

Warszawa,  grudnia 2017 r.

DP-IV-MJ-024-769/17

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 3.01.2018

Pani

Agnieszka KACZMARSKA

Szef Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 grudnia 2017 r. (znak: GMS-WP-173-316/17) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim*¹, przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Zgodnie z przedłożonym poselskim projektem ustawy, Rada Polityki Pieniężnej (RPP) miałyby przedstawiać opinię na temat kwoty tzw. działań dyskrejonalnych (skutków finansowych zmian legislacyjnych, w tym dotyczących poprawy ściągальności podatków) uwzględnianych w ramach limitu reguły wydatkowej. Kwota działań dyskrejonalnych ma kluczowe znaczenie dla wyznaczenia dopuszczalnego wzrostu wydatków budżetu państwa na kolejny rok. Wydając opinię² na temat tego parametru, RPP miałyby wpływ na kształt projektu ustawy budżetowej.

W ocenie NBP przedłożony projekt ustawy nie powinien zostać przyjęty, ponieważ implikuje możliwość bezpośredniego zaangażowania NBP w proces budżetowy, co zaburza podział obowiązków pomiędzy władzami odpowiedzialnymi za politykę pieniężną i fiskalną. Podział ten jest ugruntowany w teorii i praktyce ekonomii, jak

¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim. Druk sejmowy nr 2110.

² Zgodnie z proponowanymi zapisami, w przypadku nieuwzględnienia w projekcie budżetu kwoty działań dyskrejonalnych ustalonej przez RPP, Minister Finansów byłby zobowiązany do przedstawienia wyjaśnień w tym zakresie.

również jasno wynika z polskiego ustawodawstwa, w tym Konstytucji RP. Naruszenie tego podziału może utrudniać skuteczną realizację zadań zarówno przez RPP i NBP w zakresie polityki pieniężnej, jak i przez Radę Ministrów oraz Ministra Finansów w zakresie polityki fiskalnej. Proponowane w projekcie bezpośrednie zaangażowanie organu odpowiedzialnego za politykę pieniężną w proces budżetowy nie występuje w żadnym kraju UE, ani w innych krajach rozwiniętych.

Poniżej przedstawiam rozwinięcie stanowiska NBP.

1. Projektowane przepisy wywołują zasadnicze wątpliwości w aspekcie prawnego i instytucjonalnego statusu Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej nie jest odrębnym organem państwowym, lecz jest jednym z organów NBP, o czym wprost stanowi w art. 227 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W konsekwencji, zadania nakładane przez ustawodawcę na Radę Polityki Pieniężnej stanowią zadania NBP jako banku centralnego państwa.

Zgodnie z art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski; przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. Szczegółowe przepisy dotyczące zadań NBP w zakresie kompetencji Rady Polityki Pieniężnej zawiera ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 tej ustawy Prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów m.in. projekty założeń polityki pieniężnej i opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej.

Wydaje się, że proponowane w omawianym projekcie nowe zadanie Rady Polityki Pieniężnej nie jest spójne z zakresem zadań tego organu oraz całego NBP, ustalonym w ww. przepisach. O nietypowości tego zadania świadczy też to, że uregulowano go w dodatkowej odrębnej jednostce redakcyjnej przedłożonego projektu - art. 12a. Informacja o przedmiotowej opinii Rady Polityki Pieniężnej stałaby się nieodłącznym elementem składowym uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej. W ten sposób NBP zostałby bezpośrednio zaangażowany merytorycznie w projektowanie tej części ustawy jako organ właściwy i w omawianym zakresie

brałby odpowiedzialność za jej kształt, co zaburzałoby podział obowiązków pomiędzy władzami pieniężnymi i fiskalnymi.

2. Projektowane przepisy budzą szereg wątpliwości w zakresie praktycznych aspektów proponowanych rozwiązań, które pozostały niedookreślone. W szczególności, uzasadnienie do projektu nie odnosi się do kompetencji RPP w przedmiotowym obszarze oraz dostępu do danych i zasobów niezbędnych dla realizacji zadań określonych w projekcie. Projekt nie odnosi się także do ograniczeń czasowych, w ramach których RPP miałyby wykonywać swoje nowe zadania. Odniesienie takie jest niezbędne, ponieważ zgodnie z aktualnym stanem prawnym, terminy poszczególnych etapów procesu budżetowego są określone ustawowo.
3. Wątpliwości budzą także stwierdzenia zawarte w opiniach Biura Analiz Sejmowych, zgodnie z którymi przepisy unijne nie regulują materii stanowiącej przedmiot projektu ustawy, projekt nie jest objęty prawem UE oraz że jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nakłada nowe zadanie na NBP, będący bankiem centralnym członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Podstawowe zadania krajowych banków centralnych wchodzących w skład ESBC związane są z zadaniami określonymi w artykule 127 ustępy 2, 5 i 6 i w artykule 128 ustęp 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz w artykule 22 i artykule 25 ustęp 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z artykułem 14 ustęp 4 Statutu ESBC i EBC krajowe banki centralne mogą wykonywać inne funkcje niż określone niniejszym Statutem, chyba że Rada Prezesów, stanowiąc większością dwóch trzecich oddanych głosów, uzna, że są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Funkcje te krajowe banki centralne wykonują na własną odpowiedzialność i nie uważa się ich za część funkcji ESBC.

Wreszcie poszczególne przepisy Traktatu, Statutu ESBC i EBC oraz ustawodawstwa krajowego zapewniają NBP spełnianie wymogów niezależności banku centralnego zgodnie z kryteriami wypracowanymi w ramach ESBC i ocenianymi cyklicznie w raportach o konwergencji. Nakładanie każdego nowego zadania na krajowy bank centralny musi uwzględniać ww. wymogi niezależności i być analizowane pod tym względem.

Na gruncie powyższych przepisów Europejski Bank Centralny w ramach przysługującej mu kompetencji do wydawania opinii na wniosek państw członkowskich w sprawie projektowanych przepisów prawnych w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji EBC, wielokrotnie wypowiadał się co do projektowanych przepisów prawnych odnoszących się do nowych zadań krajowych

banków centralnych niezwiązanych z ESBC, w szczególności w kwestii ustalenia, czy zadania te są zgodne z celami i zadaniami ESBC. W ramach tych opinii EBC wypracował kryteria ww. oceny, tj. konflikt interesów, kwestia środków finansowych na wykonywanie nowych zadań, niezależność i odpowiedzialność, ryzyka finansowe, niezależność personalna³.

Żadna z powyższych kwestii nie została wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu ani w opiniach Biura Analiz Sejmowych. W ocenie NBP, należy rozważyć obowiązek zasięgnięcia opinii EBC w przedmiocie projektowanych przepisów.

4. W wielu krajach wybrane zadania będące częścią procesu budżetowego, w tym ocenę skutków finansowych nowych ustaw, wykonują niezależne instytucje budżetowe (tzw. rady fiskalne). Zwykle funkcjonują one jako całkowicie odrębne podmioty lub są umiejscowione w ramach struktur parlamentarnych. W nielicznych krajach (np. Austria, Estonia i Węgry) wspomniane instytucje są organizacyjnie powiązane z bankiem centralnym, ale nawet w tych przypadkach zadaniami związanymi z polityką fiskalną nie zajmują się bezpośrednio organy odpowiedzialne za prowadzenie polityki pieniężnej, takie jak RPP.
5. NBP pragnie zwrócić uwagę, że w obecnych ramach instytucjonalnych sektora finansów publicznych niezależnym organem kontrolującym wykonanie ustawy o finansach publicznych (a tym samym i reguł fiskalnych) jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Ocena ta jest spójna ze stanowiskiem wielokrotnie przedstawianym przez rząd w odpowiedzi na rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczące potrzeby powołania w Polsce rady fiskalnej. Od 2014 r. w kolejnych aktualizacjach Programu Konwergencji, rząd wskazywał, że funkcję niezależnej instytucji sprawującej pieczę nad przestrzeganiem reguł fiskalnych w Polsce pełni właśnie NIK.



³ Por. np. opinia EBC z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie przydzielenia nowych zadań bankowi centralnemu Cypru (CON/2017/32).