

Uzasadnienie

Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe przepisy dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Zgodnie ze znowelizowaną dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych (z ang. Independent Fiscal Institution – IFI), tj. ciał eksperckich, których działanie powinno się przyczynić do poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi (do 29 kwietnia 2024 r. obowiązek ustanowienia IFI dotyczył tylko państw strefy euro i wynikał z innego aktu prawnego – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro).

Zgodnie z art. 8a dyrektywy, do zadań IFI należy:

- 1) sporządzanie, ocenianie lub zatwierdzanie rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych;
- 2) monitorowanie zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi specyficznymi dla poszczególnych krajów;
- 3) wykonywanie zadań zgodnie z art. 11, art. 15 ust. 3 i art. 23 rozporządzenia (UE) 2024/1263 i art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, to znaczy:
 - a) na prośbę rządu, opiniowanie prognoz i założeń stanowiących podstawę ścieżki wydatków netto w podstawowym i zrewidowanym średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym (zadanie obowiązkowe od maja 2032 r., jeśli IFI będzie dysponować wystarczającymi możliwościami do jego realizacji),
 - b) na prośbę rządu, ocenę zgodności danych dotyczących wyniku budżetowego raportowanych w rocznym sprawozdaniu z wdrożenia średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego ze ścieżką wydatków netto rekomendowaną przez Radę UE;
 - c) na prośbę rządu, wykonanie niewiążącej analizy czynników leżących u podstaw odchylenia od wspomnianej ścieżki wydatków netto,
 - d) na prośbę rządu, wykonanie niewiążącego raportu na temat wystarczalności podjętych i przewidywanych działań w odniesieniu do celów określonych w zaleceniu Rady na mocy art. 126(7) TFUE;
- 4) ocenianie zgodności, spójności i skuteczności krajowych ram budżetowych;
- 5) na zaproszenie, udział w regularnych wysłuchaniach publicznych i dyskusjach w parlamencie narodowym.

Wspomniany artykuł określa również IFI jako instytucję niezależną, nieprzyjmującą instrukcji od żadnej organizacji lub osoby oraz narzuca obowiązek powoływania członków IFI w oparciu o ich doświadczenie i kompetencje w dziedzinach finansów publicznych, makroekonomii i zarządzania finansami jednostek sektora finansów publicznych.

Zmiana unijnych przepisów nakłada na państwa członkowskie obowiązek posiadania niezależnych instytucji fiskalnych (IFI– Independent Fiscal Institution). Obecnie Polska nie posiada organu spełniającego określone w nowych przepisach wymogi dotyczące IFI. Celem projektu jest zatem powołanie Rady Fiskalnej, która pełniłaby funkcję polskiej niezależnej instytucji fiskalnej w rozumieniu dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, str. 41, z późn. zm.).

Zadaniem Rady Fiskalnej będzie opiniowanie najważniejszych dokumentów budżetowych państwa, przeprowadzanie analiz dotyczących polityki budżetowej oraz udział w debacie publicznej dot. finansów publicznych. Rada ma mieć charakter ekspercki i doradczy. Składać się będzie z niezależnych osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie. Rada Fiskalna, monitorując działania związane z finansami publicznymi, ma przyczynić się do zwiększenia transparentności oraz poprawy jakości zarządzania budżetem państwa, wydając eksperckie opinie dot. polityki fiskalnej rządu. Jej zadaniem będzie również poprawa jakości debaty publicznej, poprzez wnoszenie eksperckiego głosu dot. diskutowanych rozwiązań z zakresu finansów publicznych/polityki fiskalnej.

Ze względu na wprowadzone rozwiązania, koniecznym będzie dostosowanie procesu budżetowego do nowych realiów. Nowy proces budżetowy zacząłby obowiązywać w pełni od roku 2026, ze względu na:

- 1) termin przyjęcia pierwszej edycji średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, który wyznaczony jest wyjątkowo na jesień 2024 r. i ze względu na napięte harmonogramy nie będzie podlegał konsultacjom oraz
- 2) termin rozpoczęcia działalności Rady Fiskalnej, określony na początek 2026 r.

Poniższy diagram przedstawia przebieg docelowego nowego procesu budżetowego:

do 30 kwietnia

- 1** Przyjęcie Średniookresowego Planu Budżetowo-Strukturalnego/Rocznego Raportu z Realizacji Planu Średniookresowego, wraz z założeniami makroekonomicznymi dla potrzeb planowania budżetowego w średnim okresie.

do 14 maja

- 2** Przekazanie przez Radę Fiskalną opinii dot. rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych (odpowiedź MF na ewentualne zalecenia Rady do 14 lipca).

do 20 maja

- 3** Przekazanie przez Radę Dialogu Społecznego propozycji dotyczącej poziomu wynagrodzeń, płacy minimalnej oraz emerytur i rent.

do 31 sierpnia

- 4** Przekazanie projektu ustawy budżetowej do opiniowania przez Radę Fiskalną i Radę Dialogu Społecznego.

do 25 września

- 5** Przekazanie przez Radę Dialogu Społecznego opinii dotyczącej projektu ustawy budżetowej.

do 14 września

- 6** Rada Fiskalna przekazuje opinie dot. projektu ustawy budżetowej (odpowiedź MF na ewentualne zalecenia Rady do 14 listopada).

Z końcem kwietnia 2024 r. weszły również w życie zmiany przepisów UE dotyczących zarządzania gospodarczego (tj. nadzoru nad finansami publicznymi państw członkowskich i koordynacji ich polityk gospodarczych). Zmiany te w swoich założeniach mają zwiększyć stabilność finansów publicznych oraz wzmacniać zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy. Prawo UE nie wymaga już opracowywania przez państwa członkowskie programów stabilności lub konwergencji oraz przesyłania tych programów do instytucji UE. W związku z powyższym niezbędnym stało się usunięcie z polskiego systemu prawnego regulacji dotyczących Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, którego zasadniczym elementem był Program Konwergencji. W konsekwencji konieczna jest nowelizacja m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm., dalej: ustawa o finansach publicznych), ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1054, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248).

Istotnym elementem nowelizacji ustawy o finansach publicznych związanym z utworzeniem nowej Rady Fiskalnej, jest zmiana charakteru limitu wydatków wynikającego z SRW, w tym udział Rady Fiskalnej w procedurach związanych z zawieszeniem SRW bądź przekroczeniem limitu wydatków określonego przez SRW.

Omówienie poszczególnych rozwiązań

Art. 4 opisuje zadania Rady Fiskalnej, obejmujące:

1. opiniowanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania:
 - a) projektu ustawy budżetowej,
 - b) projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, o którym 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 uchylającym rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, mającego zastąpić program konwergencji;
2. opiniowanie projektu ustawy budżetowej pod kątem zgodności z krajowymi regułami fiskalnymi i średniookresową ścieżką wydatków rekomendowaną przez Radę UE na podstawie analizy średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego;
3. ocenianie krajowych ram budżetowych pod kątem ich spójności i efektywności;
4. na wniosek Rady Ministrów:
 - a) przygotowanie niewiążącego sprawozdania na temat wystarczalności podjętych i przewidywanych środków w odniesieniu do celów określonych w zaleceniu Rady na mocy art. 126 ust. 7. TFUE, o którym mowa w art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,
 - b) ocenę zgodności danych dotyczących wyniku budżetowego wykazanych w rocznym sprawozdaniu z postępów wdrażania średniookresowego planu

budżetowo-strukturalnego ze ścieżką wydatków netto, o której mowa w art. 23 ust. 1 rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1 lit. b,

c) przygotowanie niewiążącej analizy czynników leżących u podstaw odchyleń od ścieżki wydatków netto, o której mowa w art. 23 ust. 2 rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1 lit. b;

5. opiniowanie projektów dokumentów rządowych w obszarze ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju na wniosek Ministra Finansów.

W celu dotrzymania terminów związanych z procesem budżetowym Minister Finansów będzie wyznaczał Radzie Fiskalnej 14-dniowy termin na wydanie opinii określonych w pkt 1, 2 i 5, który w szczególnie uzasadnionych przypadkach – również związanych z procesem budżetowym – będzie mógł być skrócony do 7 dni. Nieprzesłanie opinii będzie traktowane jak przesłanie opinii pozytywnej.

Minister Finansów ma obowiązek zastosowania się do zaleceń zawartych w opiniach lub ocenach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lub pkt 4 lit. b albo wyjaśnienia przyczyny niezastosowania się do nich (2 miesiące na wyjaśnienie przyczyn). To wyjaśnienie jest publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Finansów. W ten sposób spełnia się wymagania dyrektywy dotyczące dostosowania się do ocen Rady lub wyjaśnienia, dlaczego jej zalecenia nie zostały przyjęte.

Rada, aby realizować zadania przewidziane w ustawie, musi mieć dostęp do potrzebnych informacji. Instytucje posiadające dane niezbędne do wykonywania zadań Rady będą zobowiązane do przekazania, na jej żądanie, potrzebnych danych w terminie do 30 dni od dnia otrzymania tego żądania, lub poinformowania Rady o nieposiadaniu żądanych informacji. W przypadku nieotrzymania tego terminu Rada może opublikować komunikat o tym zdarzeniu na swojej stronie internetowej lub poinformować o tym fakcie organ nadzoru tej jednostki lub podmiotu. Szczegóły dotyczące przekazywanych informacji Rada może określić na drodze porozumienia z poszczególnymi instytucjami.

Zasady publikacji opinii o których mowa w art. 4, oraz innych dokumentów opracowanych przez Radę na jej stronie internetowej są zawarte w **art. 7**. Mają one na celu zapewnienie transparentności działań oraz umożliwienie społeczeństwu łatwiejszego dostępu do informacji o stanie finansów publicznych, co wspiera zasady kontroli społecznej i zaufania do instytucji publicznych.

Art. 8. Członkowie Rady muszą spełnić określone w ustawie warunki. Warunki te obejmują obywatelstwo polskie, pełne prawa publiczne, pełną zdolność do czynności prawnych, niekaralność, dobrą opinię oraz odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Artykuł ma na celu zapewnienie, że Rada będzie składać się z wykwalifikowanych, bezstronnych osób, zdolnych do podejmowania decyzji w zakresie finansów publicznych na podstawie solidnej wiedzy i profesjonalizmu. Ponadto, wyklucza on możliwość członkostwa w Radzie osób zajmujących istotne stanowiska publiczne lub pełniących funkcje polityczne w ciągu ostatnich 5 lat, co zapewnia niezależność i obiektywność Rady.

Art. 9. Członkowie Rady są wyznaczani przez różne podmioty, co pozwoli na reprezentowanie zróżnicowanej grupy interesariuszy w procesie budżetowym. Instytucje wyznaczające członków Rady, to: Minister Finansów, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, sejmowa komisja właściwa ds. budżetu czy przedstawiciele organizacji związkowych, pracodawców i samorządów. Podmioty wyznaczające członków Rady są zobowiązane do weryfikacji spełniania przez kandydata wymogów dot. kompetencji określonych w Ustawie oraz przekazanie Ministrowi Finansów uzasadnienia podjętej decyzji. Minister Finansów powołuje wyznaczonych członków. Reprezentatywny charakter Rady zostanie zapewniony przez uwzględnienie różnorodnych interesów społecznych.

Należy podkreślić, że niewyznaczenie osoby do składu Rady nie będzie skutkowało brakiem możliwości wykonywania zadań przez Radę.

Art. 10-13. Ustawa wprowadza zasady dotyczące kadencyjności oraz zakończenia członkostwa w Radzie. Kadencja członka Rady trwa 6 lat, a każdy członek może pełnić swoją funkcję przez maksymalnie dwie kadencje.

Powołanie nowego członka Rady następuje najpóźniej do dnia upływu kadencji poprzedniego członka Rady albo niezwłocznie w przypadku wygaśnięcia członkostwa w Radzie przed upływem kadencji członka Rady. Jeśli członkostwo skończy się wcześniej, powołanie nowego członka następuje niezwłocznie. Instytucje nominujące informują Ministra Finansów o nominacji nowego członka Rady co najmniej 30 dni przed końcem kadencji poprzednika. Członkostwo może zakończyć się w wyniku śmierci, rezygnacji, odwołania lub skazania za przestępstwo. Minister Finansów może odwołać członka Rady, jeśli okaże się, że nie spełnia on wymogów wskazanych w art. 14 ustawy lub jest trwale niezdolny do pracy z powodu choroby.

W celu zapewnienia bezstronności oraz transparentności działań członków Rady, art. 14 określa zasady dotyczące niezależności oraz ograniczeń działalności dla członków Rady. Zgodnie z nim, członkowie Rady powinni być niezależni i kierować się dobrem publicznym w pełnieniu swoich funkcji. Podczas kadencji nie mogą zajmować innych stanowisk ani podejmować działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub autorską. W celu zapewnienia powrotu do pracy wykonywanej przed powołaniem na członka Rady wprowadzono przepis, zgodnie z którym pracodawca zatrudniający osobę wyznaczoną na członka Rady udziela jej urlopu bezpłatnego na czas trwania kadencji. Dodatkowo po upływie kadencji członek Rady ma prawo powrócić na zajmowane wcześniej lub równorzędne stanowisko.

Zapewnieniu transparentności wykonywania funkcji członka Rady służy przepis, zgodnie z którym jest on zobowiązany do składania Marszałkowi Sejmu oświadczeń o swoim stanie majątkowym na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (**art. 24**).

Przewodniczącym Rady zostaje członek wyznaczony przez Ministra Finansów (**art. 9 ust. 2**).

Art. 15 określa zadania Przewodniczącego Rady, do których należy kierowanie pracami Rady,

reprezentowanie jej na zewnątrz oraz zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom. W czasie jego nieobecności zadania te wykonuje Zastępca Przewodniczącego.

Procedury posiedzeń Rady oraz zasady podejmowania decyzji. Zgodnie z **art. 16**, Rada obraduje w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na miesiąc. Decyzje Rady są podejmowane w drodze głosowania oraz zapadają w formie uchwały. W przypadku równej liczby głosów decydujący głos należy do przewodniczącego Rady. Z posiedzeń sporządza się protokół. Dodatkowo Rada ustala regulamin własnej pracy (**art. 17**). Powyższe regulacje mają na celu zapewnienie regularności w działaniu oraz przejrzystości procesu podejmowania decyzji w Radzie.

Wynagrodzenia dla członków Rady (**art. 18**). Członkom Rady przysługuje miesięczne wynagrodzenie mnożnikowe ustalane na podstawie kwoty bazowej w służbie cywilnej. Ponadto przewodniczącemu oraz zastępcy przewodniczącego Rady przysługuje dodatek funkcyjny. Ustawa określa minimalne mnożniki kwoty bazowej wynagrodzenia miesięcznego i dodatku funkcyjnego. Jednocześnie zobowiązuje się Radę Ministrów do określenia wysokości tych mnożników w drodze rozporządzenia. Oznacza to, że Rada Ministrów, wydając ww. rozporządzenie, może zostawić mnożniki na poziomie określonym w ustawie albo je podwyższyć.

Rada wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rady, którego organizację i tryb działania określa statut uchwalany przez Radę. Biuro Rady będzie państwową jednostką budżetową. Pracownicy Biura Rady będą podlegać przepisom dotyczącym pracowników urzędów państwowych (**art. 19**). Do Biura Rady znajdzie zastosowanie przepis art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zasady zarządzania środkami finansowymi **art. 20 i art. 21**. Koszty działalności Biura Rady są finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa, a podstawą gospodarki finansowej Biura Rady jest roczny plan finansowy. Przewodniczący Rady ma uprawnienia do dysponowania tymi środkami. Projekt planu dochodów i wydatków opracowany przez Radę jest przekazywany Ministrowi Finansów w celu uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej w wyodrębnionej części budżetu państwa.

Rada będzie przedstawiać roczne sprawozdanie z działalności oraz sprawozdanie finansowe sejmowej Komisji Finansów Publicznych do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni (**art. 22**). Finanse Biura Rady oraz działalność Rady będą poddawane regularnej ocenie oraz niezależnej kontroli zewnętrznej (**art. 23**). Dodatkowo Minister Finansów będzie dokonywał – co 6 lat - przeglądu stosowania ustawy o Radzie Fiskalnej (**art. 23 ust. 2**), przy czym pierwszy przegląd będzie miał miejsce w 2030 r. (**art. 34**). Dokumenty te będą jawne i udostępniane publicznie. Dzięki tym rozwiązaniom zostanie zapewniona odpowiednia kontrola społeczna nad działalnością Rady.

Wprowadzenie ustawy o Radzie Fiskalnej do polskiego systemu prawnego wymusza zmiany wynikowe w innych ustawach, w szczególności w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz ustawie o finansach publicznych, przenosząc dotychczasowe kompetencje Rady Dialogu Społecznego w zakresie

opiniowania prognoz makroekonomicznych na Radę Fiskalną. Szczegółowe zmiany są zawarte w **art. 24-29**.

Art. 31-33 zawierają regulacje dostosowujące służące rozpoczęciu działalności Rady z początkiem 2026 r., m.in. regulują kwestie utworzenia Rady oraz czas trwania pierwszej kadencji jej członków. W celu zapewnienia rotacji składu Rady i zapobieżenia sytuacji potencjalnego spadku skuteczności Rady poprzez utratę doświadczenia instytucjonalnego (wymianę równocześnie wszystkich członków Rady na osoby niebędące wcześniej jej członkami) wprowadzono zasadę zróżnicowanego czasu trwania pierwszej kadencji członków Rady (6, 4 lub 2 lata, w zależności od instytucji, które ich wyznaczają). Pierwsze roczne sprawozdanie z działalności Rady oraz sprawozdanie finansowe Rady będą sporządzone za rok 2026.

Przepisy zapewniające sprawne uruchomienie Biura Rady i przygotowanie planu finansowego na rok 2026 (**art. 35**). Zanim Rada zostanie utworzona, należy zorganizować Biuro Rady. W tym celu ustawa przewiduje powołanie Pełnomocnika ds. organizacji Biura Rady Fiskalnej, który będzie funkcjonował do czasu zatwierdzenia sprawozdania z realizacji jego zadań. Pełnomocnika powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów. Nadzór nad działalnością Pełnomocnika będzie sprawował Minister Finansów. Pełnomocnik ma za zadanie zorganizować Biuro Rady, zatrudnić pracowników i podjąć działania niezbędne do rozpoczęcia pracy Biura. Pełnomocnik sporządza też projekt planu dochodów i wydatków na rok 2026.

Art. 36 stanowi regulację przejściową w zakresie opiniowania wieloletnich założeń makroekonomicznych niezbędnych do przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2026 (art. 138 ustawy o finansach publicznych). Docelowo opinię będzie wydawać Rada Fiskalna, niemniej jednak do czasu jej utworzenia – czyli w roku 2025 – opinię tę sporządzi Rada Dialogu Społecznego.

Ustawa określa limity wydatkowe Rady. **Art. 38** ustanawia maksymalne kwoty wydatków z budżetu państwa na lata 2025-2034 na wykonywanie zadań wynikających z ustawy. Przewodniczący Rady monitoruje wykorzystanie tego limitu i dokonuje oceny na koniec każdego kwartału.

Limit wydatków wynosi w poszczególnych latach:

- 2025 – 3,2 mln złotych;
- 2026 – 7,2 mln złotych;
- 2027 – 7,6 mln złotych;
- 2028 – 8,3 mln złotych;
- 2029 – 7,9 mln złotych;
- 2030 – 8,1 mln złotych;
- 2031 – 8,3 mln złotych;
- 2032 – 9,1 mln złotych;

- 2033 – 8,7 mln złotych;

- 2034 – 8,9 mln złotych.

Przepisy te mają na celu zapewnienie kontrolowanej i zrównoważonej realizacji zadań wynikających z ustawy, w taki sposób aby nie przekroczyć ustalonego limitu wydatków.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych, ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa)

Zmiana przepisów UE dotyczących zarządzania gospodarczego wymaga m.in. usunięcia z ustawy o finansach publicznych nieaktualnych już odwołań do programu konwergencji oraz rozporządzenia 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 efekcie, projekt ustawy przewiduje skreślenie z ustawy o finansach publicznych wszelkich odwołań do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Zmiana w art. 138 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zastępuje Wieloletni Plan Finansowy Państwa „wieloletnimi założeniami makroekonomicznymi wykorzystywanymi na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej.”.

Art. 138 ust. 6 uchylenie pkt 8. Zmianie uległ zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej przez Ministra Finansów (tzw. noty budżetowej) w zakresie w jakim odwoływał się do materiałów do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz informacji o jego realizacji.

Zmiany w ustawie z dnia z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny polegają na zastąpieniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wieloletnimi założeniami makroekonomicznymi wykorzystywanymi na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej

Ww. zmiany zostały zawarte w **art. 26 pkt 1-3, pkt 6 (w zakresie art. 138 ust. 1), pkt 8 lit. a, pkt 9 i pkt 10 lit. a, art. 28 i art. 29**

Pozostałe zmiany w ustawie o finansach publicznych

W art. 112ac (**art. 26 pkt 4**) wprowadza się zmianę umożliwiającą, w określonych w ustawie przypadkach, przekroczenie limitu wydatków wynikającego z SRW. Zgodnie z propozycją w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności, pozostających poza kontrolą Rady Ministrów, wywołujących istotne skutki gospodarcze, ekonomiczne lub społeczne będzie możliwe przekroczenie limitu SRW określonego ustawą budżetową. W przypadku wystąpienia takich okoliczności Minister Finansów będzie występował do Rady Fiskalnej z wnioskiem o wydanie opinii w zakresie skutków przekroczenia kwoty planowanego limitu wydatków SRW dla stabilności finansów publicznych i sytuacji makroekonomicznej kraju. We wniosku będzie

on określał maksymalną wartość tego przekroczenia. Wydanie przez Radę Fiskalną opinii pozytywnej w tym zakresie umożliwi przekroczenie limitu wydatków wynikającego z SRW. W praktyce oznaczać to będzie ustanowienie nowego limitu operacyjnego (limit obowiązujący w momencie złożenia wniosku powiększony o wnioskowane zwiększenie). Pozytywna opinia Rady Fiskalnej umożliwi dokonywanie w planach finansowych jednostek objętych limitem SRW zmian, w następstwie których może być przekroczona kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Zmiany te będą możliwe do dokonania po uzyskaniu zgody Ministra Finansów, wydanej po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Warto podkreślić, iż zmiany te nie będą mogły skutkować przekroczeniem nowego limitu operacyjnego (limitu wynikającego z SRW powiększonego o pozytywnie zaopiniowane przez Radę Fiskalną zwiększenia).

Warto podkreślić, że w sytuacji przekroczenia limitu wydatków wynikającego z SRW dokonanie zmiany planu finansowego jednostki lub organu objętego SRW będzie procesem kilkietapowym, tj. możliwe będzie w przypadku wydania pozytywnej opinii Rady Fiskalnej dot. przekroczenia limitu wydatków SRW oraz po uzyskaniu zgody Ministra Finansów wydanej po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Rozwiązanie to zwiększy elastyczności polityki fiskalnej przy zachowaniu dyscypliny finansów publicznych

W nowo dodawanym art. 112ab przewiduje się możliwość występowania przez Ministra Finansów z wnioskiem do Rady Fiskalnej o wydanie opinii dotyczącej wysokości korekty kwoty wydatków SRW (element K_n we wzorze określonym w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych) oraz wpływu tej korekty na długookresową stabilność finansów publicznych oraz sytuację makroekonomiczną. Wysokość korekty K_n zastosowanej do ustalenia kwoty SRW będzie mogła być inna niż wynikająca ze standardowej formuły w art. 112aa ust 4 ustawy o finansach publicznych, jeżeli będzie to wynikało z opinii Rady Fiskalnej lub z zaleceń Rady Unii Europejskiej wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zaproponowano także zmiany dotyczące klauzuli wyjścia i powrotu SRW. W przypadku wystąpienia zdarzeń aktywujących klauzulę wyjścia Minister Finansów będzie mógł wystąpić do Rady Fiskalnej z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej zasadności zastosowania do projektu ustawy budżetowej klauzuli wyjścia (zawieszenie stosowania SRW). W przypadku negatywnej opinii Rady Fiskalnej Minister Finansów będzie opracowywał projekt ustawy budżetowej bez stosowania klauzuli wyjścia. Negatywna opinia Rady Fiskalnej w tym zakresie będzie bowiem oznaczać, że nie zostały spełnione warunki uzasadniające aktywację klauzuli wyjścia (warunki określono w art. 112d ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Zaproponowano także rozwiązania umożliwiające odejście od standardowych parametrów określonych w ustawie o finansach publicznych w zakresie długości klauzuli powrotu oraz impulsu fiskalnego w okresie klauzuli powrotu.

W przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek zastosowania klauzuli wyjścia (spełnienie warunków określonych w art. 112d ust. 1 ustawy o finansach publicznych) Minister Finansów

będzie mógł wystąpić do Rady Fiskalnej z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej wpływu zastosowania do projektu ustawy budżetowej przepisów art. 112d ust. 1 na długookresową stabilność finansów publicznych oraz sytuację makroekonomiczną kraju. Wydając pozytywną opinię w zakresie wniosku Ministra Finansów Rada Fiskalna w swojej opinii określi następujące parametry:

- - rok, na który w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi, kwotę wydatków oblicza się zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, czyli tzw. długość klauzuli powrotu
- - proponowaną wartość impulsu określonego we wzorze, o którym mowa w art. 112d ust 3, składnikiem $\frac{k-i}{k}(S_s + S'_s)$, na każdy rok, na który, zgodnie z opinią Rady Fiskalnej, kwota wydatków obliczana byłaby zgodnie z art. 112d ust. 3 ustawy o finansach publicznych .

W przypadku pozytywnej opinii Rady Fiskalnej, Minister Finansów może przedstawić Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej uwzględniając opinię Rady. W takim przypadku, Minister Finansów oblicza kwotę wydatków korzystając z wartości parametrów określonych w opinii Rady Fiskalnej,

Minister Finansów może nie uwzględnić opinii Rady w projekcie ustawy budżetowej. W tym przypadku do projektu ustawy budżetowej jest załączana opinia Rady wraz z odniesieniem się do niej przez Ministra Finansów.

Wydana opinia będzie mogła być na wniosek Ministra Finansów aktualizowana, gdyż w okresie stosowania klauzuli powrotu Minister Finansów będzie miał możliwość ponownego wystąpienia z wnioskiem do Rady Fiskalnej o wydanie opinii odnośnie do zastosowania do projektu ustawy klauzuli powrotu. Wydając pozytywną opinię w tym zakresie Rada Fiskalna będzie mogła zmienić swoją wcześniejszą opinię i ponownie określić takie parametry jak:

- - rok, na który w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi, kwotę wydatków oblicza się zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, czyli tzw. długość klauzuli powrotu
- - proponowaną wartość impulsu określonego we wzorze, o którym mowa w art. 112d ust 3, składnikiem $\frac{k-i}{k}(S_s + S'_s)$, na każdy rok, na który, zgodnie z opinią Rady Fiskalnej, kwota wydatków obliczana byłaby zgodnie z art. 112d ust. 3 ustawy o finansach publicznych .

Zaproponowane rozwiązanie zwiększa elastyczność w stosowaniu klauzuli wyjścia i powrotu, albowiem po zasięgnięciu opinii Rady Fiskalnej będzie możliwe dezaktywowanie klauzuli wyjścia pomimo spełnienia ustawowych przesłanek zawieszenia stosowania SRW. Będzie istniała także możliwość zmiany paramentów reguły w okresie klauzuli powrotu, tj. długości trwania klauzuli powrotu oraz siły dodatkowego impulsu fiskalnego w okresie klauzuli powrotu, jeżeli taką możliwość przewiduje opinia Rady Fiskalnej – konstruując projekt budżetu państwa Minister Finansów będzie miał możliwość zastosowania standardowych paramentów SRW albo paramentów określonych w opinii Rady Fiskalnej.

Art. 37 stanowi, że nowe regulacje dotyczące sprawozdania z wykonania budżetu znajdą zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2026.

Zmiany w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Zmiany w **art. 24** obejmują objęcie członków Rady Fiskalnej przepisami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz nałożenia na członków Rady obowiązku składania oświadczenia majątkowego.

Zmiany w ustawie o pracownikach urzędów państwowych

Zmiana w **art. 25** ma na celu objęcie pracowników Biura Rady Fiskalnej przepisami dotyczącymi obowiązków i praw pracowników urzędów państwowych.

Art. 39. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. z wyjątkiem przepisów, które dla prawidłowego zafunkcjonowania Rady Fiskalnej powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. (art. 35, art. 36 i art. 38). Przepisy dotyczące uchylecia bądź zmiany regulacji ustawy o finansach publicznych w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa powinny wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z uwagi na usunięcie z polskiego systemu prawnego regulacji prawnych dotyczących Programu Konwergencji, opracowywanego 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. Wejście w życie tych regulacji z dniem następującym po dniu ogłoszenia jest zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Ustawa jest zgodna z przepisami prawa UE. Ustawa jest transpozycją przepisów dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 do polskiego systemu prawnego.

Niniejszy projekt ustawy jest optymalnym środkiem umożliwiającym osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom UE w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, s. 42), projekt ustawy nie podlega konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych 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, z późn. zm.), dlatego też projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji.