



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 231**  
Warszawa, 22 stycznia 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o finansach publicznych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Paulinę Hennig-Kłoskę.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Adam Cyrański; (-) Grzegorz Furgo; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz; (-) Marta Golbik; (-) Zbigniew Gryglas; (-) Paweł Kobyliński; (-) Ewa Lider; (-) Radosław Lubczyk; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Jerzy Meysztowicz; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Ryszard Petru; (-) Paweł Pudłowski; (-) Monika Rosa; (-) Joanna Schmidt; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski; (-) Witold Zembaczyński.

## USTAWA

z dnia .....

### **o zmianie ustawy o finansach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 110 uchyla się pkt 2a;
- 2) art. 112aa otrzymuje brzmienie:

"Art.112aa. 1. Saldo strukturalne dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku budżetowym, obliczone zgodnie z przepisami Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U z 2013 r. poz. 1258), nie może być niższe niż 0% produktu krajowego brutto.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku wprowadzenia :

- 1) stanu wojennego;
- 2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wartość salda strukturalnego dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku budżetowym może mieć wartości niższą niż określona w ust. 1:

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890 i 2150.

- 1) w przypadku klęsk żywiołowych o znacznym rozmiarze innych niż określone w ust. 2 pkt 3;
- 2) znacznego obniżenia koniunktury gospodarczej o charakterze międzynarodowym;
- 3) poniesienia wydatków budżetowych w związku z pozyskaniem dodatkowych środków unijnych;
- 4) w przypadku niższego od planowanego o 2 punkty procentowe wzrostu produktu krajowego brutto w ciągu 4 ostatnich kwartałów poprzedzających rok budżetowy, na który jest ustalane saldo strukturalne dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

4. Rada Ministrów w przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3, po ustaniu przyczyn obniżenia wartości salda oraz w przypadku gdy w roku budżetowym saldo strukturalne dochodów i wydatków sektora finansów publicznych jest niższe niż 0% produktu krajowego brutto, zobowiązana jest przedstawić program gwarantujący podwyższenie salda w kolejnych latach budżetowych do wartości nie mniejszej niż 0% produktu krajowego brutto. Program zawiera działania podwyższające saldo, o nie mniej niż 0,5% produktu krajowego brutto w kolejnych latach budżetowych, w tym działania w zakresie zwiększenia salda w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.";

- 3) uchyla się art. 112d;
- 4) w art. 142
  - a) uchyla się pkt 6a,
  - b) pkt 6b otrzymuje brzmienie:  
„6b) informację o saldzie, o którym mowa w art. 112aa;”;
- 5) w art. 182 w ust. 4:
  - a) uchyla się pkt 6,
  - b) pkt 7 otrzymuje brzmienie:  
„7) informację o saldzie, o którym mowa w art. 112aa.”.

**Art. 2.** 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2017.

2. W przypadku ustalenia wartości salda strukturalnego dochodów i wydatków sektora finansów publicznych na rok 2017 o wartości niższej niż 0% produktu krajowego brutto, Rada Ministrów przyjmuje program gwarantujący podwyższenie salda w kolejnych latach budżetowych do wartości nie mniejszej niż 0% produktu krajowego brutto na zasadach określonych w art. 112aa ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. W roku 2016 do wydatków jednostek sektora finansów publicznych stosuje się przepisy dotychczasowe.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **Uzasadnienie**

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy**

W Polsce od lat wydatki publiczne znacząco przekraczają dochody, co niesie ze sobą dwie główne negatywne konsekwencje.

Po pierwsze oszczędności publiczne są ujemne. To oznacza pomniejszanie ogólnych oszczędności krajowych. Niższe oszczędności to mniejsze możliwości finansowania inwestycji krajowych, więc także niższe tempo rozwoju gospodarczego. Drugą negatywną konsekwencją takiej polityki fiskalnej jest systematyczny wzrost długu publicznego. A wysoki dług publiczny niestabilności zmniejsza stabilność rozwoju gospodarczego, czyli prawdopodobieństwo wystąpienia recesji i wysokiego bezrobocia.

Kompleksowa reforma finansów publicznych nie znalazła się na agendzie rządzących partii przez ostatnie kilkadziesiąt lat. Co więcej, w debacie publicznej w Polsce dominują propozycje, które niosą ze sobą ryzyko dalszego zwiększania przewagi wydatków państwa nad dochodami (nie tylko w liczbach bezwzględnych, ale także w relacji do PKB).

Przez ostatnie 25 lat pogarszający się stan polskich finansów publicznych zbiegał się z okresem relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego, bazującego na dużych inwestycjach zagranicznych oraz wysokich transferach z Unii Europejskiej. Według prognoz Komisji Europejskiej oraz OECD, w kolejnych latach dynamika wzrostu może być dużo mniejsza. Przy nierozwiązanym problemie chorych finansów publicznych może to wprowadzić polską gospodarkę na ścieżkę pełzającego kryzysu.

Przyjęcie proponowanego projektu ustawy wynika z potrzeby rozwiązania problemu chronicznego deficytu strukturalnego w polskich finansach publicznych i zatrzymania narastającego długu publicznego.

Wymóg utrzymania deficytu strukturalnego instytucji rządowych i samorządowych na maksymalnym poziomie 1% PKB został zdefiniowany w Pakcie Fiskalnym podpisanym przez Polskę w 2012 r. wraz z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej (z wyłączeniem Czech i Wielkiej Brytanii). Jest to tym samym średniookresowy cel budżetowy Polski. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, niezależnie od zawieszenia procedury nadmiernego deficytu, deficyt strukturalny powinien być obniżany rocznie o 0,5% PKB aż do osiągnięcia celu średniookresowego na poziomie maksymalnie 1% PKB (taki zapis dotyczy krajów, w których relacja długu do PKB jest niższa niż 60%; a dolny pułap deficytu dla pozostałych to 0,5% PKB).

