

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, 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.

Wprowadzone rozwiązania stanowią kontynuację zmian systemowych, których celem jest powiązanie, a docelowo integracja, procesów planowania wieloletniego i rocznego (pierwsze zmiany w powyższym zakresie zostały wprowadzone rozporządzeniem z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej). Obecne zmiany mają na celu dalsze zwiększanie efektywności procesu planistycznego zapoczątkowane w 2017 roku oraz ukierunkowanie go w sposób jednoznaczny na perspektywę wieloletnią. Celem proponowanych regulacji jest ponadto podniesienie jakości prognoz budżetowych oraz zmniejszenie, tam gdzie na bazie dotychczasowych doświadczeń stwierdzono taką możliwość, obciążeń nałożonych na uczestników procesu budżetowego związanych z opracowywaniem materiałów planistycznych, jak również zaplanowanie harmonogramu prac w sposób bardziej harmonijny (poprzez ograniczenie spiętrzenia czynności planistycznych).

Do osiągnięcia powyższego ma się przyczynić rezygnacja z części gromadzonych dotychczas planów rzeczowych oraz rozłożenie w czasie poszczególnych etapów. Niektóre czynności procesu będą realizowane we wcześniejszych, niż w latach ubiegłych, terminach co pozwoli na wcześniejsze rozpoczęcie procesów konsultacyjnego i decyzyjnego względem wstępnego etapu procesu budżetowego.

W rozporządzeniu zaplanowano również po raz pierwszy przekazanie przez Ministra Finansów wstępnych oraz tzw. wyjściowych kwot wydatków dla części budżetowych w odniesieniu do całego okresu objętego WPF (wstępne limity wieloletnie) co ukierunkuje proces na planowanie wieloletnie. Oznacza to ponadto duże odciążenie dla sporządzających materiały na wstępnym etapie procesu planistycznego oraz pozwala na wyeliminowanie problemów jakie wynikały z niejednolitej interpretacji przez dysponentów regulacji opracowanych dla tzw. „kwoty wyjściowej”, która była dotychczas podstawą obliczania przez dysponentów kwot na kolejne lata WPF (powyższe powodowało przedłużające się uzgadnianie i wyjaśnianie stwierdzonych rozbieżności).

Biorąc pod uwagę, iż planowany termin przekazania wstępnej i wyjściowych kwot wydatków jest zbliżony w czasie do dotychczas obowiązujących terminów dla sporządzania i przekazywania przez dysponentów sprawozdań rocznych (tj. do 22 lutego), opracowane zostały (i są w trakcie uzgadniania) projekty aktów prawnych wydłużające czas na złożenie przez dysponentów sprawozdań rocznych, zarówno w ujęciu tradycyjnym, jak i zadaniowym.

Bardzo istotną zmianą jest znaczące zmniejszenie zakresu materiałów przekazywanych przez dysponentów na etapie opracowywania WPF. Dysponenci wiodący w ramach poszczególnych funkcji zostaną zobligowani do przekazania informacji dotyczących planowanych dla całego okresu celów i mierników dla funkcji w związku z wymogiem art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Jednocześnie zaproponowany w niniejszym projekcie harmonogram opracowania projektu ustawy budżetowej pozwala na integrację procesu budżetowego z pracami nad WPPF i Aktualizacją Programu Konwergencji (APK).

W związku z powyższym w § 2 rozporządzenia brak jest odniesienia do założeń do projektu budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów, z uwagi na fakt, że są one przyjmowane już po przekazaniu przez dysponentów materiałów planistycznych.

Z uwagi na istotne zmiany procesu planistycznego w rozporządzeniu przewidziano możliwość wystąpienia przez Ministra Finansów, jeżeli wystąpi taka potrzeba, o aktualizację lub przekazanie dodatkowych danych niezbędnych do opracowania projektu ustawy budżetowej.

W zakresie terminów przygotowania materiałów planistycznych przyjęto, że:

1. Do dnia 2 stycznia zostaną udostępnione przez Ministerstwo Finansów wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników budżetowych, na podstawie których – z uwzględnieniem wynikających z rozporządzenia zasad - opracowywane będą materiały do projektu budżetu państwa w zakresie WPPF;
2. Do dnia 2 stycznia zostanie udostępniona przez Ministerstwo Finansów zaktualizowana w zakresie wynikającym ze zmian prawnych 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 oraz przypadków dopuszczalnego odstąpienia od definiowania celów i mierników lub ograniczenia w stosowaniu zasad budżetu zadaniowego.
3. Do dnia 8 lutego dysponenci przedłożą Ministrowi Finansów:
 - formularze planów rzeczowych (przy czym załącznik dotyczący inwestycji (RZ-2 2020) znajdzie zastosowanie wyłącznie do planowania na rok 2020),
 - materiały w zakresie programów finansowanych z udziałem środków UE.

Na tym etapie przewidziano również termin (1 lutego) przekazywania materiałów w celu uzgodnienia ich z właściwymi dysponentami.

4. 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 i wyjściowe kwoty wydatków na kolejny rok (marzec). Natomiast terminy przekazania materiałów, o których mowa w § 13 ust. 1 projektu, zostały określone odpowiednio na 5, 7 dni przed upływem terminu przedłożenia projektu budżetu dla danej części budżetowej. W tym samym terminie dysponenci przedłożą informacje dotyczące celów i mierników dla funkcji w związku z wymogiem art. 104 ust. 1 pkt 2.

5. Do 31 marca dysponenci przedłożą Ministrowi Finansów formularze WPPF na rok bieżący i WPPF-PF wyłącznie w odniesieniu do już uchwalonej ustawy budżetowej.

6. Do 15 maja dysponenci przedłożą Ministrowi Finansów materiały do opracowania budżetu państwa w układzie zadaniowym (zgodnie z danymi przekazanymi na podstawie § 13 ust. 1.).

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: PR-Z, WPPF-CM, WPPF-PF, BZCM), przygotowywane są przy pomocy ww. aplikacji. Układ danych ww. formularzy został szczegółowo omówiony i przedstawiony w załączniku nr 41.

W zakresie formularzy planistycznych w stosunku do dotychczasowego rozporządzenia:

- zmniejszono liczbę formularzy planów rzeczowych (RZ) do czterech,
- zlikwidowano formularz PZ-1 i przekształcono PZ-2 na PZ,
- dodano formularz SO-GN dla wystandaryzowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednocześnie wyłączając te zadania z formularza BZS,
- dodano formularz SOM, w którym ujmowane są składki do organizacji międzynarodowych dotychczas określony w objaśnieniach do formularza OPBW,
- zmodyfikowano formularze WFPF rezygnując z projektowania lat przyszłych w układzie zadaniowym,
- dodano formularz WFPF-CM w celu pozyskania niezbędnych informacji służących opracowaniu WFPF.

Tak zaplanowany proces planistyczny ma na celu umożliwienie, w kolejnych latach realizację projektowanego procesu opartego o dane wynikające z prognozy wieloletniej.

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.

Rozporządzenie zawiera ponadto przepis przejściowy (§ 19) wskazujący, że do opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2020 zastosowanie mają wskaźniki budżetowe udostępnione w dniu 4 stycznia 2019 r. oraz tryb ustalania celów i mierników na potrzeby opracowania WFPF na lata 2019-2022.

Przyjęte w rozporządzeniu przepisy dotyczące terminów pozwolą na przyjęcie przez Radę Ministrów w terminie do dnia 30 kwietnia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz 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. z 2018 r. poz. 2232).

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.

Projekt nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Przedmiotowy projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204 oraz z 2018 r. poz. 114 i 278) projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.