

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) Minister Finansów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, w tym planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych, projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych, projektów planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych oraz materiałów do opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Niniejsze rozporządzenie stanowi wykonanie wyżej wymienionego upoważnienia ustawowego. W odróżnieniu od rozporządzenia z roku ubiegłego nadano mu wymiar uniwersalny w celu zapewnienia narzędzi do szacowania prognoz w perspektywie dłuższej, niż jeden rok budżetowy.

Wprowadzone zmiany mają na celu podniesienie jakości danych do planowania w perspektywie wieloletniej, a także uwzględniają rezultaty dotychczasowych doświadczeń w zakresie procesu budżetowego, tj. zarówno co do zakresu zbieranych materiałów, jak również terminów ich pozyskiwania.

Projektowane rozwiązania dodatkowo mają na celu umożliwienie spełnienia postulatów uczestników procesu opracowania budżetu, dotyczące wprowadzenia schematu procedury opracowywania budżetu państwa na etapie prac rządowych, co ma służyć zapewnieniu stabilności w zakresie organizacji i terminów prac nad materiałami do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej WPF) oraz projektu ustawy budżetowej (również poprzez uniezależnienie procesu przedkładania materiałów planistycznych od terminu wydania „noty budżetowej” oraz terminu publikacji ustawy budżetowej).

Jednocześnie przewidziano możliwość aktualizacji i modyfikacji tego procesu w odniesieniu do tych elementów, które wymagają dostosowania do bieżących zmian (przewiduje się, że ewentualna nowelizacja noty może mieć miejsce w ostatnim kwartale roku poprzedzającego).

W rozporządzeniu dokonano modyfikacji procesu budżetowego na etapie WPF i projektu ustawy budżetowej. Przesunięte zostały niektóre etapy prac nad projektem budżetu państwa z miesiąca czerwca na miesiąc luty. Wiąże się to z rozszerzeniem zakresu czasowego niektórych formularzy RZ, powiązaniem prezentowanych danych z danymi przedkładanymi do WPF oraz zmianą terminu ich przedłożenia na luty, tj. w terminie opracowywania materiałów do WPF.

Zmiany w harmonogramie prac budżetowych oraz wprowadzenie konieczności:

- publikacji wskaźników służących do opracowywania prognoz WPF w lutym danego roku budżetowego (dotychczas na etapie opracowywania materiałów do WPF dysponenti korzystali z prognoz makroekonomicznych sporządzanych w październiku poprzedniego roku kalendarzowego),
- stosowania się przy obliczaniu prognoz wieloletnich do jednolitych, określonych w niniejszym rozporządzeniu zasad i ram szacowania wydatków w poszczególnych częściach budżetowych,

pozwolą wzmocnić jakość materiałów przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw budżetu przez dysponentów środków budżetowych na tym etapie oraz umożliwią pozyskanie dodatkowych informacji np. na temat wydatków inwestycyjnych w układzie wieloletnim.

Wpłynie to na jakość sporządzanych prognoz, przede wszystkim zwiększy ich realność oraz poprawi dokładność. Istotna wartość dodana płynąca z wdrożonych rozwiązań powinna

przejawiać się w postaci lepszej, pełniejszej i rzetelniejszej informacji na temat prognozowanych wydatków budżetu państwa w horyzoncie średniookresowym.

Jednocześnie należy podkreślić, iż celem projektowanych zmian jest optymalizacja procesu budżetowego oraz przyspieszenie niektórych jego etapów z użyciem dotychczas wykorzystywanych narzędzi oraz w ramach obecnie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych.

W zakresie obowiązujących terminów w rozporządzeniu przyjęto, że:

1. w dniu 1 lutego zostaną udostępnione przez Ministerstwo Finansów wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych na podstawie których, z uwzględnieniem wynikających z rozporządzenia zasad szacowania prognoz w poszczególnych kategoriach i rodzajach zadań, opracowywane będą materiały do projektu budżetu państwa w zakresie WFPF;
2. do dnia 25 lutego dysponentci przedłożą Ministrowi Finansów:
 - formularze planów rzeczowych
 - materiały planistyczne w zakresie WFPF:
 - formularz do WFPF na rok bieżący – Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na rok bieżący w szczególności do działań,
 - formularz do WFPF na rok bieżący i kolejne lata – Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Zestawienie planowanych/prognozowanych wydatków budżetowych w układzie funkcji i zadań na rok budżetowy i trzy kolejne lata w szczególności do zadań oraz w klasyfikacji tradycyjnej (dział i rozdział),
 - formularz WFPF-PF – Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok bieżący i dwa kolejne lata,
 - plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych (układ tradycyjny na rok bieżący i kolejne 4 lata),
 - wydatki w ramach programów UE i EFTA.

Przewidziano również terminy przekazywania i uzgadniania planów rzeczowych z właściwymi dysponentami, odpowiednio - 15 i 20 lutego. Natomiast terminy przekazania planów rzeczowych, o których mowa w § 8 ust. 6 i 7, zostały określone na 20 lutego.

Ponadto rozporządzenie określa zasady prezentowania danych dla roku bieżącego w przypadku nie opublikowania ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym prezentację w formularzach danych z ustawy na rok bieżący, w tym termin aktualizacji tych danych (7 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej);

3. w terminie do dnia 18 czerwca dysponentci przedłożą formularze BZCM (Zestawienie propozycji celów i mierników) dla zadań na kolejny rok;
4. w okresie od dnia 1 do 18 czerwca będzie mogła być dokonywana przez dysponentów aktualizacja planów rzeczowych poprzez ich przedłożenie w zakresie danych do projektu ustawy budżetowej wraz ze szczegółowym uzasadnieniem, na formularzach, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1-9, oraz w trybie właściwym dla ich weryfikacji i akceptacji zapewniającym prawidłowe uzgodnienie i przedłożenie tych formularzy Ministrowi Finansów
5. w okresie od dnia 1 do 18 czerwca obligatoryjnie dokonana będzie aktualizacja planów rzeczowych przez dysponentów składających formularze, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 10-13 (tj. formularze dotyczące zadań finansowanych ze środków UE i EFTA); zaktualizowane plany rzeczowe dysponentci, w terminie do dnia 11 czerwca przekazują właściwym ministrom lub jednostkom wiodącym w realizacji danego przedsięwzięcia, o

których mowa § 8 ust. 6 i 7; następnie zaktualizowane dane przekazywane są w terminie do dnia 18 czerwca Ministrowi Finansów,

6. do dnia 10 lipca Minister Finansów przekazuje dysponentom zbiorcze zestawienie celów i mierników zadań budżetowych do projektu ustawy budżetowej na kolejny rok,
7. odnośnie do terminu przedłożenia projektów budżetu w poszczególnych częściach budżetowych wraz z pozostałymi materiałami do projektu ustawy budżetowej na kolejny rok przyjęto zasadę ich przekazywania w terminie 16 dni od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na kolejny rok. Natomiast terminy przekazania materiałów, o których mowa w § 15 ust. 13, 15 i 16, zostały określone odpowiednio na 5, 7 i 7 dni przed upływem terminu przedłożenia projektu budżetu w danej części budżetowej.

W rozporządzeniu określono sposób i tryb przygotowania materiałów dotyczących Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, ustalając wzory formularzy:

- 1) **WFPF na rok bieżący** – Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na rok bieżący;
- 2) **WFPF na rok bieżący i kolejne lata** – Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Zestawienie planowanych/prognozowanych wydatków budżetowych w układzie funkcji i zadań na rok budżetowy i trzy kolejne lata;
- 3) **WFPF-PF** – Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Plan finansowy w układzie zadaniowym;
- 4) **BZ** – Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy,
- 5) **BZK** – Skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy i dwa kolejne lata;
- 6) **BZ-PF** – Projekt planu finansowego w układzie zadaniowym;
- 7) **BZCM** - Zestawienie propozycji celów i mierników.

Przy projektowaniu ww. rozwiązań w zakresie układu zadaniowego zostały uwzględnione funkcjonalności aplikacji TrezorBZ (udostępnionej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów), w wyniku czego powyższe formularze (z wyłączeniem formularzy: **WFPF-PF** oraz **BZCM**), przygotowywane przy pomocy ww. aplikacji zostały wyłączone z załączników do rozporządzenia. Jednocześnie jednak układ danych ww. formularzy został szczegółowo omówiony i przedstawiony w załączniku nr 48 (Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz projektu ustawy budżetowej) do rozporządzenia, zatem zgłaszane w ubiegłych latach postulaty w zakresie zamieszczenia wzoru formularzy do WFPF oraz wytycznych dotyczących ich sporządzania zostały spełnione.

Dodatkowo z formularzy **PFC, PFC-FUS, PFC-FEP, PFC-FER, PF-OSPR, PF-ZWRSP** została usunięta część „Plan finansowy w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy i kolejne lata” i wydzielona do odrębnych formularzy: **WFPF-PF** stanowiącego załącznik do rozporządzenia (dotyczy Wieloletniego Planu Finansowego Państwa) oraz **BZ-PF** udostępnionego w aplikacji TrezorBZ (dotyczy projektu ustawy budżetowej). Ma to na celu podkreślenie różnej szczegółowości i zakresu prezentacji danych na poszczególnych etapach procesu budżetowego, a tym samym usystematyzowanie sposobu i zasad przygotowywania materiałów w układzie zadaniowym.

W związku z nadaniem „nocie budżetowej” uniwersalnego charakteru przewidziano, iż podlegający zmianom i aktualizacji w zakresie zmian prawnych katalog funkcji zadań, podzadań i działań zostanie wyłączony z rozporządzenia i będzie udostępniany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w terminie określonym w rozporządzeniu.

Do dnia 1 lutego Minister Finansów będzie przekazywał dysponentom zbiorcze zestawienie celów i mierników funkcji państwa do WFPF na rok bieżący i kolejne lata.

Terminy przedłożenia formularzy w zakresie budżetu zadaniowego zostały dostosowane do terminów przedłożenia formularzy w zakresie budżetu w układzie tradycyjnym.

W zakresie pozostałych formularzy w odniesieniu do ubiegłorocznego rozporządzenia:

- zrezygnowano z dotychczasowego formularza PP – z uwagi na malejące wartości i znaczenie pozyskiwanych danych oraz w związku wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259),
- zmodyfikowano formularz RZ-9 - Pomoc społeczna (w tym: zasiłki z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego, świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy oraz dodatek do zryczałtowanej kwoty), poprzez dodanie jednorazowego świadczenia, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”,
- dodano formularz PF-WPR – z uwagi na to, że dotychczasowe aktualizacje WFPF w zakresie WPR dokonywane były w oparciu o aktualizację druku planistycznego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi,
- dodano formularz TSFP – Transfery w sektorze finansów publicznych – z uwagi na konieczność pozyskania danych niezbędnych do obliczenia wyniku sektora finansów publicznych,
- dodano formularz N-IT – Wydatki rzeczowe na informatyzację – z uwagi na potrzebę pozyskania danych dotyczących planowanych do poniesienia wydatków jednostek budżetowych w tym zakresie.

W rozporządzeniu wprowadzono ponadto regulacje mające na celu dostosowanie zasad i trybu planowania środków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) do zasad stosowanych w odniesieniu do pozostałych wydatków i dochodów współfinansowanych ze środków UE i EFTA. W ich wyniku limity wydatków na realizację WPR przekazywane będą dysponentom części budżetowych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, tym samym wydatki na realizację WPR zostaną wyłączone z przekazywanych przez Ministra Finansów informacji o wstępnych limitach wydatków do poszczególnych dysponentów części budżetowych, m.in. wojewodów.

Zostały utrzymane przepisy dotyczące zagregowanego planowania niektórych wydatków bieżących jednostek w paragrafie „400 Grupa wydatków bieżących jednostki” wraz z określeniem zakresu wydatków jaki powinien być ujmowany na etapie planu w paragrafie „400 Grupa wydatków bieżących jednostki” z odpowiednią czwartą cyfrą (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych).

W rozporządzeniu pod pojęciem dysponenta części budżetowej –zgodnie z definicją legalną należy rozumieć – dysponenta, o którym mowa w art. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie, mając na uwadze specyfikę podmiotów sektora finansów publicznych (ich różnorodność), w rozporządzeniu posłużono się pojęciem „właściwego dysponenta” w odniesieniu do podmiotów nie będących dysponentami części budżetowej, ale podmiotami opracowującymi projekt planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych nadzorowanej przez dysponenta części budżetowej. Przykładowo można

wskazać plan finansowy PFRON – który zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – jest opracowywany przez Zarząd PFRON, a dysponent części budżetowej 44 – minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego sprawuje nadzór nad tym Funduszem.

Mając na uwadze charakter rozwiązań wprowadzanych przedmiotowym rozporządzeniem oraz obecny stan zaawansowania realizowanych prac legislacyjnych, uzasadnionym jest wprowadzenie, mocą przepisu przejściowego, regulacji odnoszących się do przedkładania niezbędnych materiałów do przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2018 wraz ze wskazaniem terminów oraz zakresu prezentowanych informacji.

Zgodnie z § 20 rozporządzenia, przyjęto, że w terminie 3 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia udostępniona zostanie struktura układu zadaniowego – katalog funkcji, zadań, podzadań i działań wraz z określeniem dysponentów właściwych w zakresie definiowania celów i mierników funkcji państwa i zadań budżetowych. Przedmiotowy katalog – który znajdzie zastosowanie już na potrzeby prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2018 – zostanie udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Ponadto w § 20 rozporządzenia przyjęto, że opracowanie i przedłożenie planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych nastąpi w terminie do dnia 22 czerwca 2017 r., przy czym nie ma wymogu dotyczącego zgodności przedkładanych formularzy (w zakresie ujętych w nich informacji/danych) z materiałami przedłożonymi do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Uregulowane szczegółowo zostały również kwestie odnoszące się do zakresu wypełniania niektórych formularzy i tak, RZ-1, RZ-3, RZ-4, RZ-5, RZ-7 i RZ-9 mają być opracowywane są w zakresie roku 2017 i 2018, a formularz RZ-6 w zakresie roku 2016 i 2017.

W związku z powyższym dodatkowo wprowadzone zostały dwa nowe (jednorazowe) formularze RZ-2 2018 – Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji oraz RZ-8 2018 – Wydatki na zadania z zakresu bieżącego utrzymania przejść granicznych w roku 2018.

Zatem w odniesieniu do planów rzeczowych na 2018 rok nie będą przedkładane formularze RZ-2 i RZ-8, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 2 i pkt 8, natomiast zostaną przedłożone formularze RZ-2 2018 i RZ-8 2018.

W § 20 pkt 2 lit. d-g określony został „obieg” niektórych formularzy, który jest analogiczny jak w latach ubiegłych.

Określono również, że w terminie do dnia 22 czerwca 2017 r. dysponenci wskazani w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, właściwi dla zadań budżetowych, opracują i przedłożą Ministrowi Finansów Zestawienie propozycji celów i mierników dla tych zadań na formularzu BZCM, uwzględniając cele i mierniki funkcji państwa przyjęte w WPPF;

Termin na przekazanie Ministrowi Finansów formularzy RZ-10 (BP), RZ-10 (BE), RZ-11 i RZ-12 określono w § 20 pkt 3 na dzień 27 czerwca 2017 r.

Ten sam termin znajdzie również zastosowanie do weryfikacji, formularza RZ-7 w zakresie działu „Oświata i wychowanie” oraz działu „Edukacyjna opieka wychowawcza” przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a następnie przedłożenie przez niego zestawień zbiorczych.

Wyżej wymienione rozwiązania, szczegółowo ujęte w § 20 noty budżetowej mają charakter przejściowy, celem realizacji planowanych prac budżetowych na 2018 rok.

Przyjęte w rozporządzeniu przepisy dotyczące terminów pozwolą na zachowanie konstytucyjnego terminu na przedłożenie projektu ustawy budżetowej Sejmowi RP w powiązaniu z regulacjami wynikającymi z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

Powyższe uzasadnia przyjęte w przepisie końcowym rozporządzenia jego wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Przedmiot rozporządzenia nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Rozporządzenie nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Z chwilą przekazania rozporządzenia do uzgodnień międzyresortowych, stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), rozporządzenie zostało udostępnione na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.