

UZASADNIENIE

I. Cel ustawy

Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646) do polskiego systemu prawnego wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową (SRW), która stanowiła implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

W dniu 30 kwietnia 2024 r. wszedł w życie pakiet aktów prawnych reformujących unijne ramy zarządzania gospodarczego, w skład którego weszły:

1. dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,
2. rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,
3. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

Reforma zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej zmodyfikowała wymagania dotyczące reguł fiskalnych. W efekcie wprowadzenia nowych regulacji na szczeblu Unii Europejskiej zachodzi potrzeba dostosowania SRW do wymogów i rozwiązań wynikających z prawa UE. Tym samym konieczne jest dostosowanie SRW, zawartej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm., dalej: ustawa o finansach publicznych), do unijnych reguł fiskalnych.

Zaproponowane w projekcie zmiany, podobnie jak poprzednie zmiany ustawy o finansach publicznych dotyczące SRW, mają na celu zwiększenie efektywności istniejącej reguły numerycznej, co służy prawidłowej realizacji celów dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która została wdrożona do polskiego systemu prawnego w roku 2013 ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646, z późn. zm.). Warto zauważyć, że zmiany wprowadzone w dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw

członkowskich przez dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich nie zmieniają wymogów dotyczących numerycznych reguł fiskalnych (rozdział IV Dyrektywy), dotyczą jedynie doprecyzowania lub uspoźnienia poprzednich rozwiązań i w efekcie nie wymagają transpozycji do polskiego systemu prawnego.

Zmiany wprowadzone w zakresie prawodawstwa UE, regulującego kwestie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, zbiegły się w czasie z wynikiem przeprowadzonego we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) przeglądu funkcjonowania SRW, będącego realizacją kamienia milowego A4G Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Zaproponowane zmiany uwzględniają więc także wnioski z tego przeglądu. Zmiany w SRW, stanowiące uwzględnienie wniosków z przeglądu z MFW, polegają między innymi na zmianie formuły reguły w celu zwiększenia spójności polskich ram fiskalnych z regułami unijnymi (rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW, wprowadzenie korekty błędu prognozy dynamiki PKB i zmiana wskaźnika cen z CPI na deflator PKB, wprowadzenie znacznego spowolnienia gospodarczego jako samodzielnej przesłanki zawieszenia SRW).

Ponadto w projekcie ustawy realizuje się jeden z celów określonych w ramach drugiego kamienia milowego A2G „Wejście w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych opracowanej przez Ministerstwo Finansów, wdrażającej nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, nowy model zarządzania budżetem i przededefiniowane średniookresowe ramy budżetowe” określonego dla Reformy Systemu Budżetowego w KPO. Zaproponowane rozwiązania, tj. rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW i zmiany w obszarze gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych (zarówno obecnie objętych jak i włączanych projektem do SRW), uwzględniają dotychczasowe krajowe doświadczenia oraz potrzebę zredefiniowania średniookresowych ram budżetowych w Polsce.

Projekt odpowiada także na wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli w zakresie funkcjonowania SRW zawarte w wystąpieniu pokontrolnym P/21/012: Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022 oraz P/22/009: Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023. Dotyczyły one m.in. rozszerzenia zakresu podmiotowego SRW, czy wyeliminowania z dochodów dyskrecjonalnych, wpływających na poziom kwoty wydatków SRW obliczanej zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, działań dotyczących podmiotów, które nie są objęte SRW. Najwyższa Izba Kontroli zwracała w swoich wystąpieniach także zastrzeżenia odnośnie do nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych

zamiast dotacji z budżetu państwa (np. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r. nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF, nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF), wskazując, że taka praktyka pozwala omijać ograniczenia wydatkowe wynikające z SRW.

II. Szczegółowe zmiany

Rozszerzenie zakresu jednostek i organów objętych SRW

W projekcie ustawy zaproponowano rozszerzenie zakresu SRW o pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, których plany są załącznikami do ustawy budżetowej, a które nie są obecnie objęte zakresem SRW. W stosunku do obecnego zakresu podmiotowego zakres SRW zostanie zatem rozszerzony o:

1. agencje wykonawcze,
2. instytucje gospodarki budżetowej,
3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
4. państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

W warunkach ustawy budżetowej na rok 2024 oznacza to objęcie SRW łącznie ok. 90 jednostek.

Rozszerzenie zakresu SRW ma charakter uniwersalny (SRW rozszerzane jest o jednostki o określonej formie organizacyjno-prawnej, a nie imiennie wskazane jednostki). Utworzenie lub likwidacja jednostki w formie agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej, czy państwowej osoby prawnej, o której mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, będzie skutkowało automatycznym dostosowywaniem zakresu SRW. Analogiczny mechanizm obowiązuje już w przypadku funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, czy państwowych funduszy celowych.

Proponowane zmiany nie zmieniają wcześniejszych założeń konstrukcyjnych reguły, lecz poprzez poszerzenie zakresu reguły, pozwalają na lepsze wypełnienie przez polską regułę wydatkową pierwotnych założeń, dotyczących jak najszerszego objęcia nią wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności reguły. Rozszerzenie mechanizmu automatycznego dostosowywania zakresu SRW do zmian w sektorze finansów publicznych o kolejną grupę jednostek (agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy

o finansach publicznych) przyczyni się do zwiększenia jej skuteczności, transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi oraz wzmocnienia roli średniookresowego planowania budżetowego.

Warto podkreślić, że zakres SRW jest stopniowo rozszerzany. W kolejnych nowelizacjach rozszerzono zakres SRW o Bankowy Fundusz Gwarancyjny (rok 2015), państwowe fundusze celowe (rok 2021), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (rok 2022). Działanie to jest zgodne z zaleceniami dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która nakazuje, aby regułami numerycznymi objęta była możliwie jak największą część sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz celem kamienia milowego A3G Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Jego zakładany efekt to objęcie zakresem SRW większej liczby jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (państwowych funduszy celowych), umożliwiające zwiększenie transparentności i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Kamień ten został zrealizowany w roku 2021 dzięki nowelizacji ustawy o finansach publicznych, rozszerzającej zakres SRW o państwowe fundusze celowe.

Po rozszerzeniu zakresu SRW, zgodnie z projektem ustawy, SRW objęte będą wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych zakładów budżetowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, państwowych i samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że poza SRW pozostaną te jednostki sektora finansów publicznych, które nie mają zdolności do generowania znacznych deficytów, lub te których podstawowym źródłem dochodów są środki otrzymane od jednostek objętych SRW.

Zmiany w zakresie formuły SRW

Projekt przewiduje zmiany w formule SRW. Sama konstrukcja formuły SRW określonej w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie ulegnie zmianie. Zmianie ulegną natomiast niektóre jej parametry.

Zaproponowano następujące zmiany:

1. zastąpienie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) deflatorem produktu krajowego brutto,
2. zmianę w mechanizmie korekty (parametr K_n),

3. zmianę definicji działań dyskrejonalnych (parametr $E_n(\Delta DD_n)$),
4. wprowadzenie mechanizmu korekty błędu prognozy realnej dynamiki wzrostu PKB.

W formule SRW zastąpiono wskaźnik inflacji CPI deflatorem PKB. Zmiana ta ma na celu uspoźnienie SRW, stanowiącej implementację dyrektywy budżetowej UE, z regułami unijnymi po sfinalizowanej w roku 2024 reformie ram zarządzania gospodarczego UE¹. Operacjonalizację unijnych reguł fiskalnych stanowi wieloletnia ścieżka wydatków netto (ustalana, co do zasady, raz na cztery lata), która będzie bazować właśnie na prognozowanym na dany rok deflatorze PKB. Zatem użycie deflatora PKB w SRW będzie oddziaływać w kierunku zmniejszenia odchylenia od ścieżki wydatków netto zatwierdzonej przez Radę UE. Za użyciem deflatora PKB, zamiast wskaźnika CPI, przemawiają również argumenty ekonomiczne. Deflator PKB stanowi szeroki wskaźnik podstawowego rozwoju cen krajowych (w tym w sektorze publicznym) i charakteryzuje się historycznie mniejszą zmiennością niż CPI, co między innymi wynika z tego, że w mniejszym stopniu wpływają na niego ceny importu. Szczególnie ten ostatni aspekt w ostatnich latach następujących po sobie szoków gospodarczych stał się bardziej istotny w kontekście niestabilnych cen surowców.

