



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.169.2017.ML

Warszawa, 13 marca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim (druk nr 2110).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

STANOWISKO RZĄDU

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o Narodowym Banku Polskim (druk nr 2110)

Głównym deklarowanym celem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o Narodowym Banku Polskim jest zapobiegnięcie nieuzasadnionemu wzrostowi długu publicznego i uniknięcie wzrostu wydatków publicznych, które w perspektywie pogorszenia się koniunktury gospodarczej lub zatrzymania tendencji wzrostowych zdestabilizowałyby finanse publiczne. Cel ten – zdaniem autorów projektu – miałby zostać zrealizowany poprzez wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego sztucznemu zawyżaniu limitów wydatków publicznych.

Biorąc pod uwagę poniżej przedstawione argumenty Rząd negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy.

1. Obecny stan prawny

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) została wprowadzona *ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1646, z późn. zm.) i weszła w życie 28 grudnia 2013 r. Po raz pierwszy została zastosowana w sposób wiążący w procesie budżetowym na 2015 r. Stanowi ona częściową implementację 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), która wymaga, by państwa członkowskie UE używały numerycznych reguł fiskalnych. Celem SRW jest ustabilizowanie finansów publicznych w Polsce, rozumiane jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO). Jednocześnie, SRW ma charakter antycykliczny tzn. przeciwdziała nadmiernym wahaniom tempa wzrostu PKB wywołanym przez cykl koniunkturalny i zapobiega nadmiernemu zaostrzaniu polityki budżetowej podczas znacznego spowolnienia gospodarczego.

Wynikająca z SRW *kwota wydatków* obejmuje wydatki jednostek sektora finansów publicznych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, które zostały zaklasyfikowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z metodyką UE, z następującymi wyjątkami. Po pierwsze, *kwota wydatków* nie obejmuje wydatków w pełni finansowanych

z funduszy unijnych. Po drugie, koszty jednostek, które nie mogą generować wysokich deficytów (np. Polska Akademia Nauk), także zostały wyłączone.

Z tak określonej *kwoty wydatków*, odejmowany jest prognozowany poziom skonsolidowanych wydatków: jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, jednostek określonych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Reszta *kwoty wydatków*, powiększona o sumę dochodów wynikających z działań jednorazowych i tymczasowych, stanowi *limit* dzielony pomiędzy pozostałe jednostki objęte regułą. *Limit* jest prawnie wiążący i ma charakter zagregowany.

Zgodnie z formułą, *kwota wydatków* rośnie, co do zasady, w tempie iloczynu średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB oraz celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (RPP). Ponadto, uwzględnia się w niej planowane po stronie dochodowej znaczące (tj. opiewające na kwotę powyżej 0,03% PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n) działania dyskrecjonalne w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, z późn. zm.) planowanych na rok n. Należy zauważyć, że katalog działań dyskrecjonalnych uwzględnianych w zakresie SRW wraz ze skutkami poszczególnych działań publikowany jest co roku w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

W przypadku planowanej rezygnacji z działań dyskrecjonalnych dokonanych w latach poprzednich, w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrecjonalnych w roku n uwzględnia się wpływ na kwotę wydatków dokonanych działań, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku n.

Generalnie, wzrost wydatków powinien być zgodny z powyższą formułą, a ewentualne wyjątki (korekty) są stosowane tylko w ściśle określonych okolicznościach. W przypadku wyjątkowo wysokiego poziomu zadłużenia (obliczonego na podstawie średniorocznego kursu walutowego i po odjęciu kwoty płynnych środków przeznaczonych na finansowanie potrzeb pożyczkowych na przyszły rok) lub deficytu w relacji do PKB (odpowiednio 48% i 3%), uruchamiana jest silniejsza korekta (2 p.p. odejmowane od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB) niezależnie od prognozowanej sytuacji gospodarczej. W przeciwnym razie, jeżeli dług, obliczany zgodnie z wcześniej opisaną metodą, przekracza 43% PKB, to

zastosowanie ma zwykła korekta (1,5 p.p. odejmowane od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB), chyba że prognozowane jest silne spowolnienie gospodarcze (prognozowany realny wzrost PKB niższy o ponad 2 p.p. od średniookresowego – tzw. *złe czasy*).

W przeciwnym wypadku, ewentualna korekta zależy od skumulowanych różnic pomiędzy wynikiem nominalnym sektora instytucji rządowych i samorządowych a średniookresowym celem budżetowym, tzw. *sumy różnic*. Celem tego mechanizmu ograniczającego zadłużenie jest tymczasowe obniżenie (podwyższenie) wzrostu *kwoty wydatków* poniżej (powyżej) średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, dopóki nadmierne odchylenia od celu nie zostaną zrekomensowane. Ten mechanizm korygujący jest automatyczny – jeżeli *suma różnic* przekroczy -6 (+6)% PKB, to zwykła ujemna (dodatnia) korekta jest stosowana. Ujemna korekta może być jednak zawieszona w *złych czasach*, a dodatnia – w *dobrych* (prognozowany realny wzrost PKB wyższy o ponad 2 p.p. od średniookresowego).

Klauzula wyjścia, czyli możliwość określania *kwoty wydatków* na poziomie różnym od wynikającego z formuły została przewidziana w sytuacji stanu wojennego albo wyjątkowego lub klęski żywiołowej na terenie całego kraju. Monitorowanie przestrzegania reguły jest zadaniem Najwyższej Izby Kontroli.

2. Zmiany proponowane w poselskim projekcie ustawy

Głównym deklarowanym celem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o Narodowym Banku Polskim jest zapobiegnięcie nieuzasadnionemu wzrostowi długu publicznego i uniknięcie wzrostu wydatków publicznych, które w perspektywie pogorszenia się koniunktury gospodarczej lub zatrzymania tendencji wzrostowych zdestabilizowałyby finanse publiczne. Cel ten miałby zostać zrealizowany poprzez wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego sztucznemu zawyżaniu limitów wydatków publicznych. W szczególności proponuje się wprowadzenie takiego mechanizmu poprzez zobligowanie Ministra Finansów, aby na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej zwracał się o odrębną opinię Rady Polityki Pieniężnej w sprawie wartości działań dyskrejonalnych przyjętych do obliczenia limitu wydatków na dany rok budżetowy. RPP w swojej opinii byłaby zobowiązana przedstawić własne szacunki prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Minister Finansów zobowiązany będzie do weryfikacji przyjętych przez siebie wartości, jeżeli byłyby one wyższe od określonych przez Radę Polityki Pieniężnej. Jeżeli nie dokonałby korekty projektu, uznając, że wartości określone przez RPP są niezasadne musiałby odnieść się do tego faktu w uzasadnieniu projektu kierowanego do Rady Ministrów, a potem do Sejmu.

3. Opinia o poselskim projekcie ustawy

a. Sposób uwzględnienia skutków działań dyskrejonalnych

Jednym z elementów formuły reguły, na podstawie której obliczana jest kwota wydatków, jest prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne w rozumieniu ESA2010, planowanych na rok n , jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n .

Za wprowadzeniem do formuły reguły prognozowanych działań dyskrejonalnych o znaczącej skali przemawiały następujące przesłanki. Po pierwsze, redukcja opóźnień w polityce wydatkowej – suma różnic uwzględnia istotne działania dyskrejonalne dopiero w dłuższym okresie. Po drugie, redukcja ryzyka nadmiernego poluzowania polityki fiskalnej w krótkim okresie w warunkach obniżki podatków – kwota wydatków nie byłaby bowiem obniżana o prognozowany efekt obniżki podatków. Po trzecie, redukcja ryzyka nadmiernego zacieśnienia polityki fiskalnej w warunkach podwyższenia podatków, gdzie kwota wydatków nie byłaby zwiększana o prognozowany efekt podwyżki podatków, finansujący nowe wydatki. Po czwarte, wzrost neutralności politycznej reguły – zwiększenie roli państwa w gospodarce musi obecnie zostać zrównoważone odpowiednim wzrostem podatków.

W przypadku innych od założonych w ustawie budżetowej efektów danego działania dyskrejonalnego lub zmian w jego kształcie, w szczególności w harmonogramie realizacji, obecnie obowiązujące przepisy wymuszają aktualizację, wycofanie lub wprowadzenie nowych skutków działań dyskrejonalnych przyjętych dla danego roku budżetowego, w kolejnych procesach budżetowych. W szczególności kwota wydatków na kolejny rok budżetowy n , obliczana jest na etapie projektu ustawy budżetowej w roku $n-1$ z uwzględnieniem znanych na tym etapie działań dyskrejonalnych. Aktualizacja skutków działań dyskrejonalnych zawartych w kwocie wydatków na rok n jest możliwa na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok kolejny – w kwocie wydatków na rok $n+1$. Katalog działań dyskrejonalnych na dany rok budżetowy, jak i ich aktualizacja odbywa się na podstawie szacunków zawartych w ostatecznej wersji *Oceny skutków regulacji* albo na podstawie szacunków właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa Finansów, przekazanych drogą oficjalną. Ponadto przeprowadza się analizę ww. działań pod kątem zapisów ustawy o finansach publicznych. W przypadku wątpliwości związanych z uwzględnieniem danego działania lub wysokości jego skutków kierowana jest prośba do Departamentu Prawnego

Ministerstwa o wyrażenie opinii na temat zasadności zakwalifikowania danego działania do działań dyskrejonalnych.

Podejście to jest stosowane od wprowadzenia SRW i nic w tym zakresie nie uległo zmianie.

b. Ostrożność w szacunkach ściągłości podatków uwzględnionych w działaniach dyskrejonalnych w 2017 r.

Należy nie zgodzić się z opinią przytoczoną w uzasadnieniu na temat zawyżania szacunków korzyści z uszczelniania systemu podatkowego. Podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na 2017 r. zakładano, że wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649, z późn. zm.), przyniesie wpływy szacowane na 700.000 tys. zł. Dane za I półrocze 2017 r. dotyczące dochodów i zwrotów w VAT pokazują, że wprowadzone przez obecny Rząd rozwiązania skutecznie wpływają na poprawę ściągłości podatku od towarów i usług ograniczając skalę nadużyć przy równoczesnym skróceniu okresu wypłaty należnych zwrotów VAT. W związku z powyższym skutki te podczas prac nad ustawą budżetową na 2018 r. należało zaktualizować. Opisano to zarówno w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020, jak i w *Uzasadnieniu* do ustawy budżetowej na rok 2018.

Ponadto Komisja Europejska również rozpoznaje istotną poprawę ściągłości podatków w Polsce. W jesiennych prognozach Komisji z 2017 r. szacuje się, że ogólny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie do poziomu 1,7% PKB w 2017 r., głównie dzięki wyższym dochodom z podatków oraz składkom na ubezpieczenie. KE wskazuje, że oczekiwany wzrost dochodów wynika m.in. z szeregu działań wdrożonych w latach 2016-2017 mających na celu zwiększenie ściągłości. Działania dyskrejonalne Komisja Europejska uwzględnia również w ocenie dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego, w benchmarku wydatkowym, którego koncepcja jest spójna z SRW.

c. Coroczne kontrole związane z wykonaniem budżetu realizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) na podstawie art. 28 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) prowadzi co roku w Ministerstwie Finansów postępowanie kontrolne mające na celu ustalenie stanu faktycznego, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W trakcie takiego postępowania kontrolowana jest również SRW, w tym również wysokość i zasadność uwzględnianych działań

dyskrecjonalnych w formule SRW. W dotychczasowych wystąpieniach pokontrolnych NIK brak jest wniosków w zakresie uwzględnianych działań dyskrecjonalnych.

Należy przy tym podkreślić, że w zestawieniach dotyczących rad fiskalnych w krajach UE, KE uznaje NIK jako niezależną instytucję fiskalną.

d. Zakres kompetencji i rola Rady Polityki Pieniężnej

Wyłącznym inicjatorem prac nad ustawą budżetową jest Rada Ministrów (art. 221 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.), a opracowanie tego dokumentu pozostaje w kompetencji ministra właściwego ds. budżetu (art. 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, z późn. zm.). Przyjęcie takiego rozwiązania pozostaje w związku z konstytucyjnymi kompetencjami rządu do prowadzenia polityki państwa, w tym polityki finansowej, za co Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (udzielającym albo nieudzielającym absolutorium).

Dodatkowo, w polskim porządku prawnym brak jest stosunku nadzoru pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim czy Radą Polityki Pieniężnej a Ministrem Finansów, który mógłby uzasadniać obowiązek uzyskania opinii RPP jeszcze przed przedstawieniem Radzie Ministrów projektu ustawy budżetowej, a następnie obowiązek dokonania zmian w tym projekcie uwzględniających opinię Rady Polityki Pieniężnej. Już chociażby z tego względu propozycja ingerencji RPP w kształt projektu ustawy budżetowej przed jej przyjęciem przez Radę Ministrów wydaje się zbyt daleko idąca, tym bardziej, że konstytucyjne zadania RPP zmierzają w zupełnie innym kierunku.

Podstawowym zadaniem RPP jest coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej (art. 227 ust. 6 Konstytucji RP oraz art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373), dalej „NBP”. Kierując się tymi założeniami RPP w szczególności ustala: wysokość stóp procentowych NBP, stopy rezerwy obowiązkowej banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i wysokość jej oprocentowania, górne granice zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych oraz zatwierdza plan finansowy NBP i sprawozdanie z działalności NBP, przyjmuje roczne sprawozdanie finansowe NBP i ustala zasady operacji otwartego rynku. Powyższe zadania wpisują się w kompetencje NBP określone w art. 227 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że jest on centralnym bankiem państwa. Jednocześnie przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada również za wartość polskiego pieniądza.

Zadania NBP wskazane w ustawie o Narodowym Banku Polskim, stanowiące rozwinięcie konstytucyjnych kompetencji odnoszą się do utrzymania stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu. Do zadań NBP należy także (m.in.) organizowanie rozliczeń pieniężnych, prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi, prowadzenie działalności dewizowej w granicach określonych ustawami, prowadzenie bankowej obsługi budżetu państwa, regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie, kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego.

Jak wynika z powyższego zaproponowane w poselskim projekcie rozwiązanie, wymagające szacowania przez RPP, będącej organem NBP, skutków planowanych działań rządu w zakresie podatków i składek społecznych, celem weryfikacji przyjętych przez Rząd działań dyskrejonalnych w SRW, wykracza nie tylko poza zakres kompetencji RPP, ale i NBP. Odpowiednie organy i instytucje państwowe posiadają stosowne do swojej właściwości narzędzia analityczne, dane i wiedzę ekspercką. W tym przypadku to Ministerstwo Finansów, właściwe w zakresie polityki fiskalnej, posiada unikatową wiedzę nt. projektowanych w tym zakresie rozwiązań i mechanizmów ich funkcjonowania.

Należy podkreślić, że aktualnie na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim - Prezes NBP w imieniu RPP przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej. Natura aktualnie przygotowywanej opinii jest jednak inna niż proponowana w projekcie ustawy, po pierwsze ze względu na tryb, po drugie na czas jej zgłoszenia. Oznacza to, że w obecnym porządku prawnym RPP pośrednio może mieć wpływ na kształt projektu na etapie prac Parlamentarnych, jednak bez ingerencji w kompetencje Rady Ministrów jako wyłącznego inicjatora prac nad ustawą budżetową (art. 221 Konstytucji RP) oraz kompetencje ministra właściwego ds. budżetu państwa odpowiedzialnego za opracowywanie budżetu państwa (art. 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Warto przy tym zauważyć, że RPP nie zgłaszała zastrzeżeń do wysokości działań dyskrejonalnych uwzględnionych w SRW w projektach ustawy budżetowej na lata 2016-2018.

Podstawowe etapy rządowego procesu prac nad projektem ustawy budżetowej sprowadzają się do:

- 1) przedstawienia Radzie Ministrów przez Ministra Finansów założeń projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniających ustalenia oraz kierunki działań zawarte

- w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (art. 138 ust. 1 ustawy o finansach publicznych);
- 2) skierowania założeń projektu budżetu państwa na rok następny do Rady Dialogu Społecznego w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240, z późn. zm.));
 - 3) opracowania przez dysponentów części budżetowych i przedstawienia Ministrowi Finansów materiałów do projektu ustawy budżetowej (art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych);
 - 4) przedstawienia Radzie Ministrów przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem (art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych);
 - 5) skierowania do Rady Dialogu Społecznego projektu ustawy budżetowej rok następny w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców, nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego);
 - 6) uchwalenia projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i przedłożenie go Sejmowi (art. 141 ustawy o finansach publicznych).

W ramach tej procedury, zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Prezes Narodowego Banku Polskiego (jego przedstawiciel) może uczestniczyć, z głosem doradczym, w pracach Rady Dialogu Społecznego. Implikuje to możliwość zaznajomienia się z dokumentami przedstawionymi Radzie oraz wpływ na kształt propozycji Rady w sprawie wzrostu w następnym roku: wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także wpływ na opinie Rady wobec założeń projektu budżetu państwa na rok następny, a następnie wobec projektu ustawy budżetowej na rok następny. Ostatni z wymienionych dokumentów przedstawiany jest Radzie nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego).

4. Uwagi szczegółowe

Konstytucja RP (art. 220) stanowi, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego

deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Oznacza to, że deficyt budżetu państwa ustalony w projekcie ustawy jest deficytem nieprzekraczalnym i nawet Sejm nie może go zwiększyć.

- W projektowanej ustawie brakuje dokładnej procedury i terminów w jakich Rada Polityki Pieniężnej miałaby dokonywać dodatkowej opinii, co jest szczególnie istotne w kontekście uwarunkowanego terminem konstytucyjnym harmonogramu prac nad ustawą budżetową
- W przekazanym uzasadnieniu do projektu ustawy występuje kilka nieścisłości, które należy wyjaśnić:
 - Odnosnie tezy, że SRW nie była przestrzegana – należy zauważyć, że kwota wydatków i limit wydatków nie tylko nie zostały przekroczone w latach 2015-2016, ale zrealizowane wydatki były niższe niż planowane (na poziomie ok. 96-98%). Realizację kwoty wydatków i limitu obrazuje poniższa tabela:

	Kwota wydatków (art. 112aa ust 1 uofp)	Limit wydatków (art. 112aa ust. 3 uofp)
(1)Ustawa budżetowa na 2015 (tys.)	696.735.739	521.092.395
(2)Znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 r. (tys.)	696.735.739	519.398.626
(3)Wykonanie 2015 r.	683.427.797.	501.946.242
(3)-(2) tys.	-13.307.942	-17.452.384
(4):(3) %	98,1	96,6
(5) Ustawa budżetowa na 2016 (tys.)	728.465.733	553.505.210
(6)Wykonanie 2016 r.	705.254.680	533.495.990
(6)-(5) tys.	-23.211.053	-20.009.220
(6):(5) %	96,8	96,4

Źródło: Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

- Odnosząc się do danych nt. zadłużania polskiego państwa z *Uzasadnienia* do projektu ustawy należy przede wszystkim podkreślić, że:
 - Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (długu publicznego wg definicji UE) do PKB wyniosła na koniec 2016 r. 54,1% i była znacznie niższa od średniej dla całej UE (83,2%) i dla strefy euro (88,9%). W 2016 r. Polska była

jednym z 12 na 28 krajów UE z relacją długu do PKB poniżej progu 60% zapisanego w traktacie z Maastricht;

- Dług publiczny w 2017 r. spadał – w pierwszej połowie 2017 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadła o 0,9 p.p., co było 11. najlepszym wynikiem w UE, (podczas gdy dla całej UE, jak i dla strefy euro, relacja ta wzrosła o 0,2 p.p.). W trzecim kwartale 2017 r. nastąpił nominalny spadek zarówno państwowego długu publicznego (definicja krajowa), jak i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- W przyjętej przez rząd we wrześniu „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021” założone zostało obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB z 51,9% w 2016 r. do 46,2% w 2021 r., czyli o 5 p.p. w ciągu 5 lat. Już teraz wiadomo, że prognozowany na koniec 2017 r. poziom 51,7% (tj. spadek o 0,2 p.p.) okazał się zbyt konserwatywny. Wstępne szacunki zakładają, że spadek relacji długu publicznego do PKB w 2017 r. był znacznie większy niż pierwotnie zakładany – o ponad 2 p.p. w ciągu zaledwie jednego roku (pełne dane dostępne będą pod koniec marca br.).
- W *Uzasadnieniu* jest mowa, że kwota wydatków pokrywa 90% wydatków sektora finansów publicznych, natomiast należy zauważyć, że kwota wydatków pokrywa ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zakres tych sektorów jest inny i nie powinno się używać ich zamiennie.

5. Podsumowanie

Rząd, mając na uwadze powyższe argumenty, negatywnie ocenia przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o Narodowym Banku Polskim. Wprowadzenie proponowanych w tym projekcie rozwiązań nie zasługuje na aprobatę przede wszystkim ze względów systemowych. Zaproponowane rozwiązanie jest nie tylko niekompletne, ale i niespójne z aktualnie obowiązującym procesem opracowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej, a także z zakresem kompetencji Rady Polityki Pieniężnej jako organu Narodowego Banku Polskiego.