

dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, albo”;

3) w art. 226 w ust. 1:

a) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;”;

b) po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) relacje, o których mowa w art. 242–244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b;”;

4) w art. 240a dodaje się ust. 9 i 10 w brzmieniu:

„9. Zmiana budżetu ustalonego zgodnie z ust. 8, bez zachowania relacji określonych w art. 242–244, nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z tego budżetu.

10. Do ustalenia budżetu zgodnie z ust. 8 oraz do jego zmiany przepisy ust. 5 i 6 stosuje się.”;

5) po art. 240a dodaje się art. 240b w brzmieniu:

„Art. 240b. 1. W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242–244. Przepis art. 240 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

2. Do zmiany budżetu ustalonego zgodnie z ust. 1, bez zachowania relacji określonych w art. 242–244, przepis art. 240a ust. 9 stosuje się.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646) w art. 14 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W kwocie wydatków, o której mowa w ust. 2, nie uwzględnia się przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 2, z tytułu dotacji i subwencji oraz przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1 i 3–5, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### I. Powiązanie zmian w ustawodawstwie z projektowaną ustawą

Dnia 27 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw została ogłoszona ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła stabilizującą regułę wydatkową (SRW) do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646). Ustawa ta wdrożyła do polskiego systemu prawa dyrektywę Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41) zobowiązującą państwa członkowskie UE do wprowadzenia do krajowych porządków prawnych numerycznej reguły fiskalnej. W oparciu o kluczowe wskaźniki makroekonomiczne reguła ta będzie ograniczać maksymalny wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych i tym samym zminimalizuje ryzyko destabilizacji finansów publicznych.

Równolegle, została przeprowadzona druga istotna reforma, polegająca na przebudowie systemu emerytalnego. W dniu 31 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw została ogłoszona ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717). W jej wyniku obniżona zostanie znacznie wysokość państwowego długu publicznego (PDP) – kluczowego z punktu widzenia mechanizmu korygującego SRW (art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych) wskaźnika, co rodzi konieczność dostosowania progów w stabilizującej regule wydatkowej. Jest to główny cel projektowanej ustawy.

Oprócz tego, projekt zawiera inne zmiany m.in. o charakterze porządkującym, w tym ułatwiające procedurę konsolidacji przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS (art. 112aa ust. 2 ustawy o finansach publicznych), a także zmiany dotyczące dokonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego (jst) zmian budżetu ustalonego zastępczo przez regionalną izbę obrachunkową (rio) oraz zmiany usuwające wątpliwości w zakresie zastępczego ustalania budżetu jednostki przez izbę (nowe ust. 9 i 10 w art. 240a i art. 240b) .

## II. Wprowadzenie możliwości zlecenia prowadzenia gospodarki finansowej innej jednostce podległej Ministrowi Spraw Zagranicznych

Dodanie w art. 53 ust. 3 i 4 ma na celu wprowadzenie uprawnienia dla ministra właściwego do spraw zagranicznych do powierzenia, w drodze zarządzenia, określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki podległej temu ministrowi, mającej siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kierownikowi innej jednostki podległej temu ministrowi. Wynika to ze specyfiki tych jednostek. Dokonane w tym trybie powierzenie obowiązków skutkować będzie odpowiedzialnością za gospodarkę finansową tej jednostki w zakresie powierzonych obowiązków kierownika jednostki, któremu powierzono, zgodnie z ust. 3, określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej innej jednostki, i wyłączeniem odpowiedzialności w tym zakresie kierownika jednostki macierzystej. Kierownik jednostki, któremu zostały powierzone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki podległej ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mającej siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, będzie mógł – w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom kierowanej przez siebie jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

## III. Obniżenie progów relacji kwoty państwowego długu publicznego (długu, PDP) do produktu krajowego brutto (PKB) w mechanizmie korygującym reguły wydatkowej

W związku z wprowadzaną zmianą w systemie emerytalnym, której jednym z efektów będzie obniżenie kwoty państwowego długu publicznego, proponuje się obniżenie progów relacji długu do PKB, skutkujących uruchomieniem mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej, określonego w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W efekcie przekazania do ZUS aktywów o wartości rynkowej 153 151,2 mln zł, odpowiadającej 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE, nastąpiła konwersja zobowiązań Skarbu Państwa, polegająca w praktyce na nabyciu przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów od ZUS papierów skarbowych, przekazanych ZUS-owi przez OFE, w zamian za zobowiązanie gwarantujące wypłatę ubezpieczonemu świadczeń emerytalnych

odpowiadających zewidencjonowanej na jego subkoncie w ZUS zindeksowanej wartości papierów skarbowych.

Wartość nominalna przekazanych papierów wartościowych wyniosła łącznie 146 054,2 mln zł, z czego:

- 130 187,6 mln zł stanowiły skarbowe papiery wartościowe,
- 15 614,2 mln zł stanowiły obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.), gwarantowane przez Skarb Państwa,
- 252,5 mln zł stanowiły inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane przez Skarb Państwa.

Ponadto, OFE przekazały również do ZUS środki pieniężne o wartości 1 862,2 mln zł. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, skarbowe papiery wartościowe nabywane są przez Skarb Państwa, co umożliwia ich umorzenie, a pozostałe aktywa, opiewające na łączną kwotę 17 728,9 mln zł, podlegają przekazaniu do Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Po nabyciu przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów papierów skarbowych, papiery te zostały umorzone, co skutkować będzie obniżeniem długu publicznego wg wartości nominalnej o 130 187,6 mln zł, tj. o ok. 7,6% PKB. Obniżenie PDP wynikać będzie zarówno z kwoty umarzanych skarbowych papierów wartościowych, jak i oszczędności w kosztach ich obsługi. Dodatkowo obniżająco na dług sektora działać będą korzyści z innych niż papiery skarbowe aktywów przekazanych z OFE. W związku z powyższym uzasadnione jest zastąpienie w art. 112aa ust. 4 progu 50% PKB progiem 43% PKB, natomiast progu 55% PKB odpowiednio progiem 48% PKB. Propozycja obniżenia progów o 7 punktów procentowych uwzględnia niepewność związaną zarówno z ostatecznym ukształtowaniem się relacji długu do PKB w bazowym roku 2013, jak i rzeczywistym wpływem zmian w systemie emerytalnym na dług. Niepewność dotycząca ukształtowania się relacji długu do PKB w bazowym roku 2013 ma wpływ na



ostateczną zmianę relacji długu publicznego do PKB w 2014 r. W zakresie rzeczywistego wpływu zmian w systemie emerytalnym na obniżenie długu publicznego źródłem niepewności są m.in. zakres, w jakim ubezpieczeni skorzystają z możliwości, aby ich nowe składki przekazywane były do OFE oraz nominalny PKB w 2014 r.

Z uwagi na czynniki wymienione powyżej występują różnice w oszacowaniu wpływu zmian w systemie emerytalnym na wysokość PDP. W przedstawionej przez Radę Ministrów ocenie skutków regulacji ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych wpływ zmian w systemie emerytalnym na obniżenie państwowego długu publicznego w 2014 r. oszacowany został na 146,1 mld zł, tj. na 8,5% PKB. W obliczeniach uwzględniono, poza przekazaniem obligacji skarbowych, obniżenie składki przekazywanej do OFE, tzw. „suwak” oraz przeniesienie pozostałych aktywów z OFE, np. obligacji KFD. Natomiast zgodnie z prognozą w przyjętej we wrześniu 2013 r. przez Radę Ministrów „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017”, w 2014 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB zmniejszy się o 7,6% PKB, do 47,1% PKB. Prognoza ta uwzględniała wpływ na poziom długu zarówno planowanych zmian w systemie emerytalnym, jak i innych czynników, w tym m.in. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa do sfinansowania w 2014 r., zmian zadłużenia innych niż Skarb Państwa jednostek sektora finansów publicznych, zmian nominalnego PKB i kursów walutowych.

Obniżenie progów relacji długu do PKB, uwzględnionych w mechanizmie korygującym SRW, ma na celu ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej. Jak wskazują bowiem agencje ratingowe reforma systemu emerytalnego będzie neutralna dla oceny wiarygodności kredytowej (ratingu) Polski przy założeniu, że obniżeniu poziomu długu publicznego będzie towarzyszyło odpowiednie dostosowanie progów w ustawie o finansach publicznych, co – dzięki działaniu mechanizmu korygującego SRW – zapewni odpowiednią restrykcyjność polityki fiskalnej pomimo niższego poziomu PDP.

#### IV. Konsolidacja przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS

Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.) środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej mogą być wykorzystane m.in. na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe transfery stanowią istotną kwotę, a nie mają formy dotacji, konieczne jest doprecyzowanie w ustawie o finansach publicznych (art. 112aa ust. 2) oraz ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (art. 14 ust. 3), że wartość zasilenia funduszu emerytalnego przez FRD będzie podlegać konsolidacji na potrzeby stabilizującej reguły wydatkowej.

Zmiana przepisów ww. ustaw w zakresie eliminacji przepływów finansowych między organami i jednostkami objętymi stabilizującą regułą wydatkową ma charakter wyłącznie porządkujący, gdyż ma na celu rozszerzenie zakresu konsolidacji o przepływy finansowe między funduszami zarządzanymi przez ZUS, a tym samym uniknięcie efektu „podwójnego” liczenia tych samych wydatków. Operacja konsolidacji dotyczy przekazywanych transferów/środków na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych, a ich wielkość nie przekłada się na efektywność wydatkowania.

#### V. Zmiany dotyczące jednostek samorządu terytorialnego

Głównym celem proponowanych zmian jest unormowanie kwestii dokonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmian budżetu ustalonego zastępczo przez regionalną izbę obrachunkową oraz usunięcie wątpliwości w zakresie zastępczego ustalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe.

Dodawany przepis ust. 9 w art. 240a umożliwi dokonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego, która nie opracowała programu postępowania naprawczego lub nie uzyskała pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do programu, zmian budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową bez zachowania relacji określonych w art. 242–244, z tym jednak zastrzeżeniem, że zmiany te nie mogą prowadzić do zwiększenia stopnia niezachowania tych relacji, wynikającego z budżetu ustalonego przez izbę obrachunkową. Ten graniczny poziom relacji, który wyznacza możliwości jst w zakresie zmian budżetu, określa rio – ustalając zastępczo budżet. W sytuacji, gdy regionalna izba obrachunkowa ustali budżet, który spowoduje

naruszenie relacji określonych w art. 242-244, jednostka samorządu terytorialnego – dokonując nowelizacji tego budżetu – nie może wprowadzać takich zmian w tym budżecie, które pogłębią stopień niezachowania tych relacji.

Dodatkowo, zmiany budżetu ustalonego zastępczo, dokonywane przez jednostki, które nie opracowały programu postępowania naprawczego lub nie uzyskały pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do programu, jak i samo ustalenie zastępcze budżetu przez regionalne izby obrachunkowe dla ww. jednostek, powinny nastąpić z zastosowaniem ograniczeń, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6.

Uzasadnieniem dla wprowadzenia proponowanego ust. 10 w art. 240a jest doprowadzenie do sytuacji, w której regionalna izba obrachunkowa – ustalając budżet jednostki, która nie opracowała programu postępowania naprawczego lub nie uzyskała pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do programu – będzie dysponować takimi samymi instrumentami prawnymi, jak w przypadku realizowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego, tj. stosowaniem ograniczeń wynikających z art. 240a ust. 5 i 6. W przeciwnym razie sytuacja prawna jednostek samorządu terytorialnego prowadzących postępowania naprawcze i jednostek samorządu terytorialnego, które – mimo stosownego wezwania – nie przystąpiły do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego lub opracowały program nierokujący poprawy sytuacji, a którym regionalna izba obrachunkowa będzie ustalać budżet – byłaby diametralnie różna. Brak przedmiotowej regulacji mógłby spowodować, że po ustaleniu budżetu przez regionalną izbę obrachunkową (bez zachowania relacji z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych) – jest nieprzystępująca na wezwanie do opracowania programu postępowania naprawczego nie byłaby związana żadnymi ograniczeniami w dokonywaniu wydatków, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6, a ponadto mogłaby nie zachowywać relacji wynikających z przepisów art. 242–244 ustawy o finansach publicznych. Tym samym uregulowanie tej kwestii powinno działać dyscyplinująco na jednostki, które mimo zagrożenia realizacji zadań publicznych i wezwania ze strony regionalnej izby obrachunkowej nie podejmują działań związanych z wdrożeniem programu postępowania naprawczego. Powyższe dotyczy także potencjalnego przypadku jednostki, której regionalna izba obrachunkowa – po uprzednim wezwaniu do opracowania programu postępowania naprawczego – ustaliła budżet z zachowaniem relacji określonych w art. 242–244.

