



Warszawa, 19 listopada 2013 r.

Opinia do ustawy

o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 487)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego metody corocznego wyliczania kwoty wydatków wybranych jednostek sektora finansów publicznych. Wyliczona kwota wydatków obejmuje wydatki:

- 1) organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów,
- 2) jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków,
- 3) jednostek budżetowych,
- 4) zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych funduszy, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, funduszy zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 5) Narodowego Funduszu Zdrowia,
- 6) Funduszu Pracy,
- 7) funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

Wyliczenie następuje na podstawie wzoru uwzględniającego m.in. prognozowaną wielkość inflacji oraz dynamikę wartości produktu krajowego brutto.

Dla tych jednostek, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek budżetowych, organów państwa włączających swoje budżety do

budżetu państwa oraz ZUS, wyliczona kwota wydatków stanowi nieprzekraczalny limit wydatków.

Nowelizacja uchyla dotychczasową, zwieszoną w roku 2013, procedurę postępowania w przypadku przekroczenia wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto ponad 50%.

Zmianie uległy także zasady tworzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, który będzie zawierał Program Konwergencji, cele zadań budżetowych wraz z miernikami stopnia ich realizacji oraz główne cele polityki społecznej i gospodarczej, prognozowane kwoty wydatków jednostek sektora finansów publicznych oraz prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych.

Do ustawy dodano także przepisy wymuszające na jednostkach samorządu terytorialnego (JTS), które nie uchwałyły wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki oraz są w sytuacji zagrożenia realizacji zadań publicznych do uchwalenia programu naprawczego. W takiej sytuacji kolegium regionalnej izby obrachunkowej wezwie JST do opracowania programu. Jeżeli program uzyska pozytywną opinię, JST będzie mogła uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki pomimo niezachowania szczególnych warunków ustawowych (m.in. dopuszczalnego limitu zadłużenia jednostki). Jeżeli JST nie opracuje programu naprawczego budżet ustali jednostce regionalna izba obrachunkowa.

Zmiany w pozostałych ustawach dotyczą przede wszystkim terminów sporządzania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Ustawa będzie miała zastosowanie po raz pierwszy do ustawy budżetowej na rok 2015.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu 3 października 2013 r. W czasie prac legislacyjnych dokonano szeregu poprawek porządkujących i doprecyzowujących.

III. Uwagi

1. Ustawa zastępuje dotychczasową tzw. "wydatkową regułę dyscyplinującą" "nieprzekraczalnym limitem wydatków" niektórych jednostek sektora finansów publicznych

oraz "kwotą wydatków na dany rok" większości jednostek sektora finansów publicznych. Dotychczasowa reguła określała kwotę wydatków, która **nie mogła być większa** od obliczonej w określony sposób. Nowa reguła obowiązująca prawie wszystkie jednostki wskazuje po prostu kwotę wydatków na dany rok, która **nie może być mniejsza ani większa**. Natomiast obowiązujący niektóre jednostki "nieprzekraczalny limit" powoduje, iż wydatki tych jednostek podobnie jak w przypadku wydatkowej reguły dyscyplinującej, **nie mogą być większe** od wyliczonej kwoty. W związku z tym powstaje zagadnienie charakteru wyliczonej ogólnej kwoty wydatków dotyczącej większości jednostek sektora finansów publicznych: czy ma ono wyłącznie charakter poglądowo-statystyczny, czy stanowi wiążącą dyrektywę dla organów uchwalających budżet państwa, czy kwota zaplanowanych wydatków może być niższa oraz czy organy dołączające swoje budżety do projektu budżetu państwa muszą brać ją pod uwagę?

2. W art. 1 w pkt 6, w art. 104 w ust. 1 w pkt 2 należy doprecyzować cele czego określa Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Zgodnie z zasadami tworzenia budżetu zadaniowego są to cele zadań budżetowych lub cele działalności państwa, których stopień realizacji ocenia się miernikiem. Stosowna poprawka powinna otrzymać brzmienie:

– w art. 1 w pkt 6, w art. 104 w ust. 1 w pkt 2 po wyrazie "cele" dodaje się wyrazy "zadań budżetowych";

3. W art. 1 w pkt 13 – należy zwrócić uwagę, iż wzór bierze od uwagę wydatki z projektu ustawy budżetowej na rok bieżący (WYD*_{n-1}), a nie te które ustalono w uchwalonej ustawie budżetowej, które mogą być niższe niż zaplanowane w projekcie. W przeciwnym przypadku wyliczona kwota będzie zawsze wyższa, niż rzeczywiste wydatki sektora finansów publicznych np. z powodu obniżenia, w trakcie procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie nad ustawą budżetową, wydatków organów i jednostek dołączających swoje budżety do projektu ustawy budżetowej.

4. Art. 2 pkt 3 - Ustalanie budżetu JST należy do wyłącznej właściwości ich organów stanowiących, natomiast RIO uzyskuje taką kompetencję w przypadkach - nieuchwalenia budżetu JST do 31 stycznia, nieopracowania programu naprawczego, naruszania zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych oraz przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, o którym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o RIO. Mimo, że przepis art. 18 ust. 1 pkt 1 ma charakter kompetencyjny, to w świetle

dotychczasowej regulacji, która wskazywała jeden z przypadków właściwości kolegium RIO, przepis powinien wskazywać, kiedy RIO ma "wyłączną" właściwość w zakresie budżetu JST:

– w art. 2 w pkt 3, pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w całości lub w części w przypadkach określonych w ustawie lub ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938), oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1;"

Adam Niemczewski

wicedyrektor