Z uwagi na m. in. relatywnie szybko rosnące zadłużenie w ostatnich latach i chroniczny charakter deficytu, w przypadku Polski bezpieczniejszym i bardziej prorozwojowym celem jest zerowy deficyt sektora finansów publicznych. Zbliżony cel mają m. in. Niemcy i Słowenia a nawet bardziej ambitne cele stawiają sobie Wielka Brytania i kraje skandynawskie.

Uwzględniając powyższe proponuje się wprowadzić:

- Nowy mechanizm dyscyplinujący finanse publiczne w postaci następującej reguły: saldo strukturalne sektora finansów publicznych (tj. saldo skorygowane o cykl koniunkturalny oraz operacje o charakterze jednorazowym, wg definicji stosowanej przez Komisję Europejską) ma wynosić co najmniej 0% PKB.
- Jeśli w danym roku wystąpi deficyt strukturalny sektora finansów publicznych, to będzie zmniejszany w roku kolejnym o co najmniej 0,5% PKB.
- Mechanizm ten będzie zawierał klauzulę awaryjną, umożliwiającą przejściowe zwiększenie deficytu: na wypadek znacznego kryzysu bądź innych nieprzewidzianych okoliczności społeczno-gospodarczych (pojawienie się dodatkowych środków unijnych uzależnionych od wkładu własnego, znaczące klęski żywiołowe) sejm może przegłosować tymczasowe zawieszenie mechanizmu i zwiększenie wydatków, ale z obowiązkiem jednoczesnego przyjęcia planu powrotu na ścieżkę dochodzenia do zerowego deficytu.

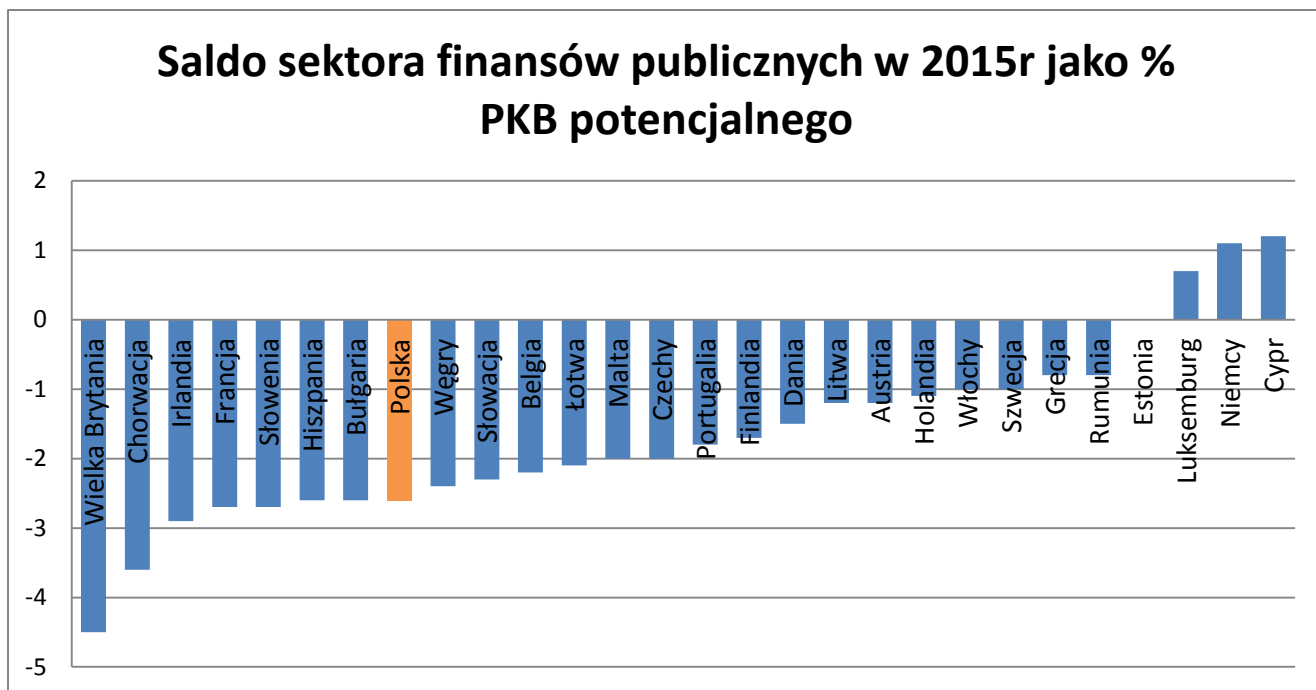
Proponowane rozwiązanie wzorowane jest na mechanizmach wprowadzonych m. in. w Niemczech w 2009 roku i w Wielkiej Brytanii w 2015 roku a także wypełnia z nawiązką rekomendacje zawarte w Pakcie fiskalnym Unii Europejskiej z 2012 roku.

Nie ulega wątpliwości, że mechanizm równoważący budżet powinien zostać wpisany do Konstytucji RP, obok bezpiecznika poziomu długu publicznego w relacji do PKB. W zdecydowanej większości krajów, które przyjęły podobne rozwiązania, mechanizm ten funkcjonuje jako reguła konstytucyjna, jest to również zalecane przez Komisję Europejską. Pozwala to nadać mechanizmowi hamulca długu długookresowy charakter, bo zapis konstytucyjny znacznie utrudnia negatywne zmiany kolejnym, potencjalnie bardziej rozrzutnym rządów. Przykładem dobrej praktyki w zakresie stabilności finansów publicznych jest wspomniany bezpiecznik 60% długu w relacji do PKB z polskiej konstytucji z 1997 roku, który nie był kwestionowany przez żaden z późniejszych rządów.