Jednocześnie celem SRW jest stabilizacja wydatków objętych SRW w relacji do PKB. Przyjęcie deflatora PKB, zamiast CPI, będzie temu sprzyjało, gdyż wskaźnika CPI nie można utożsamiać z deflatorem PKB. W części podstawowej (po wyłączeniu korekty K_n i działań dyskrejonalnych) dynamika kwoty wydatków SRW równa będzie iloczynowi średniookresowej dynamiki wzrostu realnego PKB i deflatora PKB.

Dodatkowo, z uwagi na fakt, że formuła SRW zawiera prognozy rocznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych proponuje się wprowadzenie korekty *ex post* wymienionych wcześniej prognoz, mającej na celu dostosowanie kwoty wydatków do

¹ Akty ustawodawcze reformujące unijne ramy zarządzania gospodarczego. Włączają one do prawa UE treść tytułu III „Pakt fiskalny” Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z dnia 2 marca 2012 r., zgodnie z jego art. 16 i obejmują:

1. rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>),
2. dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>),
3. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz. U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

rzeczywistych odczytów rocznej dynamiki wartości PKB. Przykładowo, jeśli faktyczny odczyt rocznej dynamiki PKB okazałby się niższy od prognozowanego, to kwota wydatków zostałaby zawyżona. Z tego względu należy dokonać aktualizacji *ex post* kwoty wydatków, aby kwota powróciła na ścieżkę wynikającą z reguły (w kategoriach realnych). W efekcie błędy prognoz dotyczące różnicy pomiędzy prognozowaną dynamiką wartości PKB, a rzeczywistymi odczytami rocznej dynamiki PKB nie będą miały w średnim i długim okresie wpływu na limit wydatków w ujęciu płynnym. W wyniku błędu prognozy, może dochodzić bowiem do zawyżenia lub zaniżenia kwoty wydatków wynikającej z SRW w stosunku do wartości jakie powinny być osiągnięte w rzeczywistości. Błędy te, z uwagi na brak mechanizmu korekty błędu prognozy, nie mają charakteru przejściowego i mogą się kumulować w czasie. Wprowadzenie mechanizmu korekty błędu prognozy także w zakresie PKB uspołżni rozwiązanie w zakresie traktowania błędów prognoz oraz przyczyni się do zwiększenia skuteczności SRW.

Warto zauważyć, iż obecnie analogiczny mechanizm korekty błędów prognozy istnieje w zakresie CPI. Po zmianie w algorytmie SRW wskaźnika z CPI na deflator PKB mechanizm korekty zostanie odpowiednio zmodyfikowany (CPI zostanie zastąpiona deflatorem).

Wprowadzone zmiany spowodują, że kwota wydatków SRW w średnim i długim okresie nie będzie obciążona błędami prognoz (zarówno komponent realny, jak i nominalny formuły zawierający prognozy będzie korygowany tak, aby odzwierciedlał rzeczywiste wykonanie).

Jednocześnie wprowadzenie mechanizmu korekty błędu prognozy obejmującego zarówno realne tempo PKB, jak i deflator PKB sprzyja realizacji postanowień dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają, aby podstawą rocznego i wieloletniego planowania budżetowego były realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje. Podstawą planowania budżetowego jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makrofiskalny lub ostrożniejszy scenariusz”. Mechanizm korekty błędu prognozy (który po zmianie/rozszerzeniu będzie obejmował wszystkie prognozowane parametry, tj. realną dynamikę PKB, jak i deflator PKB) zmniejszy wpływ odchyłeń oszacowań prognozowanych parametrów od wartości wykonanych parametrów, a tym samym przyczyni się do zmniejszenia wpływu błędów prognoz na kwotę wydatków SRW.

Ponadto, wprowadzone zostaną zmiany w definicji działań dyskrecyjnych (składnik $E_n(\Delta DD_n)$ we wzorze określającym poziom kwoty wyznaczanej przez SRW (art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Zmiany te polegają na zawężeniu ich zakresu podmiotowego

- na poziom kwoty wydatków SRW wpływ będą miały tylko te działania, które mają wpływ na dochody z tytułu podatków lub składek według ESA jednostek i organów objętych SRW. Jednocześnie rozszerzony zostanie zakres transakcyjny. Będą to działania mające wpływ na poziom dochodów z tytułu podatków lub składek, które nie będą tylko działaniami legislacyjnymi w podatkach i składkach. Ponadto wpływ na wartość składnika En(ΔDDn) będą miały takie działania, jak skutki zwiększenia efektywności KAS, przejawiające się istotnym zwiększeniem dochodów z tytułu podatków.

Aktualnie uwzględnia się w tym elemencie prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, 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. Intencją projektodawcy jest, aby w składniku En(ΔDDn) uwzględniane były nie tylko działania legislacyjne (np. zmiana stawek podatkowych ustawą), ale też działania pozalegisacyjne (np. zmiany efektywnościowe oraz efekty wynikające z aktualnego brzmienia przepisów) pod warunkiem, że mają one trwały wpływ na poziom dochodów jednostek i organów objętych SRW z tytułu podatków i składek według ESA.

Jednocześnie nastąpi zawężenie podmiotowe. Wpływ na kwotę wydatków SRW będą miały tylko te działania dyskrejonalne, które wpływają na dochody jednostek lub organów objętych SRW. W wyniku wprowadzonych zmian wzrost wydatków jednostek i organów objętych SRW ponad poziom wynikający ze wskaźników makroekonomicznych i mechanizmu korekty będzie możliwy jedynie poprzez podjęcie działań dyskrejonalnych mających wpływ na dochody z tytułu podatków i składek według ESA tych jednostek. Działania dyskrejonalne po stronie dochodowej, które nie oddziałują na stronę dochodową jednostek objętych SRW nie będą w wyniku wprowadzonych zmian wpływać na poziom kwoty wydatków SRW.

Zmiana ta uwzględnia wnioski Najwyższej Izby Kontroli. W wystąpieniach pokontrolnych w zakresie wykonania ustawy budżetowej Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na konieczność uspoźnienia transakcji mających wpływ na poziom kwoty wydatków SRW z zakresem SRW. Jako przykład wskazywano dochody z tytułu opłaty mocowej (podatku w rozumieniu ESA2010), które w obecnym stanie prawnym mają wpływ na poziom kwoty wydatków SRW (gdyż opłata mocowa uwzględniana jest w działaniach dyskrejonalnych,

o których mowa w art. 112aa ust 1 ustawy o finansach publicznych w obecnym brzmieniu), mimo iż nie jest dochodem jednostki objętej SRW.

W związku ze zmianą definicji parametru $E_n(\Delta DD_n)$ oraz ustaleniem nowej kwoty startowej dla ustalenia kwoty wydatków SRW w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 (WYD₂₀₂₄) w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 i lata kolejne w parametrze $E_n(\Delta DD_n)$ będą uwzględniane wyłącznie działania dyskrecyjne zgodnie z definicją zawartą w art.112aa ustawy o finansach publicznych (w brzmieniu nadanym niniejszym projektem), które mają skutki finansowe w wysokości powyżej 0,03% PKB w roku 2025 lub później. Aktualizacji będą podlegać tylko działania które były uwzględnione w kwocie wydatków SRW poprzez składnik $E_n(\Delta DD_n)$ nie wcześniej niż w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025.

Jednocześnie zdecydowano się wprowadzić podobne rozwiązania dotyczące zakresu podmiotowego działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów mających wpływ na poziom limitu ustalanego w ramach SRW. Zgodnie z proponowaną zmianą nie będą to wszystkie działania jednorazowe i tymczasowe po stronie dochodów (jak obecnie), a jedynie działania które wpływają na dochody jednostek i organów objętych SRW.

