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 (Dz. Urz. UE L 2024/1265 z 30.04.2024), zwanej dalej ,,dyrektywą 2011/85/UE”.

Zgodnie z dyrektywą 2011/85/UE 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 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 2011/85/UE, 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 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 (Dz. Urz. UE L 2024/1263 z 30.04.2024), zwanego dalej ,,rozporządzeniem 2024/1263”, i art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, str. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, str. 89, Dz. Urz. UE L 174 z 07.07.2005, str. 5, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, str. 33 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1264 z 30.04.2024), to znaczy na prośbę rządu:
4. 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),
5. ocena zgodności danych dotyczących wyniku budżetowego raportowanych w rocznym sprawozdaniu z wdrożenia średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego ze ścieżką wydatków netto rekomendowaną przez Radę Unii Europejskiej (UE),
6. wykonanie niewiążącej analizy czynników leżących u podstaw odchylenia od wspomnianej ścieżki wydatków netto,
7. 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;

1. na zaproszenie, udział w regularnych wysłuchaniach publicznych i dyskusjach w parlamencie narodowym.

Wyżej przytoczony artykuł dyrektywy 2011/85/UE 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. Obecnie Polska nie posiada organu spełniającego wymogi dotyczące IFI określone w nowych przepisach. Celem projektu jest zatem powołanie Rady Fiskalnej, zwanej dalej ,,Radą”, która pełniłaby funkcję polskiej niezależnej instytucji fiskalnej w rozumieniu dyrektywy 2011/85/UE.

Celem działalności Rady jest poprawa funkcjonowania systemu finansów publicznych oraz wzrost jego transparentności, m.in. przez stymulowanie debaty publicznej w obszarze finansów publicznych. Celom tym ma służyć realizacja przez Radę zadań określonych w dyrektywie 2011/85/UE, w szczególności opiniowanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych do przygotowania najważniejszych dokumentów budżetowych państwa, opiniowanie projektu ustawy budżetowej w zakresie zgodności z krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi, ocena krajowych ramy budżetowe pod kątem ich zgodności, spójności i skuteczności, a także przeprowadzanie analiz dotyczących polityki budżetowej oraz udział w debacie publicznej dotyczącej finansów publicznych. Rada, przez realizację ww. zadań, ma przyczynić się do zwiększenia transparentności oraz poprawy jakości zarządzania budżetem państwa, wydając eksperckie opinie dotyczące polityki budżetowej rządu. Jej zadaniem będzie również poprawa jakości debaty publicznej, przez wnoszenie eksperckiego głosu dotyczącego dyskutowanych rozwiązań z zakresu finansów publicznych/polityki budżetowej.

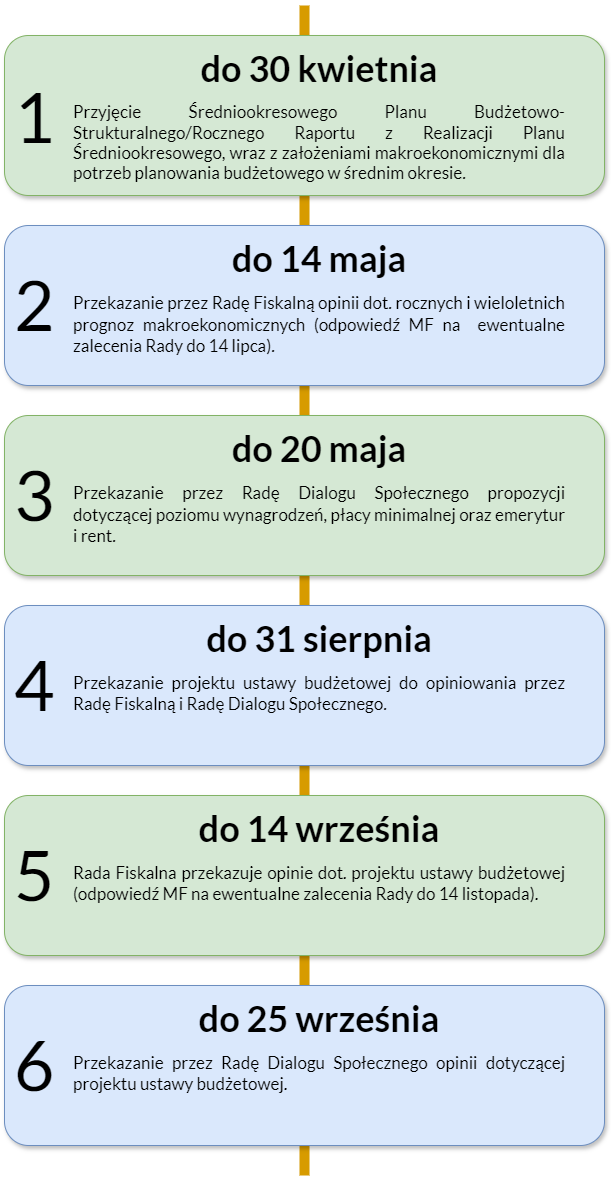
Rada ma mieć charakter ekspercki i doradczy. Składać się będzie z niezależnych osób posiadających niezbędną do realizacji zadań Rady wiedzę i doświadczenie.

Ze względu na wprowadzone rozwiązania, koniecznym będzie dostosowanie procesu budżetowego do nowych realiów. Nowe zasady w tym zakresie zaczęłyby obowiązywać w pełni od roku 2026, ze względu na:

* + 1. termin przygotowania pierwszego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, który wyznaczony jest wyjątkowo na 2024 r. (ze względu na napięte harmonogramy plan nie będzie podlegał konsultacjom) oraz
    2. termin rozpoczęcia działalności Rady, określony na początek 2026 r.

– co w przypadku projektu ustawy budżetowej oznacza opiniowanie projektu tej ustawy na rok 2027 i ewentualnych zmian w ustawie budżetowej na rok 2026.

Poniższy diagram przedstawia przebieg opiniowania projektu ustawy budżetowej w ramach docelowego nowego procesu budżetowego przez ustawowo wskazane podmioty:



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 2024 r. poz. 1530), zwanej dalej „ustawą 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 2024 r. poz. 1026, z późn. zm.), ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1199), ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2024 r. poz. 459) oraz ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.).

Istotnym elementem nowelizacji ustawy o finansach publicznych związanym z utworzeniem Rady Fiskalnej, jest zmiana charakteru limitu wydatków wynikającego z SRW (stabilizującej reguły wydatkowej), w tym udział Rady Fiskalnej w procedurach związanych z zawieszeniem SRW, bądź przekroczeniem limitu wydatków określonego przez SRW oraz wprowadzenie mechanizmu przeglądu funkcjonowania SRW.

**Omówienie poszczególnych rozwiązań**

**Art. 4** opisuje zadania Rady, obejmujące:

1. opiniowanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania:
   1. projektu ustawy budżetowej,
   2. projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia 2024/1263 oraz projektu zmienionego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, o którym mowa w art. 15 tego rozporządzenia, w szczególności prognoz i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw ścieżki wydatków netto;
2. opiniowanie projektu ustawy budżetowej w zakresie zgodności z krajowymi regułami fiskalnymi i ścieżką wydatków netto rekomendowaną przez Radę UE na podstawie analizy średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego;
3. ocenianie ram budżetowych pod kątem ich zgodności, spójności i skuteczności;
4. na wniosek Rady Ministrów:
   1. sporządzanie 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,
   2. przedstawia 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 2024/1263,
   3. dokonuje niewiążącej analizy czynników leżących u podstaw odchyleń od ścieżki wydatków netto, o której mowa w art. 23 ust. 2 rozporządzenia2024/1263;
5. opiniowanie projektów dokumentów rządowych w obszarze ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju na wniosek Ministra Finansów.

Należy podkreślić, że przedstawiony w art. 4 ustawy katalog zadań nie wyklucza innych zadań lub aktywności podejmowanych przez Radę. Zgodnie z charakterem niezależnej instytucji fiskalnej, Rada powinna być aktywna w swoim udziale w debacie publicznej, przygotowując analizy lub raporty dotyczące zagadnień związanych z polityką budżetową państwa według swojego uznania i możliwości.

W celu dotrzymania terminów związanych z procesem budżetowym, termin na wydanie opinii, sporządzenie sprawozdania, przedstawienie oceny lub dokonanie analizy określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 wynosi 14 dni. Termin 14 dni, w zakresie wydania opinii dotyczącej prognoz makroekonomicznych oraz projektu ustawy budżetowej jest zbliżony do terminów przewidzianych dla wydania opinii Rady Dialogu Społecznego, określonych w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, wynoszących odpowiednio 10 dni oraz 10 dni roboczych. Termin ten jest też zbliżony również do analogicznych terminów w innych krajach UE, m.in. Irlandii, gdzie wynosi on 10 dni (zgodnie z treścią Memorandum of Understanding między Irlandzką Radą Fiskalną a Departamentem Finansów, Rada otrzymuje dane potrzebne do wydania opinii dotyczących m.in. prognoz użytych na potrzeby projektu ustawy budżetowej nie później niż 15 dni przed datą publikacji ustawy budżetowej. Rada wydaje opinię do 5 dni przed datą publikacji ustawy budżetowej). Rada Ministrów albo Minister Finansów może w szczególnie uzasadnionym przypadku wydłużyć termin o kolejne 14 dni na wniosek Rady lub skrócić go do 7 dni za zgodą Rady. Przykładem takiej sytuacji może być zaopiniowanie pilnego projektu dokumentu rządowego, wpływającego na stabilność finansów publicznych. Nieprzesłanie opinii lub oceny, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, 2 oraz pkt 4 lit. b będzie traktowane jak przedstawienie pozytywnej opinii lub oceny.

Minister Finansów ma obowiązek zastosowania się do zaleceń zawartych w opiniach lub ocenach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1–4, albo wyjaśnienia przyczyny niezastosowania się do nich (2 miesiące na wyjaśnienie przyczyn). Wyjaśnienie jest publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów. W ten sposób zostają spełnione wymagania dyrektywy 2011/85/UE 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. Jednostki lub podmioty posiadające dane niezbędne do wykonywania zadań Rady będą obowiązane do przekazania, na jej żądanie, potrzebnych danych lub poinformowania Rady o nieposiadaniu żądanych informacji. Rada będzie wyznaczać terminy przekazania danych w oparciu o terminy, które zostały jej wyznaczone do realizacji zadań opisanych w art. 4. W przypadku niedotrzymania tego terminu Rada może poinformować o tym fakcie organ nadzoru tej jednostki lub tego podmiotu lub opublikować komunikat o tym fakcie na swojej stronie internetowej. Szczegóły dotyczące przekazywanych informacji Rada może określić w porozumieniu z tymi jednostkami lub podmiotami. Głównym celem porozumień jest określenie jasnych zasad wymiany informacji oraz promowanie zdrowych relacji międzyinstytucjonalnych, szczególnie w kontekście cyklicznych kontaktów związanych z pełnionymi obowiązkami, np. z Ministerstwem Finansów. Rozwiązanie to zostało zaczerpnięte z doświadczeń innych krajów UE, w których Rady Fiskalne nierzadko starają się wypracowywać porozumienia z Ministerstwami Finansów. Pozwala to na efektywniejszą współpracę oraz uniknięcie sytuacji mogących wpłynąć negatywnie na proces budżetowy.

Zasady publikacji opinii, o których mowa w art. 4, oraz innych dokumentów opracowanych przez Radę na jej stronie internetowej są zawarte w **art. 7**. Publikowanie tych dokumentów ma 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, nieposzlakowaną opinię oraz odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe w dziedzinach makroekonomii, finansów publicznych oraz zarządzania finansami jednostek sektora finansów publicznych. Kryteria kompetencji dla kandydatów na członków Rady zostały określone w oparciu o zalecenia zawarte we wspólnym raporcie Ministerstwa Finansów i Banku Światowego[[1]](#footnote-1) oraz adekwatne kryteria zastosowane w innych krajach UE, m.in. Grecji (przewodniczący Rady: stopień doktora oraz przynajmniej 15 lat doświadczenia zawodowego w dziedzinach objętych działalnością Rady), Bułgarii (tytuł zawodowy magistra oraz przynajmniej 10 lat doświadczenia w dziedzinie makroekonomii i/lub zarządzania finansami publicznymi) lub Słowacji (tytuł zawodowy magistra oraz nie mniej niż 5 lat doświadczenia w dziedzinach finansów i makroekonomii). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 8a dyrektywy 2011/85/UE, członkowie Rady powinni posiadać wiedzę i doświadczenie w dziedzinach makroekonomii, finansów publicznych oraz zarządzania budżetem. Ze względu na skupienie zadań Rady na sektorze finansów publicznych, powinna ona składać się z osób posiadających adekwatne doświadczenie. Ponieważ określenie „*zarządzanie budżetem*” może odnosić się również do instytucji sektora prywatnego, wymóg z dyrektywy 2011/85/UE został uszczegółowiony o wskazanie, że dotyczy on zarządzania finansami jednostek sektora finansów publicznych. Przepis ten ma na celu zapewnienie, że Rada będzie się składać z wykwalifikowanych, bezstronnych osób, zdolnych do wydawania opinii dotyczących finansów publicznych na podstawie solidnej wiedzy i profesjonalizmu. Ponadto, wyklucza on możliwość członkostwa w Radzie osób zajmujących istotne stanowiska publiczne, pełniących funkcje polityczne lub prowadzących działalność lobbingową w okresie 5 lat przed dniem powołania na członka Rady, co zapewnia niezależność i obiektywność Rady.

**Art. 9–13.** Członkowie Rady są wskazywani przez różne podmioty. Instytucje wskazujące członków Rady to: Minister Finansów, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, strony pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego oraz strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przewodniczącym Rady zostaje członek wskazany przez Ministra Finansów. Kandydat na Przewodniczącego Rady jest wyłaniany w ramach otwartego konkursu. Nabór kandydatów na Przewodniczącego ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie urzędu obsługującego Ministra Finansów. Ogłoszenie zawiera wskazanie wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–5 i pkt 6 lit. a oraz ust. 2, i dokumentów potwierdzających ich spełnianie, zadań Rady i Przewodniczącego Rady i terminu, miejsca i formy składania dokumentów. Zaznaczenia wymaga fakt, że w przypadku dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–5 i pkt 6 lit. a oraz ust. 2, wystarczy oświadczenie złożone przez kandydata o ich spełnieniu. Oświadczenie to nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Nabór jest przeprowadzany przez zespół powołany przez Ministra Finansów i składający się z co najmniej 3 osób, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru zespół ocenia spełnianie przez osoby biorące w nim udział wymogów opisanych w ustawie, sporządza listę kandydatów spełniających te wymogi oraz uzasadnienie potwierdzające ich spełnianie i przekazuje, je wraz z dokumentami potwierdzający spełnienie wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–5 i pkt 6 lit. a oraz ust. 2, Ministrowi Finansów, który wskazuje z przedstawionej listy osób kandydata na Przewodniczącego Rady. Następnie informację o nim, dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–5 i pkt 6 lit. a oraz ust. 2, wraz z uzasadnieniem przekazuje do Marszałka Sejmu, w celu zasięgnięcia opinii właściwiej komisji sejmowej dotyczącej spełnienia przez kandydata wymogów opisanych w ustawie, której tryb wydania określi Regulamin Sejmu. Po otrzymaniu pozytywnej opinii tej komisji sejmowej, Minister Finansów powołuje kandydata na Przewodniczącego Rady. W przypadku opinii negatywnej Minister Finansów niezwłocznie wskazuje nowego kandydata z listy, który również musi uzyskać pozytywną opinię komisji sejmowej.

Natomiast w przypadku gdy żadna z osób wyłonionych w postępowaniu konkursowym nie uzyska pozytywnej opinii komisji sejmowej, Minister Finansów zorganizuje nowy konkurs na Przewodniczącego Rady.

W przypadku pozostałych kandydatów na członków Rady (art. 9 pkt 2) podmioty wskazujące przygotowują szczegółowe uzasadnienie, zawierające informacje dotyczące spełnienia przez nich wymogów określonych w ustawie. Jeżeli uzasadnienie przygotowane przez podmioty wyznaczające nie wyjaśni w dostateczny sposób spełnienia przez kandydata wymogów ustawowych, Minister Finansów zażąda od podmiotu wskazującego jego uzupełnienia o niezbędne informacje.

Wszyscy kandydaci na członków Rady, w tym na Przewodniczącego Rady, muszą przejść weryfikację spełnienia wymogów przed właściwą komisją sejmową w trybie określonym w Regulaminie Sejmu RP. W tym celu informacja o kandydatach na członków Rady wskazanych przez podmioty, o których mowa w art. 9 pkt 2, wraz z uzasadnieniem, o którym mowa w ust. 2 oraz dokumentami potwierdzającymi spełnienie wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–5 i pkt 6 lit. b oraz ust. 2, a w przypadku, w którym podmioty te nie spełnią żądania, o którym mowa w art. 11 ust. 3, również informacja o jego niespełnieniu jest przekazywana Marszałkowi Sejmu przez Ministra Finansów. W przypadku, w którym podmiot wskazujący odmówi uzupełnienia uzasadnienia, Minister Finansów, przekazując dokumenty kandydata na członka Rady, wraz z uzasadnieniem załączy informację o wystąpieniu z żądaniem uzupełnienia uzasadnienia i nieprzekazaniu wyczerpującego uzasadnienia przez podmiot wskazujący. Weryfikacja powinna odbywać się w transparentnej procedurze, np. przez publiczne wysłuchanie, o którym mowa w Regulaminie Sejmu RP, podobnej do kandydatów na członków Rady Polityki Pieniężnej lub ambasadorów RP. W przypadku, w którym kandydat nie uzyska pozytywnej opinii komisji sejmowej, komisja poinformuje właściwy podmiot wskazujący, który niezwłocznie przedstawi Ministrowi Finansów innego kandydata. Opinia komisji sejmowej zostanie również przekazana do wiadomości Ministrowi Finansów. Kandydaci, którzy uzyskają pozytywną opinię komisji sejmowej, zostaną powołani przez Ministra Finansów do Rady.

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

**Art. 14–17.** Ustawa wprowadza zasady dotyczące kadencyjności oraz utraty statusu członka Rady. Kadencja członka Rady trwa 6 lat, a każdy z nich może pełnić swoją funkcję przez maksymalnie dwie kadencje.

Art. 15 stanowi, że Minister Finansów odwołuje członka Rady przed upływem kadencji w przypadku ujawnienia nowych okoliczności wskazujących na niespełnianie przez niego w dniu powołania wymagań, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–4 i 6 oraz ust. 2, w przypadku gdy członek Rady przestał spełniać wymagania, o których mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 –5, w przypadku naruszenia przez członka Rady zakazu, o którym mowa w art. 17 ust. 3, w przypadku gdy członek Rady stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim, jak również w przypadku złożenia pisemnej rezygnacji przez członka Rady. Natomiast członkostwo w Radzie przed upływem kadencji członka Rady wygasa z dniem odwołania członka Rady albo śmierci członka Rady.

W celu zapewnienia bezstronności oraz transparentności działań członków Rady, art. 17 ustawy określa zasady dotyczące niezależności w sprawowaniu funkcji członka Rady oraz ograniczeń w podejmowaniu działalności zarobkowej przez 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 twórczością autorską. Nie mogą również posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek. 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.

**Art. 18.** Zobowiązuje członka Rady do złożenia Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Informacje zawarte w tym oświadczeniu są jawne. Do składania oświadczeń majątkowych przez członków Rady będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090). Dodatkowo, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór ww. oświadczenia.

Art. 19. Określa zadania Przewodniczącego Rady, do których należy kierowanie pracami Rady, reprezentowanie jej na zewnątrz oraz zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady. W czasie jego nieobecności lub nieobsadzenia tego stanowiska zadania te wykonuje Zastępca Przewodniczącego Rady wybierany bezwzględną większością głosów z grona Rady.

Procedurę odbywania posiedzeń Rady oraz zasady podejmowania decyzji określa **art. 20**. Rada obraduje w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na miesiąc. Spotkania odbywają stacjonarnie lub przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Decyzje Rady są podejmowane w drodze głosowania oraz zapadają w formie uchwały, podejmowanej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 4 członków Rady, w tym Przewodniczącego Rady, co stanowi ponad połowę składu Rady. Oznacza to, że uchwały Rady nie mogą być przyjmowane bez udziału w głosowaniu większości członków Rady. W przypadku równej liczby głosów decydujący głos należy do Przewodniczącego Rady. Przepis **art. 19 ust. 3** ustawy stanowi, że w przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady albo nieobsadzenia funkcji Przewodniczącego Rady zastępuje go jego Zastępca, co jest jednoznaczne z faktem, że w przypadku równej liczby głosów w głosowaniu, o którym mowa w art. 20 ust. 3, decyduje jego głos, jako działającego w zastępstwie. Jeżeli członkowie Rady nie zgadzają się z jej ustaleniami, mogą zgłosić zdanie odrębne, wraz z jego uzasadnieniem. Z posiedzeń Rady sporządza się protokół **(ust. 5)**.

Dodatkowo Rada ustala regulamin swojego działania (**art. 21**). Regulamin będzie określał podstawowe zasady funkcjonowania Rady, nieuregulowane w ustawie, np. zasady posiedzeń Rady, w tym kwestie dopuszczenie formy zdalnej bądź hybrydowej lub tryb wyboru instytucji oceniającej Radę. Powyższe regulacje mają na celu zapewnienie regularności w działaniu oraz przejrzystości procesu podejmowania decyzji w Radzie.

Wynagrodzenia dla członków Rady (**art. 22**). Członkom Rady przysługuje wynagrodzenie miesięczne ustalane z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej. Ponadto Przewodniczącemu Rady oraz Zastępcy Przewodniczącego Rady przysługuje dodatek funkcyjny. Ustawa określa minimalne oraz maksymalne mnożniki kwoty bazowej dla wynagrodzenia miesięcznego i wysokość mnożników kwoty bazowej dla dodatków funkcyjnych. Jednocześnie zobowiązuje się Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości mnożników kwoty bazowej dla wynagrodzenia miesięcznego. Rozwiązanie to umożliwia dostosowywanie wynagrodzenia miesięcznego członków Rady tak, aby zapewnić zainteresowanie objęciem stanowiska członka Rady przez osoby posiadające wymagany poziom wykształcenia i doświadczenia. Zwraca uwagę na tę potrzebę również wspólny raport Ministerstwa Finansów i Banku Światowego[[2]](#footnote-2). Wynagrodzenie członków Rady powinno być ukształtowane w sposób konkurencyjny i porównywalny do podobnych stanowisk w kraju. Wobec tego zdecydowano się, aby wynagrodzenie członków Rady Fiskalnej nie przekraczało wynagrodzenia członków Rady Polityki Pieniężnej (RPP). W efekcie maksymalne mnożniki kwoty bazowej oszacowano w oparciu o oficjalny komunikat Narodowego Banku Polskiego[[3]](#footnote-3) z dnia 8 września 2021 r., który ze względu na brak waloryzacji kwoty bazowej właściwej dla członków RPP, jak i brak zmian w wysokości mnożnika służącego do obliczania ich wynagrodzenia, stanowi najaktualniejszą informację dotyczącą rzeczywistej wysokości wynagrodzenia członków RPP. Taki sposób określenia mnożnika w ustawie wynika z faktu, że wysokość wynagrodzenia członków RPP podanego w ww. komunikacie znacząco przewyższa wynagrodzenie, które wynikałoby z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2025) oraz rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 778). Wobec tego podstawa wynagrodzenia członków Rady Fiskalnej będzie znajdować się w przedziale od 7,84 do 12 wartości mnożnika kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. Dodatki funkcyjne dla Przewodniczącego Rady oraz Zastępcy Przewodniczącego Rady będą wynosić odpowiednio 2,1 oraz 1,1 wartości mnożnika.

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. 32**). Do Biura Rady znajdzie zastosowanie przepis art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowy zakres zadań Biura Rady określa Dyrektor Biura Rady w regulaminie organizacyjnym. Dyrektor Biura Rady zostaje wyłoniony w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, ogłaszanego przez Radę. Nabór przeprowadza zespół powołany przez Radę, liczący co najmniej 3 osoby posiadające wiedzę i doświadczenie dające rękojmie wyboru najlepszych kandydatów. Zespół ocenia spełnienie przez osoby biorące w nim udział wymogów określonych w ustawie, tj. posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność, szczególnie w związku z zajmowanym stanowiskiem kierowniczym w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, posiadanie nieposzlakowanej opinii, w ciągu ostatnich 5 lat nie bycie członkiem partii politycznej, posiadanie tytułu zawodowego magistra, kompetencji kierowniczych oraz co najmniej 6 letni staż pracy, w tym co najmniej 3 lata na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

W wyniku naboru zespół sporządza listę kandydatów na Dyrektora Biura Rady spełniających wymagania, o których mowa w **art. 24**, którą niezwłocznie przekazuje Przewodniczącemu Rady. Rada powołuje Dyrektora Biura Rady spośród kandydatów znajdujących się na liście. Zespół sporządza protokół z przeprowadzonego naboru oraz publikuje go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rady. Dyrektor Biura będzie pełnił funkcję kierownika jednostki w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i wykonywał jego zadania. Rada będzie powoływała Dyrektora Biura Rady w drodze uchwały, tak jak wszystkie inne jej ustalenia. Rada będzie odwoływać Dyrektora Biura również w drodze uchwały. Dyrektor Biura Rady będzie pracownikiem tego Biura, zatem będzie podlegał przepisom dotyczącym pracowników urzędów państwowych, tak jak pozostali pracownicy Biura.

Zasady zarządzania środkami finansowymi regulują **art. 26 i art. 27.** Koszty działalności Biura Rady, w tym samej Rady, są finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa, a podstawą gospodarki finansowej Biura Rady jest roczny plan finansowy. Dyrektor Biura Rady ma uprawnienia do dysponowania tymi środkami. Projekt planu dochodów i wydatków jest przekazywany Ministrowi Finansów w celu uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej w wyodrębnionej części budżetu państwa. W trakcie procesu tworzenia Biura Rady przez jego pierwszego Dyrektora w 2025 r., wydatki będą pokrywane z rezerwy nr 56 – Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

Rada będzie przedstawiać roczne sprawozdanie z działalności Sejmowi do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni (**art. 28**). Roczne sprawozdanie wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym Biura Rady będą publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rady.

Działalność Rady będzie poddawana regularnej ocenie w zakresie realizacji przez nią zadań, nie rzadziej jednak niż raz na 3 lata. Ocena ta będzie przeprowadzana przez instytucje posiadające niezbędną wiedzę i doświadczenie w zakresie makroekonomii, finansów publicznych oraz zarządzania budżetem jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności przez inne niezależne instytucje fiskalne lub organizacje posiadające wyspecjalizowaną jednostkę dedykowaną niezależnym instytucjom fiskalnym. Rada przekazuje Marszałkowi Sejmu wynik oceny oraz publikuje go w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej. Szczegółowy tryb wyboru instytucji oceniającej określi Rada (**art. 29**). Pierwsza ocena będzie przeprowadzona nie później niż w 2029 r. (**art. 46**).

Dodatkowo Minister Finansów będzie dokonywał – co 6 lat – przeglądu stosowania ustawy o Radzie Fiskalnej (**art. 30**), przy czym pierwszy przegląd będzie miał miejsce w 2030 r. (**art. 47**). Dokumenty te będą jawne i udostępniane publicznie. Dzięki tym rozwiązaniom zostanie zapewniona odpowiednia kontrola społeczna nad działalnością Rady.

Projekt ustawy stanowi również o odpowiedzialności karnej członków Rady zobowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, którzy podali w nim nieprawdę lub zataili prawdę – czyn ten jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 5. W wypadku mniejszej wagi, czyn taki jest zagrożony karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (**art. 31**).

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 (RDS) w zakresie opiniowania prognoz makroekonomicznych na Radę. Przeniesienie opiniowania prognoz makroekonomicznych z RDS do Rady, będącej niezależną instytucją fiskalną, spełnia wymogi dyrektywy 2011/85/UE (art. 8a ust. 5 lit. a), których RDS nie spełnia, w szczególności w zakresie kompetencji, jak i niezależności. Przeniesienie opiniowania prognoz makroekonomicznych rekomenduje również wspólny raport Ministerstwa Finansów i Banku Światowego[[4]](#footnote-4). Należy podkreślić, że kluczowe kompetencje RDS, do których należy przedstawianie propozycji wzrostu wskaźników płac, rent i emerytur oraz opiniowanie projektu ustawy budżetowej, są zachowane, a RDS uzyska dodatkowo opinię Rady w zakresie prognoz makroekonomicznych, którą będzie mogła wykorzystać przy podejmowaniu decyzji dotyczących propozycji wzrostu ww. wskaźników. W ramach wprowadzanych zmian, przewidziano obowiązek przekazywania RDS przez Ministra Finansów prognozy makroekonomicznej oraz przez Radę opinii jej dotyczącej, a także możliwość uczestnictwa Przewodniczącego Rady w pracach RDS z głosem doradczym. **(art. 37)**.

**Art. 41–45** zawierają regulacje dostosowujące służące rozpoczęciu działalności Rady z początkiem 2026 r., m.in. regulując kwestie utworzenia Rady oraz czasu trwania pierwszej kadencji jej członków. W celu zapewnienia rotacji składu Rady i zapobieżenia sytuacji potencjalnego spadku skuteczności Rady przez 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 podmiotów wskazujących). Przepisy ustalają graniczną datę rozpoczęcia procesu wyboru Przewodniczącego Rady na dzień 30 czerwca 2025 r. Wyznaczają również 6 miesięczny termin wyboru kandydatów na członków Rady przez pozostałe podmioty wskazujące.

Zanim Rada zostanie utworzona, należy zorganizować Biuro Rady. Dlatego też Dyrektor Biura Rady rozpocznie swoją działalność jeszcze w 2025 r., aby przygotować Biuro Rady do rozpoczęcia działalności Rady w 2026 r. Jego zadanie będzie polegać na przygotowaniu odpowiedniego zaplecza, w tym zatrudnieniu i wyszkoleniu kadry, przygotowaniu niezbędnych narzędzi analitycznych oraz organizacji działania Biura Rady. Wobec tego Minister Finansów ogłasza nabór na Dyrektora Biura Rady Fiskalnej nie później niż w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pierwszy Dyrektor Biura Rady jest powoływany przez Ministra Finansów. Przepisy ustawy dotyczące powołania Dyrektora Biura Rady stosuje się odpowiednio. Dyrektor ten kieruje Biurem Rady do dnia powołania Dyrektora Biura Rady przez Radę. Przepis powołujący pierwszego Dyrektora Biura Rady (**art. 48**) jest regulacją szczególną odnośnie do **art. 23 ust. 3** ustawy.

**Art. 50** 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, niemniej jednak do czasu jej utworzenia – czyli w roku 2025 – opinię tę sporządzi RDS.

Ustawa określa limity wydatkowe Rady. **Art. 55** ustanawia maksymalne kwoty wydatków z budżetu państwa na lata 2025-2034 na wykonywanie zadań wynikających z ustawy. Dyrektor Biura Rady monitoruje wykorzystanie tego limitu i dokonuje oceny na koniec każdego kwartału.

Limit wydatków w poszczególnych latach wynosi:

– 2025 – 4,7 mln złotych;

– 2026 – 9,6 mln złotych;

– 2027 – 10,1 mln złotych;

– 2028 – 10,9 mln złotych;

– 2029 – 10,6 mln złotych;

– 2030 – 10,8 mln złotych;

– 2031 – 11,1 mln złotych;

– 2032 – 11,9 mln złotych;

– 2033 – 11,6 mln złotych;

– 2034 – 11,8 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 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, 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 (vide projektowane zmiany w dziale III).

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”. Projekt wieloletnich założeń makroekonomicznych jest przedkładany Radzie Ministrów przez Ministra Finansów. Zgodnie z nowym ust. 1a Rada Ministrów przyjmuje wieloletnie założenia makroekonomiczne w terminie do dnia 30 kwietnia, które następnie są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów. Procedura przyjęcia wieloletnich założeń makroekonomicznych jest zbieżna z procedurą przyjęcia średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych określoną w art. 36 pkt 2.

Art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych – zmianie uległ zakres przedmiotowy upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu, w tym wzorów formularzy, sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej przez Ministra Finansów (tzw. noty budżetowej), m.in. w zakresie w jakim odwoływał się do materiałów do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz informacji o jego realizacji; rozszerzono również zakres upoważnienia o opracowywanie tych materiałów w ujęciu rocznym, co spowodowało inne zmiany w zakresie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 138 ust. 6 zachowają moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 w nowym brzmieniu, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 54, i mogą być zmieniane w tym okresie.

Wykreślenie z ustawy o finansach publicznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa pociąga za sobą konieczność wyeliminowania odwołań do tego dokumentu w innych ustawach. W ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zaproponowano uchylenie art. 21 ust. 10. Z kolei w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji – w upoważnieniu do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw budżetu, o wstrzymaniu wydawania decyzji o wsparciu, w którym wskazuje się okres, w którym nie są one wydawane, w wytycznych do wydania tego aktu wykonawczego zdecydowano, że akt będzie wydawany jedynie w oparciu o prognozowane kwoty dochodów oraz wydatków budżetu państwa i zaplanowanego deficytu budżetu państwa, a tym samym zrezygnowano z danych wynikających z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Minister właściwy do spraw budżetu swój wniosek będzie formułował na podstawie danych pozyskiwanych w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej od dysponentów części budżetowych obejmujących planowane dochody i wydatki w roku budżetowym oraz prognozowane dochody i wydatki w okresie trzech kolejnych lat budżetowych. Zmiany w ustawie 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.

Równocześnie projekt ustawy został poszerzony o wskazanie **w art. 36 pkt 2** ustawy Ministra Finansów jako organu odpowiedzialnego za przedstawienie Radzie Ministrów projektu średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego (ewentualnie także projektu zmienionego planu) oraz projektu rocznego sprawozdania z jego realizacji i ich niezwłocznej publikacji na stronie Ministerstwa Finansów po ich przyjęciu przez Radę Ministrów. Z uwagi na charakter planów średniookresowych oraz rocznych sprawozdań, nie będą one przyjmowane w formie uchwały oraz nie będą podlegały publikacji w Monitorze Polskim.

Rozporządzenie 2024/1263 określa średniookresowy plan budżetowo-strukturalny jako dokument opracowywany co 4 lub 5 lat, zależnie od zwykłej kadencji parlamentarnej w danym państwie członkowskim. Plan, a także roczne sprawozdanie z postępów w jego wdrażaniu należy zgodnie z tym rozporządzeniem podać do publicznej wiadomości w momencie ich przedłożenia Radzie UE i Komisji Europejskiej, tj. do dnia 30 kwietnia. Rozporządzenie 2024/1263 przewiduje ponadto możliwość wystąpienia przez państwo członkowskie z wnioskiem do Komisji Europejskiej o zgodę na przedłożenie zmienionego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego przed upływem okresu objętego poprzednim planem budżetowo-strukturalnym, gdy istnieją obiektywne okoliczności uniemożliwiające jego wdrożenie. Ponadto w przypadku powołania nowego rządu państwo członkowskie może przedłożyć zmieniony średniookresowy plan budżetowo-strukturalny obejmujący nowy okres 4 lub 5 lat, w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej. Nie można więc wskazać jednego obowiązującego terminu przedłożenia projektu planu Radzie Ministrów.

**Pozostałe zmiany w ustawie o finansach publicznych**

W projekcie proponuje się dokonanie zmian wewnętrznego podziału jednostek objętych zakresem SRW, tj. (1) na jednostki objęte kwotą wydatków SRW, ale nie objęte limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, i (2) jednostki objęte tym limitem. Proponowane zmiany polegają na przesunięciu Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy z grupy jednostek objętych kwotą wydatków SRW, ale nie limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, do grupy jednostek objętych tym limitem. Oznacza to, że w SRW, ale poza limitem będą tylko jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (razem ze związkiem metropolitarnym), jednostki i organy o autonomii budżetowej (jednostki i organy, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG).

W SRW, ale poza limitem, będą wydatki tych jednostek, które mają zagwarantowaną konstytucyjnie autonomię. O wyłączeniu z limitu wydatków BFG zadecydował charakter wydatków tej jednostki. BFG pełni ważną funkcję stabilizacji systemu bankowo-finansowego w przypadku zawirowań na rynku finansowym. Podstawowym celem działalności BFG jest bowiem współtworzenie stabilnego i bezpiecznego systemu bankowo-finansowego (pełni kluczową rolę w systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji). Ograniczenia wynikające z SRW w przypadku objęcia wydatków BFG limitem mogłyby mieć negatywny wpływ na skuteczność działań i reakcji BFG w sytuacjach kryzysowych.

Ponieważ Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy nie mają zagwarantowanej konstytucyjnie autonomii, mając na uwadze wzrost przejrzystości finansów publicznych, w projekcie proponuje się objęcie wydatków tych jednostek limitem.

Celem zwiększenia elastyczności polityki budżetowej art. 112ab ustawy o finansach publicznych przewiduje możliwość występowania przez Ministra Finansów z wnioskiem do Rady o wydanie opinii dotyczącej wysokości korekty kwoty wydatków SRW (element Kn 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 Kn 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 UE wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W art. 112ac ustawy o finansach publicznych 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 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 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 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. Zmiany te nie będą jednak mogły skutkować przekroczeniem nowego limitu operacyjnego (limitu wynikającego z SRW powiększonego o pozytywnie zaopiniowane przez Radę zwiększenia). Jeżeli Rada w swojej opinii poda inną kwotę przekroczenia niż ta zaproponowana przez Ministra Finansów, korekta dokonywana jest o kwotę zaproponowaną przez Radę.

Warto podkreślić, że zmiana planu finansowego jednostki lub organu objętego SRW skutkująca przekroczeniem limitu wydatków wynikającego z SRW będzie procesem kilkuetapowym, tj. możliwa będzie w przypadku wydania pozytywnej opinii Rady 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 elastyczność polityki budżetowej przy zachowaniu dyscypliny finansów publicznych.

Powołanie Rady umożliwiło również zwiększenie elastyczności klauzuli wyjścia i powrotu w SRW. Zgodnie z art. 112da w przypadku wystąpienia zdarzeń aktywujących klauzulę wyjścia Minister Finansów będzie mógł wystąpić do Rady z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej zasadności zastosowania do projektu ustawy budżetowej klauzuli wyjścia (zawieszenie stosowania SRW). W przypadku negatywnej opinii Rady Minister Finansów będzie opracowywał projekt ustawy budżetowej bez stosowania klauzuli wyjścia. Negatywna opinia Rady 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 (art. 112db) 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 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 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 , na każdy rok, na który, zgodnie z opinią Rady, kwota wydatków obliczana byłaby zgodnie z art. 112d ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W przypadku pozytywnej opinii Rady, 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.

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 Rady Ministrów aktualizowana, gdyż w okresie stosowania klauzuli powrotu Rada Ministrów będzie miała możliwość wystąpienia z wnioskiem do Rady o wydanie opinii odnośnie do zastosowania do projektu ustawy klauzuli powrotu. Wydając pozytywną opinię w tym zakresie, Rada 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 , 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 będzie możliwe dezaktywowanie klauzuli wyjścia mimo 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 – konstruując projekt budżetu państwa Minister Finansów będzie miał możliwość zastosowania standardowych parametrów SRW albo parametrów określonych w opinii Rady. Zmiany te są zgodnie z wnioskami z przeglądu SRW dokonanego przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym[[5]](#footnote-5).

W projekcie przewiduje się także nowe rozwiązanie instytucjonalne polegające na wprowadzeniu okresowych przeglądów SRW. Zgodnie z art. 112dc ustawy o finansach publicznych Minister Finansów będzie obowiązany do przeprowadzania nie rzadziej niż co 5 lat przeglądu funkcjonowania przepisów dotyczących SRW. Wyniki tego przeglądu będą publikowane na Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Finansów, i będą zawierać w szczególności:

• ocenę SRW pod kątem realizacji celów numerycznych reguł fiskalnych wynikających z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, tj. oceny w jakim stopniu SRW wspiera realizację celu jakim jest przestrzeganie reguły deficytu (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie wyższy niż 3% PKB) i długu (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nie wyższy nie wyższy niż 60% PKB) z odniesieniem do oceny Rady Fiskalnej,

• ewentualne rekomendacje odnośnie do zmian w SRW.

Pięcioletnia częstotliwość przeglądu skuteczności SRW jest spójna z postanowieniami dyrektywy, która nakłada na kraje członkowskie UE obowiązek posiadania numerycznych reguł fiskalnych. Zgodnie bowiem z dyrektywą w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich Komisja Europejska do dnia 31 grudnia 2030 r., a następnie co pięć lat będzie publikować przegląd skuteczności niniejszej dyrektywy.

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

1. Aktualnie ustalając limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, od kwoty wydatków SRW odejmowane są m.in. wydatki „netto” jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki), i samorządowych jednostek budżetowych. Proponuje się zmianę doprecyzowującą polegającą na literalnym wskazaniu w katalogu jednostek także związków metropolitalnych. Związki metropolitarne są szczególnym typem związków jednostek samorządu terytorialnego.

2. Proponuje się także zmianę o charakterze porządkującym, ujednolicającym sposób ustalania wydatków, które pomniejszają kwotę wydatków SRW, w celu ustalenia limitu. Proponuje się, aby ustalając limit wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, od kwoty wydatków SRW odejmowane były wydatki „netto”[[6]](#footnote-6) organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, i BGK, a nie jak dotychczas wydatki. Zmiana ta ma charakter systematyzujący, gdyż zaproponowano rozwiązanie zgodnie z którym w sposób jednolity będzie ustalany limit wydatków w ramach SRW, tj. od kwoty wydatków SRW będą odejmowane wydatki „netto”. Obecnie funkcjonuje rozwiązanie mieszane: w przypadku niektórych jednostek, ustalając limit SRW od kwoty wydatków SRW odejmuje się wydatki tych jednostek (np. BFG), a w przypadku innych wydatki „netto” (np. jednostki samorządu terytorialnego). Warto w tym miejscu podkreślić, że źródłami finansowania BGK mogą być środki z dotacji, udzielonych na wniosek BFG, z budżetu państwa na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

3. Zmiany w art. 112d ust. 5 ustawy o finansach publicznych są następstwem zmian zaproponowanych w ustawie o finansach publicznych (art. 112ac) określających okoliczności i procedurę przekroczenia limitu wydatków wynikającego z SRW (art. 112aa ust. 3) określonego w ustawie budżetowej. W związku z zaproponowaną zmiana konieczne jest wykreślenie wyrazu „nieprzekraczalny” odnoszącego się do limitu.

4. Zmiana w art. 142 ust. 1, dodająca pkt 6c, zgodnie z którym opinie Rady Fiskalnej, o których mowa w art. 112ab ust. 2, 112ac ust. 1, 112da ust. 1 oraz 112db ust. 1 zostają dołączone do projektu ustawy budżetowej jako część uzasadnienia.

5. Zmiana druga w art. 182 dodająca ust. 8, zgodnie z którym do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, Rada Ministrów załącza omówienie przyczyny przekroczenia kwoty limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 oraz opinię, o której mowa w art. 112ac ust. 1.

**Art. 51–53** ustawy stanowią regulacje przejściowe dotyczące zastosowania zmienionych przepisów ustawy o finansach publicznych. Przepisy wskazane w art. 51 będą miały zastosowanie dopiero od 2027 r., co oznacza, że do ustaw budżetowych z lat wcześniejszych będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. obecne brzmienie art. 112aa ust. 2b i 3 ustawy o finansach publicznych.

**Zmiany w ustawie o pracownikach urzędów państwowych**

Zmiana w **art. 32** ma na celu objęcie pracowników Biura Rady Fiskalnej przepisami dotyczącymi obowiązków i praw pracowników urzędów państwowych.

**Zmiany w ustawach o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców**

Zmiany w **art. 33** oraz **art. 34** wynikają z planowanego odejścia od przygotowywania założeń do projektu ustawy budżetowej.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących zmian w ustawie o finansach publicznych dotyczących funkcjonowania SRW, zadań, funkcjonowania i oceny działalności Rady oraz kwestii udziału Przewodniczącego Rady w pracach RDS z głosem doradczym, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Przepisy dotyczące uchylenia bądź zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, zmiany dotyczące opiniowania przez RDS założeń do projektu ustawy budżetowej oraz przepisy przejściowe dotyczące wyboru pierwszego składu Rady, RDS oraz art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

**Uchwała RDS dotycząca projektu ustawy o Radzie Fiskalnej**

Dnia 5 sierpnia 2024 r. strony pracowników i pracodawców RDS przyjęły uchwałę nr 130 dotyczącą projektu ustawy o Radzie Fiskalnej. Zawarły w niej swoje uwagi, zbieżne z uwagami zgłoszonymi przez NSZZ Solidarność, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych w procesie opiniowania. Wskutek zgłaszanych uwag dokonano rewizji projektu:

1. Przewodniczący Rady Fiskalnej będzie wyłaniany na podstawie otwartego konkursu. Kandydat będzie podlegał weryfikacji przez komisję sejmową.

2. Rząd ma obowiązek przekazania RDS prognoz makroekonomicznych w terminie do dnia 10 maja, a Rada Fiskalna niezwłocznie opinii dotyczącej ww. prognoz. Dodatkowo Przewodniczący Rady Fiskalnej będzie mógł brać udział w pracach RDS z głosem doradczym.

3. Kadencja członków Rady wybieranych przez strony pracowników i pracodawców RDS została wydłużona z 2 do 4 lat.

Powyższe zmiany stwarzają pole do pogłębionej współpracy i uzupełniania się RDS oraz Rady Fiskalnej.

Należy zaznaczyć, że niniejszy projekt ustawy dotyczy powołania polskiej niezależnej instytucji fiskalnej, którą ma być Rada Fiskalna, wymaganej dyrektywą Rady (UE) 2024/1265 z dnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Proces tworzenia średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych oraz sprawozdań z ich wdrożenia jest uregulowany 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 rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

Ponadto planowane jest odejście od przygotowywania założeń do projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z planowanymi zmianami, projekt ustawy budżetowej będzie opracowywany na podstawie wieloletnich założeń makroekonomicznych, obejmujących wyłącznie prognozy (wskaźniki) makroekonomiczne. Wobec tego wymogi wprowadzone dyrektywą Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, dotyczące opiniowania prognoz makroekonomicznych mają zastosowanie do wieloletnich założeń makroekonomicznych. Zgodnie z nimi, instytucje fiskalne, do których zadań należy sporządzanie, ocenianie lub zatwierdzanie prognoz makroekonomicznych, są niezależne od podmiotów publicznych i prywatnych oraz składają się z członków wybieranych na podstawie kompetencji w dziedzinach makroekonomii, finansów publicznych oraz zarządzania budżetem. RDS nie spełnia ww. wymogów, wobec czego koniecznym jest przeniesienie opiniowania prognoz makroekonomicznych do Rady, w tym wykreślenie art. 17 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Przeniesienie opiniowania prognoz jest spójne z wnioskami zawartymi we wspólnym raporcie Ministerstwa Finansów i Banku Światowego[[7]](#footnote-7). Jednocześnie, podobnie jak miało to miejsce dotychczas, RDS będzie mogła występować do Ministerstwa Finansów o przekazanie poszerzonego zakresu prognozowanych zmiennych makroekonomicznych. Należy podkreślić, że kluczowe kompetencje RDS, do których należy przedstawianie propozycji wzrostu wskaźników płac, rent i emerytur oraz opiniowanie projektu ustawy budżetowej, są zachowane.

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, str. 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.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.), w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt wpływa na sektor małych i średnich przedsiębiorstw przez wzrost przejrzystości polityki budżetowej.

1. *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*, Link do raportu: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099060524175018411/p501470179d0c80ad1ae3f11c638225d9b9 str. 37 [↑](#footnote-ref-1)
2. Tamże, str. 40. [↑](#footnote-ref-2)
3. Narodowy Bank Polski, *Informacja na temat wynagrodzeń członków Rady Polityki Pieniężnej,* https://nbp.pl/informacja-na-temat-wynagrodzen-czlonkow-rady-polityki-pienieznej/[dostęp: 10.09.2024] [↑](#footnote-ref-3)
4. Tamże, str. 33 [↑](#footnote-ref-4)
5. *Republic of Poland: Technical Assistance Report-Aligning the Stabilizing Expenditure Rule to the European Union Fiscal Framework*, Link do przeglądu: https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2024/06/12/Republic-of-Poland-Technical-Assistance-Report-Aligning-the-Stabilizing-Expenditure-Rule-to-550235 [↑](#footnote-ref-5)
6. wydatki „netto” –. wydatki ogółem po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom przepływów, o których mowa w art. 112aa ust. 2 i 2a ustawy o finansach publicznych, od innych organów i jednostek objętych SRW. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*, str.33 [↑](#footnote-ref-7)