## **2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana**

### **2.1 Deficyt budżetowy w Polsce**

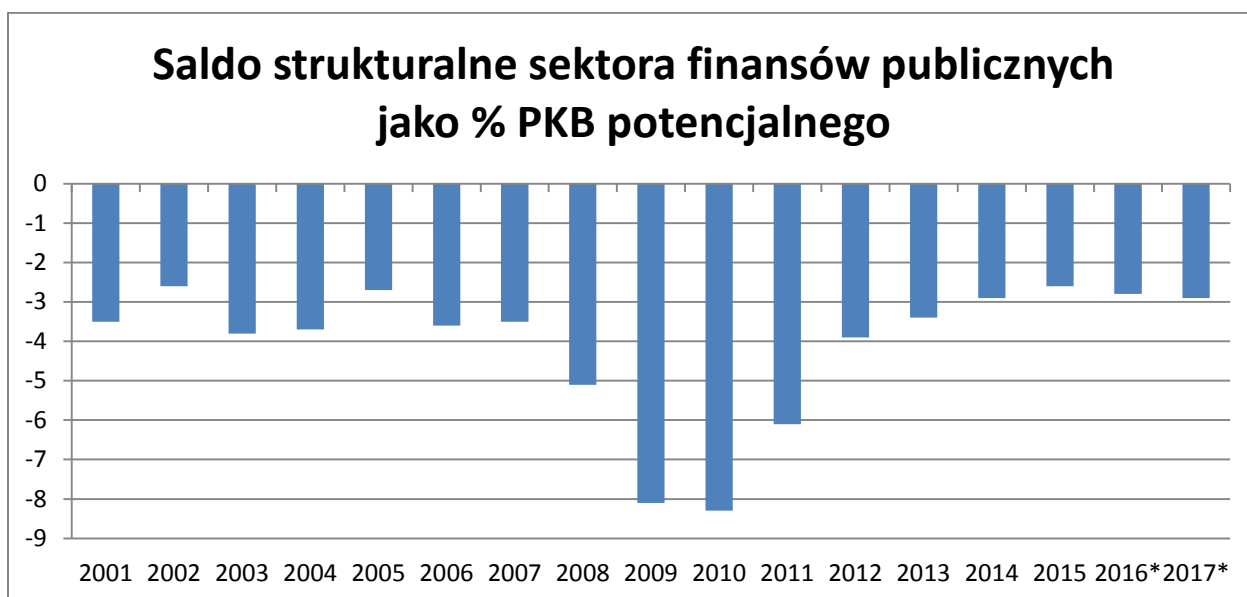
Finanse publiczne w Polsce wymagają naprawy. W 2015 roku Polska była pośród ośmiu krajów Unii Europejskiej o największej negatywnej różnicy między dochodami a wydatkami sektora finansów publicznych (na podstawie danych Eurostatu).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

To świadczy o tym, że bez względu na bieżącą koniunkturę, nasze państwo wydaje znacznie więcej niż wynoszą jego dochody. Rząd i władze lokalne muszą pożyczać fundusze brakujące do pokrycia nadmiernych wydatków, co skutkuje narastającym jawnym długiem publicznym.

Ujemne saldo sektora finansów publicznych ma w Polsce chroniczny charakter. Nasz kraj od lat jest wśród tych państw Unii Europejskiej, które odnotowują najwyższy deficyt. Prognozy Komisji Europejskiej oraz niedawne rozluźnienie reguły wydatkowej wskazują, że bez dodatkowych działań nie ma szans na polepszenie tej sytuacji w najbliższym okresie.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

\* prognoza KE

W okresie bezpośrednio po wybuchu globalnego kryzysu gospodarczego, Polska miała trzeci najwyższy deficyt strukturalny sektora finansów publicznych po Grecji i Irlandii.

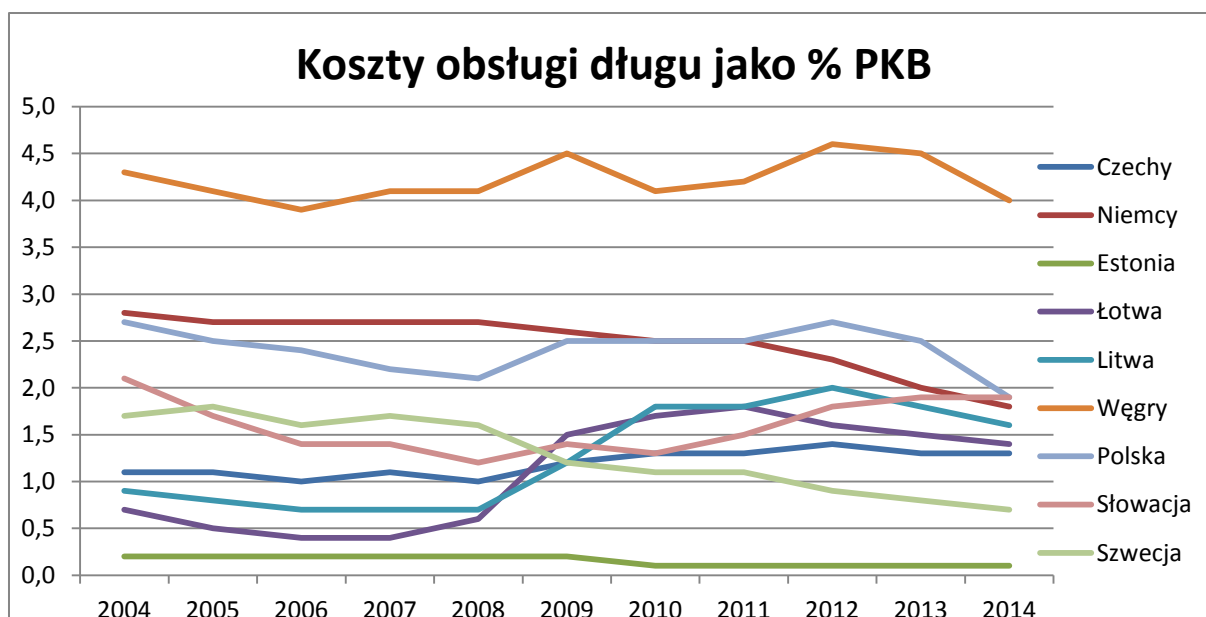
Choć od tego czasu odnotowano poprawę, to nadal trudno porównywać naszą sytuację np. do Niemiec. Niemcy, podobnie jak Polska, odnotowały pogorszenie stanu finansów publicznych po wybuchu kryzysu. Miało ono jednak łagodniejszy charakter, co w połączeniu ze skuteczną polityką gospodarczą pozwoliło na rozwiązanie problemu strukturalnego deficytu już w 2013 roku.

W konsekwencji chronicznego deficytu sektora finansów publicznych, dług publiczny w Polsce systematycznie rośnie. Na przestrzeni ostatnich 10 lat wyjątkiem był rok 2014, w którym odnotowano niewielki spadek wszystkich kategorii długu w stosunku do 2013, ale wynikał on z umorzenia obligacji, stanowiących część środków, przejętych z OFE przez FUS, a nie realnej naprawy finansów państwa. W ujęciu nominalnym na przestrzeni lat 2005-2015 wszystkie kategorie długu wzrosły prawie dwukrotnie.

W ostatnich latach, wraz ze wzrostem polskiego długu publicznego, koszty jego obsługi w liczbach bezwzględnych wzrastają, natomiast w relacji do PKB utrzymują się w okolicy 2,5% PKB. W kolejnych latach należy spodziewać się wzrostu tej wielkości. Po pierwsze corocznie trzeba zapłacić odsetki od większej wartości długu przy zmniejszającym się tempie wzrostu gospodarczego. Po drugie z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że inwestorzy będą żądali wyższego oprocentowania za kolejne pożyczki. Obniżka oceny Polski w międzynarodowych ratingach sugeruje wyższe ryzyko niewypłacalności, a więc i oczekiwaną przez pożyczkodawców wyższą premię za ryzyko. Dodatkowo, część długu pokrywana jest finansowaniem zagranicznym, zatem słabnąca złotówka przyczyni się do wzrostu kosztów obsługi – zwłaszcza, że obecnie koszty obsługi długu zagranicznego stanowią około 1/3 wszystkich kosztów obsługi długu.

W latach 2004-2014 koszty obsługi długu Skarbu Państwa) wynosiły od 2 do 2,6% PKB (dane Ministerstwa Finansów). Jest to wartość zaniżona, ponieważ dług Skarbu Państwa nie obejmuje całego zadłużenia sektora finansów publicznych – wg ministerialnej Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019 w 2014 r. był o prawie 100 mld niższy (odpowiadał 45,1% PKB, podczas gdy dług całego sektora finansów publicznych – 50,2% PKB). Według danych Banku Światowego w 2013 r. koszt obsługi polskiego długu publicznego był równy około połowie wydatków publicznych przeznaczonych na zdrowie w analogicznym okresie.

Poniższy wykres ilustruje koszty obsługi długu sektora finansów publicznych jako % PKB w wybranych krajach europejskich. Polska (błękitny) notowała systematycznie wyższe koszty obsługi długu niż inne kraje byłego bloku wschodniego (Czechy, Słowacja, kraje bałtyckie). Do 2010 r. obsługa zadłużenia bardziej obciążała gospodarkę niemiecką, ale od tej pory systematycznie spada udział tej wielkości w PKB. Rekordowo wysoki jest udział kosztów obsługi długu w PKB węgierskim (prawie trzykrotnie wyższy niż nakłady na badania i rozwój wg. danych Banku Światowego).