Zmiany transakcyjne

Wyłączenie współfinansowania z SRW

Według obowiązujących regulacji kwotą wydatków SRW nie są objęte wydatki budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Wydatki finansowane z tych środków, w związku z konwencją obowiązującą przy opracowywaniu statystyk według metodyki unijnej (ESA 2010), są neutralne dla wyniku sektora finansów publicznych (metodyka ESA2010).

W dniu 30 kwietnia br. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. W motywie 13 tego rozporządzenia wskazano „Aby uprościć unijne ramy budżetowe i poprawić przejrzystość, jednolity wskaźnik operacyjny oparty na stabilności długu powinien służyć jako podstawa ustalania ścieżki wydatków i prowadzenia rocznego nadzoru

finansów publicznych dla każdego państwa członkowskiego. Ten jednolity wskaźnik operacyjny powinien opierać się na wydatkach pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych, tj.: na wydatkach publicznych po skorygowaniu o wydatki z tytułu kosztów obsługi długu, działania dyskrejonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię oraz elementy cykliczne wydatków na zasiłki dla bezrobotnych.”.

Zgodnie z nowymi regulacjami UE, państwa członkowskie będą opracowywać plany średniookresowe. Najważniejszym elementem tych planów będą ścieżki wydatków netto, których celem będzie zapewnienie bezpieczeństwa finansów publicznych, tj. ograniczenie w określonym horyzoncie deficytu do poziomu poniżej 3% PKB i odpowiednią redukcję długu lub utrzymanie deficytu i długu poniżej wartości referencyjnych (odpowiednio 3% dla deficytu i 60% PKB dla długu). Tempo to będzie wiążące dla wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie planu budżetowo-strukturalnego.

Mając powyższe na uwadze zdecydowano się rozszerzyć katalog przedmiotowy wydatków, które nie są wliczane do wydatków jednostek objętych SRW przy ustalaniu kwoty wydatków objętych SRW, o wydatki na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków bezzwrotnej pomocy UE. Dodatkowo doprecyzowano, że do wydatków SRW nie wlicza się spłat wartości nominalnych instrumentów dłużnych, w szczególności kredytów, pożyczek oraz dłużnych papierów wartościowych, stanowiących rozchody zgodnie z art. 6 ustawy o finansach publicznych.

Oznacza to, że do wydatków SRW nie będą wliczane:

1. wydatki budżetu środków europejskich,
2. wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 i 3-6 ustawy o finansach publicznych,
3. wydatki na realizację programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
4. wydatki na realizację planu rozwojowego, o którym mowa w art. 5 pkt 7aa ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie objętym finansowaniem ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5d ustawy o finansach publicznych,
5. przepływy finansowe między organami i jednostkami, o których mowa w ust. 1, z tytułu dotacji i subwencji,

6. przepływy finansowe między funduszami zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
7. spłaty wartości nominalnych instrumentów dłużnych, w szczególności kredytów, pożyczek oraz dłużnych papierów wartościowych.

Objęcie SRW skarbowych papierów wartościowych przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych (zrównanie takiego przekazania z wydatkiem w ramach SRW)

W projekcie ustawy zaproponowano zmianę sposobu traktowania skarbowych papierów wartościowych (spw) przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby ustalenia kwoty wydatków SRW. Przekazywanie spw stosowane często jako ominięcie limitu wydatków powoduje obniżenie wielkości wydatków budżetu państwa lub wykreowanie przestrzeni na dodatkowe wydatki.

Z tego powodu zdecydowano się, na potrzeby SRW, zrównać nieodpłatne przekazanie spw przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych z wydatkiem. Proponowane rozwiązanie nie ma wpływu na sposób ujmowania tego typu operacji w planach finansowych jednostek objętych SRW.

Ustalając wydatki jednostki na potrzeby ustalenia kwoty SRW, z wydatków jednostki (w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych) eliminowane będą wydatki:

1. budżetu środków europejskich,
2. na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 i 3-6 ustawy o finansach publicznych,
3. na realizację programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
4. na realizację planu rozwojowego, o którym mowa w art. 5 pkt 7aa ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie objętym finansowaniem ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5d ustawy o finansach publicznych

oraz dodawane będą do nich według wartości nominalnej skarbowe papiery wartościowe nieodpłatnie przekazane jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Nieodpłatne przekazanie spw przez jednostki objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych będą polegały na konsolidacji w ramach SRW (takie

przekazanie będzie bowiem traktowane analogicznie jak dotacja). Oznacza to, że nieodpłatne przekazanie spw przez jedną jednostkę objętą SRW innej jednostce objętej SRW nie będzie miało wpływu na poziom kwoty wydatków SRW. Przestrzeń wydatkową wyznaczaną przez SRW będą zmniejszały zatem tylko te nieodpłatnie przekazane przez jednostki objęte SRW skarbowe papiery wartościowe, które zostały przekazane tym jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie są objęte SRW.

Zmiana te realizuje zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli, która w „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” (nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF; nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF) stwierdziła:

„Do czynników ograniczających poprawne działanie stabilizującej reguły wydatkowej zaliczyć należy również przekazywanie do jednostek nieobjętych regułą wydatkową środków w formie skarbowych papierów wartościowych, co pozwalało ominąć ograniczenia wydatkowe nałożone tą regułą.” (str. 45), czy też

„Za nieprawidłowe działanie zostało uznane także dofinansowanie wybranych podmiotów w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych. Operacje te powinny mieć charakter działań incydentalnych, a w rzeczywistości, z uwagi na ich skalę oraz regularność, stały się rozwiązaniami systemowymi.” (str.233).

Ponadto zaproponowane zmiany mają przeciwdziałać temu niepożądanemu z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych i skuteczności SRW zjawisku, jakim jest nieodpłatne przekazywanie SPW zamiast dotacji.

Wyłączenie spłaty ze środków budżetu państwa wybranych zobowiązań innych jednostek z SRW

W projekcie zaproponowano wyłączenie z ograniczeń wynikających z SRW wydatków budżetu państwa z tytułu przekazania innym jednostkom niż jednostki objęte SRW środków finansowych z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań objętych poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa zaciągniętych w okresie pomiędzy 14 marca 2020 r., a 30 czerwca 2023 r. lub wydatków budżetu państwa związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami zobowiązań zaciągniętych przez jednostki innych niż jednostki objęte SRW pomiędzy 14 marca 2020 r., a 30 czerwca 2023 r.

Zaproponowany zakres dat jest spójny z obowiązywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii/stanu zagrożenia epidemicznego.

Na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 wprowadzono w dniu:

1. 14 marca 2020 r. - stan zagrożenia epidemicznego²,
2. 20 marca 2020 r. - stan epidemii³ (zastąpił on stan zagrożenia epidemicznego),
3. 16 maja 2022 r. - stan zagrożenia epidemicznego⁴ (zastąpił on stan epidemii).

Z dniem 1 lipca 2023 r. na terenie Polski zniesiono stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2⁵.

W okresie pandemii podjęto działania, których celem było ograniczenie społecznych i ekonomicznych skutków pandemii COVID-19. Działania te były finansowane m.in. poprzez emisję obligacji objętych gwarancjami Skarbu Państwa (np. finansowanie Tarcz Finansowych PFR). Gwarancjami Skarbu Państwa objęte są także obligacje wyemitowane przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Fundusze te nie mają wystarczających źródeł własnych przychodów, aby samodzielnie dokonać spłaty wyemitowanych obligacji. Spłata ta będzie musiała być sfinansowana albo ze środków otrzymanych przez te jednostki z budżetu państwa, albo być dokonana bezpośrednio przez budżet państwa. Objęcie operacji spłaty zobowiązań innych jednostek bezpośrednio ze środków budżetu państwa ograniczeniami wynikającymi z SRW w sposób statystyczny zaniża przestrzeń wydatkową wynikającą z SRW. Przekazanie środków z budżetu państwa innej jednostce objętej SRW na spłatę jej zobowiązań jest neutralne dla przestrzeni wydatkowej wynikającej z SRW, gdyż przepływ się skonsoliduje (wydatek budżet państwa i dochód jednostki objętej SRW). W przypadku bezpośredniej spłaty zobowiązań tej jednostki przez budżet państwa operacja ta ma negatywny na przestrzeń wydatkową. Na poziomie SRW jako całości, operacja ta ma takie samo znaczenie ekonomiczne. Rozwiązanie to będzie jednocześnie spójne z zastosowaniem w trakcie epidemii COVID klauzul wyjścia z reguł fiskalnych (zarówno w Polsce, jak i w UE). Zaciągnięte zobowiązania zostały przeznaczone na finansowanie zadań w okresie obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia (GEC). W latach 2020-2023 Komisja Europejska wprowadziła bowiem ogólną klauzulę wyjścia, umożliwiającą

² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433).

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, z późn. zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 1028).

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz 1118).

zawieszenie unijnych reguł fiskalnych oraz dającą większą elastyczność państwom członkowskim w reagowaniu na pojawiające się szoki. Wprowadzona zmiana uspołni sposób wpływu tych wydatków na przestrzeń wydatkową wynikającą z SRW z generalną klauzulą wyjścia stosowaną w UE w latach 2020-2023.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami przekazanie środków z budżetu państwa na spłatę zobowiązań innej jednostki traktowane jest jako wydatek budżetu państwa, analogicznie traktowane są wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, które klasyfikowane są one jako wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa⁶.

Dokonanie spłaty zobowiązania wyemitowanego przez inny podmiot jest wydatkiem podmiotu przekazującego środki temu innemu podmiotowi na spłatę wyemitowanego lub zaciągniętego zobowiązania. W przypadku gdy spłaty kapitału dokonuje podmiot zaciągający zobowiązanie operacja taka jest jego rozchodem wg ustawy o finansach publicznych, natomiast dla innych jednostek jest zmniejszeniem zobowiązań. W ustawie dokonano dookreślenia, że wydatki na spłaty nominalnych wartości instrumentów dłużnych nie są zaliczane do wydatków na potrzeby obliczania SRW.

Projekt przewiduje przeniesienie rozwiązania funkcjonującego w skali mikro (na poziomie poszczególnych jednostek), na poziom makro (na poziom jednostek i organów objętych SRW, traktowanych jako całość). Z punktu widzenia sektora instytucji rządowych i samorządowych jako całości nie jest istotne jaka jednostka tego sektora dokonuje spłaty zobowiązania. Zasadą jest, że prezentując dane dotyczące sektora instytucji rządowych i samorządowych dokonuje się ich konsolidacji, czyli eliminacji przepływów pomiędzy jednostkami tego sektora (dochody, wydatki), oraz wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (dług).

Z powyższych względów, ujednolicając podejście ekonomiczne, planuje się wprowadzić rozwiązanie, aby spłata przez budżet państwa zobowiązań zaciągniętych przez inne jednostki niż jednostki objęte SRW pomiędzy 14 marca 2020 r. a 30 czerwca 2023 r. objętych gwarancjami i poręczeniami Skarbu Państwa nie była objęta SRW.

⁶ Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa obejmują w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych.

Kwota startowa

Zmiana zakresu podmiotowego SRW oraz zmiana zakresu operacji uwzględnianych w kwocie wydatków SRW (zrównanie z wydatkami nieodpłatnego przekazania spw przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz rozszerzenie wyłączeń o współfinansowanie wydatków finansowanych ze środków z bezzwrotnej pomocy UE) skutkuje koniecznością skorygowania kwoty startowej wydatków stanowiącej podstawę ustalenia kwoty wydatków SRW na rok 2025.

Proponuje się, aby kwota startowa stanowiąca podstawę ustalenia kwoty wydatków SRW na rok 2025, tj. kwota oznaczona symbolem WYD_{n-1}^* we wzorze określonym w art. 112aa ust.1 ustawy o finansach publicznych wyniosła 1 724 188 910 tys. zł.

Ustalając tę wartość za punkt wyjścia przyjęto kwotę wydatków SRW określoną w ustawie budżetowej na rok 2024 w wysokości 1 703 995 918 tys. zł. Wartość tę skorygowano o maksymalną wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych planowanych, w ustawie budżetowej na rok 2024, do nieodpłatnego przekazania, tj. zwiększenie o 24 mld zł oraz o zaplanowane w planach finansowych jednostek i organów objętych SRW wydatki na współfinansowanie wydatków finansowanych ze środków z bezzwrotnej pomocy UE (pomniejszenie) i skutki netto rozszerzenia zakresu SRW (planowane w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki agencji wykonawczych, ZUS, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych innych niż NFOŚiGW).

Obecna szczegółowość planów finansowych większości jednostek, o które rozszerzany jest zakres podmiotowy SRW, nie pozwala na pełną identyfikację wartości wydatków finansowanych ze środków z UE i współfinansowanie tych wydatków. Wydatki te są ujmowane w szerszych agregatach, np. wydatki majątkowe.

W związku z brakiem możliwości uzyskania pełnej informacji w zakresie wysokości wydatków na współfinansowanie ujętych w planach finansowych na rok 2024 jednostek objętych zgodnie z projektem SRW wpływ ten został oszacowany, ograniczając się do największych jednostek (budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, Funduszu Pracy, PFRON oraz NFZ). Skonsolidowaną wartość współfinansowania tych jednostek w warunkach ustalania kwoty wydatków na rok 2024 oszacowano na 15,4 mld zł.

Mając na uwadze, że startowa kwota wydatków SRW w momencie wprowadzania reguły stanowiła sumę wydatków objętych nią jednostek/podmiotów (po skonsolidowaniu), rozszerzając zakres jednostek objętych SRW należy dokonać odpowiedniego zwiększenia kwoty wydatków SRW w taki sposób, aby rozszerzenie zakresu było neutralne z punktu widzenia poziomu finansowania zadań realizowanych przez jednostki i organy objęte SRW.

Włączenie do zakresu SRW agencji wykonawczych, ZUS, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych innych niż NFOŚiGW wiąże się z koniecznością skorygowania kwoty wydatków SRW. Skutek rozszerzenia został oszacowany na podstawie planów finansowych na rok 2024 przekazanych do Ministerstwa Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2024 (z wydatków ogółem jednostek, o które rozszerzamy zakres SRW wyłączono wydatki⁷, które nie są uwzględniane przy obliczaniu kwoty wydatków SRW oraz po wyeliminowaniu transferów pomiędzy jednostkami, o które poszerzany jest zakres SRW, lub pomiędzy tymi jednostkami a jednostkami i organami objętymi obecnie SRW).

Dla ustalenia kwoty wydatków SRW w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 przyjęto korektę K_n w wysokości 0. Wynika to z faktu, że projekt ustawy budżetowej na rok 2025 będzie opracowywany w okresie „przejściowym”, tj. w okresie wdrażania nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie zarządzania budżetowego. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 państwa członkowskie przedkładają swoje krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r. (istnieje możliwość przedłużenia tego terminu). Plany te opracowywane będą po raz pierwszy w roku 2024. Oznacza to, że w terminie umożliwiającym uwzględnienie zaleceń Rady UE w projekcie budżetu państwa nie będzie znana zatwierdzona przez Radę UE ścieżka wydatków netto. Należy pamiętać, że plan budżetowo-strukturalny nie ma – w przeciwieństwie do ustawy budżetowej charakteru jednorocznego. Stąd jego realizacja i wdrażanie odpowiednich działań będzie odbywało się w całym jego horyzoncie, co oznacza, że w projekcie ustawy budżetowej (na każdy kolejny rok) nie muszą być określone wszystkie działania, które w zależności od kształtowania się wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wdrażane w kolejnych latach.

⁷ Wyjątek stanowiły wydatki na współfinansowanie.

Inne zmiany

W projekcie proponuje się także zmiany o charakterze technicznym i doprecyzowującym:

1. W związku ze zmianą algorytmu ustalania kwoty wydatków w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. zastąpienia średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) deflatorem PKB i wprowadzeniem mechanizmu korekty błędu prognozy PKB zachodzi konieczność zapewnienia źródła danych odnośnie do zrealizowanych w roku poprzedzającym o dwa lata rok, na który obliczana jest kwota wydatków. Dlatego, zgodnie z projektem, nałożony zostanie na Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego obowiązek ogłaszania, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie do dnia 16 kwietnia deflatora produktu krajowego brutto za rok poprzedzający o dwa lata rok budżetowy oraz dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. Po raz pierwszy przepis dot. deflatora PKB będzie praktycznie mógł być zastosowany do projektu ustawy budżetowej na rok 2027.
2. Jednocześnie proponuje się uchylenie przepisu nakładającego na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania w terminie do dnia 16 kwietnia wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych podawanego do wiadomości publicznej zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską za ostatnie cztery lata, w związku ze zmianą mechanizmu korekty SRW. Do nowelizacji z roku 2023⁸ jednym z parametrów aktywacji mechanizmu korekty kwoty SRW był wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB lub skumulowane odchylenie wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB od MTO⁹. Aktualnie mechanizm korekty (określony w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych) nie używa tych wskaźników do oceny czy należy czy też nie aktywować korektę kwoty SRW.

⁸ Zmiany w mechanizmie korekty wprowadzono ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1641).

⁹ średniookresowego celu budżetowego określonego w Programie Konwergencji opracowanym zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

3. Zaktualizowano terminologię w zakresie publikowanych wskaźników makroekonomicznych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. Poprawki mają charakter definicyjny (termin „konsumpcja zbiorowa” proponuje się zastąpić terminem „konsumpcja publiczna) lub redakcyjny („eksport netto” zamiast „wielkość eksportu netto”, nakłady brutto na środki trwałe są składnikiem popytu krajowego - dokonano także zmian w zakresie składowych PKB zamieszczanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (przeniesienie pozycji „nakłady brutto na środki trwałe: z samodzielnego tiret do pozycji składowej popytu krajowego).

Klauzula wyjścia

Jednym z wniosków z przeglądu SRW, jaki został przeprowadzony na przełomie 2023 i 2024 roku we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), było zmodyfikowanie warunków, których spełnienie determinuje czasowe zawieszenie stosowania SRW (zawieszenie reguły wydatkowej). Przegląd ten był jednym z kamieni milowych A4G Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Obecnie, aby zastosować klauzulę wyjścia (zawieszenie stosowania SRW) wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych musi być połączone ze znacznym spowolnieniem gospodarczym. Proponowane zmiany polegają, zgodnie z zaleceniem MFW, na uniezależnieniu zastosowania klauzuli wyjścia w przypadku znacznego spowolnienia gospodarczego od konieczności współistnienia innych czynników (wystąpienie jednego ze stanów nadzwyczajnych). Po zmianie, zawieszenie stosowania SRW będzie możliwe w momencie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub w przypadku znacznego spowolnienia gospodarczego. Przy czym nowelizacja nie przewiduje zmiany ekonomicznej definicji znacznego spowolnienia gospodarczego ani nie zmienia katalogu stanów nadzwyczajnych¹⁰. Znaczne spowolnienie gospodarcze będzie nadal oznaczać, że prognozowana na rok budżetowy roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej wartości PKB w cenach stałych określonego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok poprzedzający zawieszenie stosowania SRW.

¹⁰ Stanami tymi na potrzeby SRW są:

- wprowadzenie stanu wojennego,
- wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzone rozwiązanie pozwoli na szybsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych, przy zachowaniu stabilności finansów publicznych.

Korekta K_n

W związku z wprowadzonymi zmianami w klauzuli wyjścia (zawieszenie stosowania SRW) zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w zakresie warunków uruchamiających odpowiednią wielkość korekty kwoty wydatków K_n , o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Obecnie poziom korekty uzależniony był od prognozowanego przez Komisję Europejską poziomu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na rok budżetowy (n) i rok poprzedzający rok budżetowy (rok n-1) (warunek przekroczenia przez dług lub deficyt sektora instytucji rządowych wartości referencyjnych odpowiednio 60% PKB i 3% PKB), oraz prognozowanej na rok budżetowy rocznej dynamiki wartości PKB w cenach stałych (niespełniony warunek złych czasów).

W związku z proponowanymi zmianami w klauzuli wyjścia, które polegają na uznaniu znacznego spowolnienia gospodarczego za wystarczający (i samodzielny) warunek aktywacji klauzuli wyjścia (zawieszenia SRW), zaszła konieczność modyfikacji warunków aktywacji korekty na określonym poziomie.

Po zmianie standardowa wielkość korekty nie będzie uzależniona od warunków ekonomicznych (dynamiki wzrostu realnego PKB). Wysokość standardowej korekty (0; 0,5% PKB) będzie uzależniona wyłącznie od prognozowanego przez Komisję Europejską poziomu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zgodnie z propozycją standardowa wielkość korekty kwoty wydatków K_n wynosić będzie 0. Jednak wielkość korekty kwoty wydatków K_n nie będzie mogła być wyższa niż minus 0,5% PKB planowanego na rok budżetowy w przypadku gdy najbardziej aktualne prognozy Komisji Europejskiej przewidują, że:

- a) wartość relacji wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych, w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, do produktu krajowego brutto w roku poprzedzającym rok budżetowy (roku n-1) lub roku budżetowym (roku n) jest niższa niż -3%, lub
- b) wartość relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu

w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, do produktu krajowego brutto w roku poprzedzającym rok budżetowy (roku n-1) lub roku budżetowym (roku n) jest wyższa niż 60%.

W przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, nie będzie stosowana standardowa wielkość korekty kwoty wydatków K_n określona w art 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych (0 lub 0,5% PKB), lecz korekta K_n będzie odpowiadała wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej ścieżką wydatków netto, o której mowa w tym rozporządzeniu.

Dodatkowo wprowadzono możliwość zastosowania innej korekty K_n niż standardowa wielkość korekty (art. 112aa ust 4 ustawy o finansach publicznych), czy odpowiadająca wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej ścieżką wydatków netto, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263, jeżeli będzie to wynikało z zaleceń Rady Unii Europejskiej wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zaproponowane rozwiązanie na celu zapewnienie zgodności polityki fiskalnej z regułami UE i zobowiązaniami traktatowymi Polski.

Korekta wydatków 2026

W 2025 r. będzie znana rzeczywista wartość nominalna nieodpłatnie przekazanych przez jednostki i organy objęte SRW skarbowych papierów wartościowych jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. Ponieważ, ustalając kwotę wydatków SRW na rok 2025, w kwocie startowej stanowiącej podstawę do jej ustalenia przyjęto planowaną w ustawie budżetowej na rok 2024 wartość nominalną nieodpłatnie przekazanych skarbowych papierów wartościowych, zdecydowano się zweryfikować tę wartość w kwocie startowej stanowiącej podstawę ustalenia kwoty wydatków na rok 2026.

Kwota wydatków na rok 2026 zostanie ustalona według wzoru (wartość w tys. zł):

$$WYD_{n-1} = (1\,724\,188\,910 - 24\,000\,000 + SPW_{2024}^W) * E_{2025}(DEF_{2025}) \\ * WPKB_{2025} + K_{2025} + E_{2025}(\Delta DD_{2025})$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

WYD_{n-1} – kwota wydatków określona w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2026 przedłożonego Sejmowi służąca do ustalenia kwoty wydatków WYD_n , o której mowa w art. 112aa ust. 1 o finansach publicznych,

SPW_{2024}^W – wartość nominalna nieodpłatnie przekazanych skarbowych papierów wartościowych przez jednostki lub organy, objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia 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 w roku 2024 wykazana w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej na rok 2024,

$E_{2025}(DEF_{2025})$ – prognozowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przedłożonego Sejmowi deflator produktu krajowego brutto w roku 2025; jeżeli wskaźnik jest niższy od 1, przyjmuje się, że wynosi 1,

$WPKB_{2025}$ – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych zawarty w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przedłożonego Sejmowi z dokładnością do setnych części procentu.

$E_{2025}(\Delta DD_{2025})$ – suma wartości działań dyskrejonalnych, o których mowa w art. 112aa ust. 1 o finansach publicznych, uwzględnionych w kwocie wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przedłożonego Sejmowi,

K_{2025} - wielkość korekty kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach, w brzmieniu nadanym niniejszą projektem, zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025 przedłożonego Sejmowi.

Oznacza to, że podstawa ustalenia kwoty wydatków SRW na rok 2026 będzie ustalona według tych samych parametrów, jakie zostaną zastosowane dla ustalenia kwoty wydatków SRW w ustawie budżetowej na rok 2025, tj. wartości działań dyskrejonalnych, kwoty korekty ($K_n=0$), wartości delatora PKB, wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych. Jedyne zmiany będą polegały na zaktualizowaniu kwoty startowej stanowiącej podstawę ustalenia kwoty wydatków SRW na rok 2025 o wartość różnicy pomiędzy planowaną a faktycznie wykonaną wartością nominalną nieodpłatnie przekazanych

skarbowych papierów wartościowych przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W przypadku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2025 kwota korekty Kn może być inna niż 0. Na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2025 może być już znana zatwierdzona ścieżka wydatków netto lub rekomendacje Rady UE (proponowany art. 112ab ustawy o finansach publicznych dopuszcza w takiej sytuacji zastosowanie innej niż standardowa (art. 112aa ust. 4) wartość korekty Kn).

Zmiany w obszarze gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych

Zmiana brzmienia art. 21

Z uwagi na wprowadzenie wielu zmian w tym przepisie i jego przemodelowanie zdecydowano o nadaniu art. 21 nowego brzmienia.

Zaproponowano zmiany:

- we wprowadzeniu do wyliczenia w ust. 1 – wskazując, że roczny plan finansowy będący podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej obejmuje „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu określenie obligatoryjnych dla wszystkich jednostek elementów planu, wskazując jednocześnie, że zawartość planu finansowego agencji nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie. Należy mieć na względzie, iż obecnie plany finansowe w układzie kasowym (tj. ujęcie w terminach zapłaty) prezentowane są w załącznikach do ustawy budżetowej przez agencje wykonawcze i państwowe fundusze celowe. Projekt ustawy rozszerza taki układ planu finansowego także na instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14. Wprowadzana zmiana ma związek z rozszerzeniem zakresu SRW, do monitorowania której niezbędne jest dysponowanie najbardziej aktualnymi danymi dotyczącymi układu kasowego. W związku z tym zaproponowano także stosowne zmiany dotyczące sprawozdawczości wszystkich tych jednostek. Zagadnienie dotyczące obligatoryjnej zawartości przyjmowanego dla danego roku planu finansowego zostało uregulowane w ustawie, natomiast szczegółowy zakres niezbędnych informacji gromadzonych na etapie planowania budżetowego w tym dot. układu kasowego uregulowany jest w tzw. "nocie budżetowej" - rozporządzeniu

Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Nie ulega zatem zmianom zakres i sposób zbierania danych dotyczących projektów wszystkich planów finansowych - już obecnie na podstawie tzw. noty budżetowej wszystkie jednostki sporządzają projekty planów finansowych także w układzie kasowym.

Analogiczne rozwiązania zawarto w odniesieniu do planów : instytucji gospodarki budżetowej (art. 24 ust. 1), państwowych funduszy celowych (art. 29 ust. 6) oraz państwowych i samorządowych osób prawnych (art. 30 ust. 2),

- w części wspólnej w ust. 1 w pkt 3 doprecyzowano zastosowany termin: „wynagrodzeń” i zaproponowano dodanie sformułowania „uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy”,
- w ust. 4 określono, że w planach finansowych agencji wykonawczych mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków w trakcie roku budżetowego (tj. mogą dotyczyć wyłącznie bieżącego roku budżetowego). Mogą to być zmiany polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków. Istotne jest przy tym, aby nie powodowały zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia planowanego wyniku finansowego brutto. Odrębne rozwiązania zaproponowano natomiast do zmian w planach finansowych agencji wykonawczej polegających na zwiększeniu:
 - łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków,
 - planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej,
 - dotacji z budżetu państwa,
 - uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Zaproponowano też regulację umożliwiającą dokonywanie zmian, w tym przesunięć w planie finansowym agencji wykonawczej dotyczących środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. Jest to wyodrębniony tryb dokonywania zmian w planach finansowych, odnoszący się do ww. środków.

- w ust. 5 wskazano, które zmiany wymagają poinformowania Ministra Finansów, które wymagają jego zgody, a które wymagają też zgody innych organów, w tym sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Jak wskazano w ust. 6 minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą występując do Ministra Finansów o zgodę, o której mowa w ust. 5 pkt 2 przedstawia jednocześnie swoją opinię w tej sprawie.

Zmiana brzmienia art. 24

Z uwagi na wprowadzenie wielu zmian w tym przepisie i jego przemodelowanie zdecydowano o nadaniu art. 24 nowego brzmienia.

Zaproponowano zmiany:

- we wprowadzeniu do wyliczenia w ust. 1 – wskazując, że roczny plan finansowy będący podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej „w szczególności” obejmuje wymienione pozycje. Przepis ma na celu określenie obligatoryjnych dla wszystkich jednostek elementów planu, wskazując jednocześnie, że zawartość rocznego planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie,
- w ust. 1 pkt 3 i ust. 7 pkt 2 lit. d zdecydowano o doprecyzowaniu zastosowanego terminu „wynagrodzenia” i zaproponowano dodanie sformułowania „uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy”,
- w ust. 2 z uwagi na objęcie instytucji gospodarki budżetowej SRW uregulowano obowiązek sporządzania w ramach planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej planu dochodów i wydatków (układ kasowy). Tym samym ujednociono wymagania we wszystkich jednostkach (państwowych osobach prawnych, agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych) w zakresie sporządzania planów finansowych,
- w ust. 6 w odniesieniu do przychodów zrezygnowano z wyrazu „uzyskanych”, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych,
- w ust. 7 uwzględniając specyfikę instytucji gospodarki budżetowej zaproponowano dwa tryby wprowadzania zmian w planach finansowych. Dookreślono, że zmiany w planie finansowym mogą być dokonywane w trakcie roku budżetowego (tj. mogą dotyczyć wyłącznie bieżącego roku budżetowego). Mogą to być zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym przesunięcia między poszczególnymi ich pozycjami w ramach łącznych kwot. Istotne jest, aby nie powodowały one zwiększenia dotacji z budżetu państwa lub pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto (pkt 1). Zmiany tego rodzaju nie wymagają zgody komisji sejmowej właściwej do spraw

budżetu. O ich dokonaniu należy jedynie niezwłocznie poinformować Ministra Finansów.

Natomiast w pkt 2 zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej, mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu:

- łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków,
- planowanych wydatków ponad planowane dochody, o ile nie przewyższają one wysokości pozostających w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej środków pieniężnych z poprzednich okresów,
- uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy,

które będą wymagały zgody organu wykonującego funkcję organu założycielskiego instytucji gospodarki budżetowej wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów.

W ust. 7 pkt 3 zaproponowano odrębny tryb zmian, w tym przesunąć w planie finansowym, dotyczących środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w którym wymagana jest zgoda organu wykonującego funkcję organu założycielskiego instytucji gospodarki budżetowej wydana w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Zmiana brzmienia art. 29

Z uwagi na wprowadzenie wielu zmian w tym przepisie i jego przemodelowanie zdecydowano o nadaniu art. 29 nowego brzmienia.

Zaproponowano zmiany:

- do art. 29 przeniesiono regulację art. 123 ust. 2 odnoszącą się do zawartości planu finansowego państwowego funduszu celowego. Zmiana ta ma charakter porządkujący. Jednocześnie doprecyzowano, że roczny plan finansowy będący podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego obejmuje „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu określenie obligatoryjnych dla wszystkich jednostek elementów planu, wskazując jednocześnie, że zawartość rocznego planu finansowego państwowego funduszu celowego nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie,
- w ust. 10 doprecyzowano, że środki pieniężne z poprzednich okresów mogą być wykorzystywane w trakcie roku budżetowego na cele funduszu, analogicznie jak w przypadku instytucji gospodarki budżetowej,

- w ust. 12 w połączeniu z ust. 13 wskazano, że zmiany w tym przesunięcia w ramach łącznych kwot przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków lub zadań państwowego funduszu celowego dokonywane w trakcie roku budżetowego przez dysponenta tego funduszu będą wymagały zgody wyrażonej przez organ nadzorujący dysponenta funduszu (o ile fundusz posiada organ nadzorujący). Zmiany tego rodzaju nie wymagają dodatkowych zgód np. komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. O ich dokonaniu należy jedynie niezwłocznie poinformować Ministra Finansów.
- w ust. 13 pkt 1 zaproponowano odrębne rozwiązania do zmian w planach finansowych państwowych funduszy celowych, polegające na zwiększeniu:
 - łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków,
 - planowanych wydatków ponad planowane dochody, jednak nie więcej niż o wysokość środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji państwowego funduszu celowego,
 - uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy,

które będą wymagały zgody Ministra Finansów oraz uzyskania przez dysponenta państwowego funduszu celowego opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Dysponent państwowego funduszu celowego występując do Ministra Finansów o zgodę, o której mowa w ust. 13 pkt 1, przedstawia swoją opinię w sprawie, przy czym w przypadku gdy dysponentem funduszu nie jest minister opinię przedstawia organ nadzorujący dysponenta funduszu, o ile dysponent funduszu posiada taki organ.

W ust. 13 pkt 2 zaproponowano odrębny tryb zmian w tym przesunięć w planie finansowym państwowego funduszu celowego dotyczących środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w którym wymagana jest zgoda Ministra Finansów.

Zmiana brzmienia art. 30 i uchylenie art. 31

W związku z włączeniem do zakresu SRW państwowych osób prawnych, których plany są załącznikami do ustawy budżetowej konieczne stało się zmodyfikowanie brzmienia art. 30 i w konsekwencji tych modyfikacji uchylenie art. 31. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że zmienione brzmienie art. 30 nie wywołuje zmian merytorycznych w odniesieniu do samorządowych osób prawnych (zmieniona redakcja przepisów – zmiany mają wyłącznie charakter doprecyzowujący).

Nowe brzmienie art. 30:

- art. 30 w nowym brzmieniu stanowi przepis odnoszący się do państwowych i samorządowych osób prawnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw. Przepis zawiera jednocześnie regulacje o charakterze szczególnym odnoszące się bezpośrednio do państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14,
 - w ust. 2 doprecyzowano wprowadzenie do wyliczenia, wskazując, że państwowe i samorządowe osoby prawne wyodrębniają w planach finansowych „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu określenie obligatoryjnych dla wszystkich jednostek elementów planu, wskazując jednocześnie, że zawartość rocznego planu finansowego ww. jednostek nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie. Ponadto zaproponowano doprecyzowanie dotyczące ust. 2 pkt 3. W lit. a użyto sformułowania „uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz składki od nich naliczane”,
 - w ust. 4 z uwagi na objęcie państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 SRW, uregulowano obowiązek sporządzania w ramach planu finansowego tych jednostek planu dochodów i wydatków (układ kasowy). Tym samym ujednolicono wymagania we wszystkich jednostkach (państwowych osobach prawnych, agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych) w zakresie sporządzania planów finansowych,
 - w ust. 5 uregulowano obowiązek przekazywania Ministrowi Finansów projektów planów finansowych (w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej),
 - w ust. 6 uwzględniono możliwość dokonywania, za zgodą organu sprawującego nadzór nad państwową osobą prawną lub organu, któremu państwowa osoba prawna podlega, zmian przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym przesunięcia pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot, jeżeli nie spowodują one zwiększenia zobowiązań państwowej osoby prawnej lub pogorszenia planowanego wyniku finansowego brutto państwowej osoby prawnej. O zmianach tych należy poinformować Ministra Finansów.
- Zaproponowano ponadto odrębne rozwiązanie do zmian w planach finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 powodujących zwiększenie:
- łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków,

- planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych pozostających w dyspozycji państwowej osoby prawnej z poprzednich okresów,
- dotacji z budżetu państwa,
- uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy,

które będą wymagały zgody Ministra Finansów i następnie uzyskania przez organ sprawujący nadzór nad państwową osobą prawną lub organ, któremu państwowa osoba prawna podlega opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. W ust. 8 wskazano, że występując o zgodę, opisaną w ust. 7 pkt 2 organ sprawujący nadzór nad państwową osobą prawną lub organ, któremu państwowa osoba prawna podlega przedstawia Ministrowi Finansów swoją opinię w sprawie.

W ust. 6 pkt 3 zaproponowano odrębny tryb zmian, w tym przesunąć w planach finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 dotyczących środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w którym wymagana jest zgoda organu sprawującego nadzór nad państwową osobą prawną lub organu, któremu państwowa osoba prawna podlega, wydana w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Zmiana brzmienia art. 30 powoduje, że zachowanie w mocy przepisu art. 31 jest bezprzedmiotowe.

Zmiana brzmienia w art. 41 w ust. 2 w pkt 1 lit. i oraz dodanie lit. k

Zmiana w lit. i polega na doprecyzowaniu, że do składania sprawozdań z wykonania planów finansowych zobowiązane są także Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, o których mowa w art. 9 pkt 8. Dodanie regulacji w lit. k odnoszącej się do państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, jest konsekwencją rozszerzenia zakresu podmiotów objętych SRW. Realizacja obowiązków sprawozdawczych przez większy krąg podmiotów spowoduje, że zwiększy się liczba ogólnie dostępnych informacji o sytuacji finansowej poszczególnych jednostek. Proponowana zmiana przyczyni się do zwiększenia transparentności i przejrzystości finansów publicznych.

Zmiana brzmienia art. 122 w ust. 1 w pkt 1. lit. d

Zmiana w ust. 1 w pkt 1 lit. d polega na dookreśleniu, że w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się plany finansowe państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14. Sankcjonuje ona obowiązek w odniesieniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który de facto ZUS już wykonuje oraz uwzględnia dodatkowo zarządzane przez ZUS i KRUS fundusze posiadające status państwowych osób prawnych.

Zmiana brzmienia art. 123

Zmienione brzmienie art. 21, art. 24, art. 29 i art. 30 i uregulowanie w nich zakresu danych, które będą zawierały plany finansowe poszczególnych jednostek implikuje konieczność nadania art. 123 nowego brzmienia.

Zmiana brzmienia art. 182 w ust. 3 pkt 6

Zmiana w ust. 3 pkt 6 sankcjonuje obowiązek sprawozdawczy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który de facto ZUS już wykonuje oraz przewiduje dodatkowo obowiązek sprawozdawczy w odniesieniu do zarządzanych przez ZUS i KRUS funduszy posiadających status państwowych osób prawnych.

Zaproponowano przepis przejściowy regulujący kwestię zachowania w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do czasu wydania nowych, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Projektowany przepis przewiduje również możliwość zmiany tych przepisów w ww. okresie.

Określono termin stosowania obowiązujących przepisów w zakresie dokonywania zmian w planach finansowych agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz wskazano od kiedy po raz pierwszy stosuje się art. 21, art. 24, art. 29, art. 30 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu wynikającym z proponowanych zmian.

Przepisy art. 122 i art. 123 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu wynikającym z proponowanych zmian mają zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

Art. 182 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu wynikającym z proponowanych zmian ma zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2025.

Pozostałe zmiany

Zmiany w zakresie Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Funduszu Solidarnościowego wynikają z konieczności dostosowania do zmian proponowanych w nowelizacji ustawy o finansach publicznych w związku ze zmianami wprowadzanymi w art. 29 wskazanej ustawy, m.in w zakresie wymogu bądź braku konieczności uzyskiwania zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu w stosunku do zmian w planie finansowym. Niezbędne jest dokonanie zmian w następujących ustawach: ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności oraz ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym.

Proponowane w nowelizacji ustawy o finansach publicznych regulacje w zakresie zmiany planów finansowych państwowych osób prawnych wymagają odpowiedniego dostosowania przepisów ustaw tworzących te osoby prawne. Niezbędne jest dokonanie zmian w następujących ustawach: ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne..

Proponowane są również zmiany w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego, będące konsekwencją wprowadzanych zmian do ustawy o finansach publicznych w zakresie gospodarki finansowej państwowych osób prawnych i mają charakter dostosowujący. Doprowadzą do ujednolicenia przepisów, w efekcie czego dodatkowo wyeliminowane zostaną wątpliwości interpretacyjne. W wyniku zmiany art. 18 ust. 4 ustawy z

dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (art. 2 projektu) roczne sprawozdania finansowe Polskiej Organizacji Turystycznej będą zatwierdzane wyłącznie przez właściwego ministra. Zgodnie z obowiązującą regulacją: roczne sprawozdanie finansowe Polskiej Organizacji Turystycznej zatwierdza właściwy minister w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Minister właściwy do spraw budżetu nie sprawuje nadzoru nad Polską Organizacją Turystyczną. Dodatkowo nie dysponuje danymi ani informacjami, niezbędnymi do potwierdzenia prezentowanych przez właściwego ministra informacji. Proponowana zmiana ma również charakter dostosowujący do regulacji odnoszących się do innych przypadków rocznych sprawozdań finansowych państwowych osób prawnych. Przepis będzie miał zastosowanie po raz pierwszy do rocznego sprawozdania za 2024 r.

W obowiązującym stanie prawnym fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK na podstawie ustaw posiadają odrębne uregulowania prawne w zakresie sprawozdawczości. Planowane jest wprowadzenie jednolitych zasad sprawozdawczości dla ww. funduszy, co przyczyni się do prawidłowej realizacji obowiązków sprawozdawczych nałożonych na ministra właściwego do spraw finansów publicznych ustawą o finansach publicznych. Zmiany w zakresie sprawozdawczości funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK w projekcie wprowadzono zmiany w: ustawie dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki, z ustawie dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym, ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny oraz ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Proponowane regulacje mają na celu ujednoczenie terminów, trybu oraz zakresu sprawozdawczości dla ww. funduszy. W ww. ustawach zawarty został przepis, zgodnie z którym Bank Gospodarstwa Krajowego będzie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz innym organom sprawującym nadzór nad danym funduszem, w terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej państwowych

funduszy celowych, sprawozdanie miesięczne z realizacji planu finansowego danego funduszu, sporządzone za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca, a następnie narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego, w szczególności niemniejszej niż wynikająca z tego planu. W przypadku sprawozdawczości rocznej, za sprawozdanie roczne uznane będzie, zgodnie z ogólnymi zasadami przyjętymi dla państwowych funduszy celowych, sprawozdanie za grudzień. Przedstawione regulacje przyczynią się w szczególności do pełniejszej realizacji obowiązków sprawozdawczych nałożonych na ministra właściwego do spraw finansów publicznych przez przepisy ustawy o finansach publicznych. Proponuje się jednocześnie wprowadzenie przepisu przejściowego, zgodnie z którym, w zależności od obowiązujących przepisów dot. poszczególnych funduszy, do sprawozdania z realizacji planu finansowego za rok 2024, sprawozdania z realizacji planu finansowego za trzeci i czwarty kwartał 2024 r., informacji o realizacji planu finansowego za trzeci i czwarty kwartał 2024 r. oraz bilansu i rachunku zysków i strat za rok 2024 stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przepisy dotychczasowe będą stosowane do:

- 1) sprawozdań z realizacji planów finansowych za rok 2024, o których mowa w:
 - art. 33r ust. 7 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5 projektu,
 - art. 27 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 14 projektu,
 - art. 422 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 19 projektu,
 - art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy zmienianej w art. 22 projektu,
 - art. 65 ust. 23 ustawy zmienianej w art. 23 projektu,
 - art. 11 ust. 9 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 24 projektu,
 - art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 25 projektu,
 - art. 14 ust. 29 ustawy zmienianej w art. 26 projektu,
- 2) sprawozdania z realizacji planu finansowego za trzeci i czwarty kwartał 2024 r., o którym mowa w art. 27 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 14 projektu,
- 3) informacji o realizacji planu finansowego za trzeci i czwarty kwartał 2024 r., o którym mowa w:
 - art. w art. 33r ust. 8 ustawy zmienianej w art. 5 projektu,
 - art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 9 projektu,
 - art. 422b ust. 6 ustawy zmienianej w art. 19 projektu,
 - art. 11 ust. 9 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 24 projektu,

4) bilansu i rachunku zysków i strat za rok 2024, o którym mowa w art. 33r ust. 7 pkt 1 lit. b ustawy zmienianej w art. 5 projektu,

5) sprawozdania z działalności oraz wyników za rok 2024, o których mowa w art. 422b ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy zmienianej w art. 19 projektu.

Zmiana w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw ma ponadto związek ze zgłaszanymi na etapie realizacji tej ustawy wątpliwościami dotyczącymi trybu dochodzenia zwrotu środków przekazanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Brak odpowiednich regulacji w tym zakresie utrudnia odzyskiwania środków pochodzących z tego funduszu.

W dodawanych ust. 44–48 została uregulowana kwestia zwrotu środków udzielonych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w części, w jakiej zostały one niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Przepisy określają także organy pierwszej instancji właściwe do wydawania decyzji w sprawie zwrotu środków oraz organy odwoławcze.

Zastrzec należy, że odrębne przepisy mogą określać kwestie dochodzenia zwrotu środków przekazanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym organów właściwych do wydawania decyzji w sprawie zwrotu środków, w sposób odmienny. Należą do nich m.in. przepisy ustaw dotyczących wsparcia podmiotów dotkniętych kryzysem energetycznym lub zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, dotyczące decyzji w sprawie zwrotu środków wydawanych przez Zarządcę Rozliczeń S.A. czy przez organy wykonawcze gminy. Ustawy te nie regulują jednak kwestii zwrotów w sposób kompleksowy i jednolity (np. w zakresie określenia terminów zwrotów).

Do postępowania odwoławczego w zakresie zwrotu środków udzielonych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będzie miała zastosowanie odpowiednio ustawa o finansach publicznych, w zakresie przepisów dotyczących zwrotu dotacji udzielanych z budżetu państwa. Tym samym, zgodnie z art. 67 tej ustawy, odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, z późn. zm.).

Powyższe rozwiązanie jest analogiczne do przyjętego dla Funduszu Pomocy w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, służy zatem ujednoczeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Proponowane przepisy znajdą zastosowanie po raz pierwszy do finansowania lub dofinansowania ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 udzielonego od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Nowe rozwiązania w zakresie SRW będą miały zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku zmiany ustawy budżetowej na rok 2024 w zakresie SRW będą miały zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym oraz przepisy ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (zmienianej w art. 28), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

III. Skutki społeczno-gospodarcze

Projektowane przepisy nie będą miały wpływu na całość życia społeczno-gospodarczego w Polsce. Wpływ na sektor finansów publicznych będzie miała realizacja wydatków, możliwa dzięki dodatkowej przestrzeni fiskalnej, stworzonej poprzez zmiany w SRW, w szczególności wprowadzenie wyłączenie z SRW wydatków jednostek i organów objętych SRW na współfinansowanie projektów finansowanych ze środków z UE.

IV. Realizacja art. 66 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236) i ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Projekt ustawy bezpośrednio nie wpływa na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

V. Pozostałe kwestie

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Zaproponowane w projekcie ustawy działanie jest spójne z rozwiązaniem zastosowanym w Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) oraz nie podlega notyfikacji na zasadach przewidzianych w tym rozporządzeniu.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim

Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UC49.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego SRW stanowiło element transpozycji dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. W związku z tym, po opublikowaniu ustawy w Dzienniku Ustaw wymagana będzie notyfikacja zmian do Komisji Europejskiej.

Wprowadzenie zmian w projekcie ustawy o finansach publicznych w zakresie polskich ram fiskalnych nie będzie miało negatywnego wpływu na realizację kamieni milowych zawartych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności.