

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o
finansach publicznych oraz niektórych
innych ustaw (druk senacki nr 1062)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-159

GRUDZIEŃ 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Opinia
o ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych
oraz niektórych innych ustaw
(druk senacki nr 1062)

1. Wstęp

Głęboka nierównowaga w sektorze finansów publicznych, wyrażająca się dużym deficytem tego sektora w odniesieniu do PKB oraz wysoki poziom zadłużenia publicznego, generujący duże koszty jego obsługi, uzasadniają konieczność podjęcia działań zmierzających do ograniczenia stopnia nierównowagi sfery finansów publicznych w Polsce, szczególnie, iż ma ona podłoże strukturalne, wynikające z niedostosowania struktury dochodów publicznych do struktury wydatków publicznych, nie zaś cykliczne wynikające z przebiegu koniunktury gospodarczej. Kierunki podejmowanych przez rząd działań w celu poprawy sytuacji finansów publicznych w Polsce mają na celu:

1. zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa¹, gdyż w celu częściowego ich pokrycia Minister Finansów będzie wykorzystywał środki finansowe jednostek sektora finansów publicznych, dzięki temu może zmniejszyć się narastanie długu publicznego oraz kosztów jego obsługi;
2. implementację wydatkowej reguły dyscyplinującej, odnoszącej się do wydatków o charakterze uznaniowym oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, co ma skutkować ograniczeniem dynamiki i ryzyka nadmiernego wzrostu wydatków budżetu państwa;

¹ Przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa (art. 76 ustawy o finansach publicznych).

3. wzmocnienie norm ostrożnościowych i sanacyjnych, poprzez wpisanie w ustawę o finansach publicznych dodatkowych mechanizmów uruchamianych w przypadku przekroczenia przez dług publiczny granicy 55% PKB polegających głównie na podwyższeniu stawek podatku od towarów i usług.

2. Wprowadzenie nowych instrumentów do zarządzania płynnością budżetu państwa

W celu bardziej sprawnego i efektywnego oraz nowoczesnego zarządzania płynnością budżetu państwa w nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzono nowe instrumenty w postaci depozytu u Ministra Finansów lub oddania środków w zarządzanie. Te dwa instrumenty są **identyczne** pod względem ekonomiczno-finansowym, różni je natomiast strona formalnoprawna (charakter prawny jednostki sektora finansów publicznych - JSFP). Dodawany art. 78a upoważnia Ministra Finansów do przyjmowania wolnych środków w depozyt w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem publicznym.

Zgodnie z brzmieniem art. 48 ust. 1 ustawy jednostki sektora finansów publicznych mające osobowość prawną (**pierwsza grupa**), takie jak: jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, instytucje gospodarki budżetowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, państwowe instytucje filmowe oraz samorządowe osoby prawne, mogą lokować wolne środki² będące w ich dyspozycji (na zasadzie dobrowolności), oprócz środków z przekazanej im dotacji z budżetu państwa, wykorzystując 4 instrumenty:

1. mogą kupować skarbowe papiery wartościowe, tak jak inni uczestnicy rynku finansowego;
2. mogą kupować obligacje emitowane przez samorządy terytorialne;
3. mogą przechowywać je na rachunkach bieżących lub terminowych w bankach mających siedzibę na terenie Polski;

² Przez wolne środki należy rozumieć takie środki finansowe, które nie są w danym momencie (dniu) wydatkowane lub nie będą wydatkowane w pewnym okresie czasu (tydzień, dwa tygodnie, miesiąc, itp.).

4. moga złożyć je w depozyt u Ministra Finansów, którego warunki określone są w zawartej umowie między jednostką a MF, przy czym będzie ona podobna do umów lokat bankowych.

Do grupy pierwszej należą do 31 grudnia 2011 r. także PFRON i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP).

Druga grupa jednostek sektora finansów publicznych (art. 48 ust. 2) posiadających osobowość prawną, do której należą: agencje wykonawcze, NFZ oraz państwowe osoby prawne, została zobligowana do lokowania wolnych środków finansowych, z wyłączeniem środków pochodzących z dotacji budżetowej, w formie depozytu u Ministra Finansów. Z obowiązku dokonywania lokat u MF wyłączono także środki w walutach obcych, które mogą być przechowywane na rachunkach w bankach krajowych.

Trzecią grupę jednostek stanowią państwowe fundusze celowe, które nie posiadają osobowości prawnej, a których dysponenci przekazują (obowiązkowo) wolne w danym dniu środki finansowe w zarządzanie Ministrowi Finansów, przy czym nie dotyczy to środków pochodzących z dotacji budżetowej i środków w walutach obcych.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, sankcjonując przyjmowanie środków w formie depozytu lub w zarządzanie przez Ministra Finansów, prowadzi do tego, iż Minister Finansów zachowuje się w scharakteryzowanej tutaj sytuacji jak typowy bank komercyjny prowadzący działalność depozytową, czyli przyjmuje on pieniądze klientów (jednostek sektora) i po upływie określonego czasu zwraca je w takiej samej wysokości wraz z należnymi odsetkami. Pośrednikiem między jednostkami sektora a Ministrem Finansów jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który w imieniu Ministra Finansów (za wynagrodzeniem na podstawie zawartej umowy) będzie dokonywał czynności prawnych i faktycznie związanych z przyjmowaniem i zwrotem środków od jednostek sektora. W związku z tym, jednostki SFP należące do grupy drugiej i trzeciej są zobowiązane założyć rachunki bankowe w BGK w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy³. Jednostki SFP z grupy pierwszej nie muszą obowiązkowo zakładać rachunku bankowego w BGK, chyba że chcą zakładać depozyty u MF na okres do 3 dni.

Tryb i warunki przekazywania środków Ministrowi Finansów w odniesieniu do jednostek z grupy pierwszej będzie precyzowała umowa zawarta między jednostką a MF. W przypadku jednostek z grupy drugiej i trzeciej wskazane są one w ustawie oraz

³ Nowelizacja ustawy w zakresie przyjmowania środków w depozyt wchodzi w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia.

rozporządzeniu wydanym na podstawie art.78g ustawy⁴. Minister Finansów będzie przyjmował środki finansowe jednostek SFP w formie depozytu terminowego lub depozytu overnight (tzw. na jedną noc).

Depozyt terminowy – o wysokości środków przekazywanych MF oraz okresie złożenia depozytu decyduje sama jednostka SFP, gdyż zlecenie jego utworzenia wymaga stosownej dyspozycji; w przypadku wcześniejszego zapotrzebowania na środki zablokowane w formie depozytu terminowego jednostka SFP składa dyspozycję rozwiązania depozytu terminowego i otrzymuje ulokowaną kwotę na drugi dzień od dnia złożenia tej dyspozycji.

Depozyt overnight – jest zakładany przez BGK codziennie na podstawie stałej dyspozycji wydanej przez jednostkę SFP (automatycznie). O jego wysokości decyduje wysokość wolnych środków posiadanych na rachunku bankowym jednostki w danym dniu o godz. 15, środki te zostają zablokowane (stanowią depozyt overnight) i są odblokowywane następnego dnia rano, do godz. 15 jednostka może z nich swobodnie korzystać i regulować zobowiązania, o godz. 15 następuje zablokowanie środków i sytuacja ulega powtórzeniu.

Oprocentowanie środków – środki finansowe przekazywane w formie depozytu lub w zarządzanie Ministrowi Finansów są oprocentowane, a zatem jednostka SFP nie traci należnego jej dochodu z tytułu wykorzystania środków finansowych. Oprocentowanie jest identyczne dla wszystkich trzech grup jednostek, a uzależnione jest od okresu depozytu. Depozyty overnight są oprocentowane według stopy depozytowej NBP (w chwili obecnej wynosi ona 2,0%). Depozyty terminowe oprocentowane są na zasadach opisanych w art. 78e ustawy. Jednostka SFP traci oprocentowanie tylko w przypadku wycofania depozytu terminowego przed jego zakończeniem.

Ocena rozwiązania: wdrożenie nowych instrumentów w celu poprawy zarządzania płynnością budżetu państwa oceniam bardzo pozytywnie, gdyż są one bardzo potrzebne, a jednocześnie zbliżają polski system zarządzania do stosowanego od lat w innych krajach europejskich. Brak dotychczas takiego rozwiązania powodował jedynie powstawanie perturbacji i głębokiego drenażu rynku finansowego, co jest bardzo drogim rozwiązaniem. Z drugiej strony jednostki sektora posiadające wolne środki (na koniec 2009 roku około 45 mld zł) przechowywały je na rachunkach bankowych i w papierach wartościowych, w tym skarbowych. Odbywało się to z istotną stratą dla budżetu państwa, gdyż Minister Finansów musiał ponosić zbędne koszty emisji, obsługi i części oprocentowania skarbowych papierów wartościowych, które następnie nabywały, bądź bezpośrednio jednostki sektora, bądź banki

⁴ W uzasadnieniu do ustawy znajduje się projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie określenia warunków przyjmowania wolnych środków od niektórych jednostek sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie.

za środki przyjęte w formie lokat jednostek sektora, co oczywiście miało się z jakimkolwiek celem ekonomicznym i zdroworozsądkowym. W nowej sytuacji jednostki sektora zachowując w pełni samodzielność finansową i pełny dostęp do własnych środków, będą służyć pomocą w finansowaniu potrzeb budżetu. Zostanie w ten sposób zrealizowany cel polegający na obniżeniu potrzeb pożyczkowych budżetu na rynku finansowym o około 19 mld zł (które na rok 2011 mają wynieść 167,5 mld zł). O wielkość wykorzystanych w ramach sektora środków nie wzrośnie dług publiczny, gdyż są to pożyczki o charakterze wewnętrznym. W pierwszym roku obowiązywania ustawy (faktycznie będzie to 6 miesięcy), oszczędności netto dla sektora finansów publicznych będą bardzo niskie - na poziomie 37 mln zł (koszty obsługi długu SP zmniejszą się o 56 mln zł i równocześnie dochody JSFP o 20 mln zł). Niemniej jednak to rozwiązanie jest korzystne, a duże oszczędności z tego tytułu ujawnią się dopiero w kolejnych latach⁵. Natomiast błędnym rozwiązaniem (dodanym przez Sejm), wydaje się być wyłączenie z mechanizmu lokowania u Ministra Finansów środków jednostek w walutach obcych, a to z dwóch powodów: waluty obce są także potrzebne do zarządzania płynnością oraz jednostki sektora mogą „sabotować” działanie tego mechanizmu poprzez utrzymywanie nadmiernej ilości wolnych środków w walutach obcych.

3. Wydatkowa reguła dyscyplinująca

Polega ona na zaprogramowaniu z góry dynamiki tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa. Tempo wzrostu tej grupy wydatków budżetowych może wynosić maksymalnie tyle, ile stanowi suma prognozowanej inflacji i co najwyżej 1 punktu procentowego, a zatem realnie mogą one wzrosnąć co najwyżej o 1 punkt procentowy w stosunku do roku poprzedniego. W ten sposób implementuje się swoisty hamulec wzrostu wydatków elastycznych.

Wzmocnieniem reguły wydatkowej jest to, iż Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw zmniejszających dochody publiczne, poprzez ustanowienie zwolnień, ulg i obniżek oraz zwiększających wydatki sztywne.

Reguła wydatkowa ma zastosowanie tylko w okresie, kiedy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu nałożonej przez Radę Unii Europejskiej zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu UE, z wyłączeniem sytuacji nadzwyczajnych w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

⁵ Według informacji Departamentu Zarządzania Długiem Publicznym Ministerstwa Finansów.

Wydatki budżetu państwa można podzielić na sztywne (prawnie zdeterminowane) oraz elastyczne (uznaniowe). Wydatki sztywne podzielono na dwie grupy. Do pierwszej należą: koszty obsługi długu publicznego, składka do budżetu unijnego oraz organizacji międzynarodowych, wydatki na finansowanie programów z udziałem funduszy unijnych i środków zagranicznych, wypłaty świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, składki na ubezpieczenie społeczne opłacane z budżetu, świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Emerytur Pomostowych. Do grupy drugiej należą natomiast: subwencje ogólne dla JST, wydatki na potrzeby obronne RP, składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane z budżetu, wydatki na świadczenia zlecone do wypłaty ZUS i KRUS, wydatki na finansowanie infrastruktury transportu lądowego, wydatki na programy wieloletnie oraz inne wydatki, których poziom został określony w ustawie regulującej zadania publiczne. Z powyższego wynika, iż wydatkami elastycznymi są między innymi: wydatki bieżące jednostek budżetowych (m. in. wynagrodzenia wraz z pochodnymi, zakup usług, materiałów, energii, itp.), pozostałe dotacje oraz wydatki majątkowe.

Reguła wydatkowa ma zastosowanie w pełni do wydatków elastycznych, nie ma natomiast w całości zastosowania do pierwszej grupy wydatków sztywnych. Do drugiej grupy wydatków sztywnych odnosi się ona tylko częściowo – nie podlega limitowaniu wzrost tych wydatków wynikający z obecnie obowiązujących przepisów, natomiast regule wydatkowej będą podlegać wydatki, których zwiększenie nastąpiło na skutek przyszłej zmiany przepisów (z zachowaniem tolerancji do 10 mln zł i 1% limitu wydatków dla pierwszego roku obowiązywania ustawy).

Ocena rozwiązania: pozytywnie należy ocenić podjęcie jakichkolwiek działań ze strony rządu w celu wprowadzenia nowych reguł fiskalnych. Natomiast rozwiązania przyjętego w nowelizacji ustawy o finansach publicznych nie można ocenić pozytywnie, na co wskazuje szereg argumentów. Regułę wydatkową ograniczono jedynie do bardzo wąskiej grupy wydatków budżetu państwa tzw. wydatków elastycznych, których łączny udział w budżecie państwa nie przekracza obecnie 20%, a więc do 80% wydatków budżetu ona się nie odnosi. Trudno zatem oczekiwać zahamowania tempa wzrostu wydatków budżetu ogółem, gdyż to nie wydatki elastyczne napędzają dynamikę wydatków budżetowych. Dyscyplinująca reguła wydatkowa ma sens tylko wtedy, gdy odnosi się do całości wydatków budżetu lub do ich zdecydowanej większości. Z dotychczasowej praktyki stosowanej w okresie powstawania większych trudności w budżecie państwa wynika, iż i tak wydatki elastyczne były w pierwszym rzędzie ograniczone, obcinane i blokowane, gdyż zastosowanie tych zabiegów w

stosunku do nich jest ich immanentną cechą. Zatem nie powstaną z tego tytułu żadne oszczędności, choć w uzasadnieniu do ustawy wymienia się kwotę 45 mld zł uzyskaną kumulatywnie do roku 2015.

4. Dyscyplina wydatków publicznych wynikająca z nowych aktów prawnych

W uzasadnieniu projektów ustaw oraz aktów prawnych przyjmowanych przez Radę Ministrów powodujących zwiększenie wydatków lub zwiększenie dochodów publicznych musi znaleźć się wysokość skutków finansowych, źródła ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

W treści projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów, które skutkują zmianą wydatków publicznych, musi znaleźć się maksymalny limit wydatków z niego wynikający na 10 lat (lub na krótszy czas wyznaczony przez okres obowiązywania przepisów), z rozbiciem na poszczególne lata oraz na budżet państwa, szczebel samorządowy i pozostałe JSFP. A w stosunku do projektów zmieniających ustawy stosowna aktualizacja limitu wydatków na 10 kolejnych lat. Po upływie 10 lat zachodzi konieczność ustalenia nowego limitu wydatków na okres kolejnych 10 lat, co odbywa się w formie zmiany właściwej ustawy, której projekt Rada Ministrów ma złożyć w Sejmie trzy lata przed końcem pierwszej dekady obowiązywania ustawy. Przepisy wykonawcze nie mogą zmienić limitu wydatków ustalonego w treści ustawy.

Przepisów o 10-letnim okresie limitowania wydatków nie stosuje się w stosunku do pierwszej grupy wydatków sztywnych oraz w sytuacjach nadzwyczajnych.

Aby nie doszło do sytuacji, w której wystąpiłoby przekroczenie maksymalnego limitu wydatków, w treści ustawy zawarty jest także mechanizm korygujący, którego celem jest zahamowanie wzrostu wydatków, w sytuacji gdy poziom zrealizowanych wydatków znajduje się blisko limitu lub go przekroczył oraz wskazanie organu, który odpowiada za działanie tego mechanizmu. Mechanizm korygujący polega na podjęciu jednego z trzech rodzajów działań:

1. limitowaniu liczby świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w budżecie;
2. uzależnieniu wypłaty świadczenia od kryterium dochodowego lub majątkowego;
3. zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Ocena rozwiązania: rozwiązanie przyjęte w obecnym kształcie należy ocenić negatywnie. Jedną cechą pozytywną jest rozszerzenie zakresu uzasadnienia projektu ustawy, a drugą konieczność planowania skutków finansowych ustaw w dłuższym okresie czasu. Zapisanie

natomiast w treści ustawy sztywnego, nieprzekraczalnego limitu wydatków JSFP z tytułu realizowanych w związku z tą ustawą zadań w bardzo długim 10-letnim okresie oraz negatywnie oddziałujące mechanizmy korygujące są niemożliwe w praktyce do zrealizowania. Ponadto powstaną duże trudności prognostyczne, proceduralno-logistyczne i techniczne, a także społeczne. Poza tym możliwe stanie się przyjmowanie „celowo” niskiego pułapu limitu wydatków.

5. Wzmocnienie reguł ostrożnościowych

Procedurę ostrożnościową występującą w przypadku przekroczenia przez dług publiczny w stosunku do PKB relacji 55% oraz 60% uzupełniono o trzy rodzaje działań:

1. obowiązek dokonania przeglądu przez Radę Ministrów przepisów i wskazanie propozycji powiększenia dochodów budżetu państwa, przede wszystkim wskutek podwyżki stawek podatku VAT;
2. ograniczenie dotacji dla PFRON do 30% środków zaplanowanych na realizację dotowanego zadania na dany rok;
3. ograniczenie zaciągania nowych zobowiązań na przygotowanie inwestycji – nie będzie ono dotyczyć tych inwestycji, które są realizowane z wykorzystaniem środków unijnych i źródeł zagranicznych, przy maksymalnym możliwym w danym programie udziale dofinansowania, ale nie mniejszym niż 50% kosztów, a z wyłączeniem: modernizacji dróg krajowych, inwestycji związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku oraz uruchamiania elektronicznego poboru opłat. Ograniczenie to może być zniesione dla danej inwestycji w oparciu o zgodę Rady Ministrów wyrażoną w stosownej uchwale.

Ponadto poprzez nowelizację ustawy o podatku od towarów i usług, w sytuacji gdy relacja długu publicznego do PKB przekroczy 55% wprowadzono system podwyżek stawek tego podatku (na zasadzie warunkowej).

Data przekroczenia granicy 55 % PKB	31 grudnia 2011	31 grudnia 2012	31 grudnia 2013
Data ogłoszenia przez MF przekroczenia granicy 55 % PKB	31 maja 2012	31 maja 2013	31 maja 2014
Stawki podatku: 24, 9, 6 %	1 lipca 2012 - 30 czerwca 2013	1 lipca 2013 - 30 czerwca 2014	1 lipca 2014 - 30 czerwca 2015
Stawki podatku: 25, 10, 7 %	1 lipca 2013 - 31 grudnia 2014	1 lipca 2014 - 31 grudnia 2015	1 lipca 2015 - 31 grudnia 2016
Stawki podatku: 24, 9, 6 %	1 stycznia - 31 grudnia 2015	1 stycznia - 31 grudnia 2016	1 stycznia - 31 grudnia 2017
Stawki podatku: 23,8, 6 %	1 stycznia - 31	1 stycznia - 31	1 stycznia - 31

	grudnia 2016	grudnia 2017	grudnia 2018
--	--------------	--------------	--------------

Tym samym zaszła konieczność dostosowania pozostałych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym do nowych stawek podatku VAT.

Ocena rozwiązania: w obecnej sytuacji przyjęte nowe instrumenty, uruchamiane w przypadku przekroczenia drugiego i trzeciego progu ostrożnościowego długu publicznego, w relacji do PKB, należy ocenić pozytywnie. Wybrane przez rząd sposoby obniżenia relacji długu poprzez uzyskanie dodatkowych dochodów budżetowych z tytułu podnoszenia stawek VAT są niemniej jednak bardzo trywialne, choć łatwe do zastosowania. Z doświadczeń wielu krajów wynika niezbicie, iż dobre skutki zacieśnienia polityki fiskalnej można uzyskać tylko poprzez dobrze przeprowadzoną redukcję wydatków publicznych, a podnoszenie obciążeń podatkowych ma co najwyżej tyle samo korzyści co wad, przynosząc jedynie krótkotrwałe efekty dla finansów publicznych. Zwrócić trzeba uwagę na trzy aspekty związane z warunkową podwyżką stawek podatku od towarów i usług: po pierwsze - ustanowiono zbyt krótki okres pomiędzy datą ogłoszenia faktu przekroczenia przez dług publiczny wartości 55% PKB, a datą wejścia w życie podwyżek (tylko 1 miesiąc, możnaby przyjąć chociaż dwa-trzy miesiące); po drugie – podwyżka stawek podatku zrodzi impuls inflacyjny oraz podniesie oczekiwania inflacyjne i może powodować trudności w realizacji polityki pieniężnej skutkujące podwyżką stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej; po trzecie – w Polsce już dawno została zachwiana racjonalna proporcja pomiędzy ciężarem opodatkowania pośredniego a ciężarem opodatkowania bezpośredniego, dalsze powiększanie ciężaru fiskalnego w zakresie podatków pośrednich może prowadzić do perturbacji zarówno budżetowych, jak i gospodarczych. Nieprawdą jest twierdzenie, iż podatek VAT jest w Polsce neutralny dla przedsiębiorstw, a w przypadku konsumentów występuje zjawisko znieczulenia podatkowego. Ponadto obniżenie, w wyniku podniesienia cen, realnej wartości płacy spowoduje naciski na jej nominalne podwyższenie, co może wywołać powstanie zjawiska spirali płacowo-inflacyjnej.

Negatywnie ocenić trzeba natomiast przepis ograniczający wielkość dotacji dla PFRON-u.

6. Zawieszenie prawa do emerytury

Nowy art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi, iż prawo do emerytury ulega zawieszeniu, jeżeli pracownik z chwilą uzyskania uprawnień emerytalnych kontynuuje stosunek pracy u obecnego pracodawcy bez jego rozwiązania. W stosunku do dotychczasowych emerytów spełniających ten warunek zawieszenie emerytury nastąpi od 1 października 2011 r.

Ocena rozwiązania: rozwiązanie pozytywne, choć planowane oszczędności z tego tytułu w skali roku w wysokości 700 mln zł są przesadzone. Wielkość oszczędności będzie wynikała jedynie z zawieszenia wypłacania emerytury tym pracownikom, którzy do chwili obecnej przechodząc na emeryturę nie rozwiązali umowy o pracę. Przyszli emeryci wiedząc o tym przepisie, będą stosowali rozwiązanie polegające na wypowiedzeniu umowy o pracę i podpisaniu nowej po otrzymaniu świadczenia.

7. Propozycja włączenia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do sektora finansów publicznych zawarta w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 3576)

W rządowym projekcie nowelizacji omawianej ustawy (druk sejmowy nr 3576) zaproponowano, aby zakres podmiotowy sektora finansów publicznych poszerzyć o Lasy Państwowe, z tym iż to włączenie byłoby bardzo ograniczone i nie wiązałoby się ze zmianą ustawy ustrojowej dla Lasów Państwowych, ani zasad prowadzonej gospodarki finansowej tego podmiotu. Jedynym faktycznym skutkiem tego włączenia byłaby możliwość lokowania przez Lasy Państwowe wolnych środków w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów, jak też konieczność przekazywania środków finansowych w zarządzanie Ministrowi Finansów na zasadzie depozytu overnight.

Z uwagi na fakt, iż Lasy Państwowe prowadzą nie tylko działalność typowo gospodarczą, ale nade wszystko pełnią bardzo ważną funkcję z punktu widzenia środowiskowego oraz ogólnospołecznego oraz fakt, iż zarządzają mieniem Skarbu Państwa należy bardzo pozytywnie ocenić wysiłki rządu zmierzające do włączenia PGL Lasy Państwowe do sektora finansów publicznych, z pozostawieniem im pełnej autonomii finansowej, jak to miało miejsce dotychczas. Kwestia przyjmowania przez Ministra Finansów środków finansowych Lasów Państwowych jest słuszna z punktu widzenia obu stron. Lasy Państwowe posiadając wolne środki pieniężne mogłyby je lokować w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów, zamiast w bankach komercyjnych, otrzymując atrakcyjne warunki oprocentowania, przy możliwości samodzielnego określenia wielkości deponowanych środków oraz czasu trwania depozytu, jak też prawo do rozwiązania depozytu w każdej chwili w razie potrzeby skorzystania z tych środków. Konieczność przekazywania środków finansowych MF na zasadzie depozytu overnight również nie miałaby wpływu na płynność finansową Lasów, gdyż środki na rachunku bankowym Lasów w BGK byłyby blokowane od godz. 15 jednego dnia do rana dnia następnego, a zatem pomiędzy godziną np. 7 a 15 to Lasy Państwowe miałyby pełny dostęp do środków finansowych i możliwości ich

wykorzystania. Korzyści osiągnięte z tego tytułu przez Ministra Finansów to oszczędności wynikające z pokrycia części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami finansowymi pozostającymi w dyspozycji sektora finansów publicznych. Dzięki temu nie ponoszono by dużych kosztów związanych z emisją i obsługą skarbowych papierów wartościowych oraz ograniczono by koszty obsługi długu, gdyż środki pozyskiwane z sektora finansów publicznych kosztują znacznie mniej niż środki pożyczane na rynku finansowym. Przy czym jednostki sektora finansów publicznych, otrzymując oprocentowanie, nie ponoszą żadnych strat - biorąc udział w tym mechanizmie na zasadzie dobrowolności czy przymusu.

W czasie prac legislacyjnych Sejmu nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o finansach publicznych, na etapie przygotowania sprawozdania Komisji Finansów Publicznych, zrezygnowano z przepisów dotyczących włączenia Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych i w takiej wersji uchwaloną ustawę skierowano do Senatu.