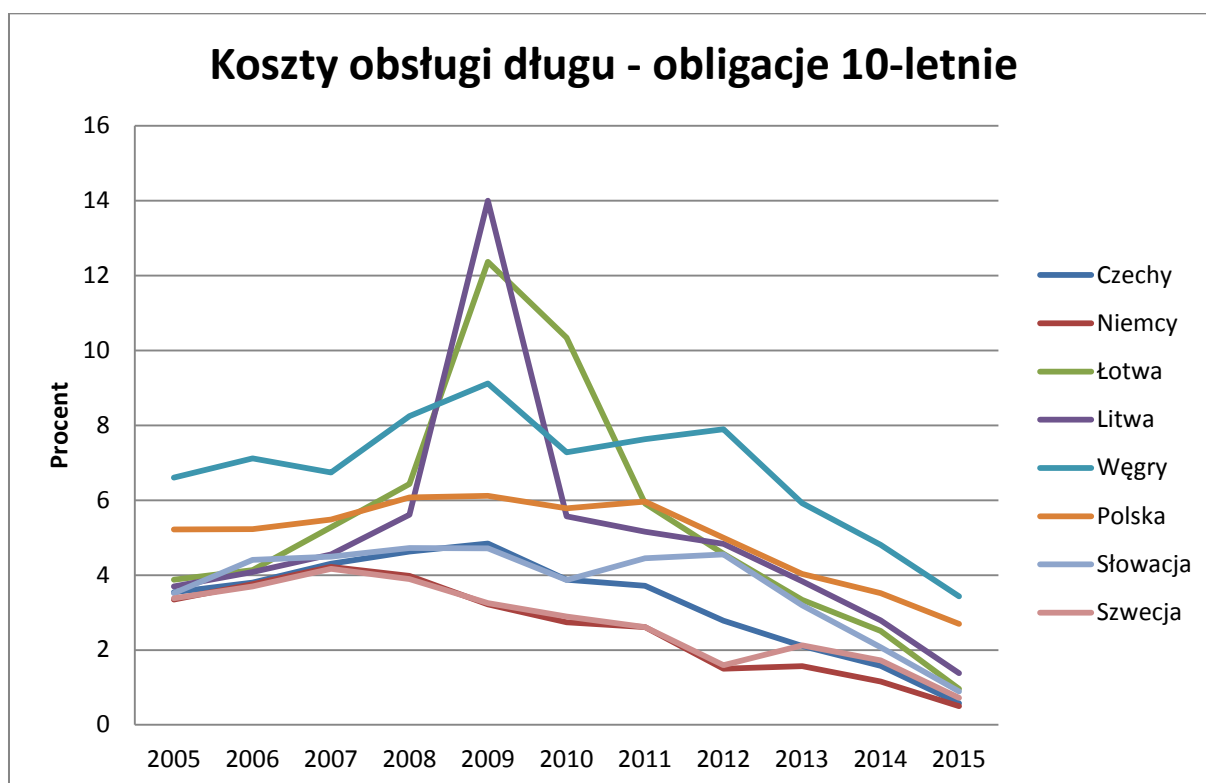


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Na wysokość kosztów obsługi długu wpływa wiele zmieniających się czynników, m.in.: struktura walutowa zadłużenia, terminy zapadalności, stopy procentowe w Polsce i za granicą, różnice kursowe, zaufanie inwestorów do Polski i krajów regionu. Od 2009 r. Ministerstwo Finansów przygotowuje corocznie czteroletnie strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych i podejmuje działania mające na celu zmniejszenie kosztów obsługi długu. Polegają one m.in. na zwiększaniu udziału zadłużenia o krótszych terminach zapadalności (4-4,5 lat) w portfelu długu oraz zmniejszaniu udziału zadłużenia zagranicznego. Niska dynamika kosztów obsługi długu w ostatnich latach w odniesieniu do wzrostu długu jest również efektem rekordowo niskich stóp procentowych, zarówno w Polsce, jak i w strefie euro i USA.

Nie należy się jednak spodziewać, że dobra passa i prognozowane zarówno przez poprzedni, jak i obecny rząd zmniejszenie kosztów obsługi długu do poziomu poniżej 2% PKB jest realne. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na wyjątkowo optymistyczne założenia, przyjęte na potrzeby prognoz w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych przez MF (np. prognozowany wzrost PKB o 0,2-0,4 p. proc. wyższy niż w najnowszych prognozach Komisji Europejskiej oraz OECD). Po drugie, Strategia i jej uaktualnienie, przeprowadzone w celu dostosowania jej do polityki obecnego rządu, zakładają zmniejszenie długu – co nie znajduje pokrycia w zapowiadającym programie społeczno-gospodarczym (łączny koszt roczny wszystkich obietnic Prawa i Sprawiedliwości z kampanii to około 50 mld zł, bez podania źródeł finansowania). Po trzecie, w średnim okresie należy się spodziewać wzrostu stóp procentowych, zwłaszcza w USA i UE. Po czwarte, na koszty obsługi, zwłaszcza długu zagranicznego, wpływa zaufanie do rządu – bezpośrednio poprzez oczekiwane przez inwestorów rentowności i pośrednio, poprzez kursy walutowe. Obecnie obie te zmienne kształtują się dla polskich finansów publicznych niekorzystnie.

Oprocentowanie wszystkich rodzajów polskich papierów wartościowych (pomarańczowy), niezależnie od zapadalności, jest ponad dwukrotnie wyższe niż w krajach UE o zdrowszych finansach publicznych, takich jak np. Czechy czy kraje bałtyckie.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Do krajów, od których inwestorzy żądają jeszcze wyższych stóp zwrotu z pożyczanych środków należą m. in. Węgry (niebieski), co obrazuje, jak na koszty obsługi długu wpływa wysokie zadłużenie i niska wiarygodność prowadzonej polityki fiskalnej i gospodarczej.

## 2.2 Skutki chronicznego deficytu

Po pierwsze, wysoki i stale utrzymujący się deficyt budżetowy w dłuższym okresie jest niekorzystny dla ogółu obywateli. Państwo musi przeznaczać część swoich dochodów na odsetki od zadłużenia, co ma dwie znaczące konsekwencje dla obywateli. Oznacza to albo podwyżkę podatków, zazwyczaj opodatkowania pracy, które w takim samym stopniu dotknie wszystkich obywateli, albo obniżkę wydatków publicznych na inne cele (np. edukację, ochronę zdrowia, czy opiekę nad osobami starszymi). Wyższe opodatkowanie pracy ogranicza zatrudnienie oraz zwiększa szarą strefę, co dotyka najbardziej pracowników nisko wykwalifikowanych, zarabiających najniższe stawki.

Po drugie, nadmierny deficyt budżetowy wpływa również na ograniczenie inwestycji, zarówno publicznych, jak i prywatnych co w długim horyzoncie skutkuje spowolnieniem wzrostu gospodarczego. Wspomniana już konieczność obsługi rosnących kosztów długu powoduje ograniczenie wydatków publicznych na inwestycje (np. w naukę, w infrastrukturę). Ponadto, dług publiczny konkuruje o prywatne oszczędności krajowe i zagraniczne z

poszukującymi środków na inwestycje przedsiębiorcami. Zatem każdy deficyt przekłada się na zmniejszone i droższe finansowanie inwestycji prywatnych. Kolejnym czynnikiem, zniechęcającym do inwestowania, jest zapowiedź wzrostu podatków, jaka jest generowana przez każdy deficyt. Niepewność co do przyszłych warunków działalności gospodarczej (które podatki wzrosną i o ile) nie sprzyja inwestowaniu.

W kraju o niewielkich oszczędnościach prywatnych, zarówno prywatny, jak i publiczny dług znajdują inwestorów zagranicznych. Dług publiczny, powiększany przez kolejne deficyty, znajdując zagranicznych inwestorów, zwiększa presję na kurs walutowy. Jednocześnie zmniejsza stabilność kursu – w przypadku dużych wartości długu publicznego, jeżeli wierzyciele uznają państwo za tracące wiarygodność finansową, mogą nagle rozpocząć wyprzedaż obligacji państwowych, powodując tym samym skokowy spadek kursu. Zwiększona niepewność kursowa jest niekorzystna zarówno dla przedsiębiorców zaangażowanych w wymianę międzynarodową, jak i szukających finansowania za granicą.

Wreszcie, chroniczny deficyt zwiększa również ryzyko kryzysów ekonomicznych. Narastający dług zmniejsza zaufanie do dłużnika. Im większy dług, tym większe ryzyko, że wierzyciele nagle zażądadą wyższej premii za ryzyko lub odmówią dalszego finansowania (zamiany zapadających papierów dłużnych na nowe). To będzie oznaczało gwałtowny kryzys finansów publicznych i konieczność natychmiastowego podniesienia dochodów państwa (podatków) oraz ograniczenia wydatków publicznych (w zależności od skali kryzysu – inwestycyjnych lub również socjalnych). Jednym ze skutków takiego kryzysu będzie nagły wzrost bezrobocia.

### **2.3 Doświadczenia międzynarodowe**

Globalny kryzys ekonomiczny i jego reperkusje w strefie euro po 2009 roku stały się impulsem do wprowadzenia reguł równoważących budżety w wielu krajach europejskich. Reguły dyscyplinujące finanse publiczne zwykle wpisywane są do konstytucji, co daje znacznie większe zabezpieczenie przed nieodpowiedzialnymi politykami niż zapisy ustawowe.

Wprowadzenie do niemieckiego systemu prawnego tzw. hamulca długu (Schuldenbremse) było odpowiedzią na gwałtowny wzrost zadłużenia niemieckiego sektora rządowego. Do początku lat 70 XX wieku, zadłużenie to wynosiło ok. 20% PKB podczas gdy w XXI przekroczyło ono poziom 60% i wciąż rosło. W niemieckiej konstytucji istniał do 2009 przepis mówiący, że w budżecie pożyczki nie powinny przekraczać wydatków inwestycyjnych (tak, by państwo finansowało kosztem następnych pokoleń tylko duże inwestycje, które będą służyć także im, a nie konsumpcję bieżącą). Norma ta jednak nie funkcjonowała w sposób oczekiwany – bardzo niejasno zdefiniowano tam wydatki inwestycyjne. Równie nieprecyzyjnie zdefiniowana była tzw. klauzula wyłączająca pozwalająca łamać ten limit w razie tzw. „poważnych zaburzeń równowagi makroekonomicznej”. Furtką było też wyłączenie z tej reguły pozabudżetowych funduszy specjalnych oraz niedostateczne monitorowanie jej wykonywania.

W rezultacie w lato 2009 roku obie izby parlamentu Niemiec (przy poparciu zarówno CSU-CSU jak i SPD) zdecydowały się znowelizować artykuły 109, 115 i 143 Konstytucji RFN wprowadzając do niej tzw. hamulec długu (niem. Schuldenbremse). Wchodzi one w życie od 2016 r. dla budżetu centralnego i od 2020 dla krajów związkowych.

Rozwiązanie to wprowadza do niemieckiej konstytucji górny limit strukturalnego deficytu budżetowego, wynoszący 0,35% PKB dla budżetu federalnego i 0% deficytu nominalnego dla budżetów krajów związkowych (tzw. landów). Limit dla budżetu federalnego dotyczy tzw. deficytu strukturalnego tj. oczyszczonego z wahań cyklu koniunkturalnego – w razie gorszej koniunktury nominalny limit deficytu zwiększa się (zezwalając np. na wypłaty większych niż zakładano zasiłków dla bezrobotnych), lecz w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej limit ulega zmniejszeniu, wymuszając dodatkowe oszczędności.

W Wielkiej Brytanii wprowadzono tzw. Charter for Budget Responsibility (Kartę odpowiedzialności budżetowej) przyjętą przez parlament w 2015 roku. Została ona wprowadzona przez Kanclerza (ministra finansów) George'a Osborne'a w rządzie Davida Camerona, czyli przez rząd konserwatystów. Wymusza ona uchwalanie budżetów z nadwyżką absolutną (niewyczyszczoną o cykl). W celu usunięcia antycyklicznego działania reguły zostało jednak wprowadzona zasada, że reguła nie obowiązuje w momencie "znaczącego negatywnego szoku w gospodarce" rozumianego jako wzrost gospodarczy wolniejszy niż 1% w ciągu 4 ostatnich kwartałów. Jego pojawienie się lub ryzyko jego ujawnienia stwierdza Urząd Odpowiedzialności Budżetowej, czyli tamtejsza rada fiskalna.

Przyjęty w 2012 roku „Austriacki pakt na rzecz stabilności” wprowadził górny limit deficytu strukturalnego wynoszący 0,45% PKB (z czego 0,1% przypada na kraje związkowe a 0,35% na budżet federalny). Wprowadzono regułę wydatkową, która mówi że średnioroczny wzrost wydatków sektora publicznego nie może przekroczyć referencyjnej średnioterminowej prognozy wzrostu produktu potencjalnego. Oprócz tego w ciągu 3 lat władze mają obowiązek sprowadzić dług publiczny poniżej 60%. W wypadku Austrii rozwiązanie to nie jest zapisane w konstytucji – jest uregulowane zwykłą ustawą parlamentarną.

W roku 2012 do włoskiej konstytucji wprowadzono zasadę zerowego deficytu (jest jednak furtka – warunek mówiący o tym, że należy też wziąć pod uwagę cykl koniunkturalny). Zmiana weszła w życie w roku 2014. Dodatkową pożyczkę można wziąć tylko w wyjątkowej sytuacji za zgodą obu izb parlamentu (większość bezwzględna).

W roku 2011 prezydent Nicolas Sarkozy podjął próbę wprowadzenia zasady zrównoważonego budżetu do francuskiej konstytucji. Nie udało się jej jednak wprowadzić, bo nie było w parlamencie odpowiedniej większości. W 2012 roku zasada ta znalazła się jednak we francuskim systemie prawnym jako tzw. ustawa organiczna (forma pośrednia między ustawą a konstytucją). Zbalansowany budżet ma być osiągnięty w roku 2016.

W 2012 roku Słowenia wprowadziła do konstytucji hamulec fiskalny – wymóg średnioterminowego zbalansowania budżetu. Dopuszczalne jest krótkoterminowe odejście w sytuacji kryzysowej – potrzebna jest zgoda większości 2/3 parlamentu.

W roku 2011 wprowadzono tzw. złotą regułę budżetową w Hiszpanii, która ogranicza deficyt strukturalny państwa i tzw. wspólnot autonomicznych. Górny limit deficytu określają wydawane na podstawie konstytucji tzw. ustawy organiczne (obecnie jest to 0,4% PKB) – będzie można go przekroczyć jedynie w sytuacji ekstremalnej (klęska żywiołowa, nagłe załamanie gospodarcze). Jednostki terytorialne rzędu niższego niż wspólnoty autonomiczne nie będą zaś mogły w ogóle się zadłużać. Reguła wejdzie w życie od 2020 roku.

Powyższe zestawienie pokazuje, że wprowadzanie limitu deficytu strukturalnego na poziomie ustawowym lub konstytucyjnym jest rozwiązaniem stosowanym z powodzeniem w wielu krajach europejskich. Po kryzysie gospodarczym wśród decydentów w wielu krajach wzrosła świadomość konsekwencji nadmiernego zadłużania się. Polska nie powinna uchylać się od wprowadzania dobrych rozwiązań, obowiązujących w Europie.

### **3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. zawierają w art. 112aa tak zwaną „stabilizującą regułę wydatkową” wyznaczającą limit wydatkowy większości jednostek sektora finansów publicznych na każdy rok. Po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 19 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2150) przepisy art. 112aa zawierają algorytmy ustalania limitów wydatków na dany rok w oparciu o składowe powiązane w szczególności ze średniookresowym celem inflacyjnym, wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto, a także umożliwiają zwiększenie limitu wydatkowego w przypadku przewidywanej realizacji w roku budżetowym istotnych działań jednorazowych i tymczasowych.

Projekt zakłada (poprzez nadanie nowego brzmienia art. 112aa) uchylenie wyżej opisanej reguły wydatkowej i zastąpienie jej zasadą zerowego salda strukturalnego dochodów i wydatków dla całego sektora finansów publicznych. Wymóg ten nie będzie dotyczył okresów stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nadto, dopuszcza się deficyt finansów publicznych w okresach dekonunktury gospodarczej lub w przypadku pozyskania dodatkowych środków unijnych. W takich przypadkach nakłada się jednak na Radę Ministrów obowiązek przeprowadzenia działań przywracających saldo zerowe w ramach specjalnie w tym celu opracowanego programu, z założeniem, że skutkiem tych działań będzie coroczne zmniejszanie deficytu strukturalnego o co najmniej 0,5% produktu krajowego brutto (art. 112aa ust. 4).

Nowe regulacje miałyby zastosowanie do budżetu opracowanego na rok 2017. Biorąc pod uwagę, że osiągnięcie salda zerowego sektora finansów publicznych w pierwszym roku

obowiązywania nowych przepisów jest nierealne, przewidziano możliwość przyjęcia deficytu finansów publicznych pod warunkiem opracowania programu zapewniającego uzyskanie salda zerowego (art. 2 ust. 1 i 2).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co daje możliwość przeprowadzenia pełnej procedury związanej z projektowaniem budżetu na rok 2017. Jednocześnie do końca roku 2016 stosowane będą dotychczasowe przepisy dotyczące stabilizującej reguły wydatkowej.

#### **4. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Głównym efektem bezpośrednim wprowadzenia ustawy będzie zwiększenie dyscypliny wydatków publicznych i osiągnięcie równowagi w finansach publicznych w średnim okresie.

Z uwagi na fakt, że deficyt strukturalny sektora finansów publicznych jest obecnie blisko poziomu 3% PKB, po wejściu w życie ustawy, rząd będzie zobligowany do wejścia na ścieżkę ograniczania wydatków o minimum 0,5% PKB rocznie przez 6 lat. Przy planowaniu budżetów na kolejne lata po wprowadzeniu reguły, rząd (rządy) będzie potrzebował znaleźć oszczędności lub dodatkowe dochody na poziomie 8-10 mld zł rocznie. Zatem na mocy przedstawionej ustawy najpóźniej do 2022 roku Polska powinna osiągnąć zbilansowany budżet.

Trwałe zbilansowanie salda strukturalnego finansów publicznych doprowadzi do zahamowania narastania długu publicznego w relacji do PKB. A niższy dług publiczny to mniejsze ryzyko niespodziewanego załamania gospodarczego.

Wprowadzenie opisywanego mechanizmu pomoże wzmocnić oszczędności krajowe, wyjątkowo niskie w Polsce porównując do innych krajów. Wyższe oszczędności krajowe to więcej inwestycji i w konsekwencji szybsze tempo wzrostu gospodarczego.

Reguła będzie miała pozytywny wpływ na jakość dyskusji politycznej w Polsce. Wprowadzenie reguły będzie bodźcem dla rządu, jak i każdego odpowiedzialnego ugrupowania politycznego, by ze szczególną starannością prezentować koszty proponowanych rozwiązań.

Skutki prawne projektu związane są z koniecznością uwzględnienia nowych regulacji przy opracowywaniu projektu budżetu na rok 2017 i lata następne.

#### **5. Projekt nie pociąga za sobą obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.**

#### **6. Projekt w zakresie swojej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

Warszawa, 3 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-140/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paulina Hennig-Kloska)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektodawcy proponują znowelizowanie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), dalej jako „ustawa o finansach publicznych”. Podstawowa zmiana dotyczy art. 112aa ustawy o finansach publicznych i polega na zastąpieniu tzw. stabilizującej reguły wydatkowej zasadą salda strukturalnego dochodów i wydatków dla całego sektora finansów publicznych, które ma być nie niższe niż 0% produktu krajowego brutto. Konsekwencją legislacyjną tej zmiany są proponowane zmiany w art. 110, art. 112d, art. 142 oraz art. 182 ustawy o finansach publicznych.

W art. 2 projektu znajduje się przepis o charakterze przejściowym.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Ocena zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia 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, s. 41), dalej jako „dyrektywa 2011/85/UE”.

Jak stanowi art. 1 dyrektywy 2011/85/UE, ustanawia ona szczegółowe zasady dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich; zasady te są niezbędne w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków państw członkowskich wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TfUE] w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu publicznego.

W myśl art. 2 dyrektywy 2011/85/UE, „ramy budżetowe” oznaczają zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności: (...) c) numeryczne reguły fiskalne, specyficzne dla poszczególnych krajów, które przyczyniają się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TfUE; reguły te są wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, np. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe lub dług, lub ich główne składniki.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

**3.1.** Dyrektywa 2011/85/UE została wdrożona do polskiego systemu prawa na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646). Z załączonej do projektu tej ustawy tzw. tabeli zbieżności wynika, że dodanie art. 112aa do ustawy o finansach publicznych miało na celu wdrożenie art. 5 i art. 6 dyrektywy 2011/85/UE.

Przepisy te określają, co następuje:

„Art. 5. Każde państwo członkowskie dysponuje, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość, wynikających z TfUE zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej. Reguły takie wspierają w szczególności: a) stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z TfUE; b) przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie.

Art. 6. 1. Bez uszczerbku dla postanowień TfUE dotyczących unijnych ram nadzoru budżetowego, specyficzne dla poszczególnych krajów numeryczne reguły fiskalne zawierają następujące elementy: a) określenie celu i zakres reguł; b) skuteczne i terminowe monitorowanie przestrzegania reguł w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich; c) konsekwencje nieprzestrzegania tych reguł. 2. Jeżeli numeryczne reguły fiskalne zawierają klauzule wyjścia, klauzule takie określają

ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności – zgodnych z wynikającymi z TfUE obowiązkami państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej – oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie danej reguły”.

W świetle powyższego można uznać, iż proponowane w projekcie ustawy zmiany w art. 112aa ustawy o finansach publicznych nie naruszają przywołanych postanowień dyrektywy 2011/85/UE. Należy jednocześnie zaznaczyć, że ocena skuteczności proponowanego rozwiązania wykracza poza ramy oceny prawnej<sup>1</sup>.

**3.2.** Trzeba podkreślić, że tzw. Traktat fiskalny<sup>2</sup>, który został przywołany w projektowanym art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, i na którego postanowienia powołują się wnioskodawcy w uzasadnieniu, nie stanowi źródła prawa Unii Europejskiej, jest to bowiem wielostronna umowa międzynarodowa, zawarta wprawdzie przez państwa członkowskie UE, jednak poza systemem instytucjonalnym i prawnym Unii<sup>3</sup>.

Z uwagi na to, że podstawą sporządzenia niniejszej opinii jest art. 34 ust. 9 regulaminu Sejmu, w którym mowa jest o ocenie zgodności projektów ustaw z prawem UE, poza zakresem opinii pozostaje ocena zgodności projektu z Traktatem fiskalnym. Tym niemniej wymaga odnotowania, że zgodnie z art. 2 ust. 2 Traktatu fiskalnego, ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej. Oznacza to, że działania ustawodawcy krajowego uzasadniane wykonaniem postanowień Traktatu fiskalnego nie mogą prowadzić do takich zmian w prawie krajowym, które skutkują naruszeniem obowiązków wynikających z prawa unijnego<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. opinia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2013 r. o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, dołączona do druku sejmowego nr 1789/VII kadencja.

<sup>2</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji (Dz. U. z 2013 r. poz. 1258).

<sup>3</sup> Zob. P. Bogdanowicz, *Opinia prawna na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 1/2012, s. 123.

<sup>4</sup> Kwestia relacji między postanowieniami Traktatu fiskalnego, aktami prawa UE oraz polskim ustawodawstwem była już przedmiotem analiz prawnych. Zob. np. A. Nowak-Far, *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 1/2012, s. 102.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński

Warszawa, 3 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-141/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie  
stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach  
publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paulina Hennig-Kloska)  
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu  
art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy proponują znowelizowanie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), dalej jako „ustawa o finansach publicznych”. Podstawowa zmiana dotyczy art. 112aa ustawy o finansach publicznych i polega na zastąpieniu tzw. stabilizującej reguły wydatkowej zasadą salda strukturalnego dochodów i wydatków dla całego sektora finansów publicznych, które ma być nie niższe niż 0% produktu krajowego brutto. Konsekwencją legislacyjną tej zmiany są proponowane zmiany w art. 110, art. 112d, art. 142 oraz art. 182 ustawy o finansach publicznych.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński