

USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i 2473) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 112aa:

a) w ust. 1:

– wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3 i 7–9 oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw oraz podmiotów wymienionych w art. 9 pkt 5, 6 i 11–14, które finansują swoje wydatki i koszty środkami publicznymi, papierami wartościowymi, finansowymi instrumentami pochodnymi lub pożyczkami otrzymanymi z organów i jednostek sektora finansów publicznych, jest obliczana według wzoru:”

– objaśnienie symbolu  $E_n(\Delta DD_n)$  otrzymuje brzmienie:

„ $E_n(\Delta DD_n)$  – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych organów i jednostek objętych kwotą wydatków, planowanych na rok n, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi.”

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. W przypadku planowanej w roku n rezygnacji z działań dyskrejonalnych dokonanych w latach poprzednich lub ich mniejszej wartości ex post, w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych w roku n uwzględnia się wpływ na kwotę  $WYD_n$  dokonanych działań dyskrejonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku n lub ich realizacji w prognozowanej wielkości.

1b. Przez działania dyskrecjonalne rozumie się działania, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1, z późn. zm.).”,

c) w ust. 3 część wspólna otrzymuje brzmienie:

„– oraz powiększona o kwotę prognozowanych na rok n działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi, stanowi nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 i państwowych jednostek budżetowych z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, w pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.”;

2) w art. 142 pkt 6a otrzymuje brzmienie:

„6a) omówienie kwoty planowanych wydatków obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 1 i kwoty planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3, oraz informacja o kwotach wydatków lub kosztach organów i podmiotów wymienionych w art. 112aa ust. 1 i 3 wraz z omówieniem i porównaniem do roku poprzedniego jakie zostały przyjęte do wyliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków oraz do wyliczenia wydatków budżetu państwa w ramach tego limitu zgodnie z zasadą przyjętą w art. 112aa ust. 2, w tym informacje o:

- a) kwocie planowanych wydatków jednostek, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 1,
- b) kwocie planowanych wydatków jednostek, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 2,
- c) kwocie planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 3,

- d) kwocie planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 4,
  - e) kwocie wydatków funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyjętych do wyliczenia wydatków budżetu państwa, zgodnie z art. 112aa ust. 2 i 3,
  - f) kwocie wydatków funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyjętych do wyliczenia wydatków budżetu państwa zgodnie z art. 112aa ust. 2 i 3,
  - g) kwocie kosztów lub wydatków funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego przyjętych do wyliczenia wydatków budżetu państwa, zgodnie z art. 112aa ust. 2 i 3,
  - h) kwocie wydatków Funduszu Pracy przyjętej do wyliczenia wydatków budżetu państwa, zgodnie z art. 112aa ust. 2 i 3,
  - i) kwotach wydatków podlegających refundacji ze środków z UE oraz kwotach przepływów finansowych między organami i jednostkami, o których mowa w art. 112aa ust. 1, w rozumieniu art. 112aa ust. 3, odpowiadających poszczególnym kwotom kosztów i wydatków wymienionych w lit. a–h,
  - j) kwocie każdego prognozowanych na rok n działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów,
  - k) kwocie każdego z działań dyskrejonalnych;”;
- 3) w art. 182 w ust. 4 pkt 6 otrzymuje brzmienie:
- „6) informację o realizacji kwoty wydatków obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 1 i kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3, oraz informacje o realizacji kwot wydatków i kosztów, o których mowa w art. 142 pkt 6a;”.
- 4) art. 183 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 183. Minister Finansów przedstawia sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu i Najwyższej Izbie Kontroli informację o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze, w tym informacje o przebiegu wykonania planowanych kwot wydatków lub kosztów i podmiotów wymienionych w art. 112aa ust. 1 i 3, przebiegu wykonania planowanych działań dyskrejonalnych, działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów oraz zagrożeń dla realizacji

wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa, w terminie do dnia 10 września tego roku.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571) w art. 7 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) analizę wykonania budżetu państwa, w tym analizę wykonania kwoty działań dyskrejonalnych, kwoty działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów oraz kwoty wydatków, oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i 2473), oraz założeń polityki pieniężnej;”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest doprecyzowanie i uzupełnienie przepisów obowiązującej ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), wprowadzonej do tej ustawy w grudniu 2013 r. W efekcie wprowadzonych zmian zapisanych w przedstawionym projekcie ustawy, skuteczność SRW zwiększy się. Poszerzenie zakresu reguły wyeliminuje pokusę jej omijania, co zakłóca jej skuteczność oraz wyeliminuje nieuzasadniony rozrost struktury sektora finansów publicznych o nowe jednostki i fundusze. Wzrost przejrzystości reguły przyczyni się do większej kontroli demokratycznej w ramach debaty publicznej parametrów, założeń i planowanego limitu wydatków w zakresie reguły wydatkowej. SRW to reguła wydatkowa o charakterze antycyklicznym, zapewniająca długookresową stabilność finansów państwa w Polsce. Owa długookresowa stabilność finansów państwa stanowi warunek konieczny realizacji podstawowych celów społeczno-gospodarczych polityki fiskalnej. Zmiany w regule wydatkowej będą służyły dokończeniu procesu konsolidacji, a następnie ustabilizowaniu finansów publicznych, rozumianemu jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (ang. medium-term objective; dalej „MTO”).

### 2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

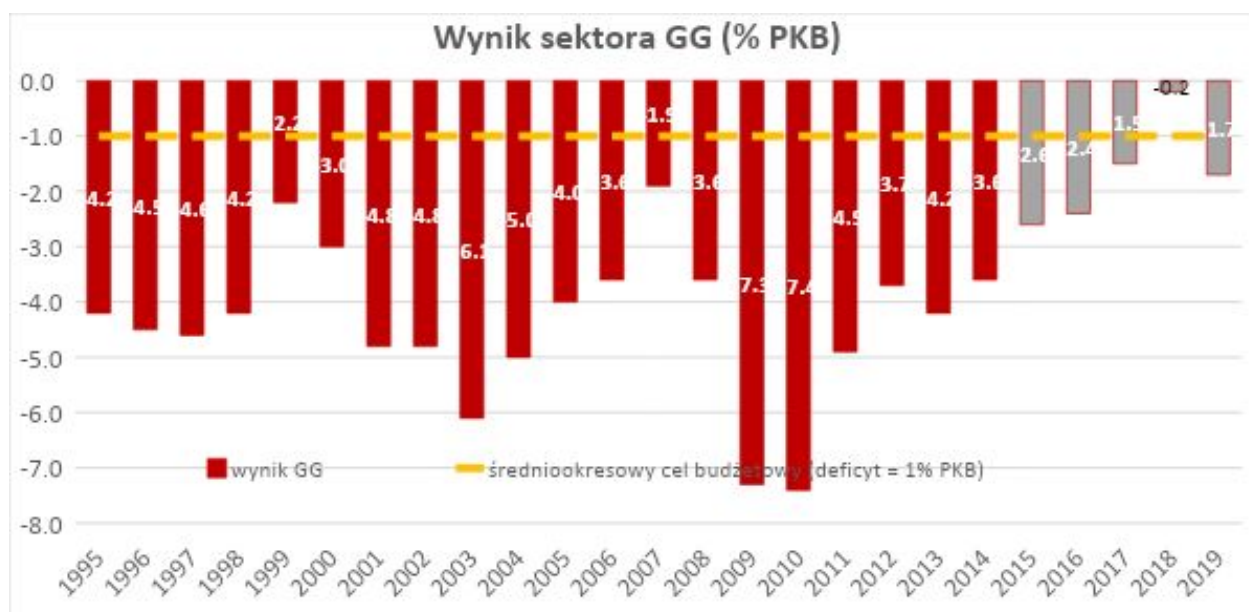
Dotychczasowe doświadczenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) wskazują na jej dużą, aczkolwiek ciągle niepełną skuteczność. SRW jest wskazówką pokazującą, w jakim tempie powinny rosnać wydatki publiczne, tak by polityka budżetowa mogła pełnić rolę antycyklicznego narzędzia makroekonomicznego. To SRW sprawiła, że proces budżetowy stał się bardziej przejrzysty i przewidywalny - już w styczniu/lutym możliwe jest oszacowanie wstępnego limitu wydatków na kolejny rok. SRW zmieniła myślenie o finansach publicznych na bardziej odpowiedzialne: po jej wprowadzeniu oczywiste stało się, że aby finansować nowe wydatki należy znaleźć oszczędności lub zwiększyć trwale dochody podatkowe czy składkowe. W efekcie istnienia SRW, ważnym

elementem działań gospodarczych państwa stały się różnego rodzaju działania uszczelniających pobór podatków i składek. Wreszcie, zastosowanie SRW sprzyjało stopniowemu zwiększaniu zaufania do polityki budżetowej w Polsce. SRW stała się gwarantem zdrowej polityki budżetowej dla inwestorów inwestujących w polskie obligacje skarbowe, agencji ratingowych czy instytucji międzynarodowych. Reguła wydatkowa nie jest też ograniczeniem dla podjęcia działań w polityce gospodarczej w celu przeciwdziałania skutkom wyjątkowych zdarzeń, takich jak na przykład pandemia COVID-19. Integralną częścią reguły jest „klauzula wyjścia” uwarunkowana wprowadzeniem konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego.

Deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu krajowym i unijnym zmniejszył się wyraźnie od momentu wprowadzenia SRW do ram budżetowych w Polsce. Obowiązujący system reguł przed wprowadzeniem SRW okazał się niewystarczający do zapewnienia dyscypliny w obszarze finansów publicznych. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce miała charakter trwały i - w konsekwencji - nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>1)</sup> (ang. general government; dalej „GG”) był ujemny. Od początku członkostwa w Unii Europejskiej Polska miała problemy z wypełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji, wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz uszczegóławiającego go Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którym deficyt sektora GG nie może przekraczać 3% PKB.

---

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



Jednocześnie jednak, w ostatnich latach, SRW w coraz większym stopniu, stawała się instytucją, którą się „obchodzi”. Robiono to działaniami, które co prawda były zgodne z prawem (często nowo uchwalanym), ale nie były zgodne z duchem SRW. Jej skuteczność mogłaby być jeszcze większa, gdyby nie wyprowadzanie wydatków (w różny sposób) poza tę część sektora instytucji rządowych i samorządowych, która jest objęta SRW. Najbardziej jaskrawym przykładem takiego działania były zmiany Funduszu Solidarnościowego dokonane w końcu 2019 r. W nowym, obecnym stanie prawnym, jednorazowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów, dotychczas obsługiwane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), stworzony do wypłaty tego rodzaju świadczeń, będą mogły być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego (FS). Zmiana wynika z dążenia do obejścia SRW: FUS jest tą regułą objęty, nowo utworzony FS nie. Pokazany na powyższym wykresie wyraźny wzrost deficytu w 2019 r. jest skutkiem tego rodzaju obchodzenia SRW.

Aby przeciwdziałać powyższemu zjawisku w projekcie:

- po pierwsze, proponuje się poszerzenie zakresu działania SRW. Poszerzenie to jest zgodne z art. 5 Dyrektywy 2011/85/UE, który stwierdza, że „Każde państwo członkowskie dysponuje, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość,

wynikających z TFUE zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej”,

- po drugie, proponuje się zwiększenie przejrzystości działania SRW poprzez obowiązek ujawniania szerszego zakresu informacji o SRW w uzasadnieniu do ustawy budżetowej (art. 142) i w sprawozdaniu z realizacji ustawy budżetowej (art. 182), co najmniej mają być obowiązkowo podawane kwoty wydatków podmiotów z ust. 3 w art. 112aa, a najlepiej aby było wyliczenie, (krok po kroku) jak od kwoty wydatków dochodzi się do limitu, a z limitu do wydatków budżetu państwa,
- po trzecie uszczelniany jest zakres tzw. „działań dyskrejonalnych” – proponuje się doprecyzowanie definicji i zasad uwzględniania takich działań na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej.

Uzupełnieniem powyższych zmian jest zmiana w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, która poszerza zakres analiz dokonywanych przez NIK i składanych Sejmowi – dochodzi analiza wykonania kwoty działań dyskrejonalnych, kwoty działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów oraz kwoty wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa.

### **3. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe**

Proponowane zmiany przyczynią się do zwiększenia przejrzystości i skuteczności działania SRW. W efekcie nastąpi dokończenie procesu konsolidacji, a następnie ustabilizowanie finansów publicznych, rozumiane jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO). To ważne, ponieważ polityka fiskalna polegająca na utrzymywaniu dyscypliny budżetowej w średnim okresie, poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe, ograniczenie premii za ryzyko, redukcję kosztu kapitału i kosztów obsługi długu publicznego, przyczynia się do wzrostu akumulacji kapitału i w efekcie prowadzi do podwyższenia tempa wzrostu potencjalnego PKB. Dodatkowym wsparciem dla wzrostu gospodarczego będzie również wzrost transparentności prowadzonej polityki fiskalnej. Przyczyni się to do wzrostu wiarygodności sektora finansów publicznych w Polsce i w



efekcie podniesie zaufanie inwestorów, jak i wszystkich uczestników życia gospodarczego do całej gospodarki. W konsekwencji poprawi się konkurencyjność gospodarki i podniesienie jakości funkcjonowania przedsiębiorstw.

Zmiany te pozwolą także na przygotowanie finansów państwa na gorsze czasy (pogorszenia koniunktury gospodarczej), dzięki czemu zwiększy się potencjał ewentualnego koniecznego stabilizowania gospodarki przy użyciu instrumentów polityki budżetowej. Podstawową cechą SRW jest jej antycykliczny charakter. Ustalenie limitu wydatków w oparciu o zmiany wskaźnika średniorocznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych oraz ustabilizowanie strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie MTO pozwolą na nieskrępowane działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury i wygospodarowanie nadwyżek finansowych w dobrych czasach w celu wsparcia gospodarki w okresie słabej koniunktury. Główną zaletą automatycznych stabilizatorów w porównaniu z dyskrecyjną polityką jest to, że elastyczność reakcji dochodów i wydatków jest wbudowana w system fiskalny i nie ma potrzeby podejmowania dodatkowych aktywnych operacji, które mogłyby działać z opóźnieniem i w sposób trudny do precyzyjnego przewidzenia, w wyniku czego mogłyby one nie tyle mało efektywnie ograniczać niestabilność, co – w skrajnym przypadku – samemu stać się źródłem zaburzeń. Z tego samego powodu automatyczne stabilizatory są bardziej przewidywalne, pozwalając podmiotom w lepszy sposób formułować oczekiwania. Zmiany wielkości automatycznych stabilizatorów są proporcjonalne – im większe fluktuacje makroekonomiczne, tym większy ich wpływ na sektor finansów publicznych. Ważne jest również to, że działają one w różnych fazach cyklu. Ten instrument polityki fiskalnej zmniejsza tym samym potrzebę częstych zmian stawek podatkowych, co przyczynia się do zwiększenia przewidywalności systemu podatkowego i stabilności otoczenia gospodarczego.