Zachowanie relacji w budżecie ustalonym zastępczo nie jest tożsame z usunięciem przesłanki zagrożenia zadań publicznych, a brak związania ograniczeniami, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6, mógłby pogorszyć i tak trudną sytuację finansową jednostki.

Na potrzebę wprowadzenia powyższych rozwiązań wskazywała Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Z kolei projektowana regulacja art. 240b jednoznacznie wskazuje w ust. 1 podstawę prawną, która umożliwi ustalenie przez regionalną izbę obrachunkową budżetu jednostki bez zachowania relacji, o których mowa w art. 242–244, w sytuacji, gdy jednostka nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, jednakże w jednostce tej nie występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych. Regulacja art. 240b ust. 1 usuwa tym samym wątpliwości w zakresie dotyczącym możliwości zastępczego ustalenia budżetu.

Z kolei propozycja przepisu ust. 2 w dodawanym art. 240b zawiera nakaz analogicznego stosowania przepisu art. 240a ust. 9 w zakresie dokonywania zmian budżetu „zastępczego” przez jednostkę samorządu terytorialnego, która nie była obowiązana do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Zmiany te nie mogą prowadzić do zwiększenia stopnia niezachowania relacji określonych w art. 242–244, wynikających z budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową.

Unormowanie ww. kwestii dla jednostek samorządu terytorialnego, niemających możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, jest istotne z punktu widzenia prowadzenia gospodarki finansowej przez te jednostki.

Jednocześnie w celu zwiększenia przejrzystości finansowej dokonano zmian w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Przede wszystkim dodawany pkt 6a w art. 226 ust. 1 potwierdza wymóg zamieszczania w wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego informacji o relacjach, o których mowa w art. 242–244. Regulacja ta wprowadza również dla jednostek samorządu terytorialnego, którym budżet ustaliła izba obrachunkowa lub które realizują program naprawczy, obowiązek przedstawienia informacji o stopniu niezachowania ww. relacji.

Wprowadzenie powyższej regulacji w art. 226 jest zasadne ze względu na to, iż dodawane przepisy art. 240a i 240b za kluczowy parametr, wyznaczający możliwości dokonywania zmian budżetu jst, uznają stopień niezachowania relacji określonych w art. 242–244, wynikających z budżetu „zastępczego”. Ten parametr ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia nadzoru rio nad jst, którym ustalono budżet z przekroczeniem relacji, gdyż pozwala organom nadzorczym na bieżąco monitorować sytuację finansową jednostki.

Jednocześnie, należy zaznaczyć, że zaproponowane zmiany powinny mieć zastosowanie również do zmiany budżetów ustalonych zastępczo na 2014 r. dokonywanych po wejściu w życie projektowanej ustawy. Nie ma w tym zakresie potrzeby wprowadzenia przepisów przejściowych. Zmiany te mają charakter doprecyzowujący i nie skutkują możliwością powstania kolizji przepisów w zakresie procedury budżetowej czy kontroli przez organy nadzoru.

#### VI. Termin wejścia w życie ustawy

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1 i 3–5, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wejście w życie przepisów art. 1 pkt 2 i art. 2 z dniem następującym po dniu ogłoszenia wynika z konieczności wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań w zakresie obniżenia progów relacji PDP do PKB w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej przed rozpoczęciem prac nad Programem Konwergencji. Rada Ministrów uchwała Wieloletni Plan Finansowy Państwa, którego częścią jest Program Konwergencji, w terminie do dnia 30 kwietnia. Prognozy zawarte w Programie Konwergencji stanowią podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, zatem zasadne jest, aby oba dokumenty opracowywane były na podstawie jednolitych ram fiskalnych.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Janusz Cichoń</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> e-mail: <a href="mailto:Barbara.Paczek@mofnet.gov.pl">Barbara.Paczek@mofnet.gov.pl</a>, telefon: 22 694 50 10 e-mail: <a href="mailto:Dominik.Korniluk@mofnet.gov.pl">Dominik.Korniluk@mofnet.gov.pl</a>, telefon: 22 694 32 41</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 16.01.2014</p> <p><b>Źródło:</b> inne</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> UD143</p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. Relacja państwowego długu publicznego (PDP) do PKB uległa obniżeniu w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Wobec powyższego, wskazane jest obniżenie progów relacji PDP do PKB w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej (SRW). Takie rozwiązanie przyczyni się do podniesienia wiarygodności Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Transfery środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie mają formy dotacji. W związku z czym, przy aktualnym brzmieniu art. 112aa ust. 2 ustawy o finansach publicznych, transfery te nie podlegałyby konsolidacji, zaburzając działanie stabilizującej reguły wydatkowej.

3. Brak wystarczająco szczegółowego uregulowania kwestii dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zmian budżetu ustalane zastępczo przez rio oraz ewentualne wątpliwości w zakresie zastępczego ustalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe. Na potrzebę wprowadzenia powyższych regulacji wskazywała Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Obniżenie progów relacji długu do PKB w mechanizmie korygującym reguły wydatkowej  
Jednym z efektów zmian wprowadzanych w systemie emerytalnym będzie obniżenie kwoty państwowego długu publicznego. Zatem jako rekomendowane rozwiązanie proponuje się obniżenie progów relacji długu do PKB w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej, opisanych w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Obniżająco na PDP działać będzie umorzenie skarbowych papierów wartościowych, oszczędności w kosztach ich obsługi oraz pożytki z innych niż papiery skarbowe aktywów przekazanych z OFE. W związku z powyższym, proponuje się obniżenie progów w mechanizmie korygującym SRW o 7 punktów procentowych, czyli zastąpienie progów 50% i 55% PKB odpowiednio progami 43% i 48% PKB. Projektowanie obniżenie progów o 7 p.p. uwzględnia niepewność związaną z ostatecznym ukształtowaniem się relacji PDP do PKB w roku 2013 r. oraz z rzeczywistym wpływem zmian w systemie emerytalnym na dług, wynikającym między innymi z rynkowej wartości portfela OFE oraz jego struktury na dzień przekazania 51,5% aktywów netto do ZUS.

2. Konsolidacja przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS  
Rekomendowane rozwiązanie polega na doprecyzowaniu w ustawie o finansach publicznych

(art. 112aa ust. 2) oraz ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (art. 14 ust. 3), że wartość zasilenia funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej będzie podlegać konsolidacji na potrzeby stabilizującej reguły wydatkowej. W ten sposób transfery środków z FRD, które na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013, poz. 1442, z późn. zm.) mogą być wykorzystane m.in. na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, nie będą miały zaburzeniowego wpływu na działanie reguły. W 2014 r. zakłada się przekazanie do FUS części środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 2,5 mld zł, natomiast w kolejnych latach tj. 2015–2017 nie planuje się przekazania środków z FRD do FUS na uzupełnienie wynikające z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego.

### 3. Zmiany dotyczące jednostek samorządu terytorialnego

Rekomendowanym rozwiązaniem jest doprecyzowanie regulacji w zakresie dokonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmian budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową oraz usunięcie wątpliwości w zakresie zastępczego ustalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe. Projektowane przepisy będą umożliwiały dokonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zmian budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową, z tym jednak zastrzeżeniem, że zmiany te nie będą mogły prowadzić do pogłębienia stopnia niezachowania relacji, określonych w art. 242–244, wynikających z budżetu ustalonego przez izbę obrachunkową. Zmiany budżetu ustalonego zastępczo, dokonane przez jednostki, które nie opracowały programu postępowania naprawczego lub nie uzyskały pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do programu, powinny także uwzględniać ograniczenia, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6. Na potrzebę wprowadzenia powyższej regulacji wskazywała Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Jednocześnie w celu zwiększenia przejrzystości finansowej, proponowana regulacja wprowadza wymóg zamieszczenia w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego informacji o stopniu niezachowania przez jednostkę relacji określonej w art. 242–244.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Projektowane zmiany mają charakter dostosowawczy lub uszczegółwiający obecnie obowiązujące przepisy. W związku z tym, nie prowadzono analiz porównawczych z innymi krajami. Analizy takie były natomiast prowadzone na etapie prac nad stabilizującą regułą wydatkową, która jest spójna z najnowszymi trendami w zakresie reguł oraz z wytycznymi Unii Europejskiej.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Projektowana regulacja będzie wywierała wpływ na jednostki objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Będzie oddziaływała zatem na jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Projektowana ustawa będzie także wywierała wpływ na jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne izby obrachunkowe.			

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Z uwagi na zakres projektowanej regulacji oraz konieczność jej pilnego wejścia w życie zrezygnowano z przeprowadzenia konsultacji publicznych. Pilny tryb prac nad projektowaną ustawą wynika z konieczności wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań w zakresie obniżenia progów relacji PDP do PKB w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej przed rozpoczęciem prac nad Programem

Konwergencji. Jednocześnie, mając na uwadze, iż projektowane zmiany nie oddziałują w sposób bezpośredni na partnerów społecznych, projekt został udostępniony jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2014 r. przyjęła projektowaną ustawę bez zastrzeżeń.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Źródła finansowania</b>												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowane zmiany ustaw w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej mają charakter dostosowawczy. Wynikają one z konieczności dostosowania brzmienia ustawy o finansach publicznych do zmian wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, która zasadniczo weszła w życie z dniem 1 lutego 2014 r.</p> <p>W celu zobrazowania skutków wprowadzanej regulacji, opracowano projekcję działania mechanizmu korygującego SRW do roku 2025 po obniżeniu progów dotyczących państwowego długu publicznego o 7 punktów procentowych (dalej: p.p.) i zestawiono ją z symulacją nieuwzględniającą zmiany wysokości progów. Kwota wydatków na 2015 r. liczona jest na podstawie kwoty wydatków na 2014 r., określonej zgodnie z założeniami określonymi w ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646) i stanowiącej punkt startowy dla działania reguły. Prognozy dynamiki realnej PKB i dynamiki średniorocznej CPI pochodzą z „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”, aktualizowanych w listopadzie 2013 r. Wstępne robocze prognozy dochodów na lata 2014–2016 zostały opracowane przez Ministerstwo Finansów, natomiast od 2017 r. założono, iż dochody rosną w tempie nominalnego wzrostu PKB.</p> <p>Wyniki symulacji deterministycznej wskazują, iż obniżenie progów</p>											



	<p>w mechanizmie korygującym ustawy nie powoduje znaczącego zacieśnienia polityki fiskalnej w horyzoncie prognozy. W przypadku obniżki progów korekta do roku 2016 wynosi -2 p.p., co wynika z przekroczenia przez wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych progu -3% PKB (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej). Następnie do roku 2024 prognozowana jest korekta -1,5 p.p., co w roku 2017 wynika z przekroczenia przez PDP progu 43%, natomiast w latach 2018–2020 korekta podyktowana jest zarówno sumą różnic przekraczającą próg -6%, jak i PDP przekraczającym 43%. W kolejnych 4 latach korekta -1,5 p.p. wynika z sumy różnic, następnie zaś (w roku 2025) prognozowany jest brak korekty.</p> <p>W przypadku pozostawienia progów na niezmiennym poziomie zgodnie z przedstawioną symulacją korekta do roku 2016 również wynosiłaby -2 p.p., co wynikałoby z występowania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczającego 3% PKB (z uwzględnieniem kosztów reformy emerytalnej). W roku 2017 nie występowałaby korekta, ponieważ w roku 2015 żaden z progów uwzględnionych w mechanizmie korygującym reguły nie zostałby przekroczony. W latach 2018–2025, czyli do końca horyzontu prognozy, stosowana byłaby korekta -1,5 p.p., co wynikałoby z sumy różnic. Zatem, z porównania dwóch wariantów wynika, że w horyzoncie prognozy, w wariancie z obniżeniem progów większa korekta niż w przypadku pozostawienia progów na dotychczasowym poziomie występuje jedynie w roku 2017, mniejsza natomiast – w roku 2025.</p> <p>Wejście w życie projektowanych regulacji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego nie będzie skutkowało zwiększeniem wydatków lub zmniejszeniem dochodów sektora JST.</p>
--	---

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Pośrednio, zabezpieczenie przed wzrostem państwowego długu publicznego dzięki obniżonym progom w mechanizmie korygującym SRW, przyczyni się do ustabilizowania finansów publicznych. To z kolei powinno wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę i w konsekwencji na funkcjonowanie przedsiębiorstw.						

		Wejście w życie projektowanych regulacji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.	
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy			
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz:			
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>			
<p>Projektowana regulacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na rynek pracy. Pośrednio, zabezpieczenie przed wzrostem państwowego długu publicznego dzięki obniżonym progom w mechanizmie korygującym SRW przyczyni się do ustabilizowania finansów publicznych. To z kolei powinno wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę i w konsekwencji na rynek pracy.</p> <p>Wejście w życie projektowanych regulacji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego nie będzie miało wpływu na rynek pracy.</p>			
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>			
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	
		<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie	
Omówienie wpływu			
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>			
<p>Przepisy ustawy dotyczące obniżenia progów w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej oraz konsolidacji przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. W praktyce, przepisy dotyczące obniżenia progów w mechanizmie korygującym SRW oraz przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez ZUS zostaną zastosowane po raz pierwszy podczas liczenia prognoz kwoty wydatków zawartej w Programie Konwergencji, będącego częścią Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017 oraz podczas opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2015.</p> <p>Przepisy dotyczące JST, w tym przepisy odnoszące się do programu postępowania naprawczego, wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.</p>			

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Ponieważ projektowane zmiany mają charakter dostosowawczy lub uszczegółowiający, a nie wprowadzający nowe rozwiązania, to ewaluacja efektów projektu nie jest planowana. Planowane jest natomiast monitorowanie i przegląd SRW. Będzie ono obejmowało śledzenie realizacji głównego celu reguły, tj. utrzymanie nominalnego wyniku sektora GG na poziomie średniokresowego celu budżetowego (MTO), co będzie dokonywane poprzez obliczanie i analizowanie sumy różnic między wynikiem a MTO. Monitorowane będzie również przestrzeganie limitu wydatkowego – informacja o realizacji kwoty wydatków oraz kwoty limitu wydatków obliczonego zgodnie z formułą SRW będzie zamieszczana w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej. Ponadto, po 5 latach od dnia wejścia w życie ustawy wprowadzającej SRW lub po ewentualnej aktualizacji wysokości średniokresowego celu budżetowego, Minister Finansów dokona przeglądu funkcjonowania przepisów dotyczących ustalania kwoty wydatków oraz przedstawi Radzie Ministrów informację o sposobie funkcjonowania reguły w procesie budżetowym, zawierającą ewentualne rekomendacje zmian.

Zmiany dotyczące jednostek samorządu terytorialnego zawarte w niniejszym projekcie ustawy również mają charakter uszczegółowiający, wobec czego ewaluacja efektów wprowadzenia tych przepisów nie jest planowana. Projektowane uszczegółowienie dotyczy rozwiązań wprowadzonych *ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, których przegląd nastąpi po upływie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**