RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROGRAM KONWERGENCJI

AKTUALIZACJA 2018

Warszawa, kwiecień 2018 r.

Spis treści

		Strona
Przedmowa		5
Podsumowanie		6
I.	Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	7
I.1.	Sytuacja bieżąca	7
I.2.	Scenariusz średniookresowy	8
II.	Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	12
II.1.	Strategia i cele średniookresowe rządu	12
II.2.	Sytuacja bieżąca	12
II.3.	Projekcja średniookresowa	16
II.4.	Wynik strukturalny	19
II.5.	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	22
III.	Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*	24
III.1.	Czynniki ryzyka	24
III.2.	Analiza wrażliwości	25
III.3.	Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*	26
IV.	Stabilność finansów publicznych w długim okresie	28
IV.1.	Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	28
IV.2.	Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)	31
V.	Jakość finansów publicznych	33
V.1.	Struktura, wydajność i efektywność wydatków	33
V.2.	Struktura i wydajność systemów dochodów	33
VI.	Krajowe ramy budżetowe	36
Aneks tabelaryczny		37
Załącznik. Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2018 i 2019		43

Spis tabel

Strona

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych 20
Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku) 23
Tabela 3. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją 27
Tabela 4. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach 28
Tabela 5. Długookresowa stabilność finansów publicznych 29
Tabela 6. Zobowiązania warunkowe 31
Tabela 7. Wzrost gospodarczy 37
Tabela 8. Procesy inflacyjne 37
Tabela 9. Rynek pracy 38
Tabela 10. Salda sektorów instytucjonalnych 38
Tabela 11. Podstawowe założenia egzogeniczne 39
Tabela 12. Sektor instytucji rządowych i samorządowych 39
Tabela 13. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu 41
Tabela 14. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*) 41
Tabela 15. Wydatki według funkcji 42
Tabela 16. Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań uszczelniających system podatkowy 44

Spis wykresów

Strona

Wykres 1. Wpływy z głównych tytułów podatkowych (dochody budżetu państwa łącznie z udziałami JST) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki 13
Wykres 2. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2015 r. 14
Wykres 3. Luka VAT (w %) oraz tzw. *compliance effect* (w mld zł) 15
Wykres 4. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych 19
Wykres 5. Przestrzeganie benchmarku wydatkowego w latach 2015-2017 21
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres) 25
Wykres 7. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres) 26
Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2018 r. 29

Przedmowa

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje programów stabilności lub konwergencji. Na podstawie analizy tych dokumentów Rada Ecofin wydaje następnie zalecenia dla polityk gospodarczych państw członkowskich, które należy uwzględnić przy projektowaniu budżetów na kolejny rok. W opinii z 11 lipca 2017 r. do ubiegłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji* Rada Ecofin zaleciła Polsce:

— podjęcie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*, przy uwzględnieniu potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych,

— podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania obniżonych stawek VAT.

Niniejszy *Program konwergencji* (dalej jako *Program*) przedstawia w rozdziałach II.4 i V stan wdrożenia rekomendacji sformułowanych w przytoczonej wyżej opinii Rady Ecofin do *Programu* z 2017 r. Prezentuje on ponadto średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2021 r.

Polski *Program* stanowi zarazem część, przyjętego przez Radę Ministrów, *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPFP) opracowywanego na podstawie *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. WPFP będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2019.

Dokument opracowano zgodnie z *rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* oraz wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE, przyjętymi w maju 2017 r. przez unijny Komitet Ekonomiczny i Finansowy. Scenariusz makroekonomiczny prezentowany w *Programie* uwzględnia dane dostępne na dzień 3 kwietnia br.

Program powstawał równolegle z tegoroczną edycją *Krajowego Programu Reform* (KPR), zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii *Europa 2020* oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2017 r.[1] Informacje nt. *Programu* oraz KPR podlegały 11 kwietnia br. dyskusji połączonych komisji sejmowych do spraw Unii Europejskiej, finansów publicznych oraz gospodarki i rozwoju. Podobnie jak w poprzednich latach, opinia Rady na temat niniejszego *Programu* oraz zalecenia Rady dotyczące KPR z 2018 r. również będą przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

[1] *Zalecenie Rady z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.*, dostępne na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809(20)&from=PL

Podsumowanie

W 2017 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 4,6% i było najwyższe od 2011 r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy. Perspektywy polskiej gospodarki pozostają dobre. W 2018 r. istotnym czynnikiem wzrostu będą inwestycje, zwłaszcza publiczne, niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy, pozostanie główną determinantą wzrostu. W latach 2018 i 2019 PKB wzrośnie realnie po 3,8% r/r, a w 2020 i 2021 odpowiednio o 3,7% i 3,6%.

Priorytetowy cel rządu stanowi utrzymanie stabilności finansów publicznych przy wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Oznacza to konieczność prowadzenia polityki budżetowej, która uwzględnia ograniczenia wynikające z reguł fiskalnych zapewniających zachowanie stabilności finansów publicznych. Polityka budżetowa przyjazna wzrostowi, wspierająca ożywienie gospodarcze, lecz bez zagrożeń dla stabilności finansów publicznych jest ponadto zalecana przez Radę Europejską.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się w 2017 r. do 1,5% PKB, co oznacza najniższy poziom od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB obniżył się z kolei do 50,6%. W scenariuszu bazowym *Programu* prognozowane jest ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 0,7% PKB w 2021 r.

Kontynuowany będzie proces uszczelniania systemu podatkowego, zorientowany głównie na wzrost poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczanie związanych z nim oszustw. Równocześnie automatyczny mechanizm korygujący zawartej w polskich przepisach stabilizującej reguły wydatkowej wymusi ograniczenie tempa wzrostu wydatków spójne z wymogami dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego, określonego na podstawie *Paktu Stabilności i Wzrostu* jako deficyt strukturalny 1% PKB.

Kontynuacja konsolidacji fiskalnej zorientowanej na osiągnięcie MTO i ożywienie gospodarcze będą prowadzić do obniżenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych Polski w średnim i długim okresie mimo kosztów związanych ze starzeniem się ludności. Planowane wprowadzenie Pracowniczych Programów Kapitałowych (PPK) – systemu dobrowolnych oszczędności, na które złożą się składki płacone przez pracownika i pracodawcę wsparte zachętami finansowymi państwa – powinno prowadzić do wzrostu stopy długookresowych oszczędności Polaków i przyspieszenia tempa wzrostu potencjalnego PKB.

Polska będzie w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej. Skala i siła powiązań politycznych i gospodarczych między Polską a państwami obszaru wspólnej waluty sprawiają bowiem, że kondycja strefy euro istotnie wpływa na procesy zachodzące w Polsce. Zwiększenie stopnia konwergencji gospodarczej ze strefą euro wymaga natomiast wdrożenia reform strukturalnych wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki, w tym wskazanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* oraz *Krajowym Programie Reform*. Przy aktualnym stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w poziomie rozwoju, mierzonego np. przez PKB *per capita* – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Ponadto odległą i niejasną perspektywę stanowi wciąż dokończenie reformy instytucjonalnej w celu zapewnienia stabilności w strefie euro, które jest niezbędnym warunkiem ewentualnej akcesji Polski do obszaru wspólnej waluty.

I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

I.1. Sytuacja bieżąca

Średnie kwartalne tempo wzrostu PKB w 2017 r. wyniosło ok. 1,1% (kw/kw, sa) i było wyższe od tego z 2016 r. (ok. 0,8%) oraz zbliżone do długookresowej średniej. W ciągu roku dynamika PKB w tym ujęciu charakteryzowała się bardzo małą zmiennością. W całym 2017 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 4,6% (z 3,0% w 2016 r.), co oznacza, że było najwyższe od 2011 r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, a jego dynamika była wyraźnie wyższa niż rok wcześniej. Nieznacznie dodatni wkład we wzrost PKB miał eksport netto.

W 2017 r. kontynuowana była poprawa sytuacji gospodarczej w krajach UE. Tempo wzrostu PKB tego obszaru było wyraźnie wyższe niż rok wcześniej i wyniosło 2,4% wobec 2,0%. Głównym źródłem wzrostu gospodarczego pozostał popyt wewnętrzny, w szczególności konsumpcja prywatna, przy dodatnim wkładzie nakładów inwestycyjnych. Jednocześnie tempo wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi, ustabilizowało się na poziomie zbliżonym do zeszłorocznego (4,6%), podczas gdy wzrost eksportu przyśpieszył (5,0%) wspierany przez ożywienie w handlu światowym. Przy sprzyjającej koniunkturze międzynarodowej tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług ogółem jednak nieznacznie wyhamowało (8,2%), do czego mogło przyczynić się pewne umocnienie realnego efektywnego kursu walutowego.

Poprawie dynamiki aktywności gospodarczej w 2017 r. towarzyszyła dalsza poprawa sytuacji na rynku pracy[2]. Liczba pracujących wzrosła o 1,4%, tj. w tempie wyższym od zanotowanego rok wcześniej (0,7%). Przyrost ten wynikał ze wzrostu liczby pracowników najemnych (w wyniku przyrostu osób zatrudnionych na czas nieokreślony) przy niewielkim spadku liczby pracodawców i pracujących na własny rachunek. Wzrost liczby pracujących wynikał przede wszystkim z przyrostu liczby pracujących w sektorze usług, a w mniejszym stopniu w sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo), przy spadku w sektorze rolniczym. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do dalszego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 4,9% z 6,2% rok wcześniej i była niższa niż średnia w UE (7,6%). Współczynnik aktywności zawodowej – po dwóch latach stabilizacji – zwiększył się o 0,2 pkt. proc. do 56,4%. Na skorzystanie z prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym od 1 października 2017 r. decydowały się głównie osoby nieaktywne zawodowo.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, realizacja programu *Rodzina 500 plus* w połączeniu z bardzo dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wyższej dynamice konsumpcji prywatnej. Tempo wzrostu spożycia prywatnego w 2017 r. wyniosło 4,7% (wobec 3,9% w 2016 r.) i było najwyższe od 2008 r. Pozytywny wkład we wzrost – w przeciwieństwie do sytuacji z 2016 r. – miały również inwestycje. Wysoką dynamikę zanotowały w szczególności inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że jedną z konsekwencji światowego kryzysu finansowego było spowolnienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, któremu od 2013 r. towarzyszyła ujemna luka produktowa. Tendencji w dynamice potencjalnego PKB nie kompensował nawet silny trend spadkowy stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) obserwowany od 2002 r. i kontynuowany obecnie. Wraz z utrzymującym się kolejny rok dużym popytem na pracę obserwowane jest stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji. W efekcie szacuje się, że w 2017 r. potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o 0,2 pkt. proc. do ok. 3,2% r/r. Rosnąca dynamika potencjału gospodarki Polski w 2017 r. była jednak znacznie niższa od tempa wzrostu realnego PKB (4,6% r/r), co zaowocowało otwarciem się dodatniej luki produktowej na poziomie około 1% PKB.

Wzrost cen na rynku surowców, zwłaszcza cen ropy naftowej na przełomie lat 2016/2017 spowodował skokowy wzrost dynamiki cen energii w Polsce. W efekcie inflacja w I kw. 2017 r. zwiększyła się do 2,0% (wobec 0,2% kwartał wcześniej). W kolejnych kwartałach 2017 r. pozostawała ona na

[2] Informacje dotyczące rynku pracy w oparciu o dane BAEL (15 lat i więcej).

stosunkowo stabilnym poziomie. W konsekwencji, po dwóch latach deflacji, w 2017 r. średni wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,0% (HICP 1,6%). Od pięciu lat inflacja w Polsce utrzymuje się poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy i wysokiego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej inflacja bazowa (tj. CPI po wyłączeniu cen energii i żywności) pozostawała umiarkowana, kształtując się od kwietnia 2017 r. w wąskim przedziale 0,7–1,0% (średnio w roku 0,7%). Fluktuacje cen surowców wpływały również na dynamikę cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), która po osiągnięciu maksymalnego poziomu w I kw. 2017 r. (4,4%), w IV kw. obniżyła się do 1,7%, a średnio w całym roku wyniosła 2,9%.

Wobec ograniczonego ryzyka trwałego przekroczenia celu inflacyjnego w średnim okresie Rada Polityki Pieniężnej (RPP) nie dokonała w 2017 r. zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna pozostała na poziomie 1,5%.

W 2017 r. rachunek obrotów bieżących odnotował niewielką nadwyżkę na poziomie 0,3% PKB, co było pierwszą taką sytuacją od połowy lat 90. Największy negatywny wpływ na równowagę zewnętrzną gospodarki miał w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych (3,8% PKB) będący konsekwencją wysokiej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową nierezydentów, głównie obywateli Ukrainy. Z drugiej strony rekordowy poziom osiągnęła nadwyżka usług, do czego przyczynił się m.in. rozwój sektora usług dla biznesu. Utrzymany został napływ kapitału długookresowego, choć w przypadku rachunku kapitałowego w dalszym ciągu pozostawał on pod wpływem okresu przejściowego między perspektywami finansowymi funduszy europejskich.

Średnio w 2017 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,26, a kurs dolara (USD/PLN) wyniósł 3,78 i był o odpowiednio 2,4% oraz 4,2% niższy niż rok wcześniej. W I połowie roku dominował trend spadkowy kursu euro w złotych. Polska waluta umacniała się pod wpływem zarówno czynników krajowych, w tym głównie dobrych perspektyw wzrostu polskiej gospodarki, jak i czynników globalnych. Wśród tych ostatnich istotne znaczenie miały rosnące szanse na bardziej ostrożne podejście amerykańskich władz monetarnych do dalszej normalizacji polityki pieniężnej, gołębia retoryka towarzysząca kwietniowemu posiedzeniu EBC oraz sprzyjające apetytowi na ryzyko wyniki wyborów w krajach Europy Zachodniej. Pod koniec maja aprecjacja złotego wyhamowała i w kolejnych miesiącach polska waluta się osłabiała. Trend wzrostowy kursu euro w złotych uległ odwróceniu w październiku, gdy poprawa nastrojów inwestycyjnych na skutek spadku ryzyka politycznego w Europie przyczyniła się do skokowego umocnienia polskiej waluty. Aprecjacja złotego zyskała na sile w końcu roku i kurs EUR/PLN spadł w grudniu poniżej poziomu 4,17.

I.2. Scenariusz średniookresowy

Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące wzrostu zagregowanej aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest Unia Europejska, są nieco bardziej optymistyczne niż oczekiwania prezentowane jeszcze jesienią ubiegłego roku. Komisja Europejska podniosła ścieżkę wzrostu PKB dla gospodarek UE w roku 2017 do 2,4% r/r oraz w latach prognozy 2018 i 2019 odpowiednio o 0,2% i 0,1%. Oczekuje się zatem, że wzrost PKB w UE w latach 2018 i 2019 będzie średnio wyższy od potencjału i wyniesie odpowiednio 2,3% i 2,0% r/r. Dla strefy euro prognoza wzrostu gospodarczego podniesiona została do 2,1%, i 1,9% odpowiednio w latach 2018 i 2019. Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące importu obejmują okres do 2019 r. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* przyjęto, że w kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB UE będzie stopniowo zbiegać do długookresowej średniej (1,7%).

Polska należy do tych krajów UE, w których zjawisko starzenia się ludności będzie się nasilać. Prognozy wskazują, że w okresie następnych pięćdziesięciu lat wskaźnik obciążenia demograficznego w Polsce mierzony jako relacja osób powyżej 64 roku życia do ludności w wieku 15–64 niemal się potroi. Uwarunkowania demograficzne prognozy prezentowanej w *Programie* bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2015 skorygowanym o dane GUS dostępne do marca 2018 r. W horyzoncie do 2021 r. w Polsce oczekiwany jest zatem minimalny wzrost poziomu ludności (średnio 0,05%) wobec oczekiwanego jeszcze rok temu

niewielkiego spadku o ok. 0,1%. Relatywna poprawa w zakresie tendencji demograficznych związana jest z lepszym niż szacowano wynikiem w tym zakresie w 2017 r., co stanowi dobry punkt wyjścia dla lat kolejnych. Poprawa ta może być związana z pozytywnymi skutkami wprowadzonej przez rząd reformy strukturalnej – program *Rodzina 500 plus* – i obserwowaną wyższą od prognoz liczbą urodzeń[3], jednak pełna ocena przyczyn tego zjawiska będzie możliwa dopiero z dłuższej perspektywy. Pomimo relatywnej poprawy w zakresie łącznego poziomu ludności, ludność w wieku 15–74 lata w okresie do 2021 r. obniży się o ok. 0,8%. Natomiast zakłada się, że czynniki opóźniające liczbę wyjść z rynku pracy: niska stopa zastąpienia, rosnący udział usług w gospodarce oraz program aktywizacji osób w wieku 21–24 lat wpłyną pozytywnie na stopę aktywności zawodowej.

Przewiduje się, że w 2018 r. liczba osób pracujących w gospodarce polskiej wzrośnie przeciętnie o 0,7%. W kolejnych dwóch latach tempo tego wzrostu obniży się do ok. 0,2%, a w ostatnim roku prognozy liczba pracujących pozostanie niezmieniona. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w *Programie* założenie o stabilizacji do 2021 r. liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Uwzględniając oczekiwania dotyczące kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, w horyzoncie *Programu* oczekiwane jest dalsze systematyczne zmniejszanie stopy bezrobocia. Szacuje się, że w 2018 r. stopa bezrobocia spadnie do 4,2% z 4,9% zanotowanych w roku poprzednim, a w 2019 r. ukształtuje się na poziomie 3,9%. Zakłada się, że przy utrzymaniu założonych trendów na rynku pracy, w długim horyzoncie prognozy stopa bezrobocia może zmniejszyć się nawet do 3,3%.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń w sektorze rynkowym. Uwzględniając zmiany wynagrodzeń w jednostkach sektora instytucji rządowych i samorządowych (por. rozdział II), przewiduje się, że w 2018 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 5,7%. W kolejnych latach wyniesie ono odpowiednio 5,6% w 2019 r., 5,5% w 2020 r. i 5,5% w 2021 r. Realny wzrost wynagrodzeń w horyzoncie prognozy będzie bliski oczekiwanym zmianom w długookresowym trendzie produktywności pracy i utrzyma się średnio na poziomie 3,1%.

Oczekuje się, że dochody realne nadal będą rosły szybciej niż w latach 2010-2015 ze względu na bardzo dobrą sytuację na rynku pracy i tylko nieznacznie hamującą ich wzrost inflację. Łatwość znalezienia pracy oraz niskie prawdopodobieństwo utraty pracy przekładają się na rekordowo optymistyczne nastroje konsumentów. W rezultacie konsumpcja prywatna pozostanie głównym motorem wzrostu gospodarczego i wzrośnie w ujęciu realnym o 3,8% r/r w 2018 r. W kolejnych latach horyzontu prognozy realne tempo wzrostu konsumpcji wyniesie średnio 3,5%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na przestrzeganie obowiązujących reguł fiskalnych i dążenie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w 2018 r. wyniesie 3%, by w latach 2019-2021 ustabilizować się na poziomie ok. 1,8–2,2%.

W nadchodzących latach prognozowana jest dobra koniunktura u głównych partnerów handlowych Polski i związany z tym relatywnie wysoki popyt na produkty polskich eksporterów. Utrzymująca się konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży. Uwzględniając dodatkowo obserwowany w ostatnim okresie wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych i strukturę finansowania inwestycji, warunki do przyspieszenia akcji inwestycyjnej przedsiębiorstw należy uznać za korzystne. Czynnikami wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą też: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz konsekwentna implementacja działań przewidzianych w ramach przyjętej przez rząd *Strategii* nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji oraz wzrostu innowacyjności i produktywności polskiej gospodarki. W związku z tym oczekuje się, że w okresie prognozy udział inwestycji w PKB będzie rósł.

Prognozuje się, że w 2018 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 14,1%, by w horyzoncie *Programu* zwiększyć się o 2,3 pkt. proc. Tym samym wkład do

[3] Dane statystyczne wskazują, że liczba urodzeń wzrosła z 369 tys. w 2015 r. do 403 tys. w 2017 r.

wzrostu PKB inwestycji prywatnych osiągnie blisko 1,5 pkt. proc. w długim horyzoncie prognozy, a łączne nakłady brutto na środki trwałe w całej gospodarce wzrosną z 18,6% PKB w 2018 r. do 20,3% PKB w ostatnim roku prognozy. Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że w okresie objętym *Programem* wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie bliski neutralnemu.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne. W rezultacie udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2017 r. osiągnął on rekordowy poziom 54%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012 i 2013, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. W horyzoncie prognozy eksport towarów z Polski wspierany będzie dobrą koniunkturą u głównych partnerów handlowych, w konsekwencji realne tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się średnio powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 6,2% w 2018 r. W latach 2019-2021 wzrost eksportu ustabilizuje się średnio na poziomie 5,3% r/r.

Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w horyzoncie *Programu* w latach 2018-2021 wyniesie odpowiednio 7,6%, 6,9%, 5,2% i 5,2%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2018 r. wyniesie -0,5 pkt. proc. Następnie wraz z nieznacznie obniżającą się dynamika popytu wewnętrznego zbiegać będzie do neutralnego, i taki pozostanie do końca horyzontu prognozy.

Kształtowanie się eksportu netto ma z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W 2018 r. deficyt rachunku bieżącego pozostanie niski, poniżej 1% PKB. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej będzie w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych, który odzwierciedla ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki. W horyzoncie prognozy należy oczekiwać nieznacznego zwiększenia deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Oczekuje się jednak, że deficyt ten będzie z nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi.

Podsumowując, oczekuje się, że tempo wzrostu realnego PKB w latach 2018 i 2019 utrzyma się na poziomie 3,8% r/r i będzie nieznacznie maleć w długim horyzoncie prognozy. W horyzoncie prognozy oczekiwany jest wzrost udziału inwestycji w PKB, m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy pozostanie najbardziej istotnym składnikiem wzrostu gospodarczego. W latach 2020 i 2021 stopa wzrostu realnego PKB ukształtuje się odpowiednio na poziomie 3,7% oraz 3,6% r/r.

Tempo wzrostu produktu potencjalnego w horyzoncie prognozy będzie przyspieszać i przekroczy 3,5% r/r. Głównymi czynnikami wpływającymi na rosnącą dynamikę potencjału gospodarki będzie akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Istotny wzrost inwestycji publicznych wspieranych funduszami UE oraz inwestycji prywatnych, wspieranych programami ukierunkowanymi na wzrost innowacji przekłada się na szybszą akumulacje kapitału w gospodarce. Z drugiej strony rosnący poziom kapitału ludzkiego, związany z napływem lepiej wykształconej młodej siły roboczej na rynek pracy istotnie przyczynia się do obserwowanego od 2014 r. rosnącego tempa efektywności czynników wytwórczych. Mniejszy pozytywny wpływ na potencjał polskiej gospodarki będzie miała stale obniżająca się stopa równowagi bezrobocia NAWRU odzwierciedlająca pozytywne zmiany strukturalne na polskim rynku pracy. Luka produktowa pozostanie otwarta na poziomie powyżej 1% PKB w latach 2018-2021.

Z uwagi na zrównoważony bilans czynników ryzyka w otoczeniu zewnętrznym gospodarki polskiej (rozdział III.1) na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* założono, że w całym prognozowanym okresie kurs złotego utrzyma się średnio na poziomie z 30 stycznia 2018 r. (tj. 4,15 EUR/PLN i 3,34 USD/PLN). Jest to założenie techniczne, a data związana jest z początkiem prac prognostycznych nad *Programem*. Z uwagi na koszty obsługi

zadłużenia zagranicznego i poziom tego zadłużenia w relacji do PKB w średnim okresie przyjęte założenie o stałości kursu wydaje się być relatywnie konserwatywne. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Początek 2018 r. przyniósł spadek rocznego CPI do 1,4% w lutym, wynikający z niższej dynamiki cen energii i żywności. Oczekuje się, że w horyzoncie prognozy ceny żywności oraz surowców energetycznych ustabilizują się przy założeniu braku szoków podażowych, natomiast obserwowany będzie wzrost inflacji bazowej napędzany głównie wysokim tempem wzrostu wynagrodzeń, przewyższającym wzrost wydajności pracy. W rezultacie oczekuje się, że inflacja bazowa osiągnie poziom 1,6% w 2018 r. i powoli zbliżać się będzie do celu inflacyjnego. Natomiast tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2018 r. wyniesie 2,3% i przy malejącym wkładzie inflacji cen energii i żywności osiągnie 2,5% w latach 2020 i 2021.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Celem polityki gospodarczej pozostaje utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w tym działania nakierowane na realizację *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* będą implementowane bez uszczerbku dla stabilności finansów publicznych. Jednocześnie respektowane będą unijne wartości referencyjne dla nominalnego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych i regulacje określone w krajowych przepisach. Przewidują one m.in. ograniczenia wynikające ze stabilizującej reguły wydatkowej, która określa limit większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (por. rozdział II.4).

II.2. Sytuacja bieżąca

W 2017 r. zrealizowano główny cel polityki budżetowej – utrzymanie stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z metodyką ESA2010) w 2017 r., według wstępnych szacunków, wyniósł 1,5% PKB, co oznacza znaczącą poprawę o ok. 0,8 pkt. proc. w stosunku do 2016 r. Niższy deficyt sektora był skutkiem wzrostu dochodów sektora oraz spadku wydatków. Relacja dochodów krajowych[4] do PKB ukształtowała się w ub. r. na poziomie 38,5%, tj. o 0,5 pkt. proc. wyższym niż w 2016 r, a wydatków krajowych na poziomie 40%, tj. o 0,3 pkt. proc. niższym niż w 2016 r.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Podatki

W 2017 r. dochody podatkowe wyniosły 21,0% PKB, co oznacza wzrost o ok. 0,4 pkt. proc. w porównaniu z 2016 r., z tego dochody z podatków związanych z produkcją i importem wzrosły o 0,2 pkt. proc., podobnie jak wpływy z podatków od dochodu, majątku. Silny wzrost dochodów podatkowych jest obserwowany od 2016 r., kiedy wprowadzono szereg reform w zakresie systemu podatkowego oraz powołano Krajową Administrację Skarbową (od marca 2017 r.). Łącznie w latach 2016 i 2017 dochody podatkowe sektora wzrosły o ok. 61 mld zł, a w relacji do PKB o 1,2 pkt. proc.

Znaczącą poprawę odnotowano we wpływach z podatku VAT, co przyczyniło się do bardzo dobrej realizacji budżetu państwa w 2017 r. Dzięki podjętym działaniom uszczelniającym system podatkowy w 2017 r., w ujęciu kasowym, do budżetu ściągnięto z podatku VAT 30 mld zł więcej niż w 2016 r. W okresie dwóch lat przyrost poziomu dochodów z VAT wyniósł w ujęciu kasowym łącznie 33,7 mld zł.

Oprócz pozytywnego efektu we wpływach z podatku VAT w 2017 r. poprawie uległa sytuacja w podatku akcyzowym od paliw silnikowych. Dochody z tego tytułu w stosunku do 2016 r. w ujęciu kasowym wzrosły o 6,9% r/r, tj. 2,0 mld zł. Analizując kształtowanie się historycznych trendów oficjalnego spożycia wyrobów akcyzowych, w szczególności paliw silnikowych, można ocenić, że wysokie wzrosty w 2017 r. są również, obok pozytywnych tendencji rynkowych, wynikiem działań uszczelniających system podatkowy.

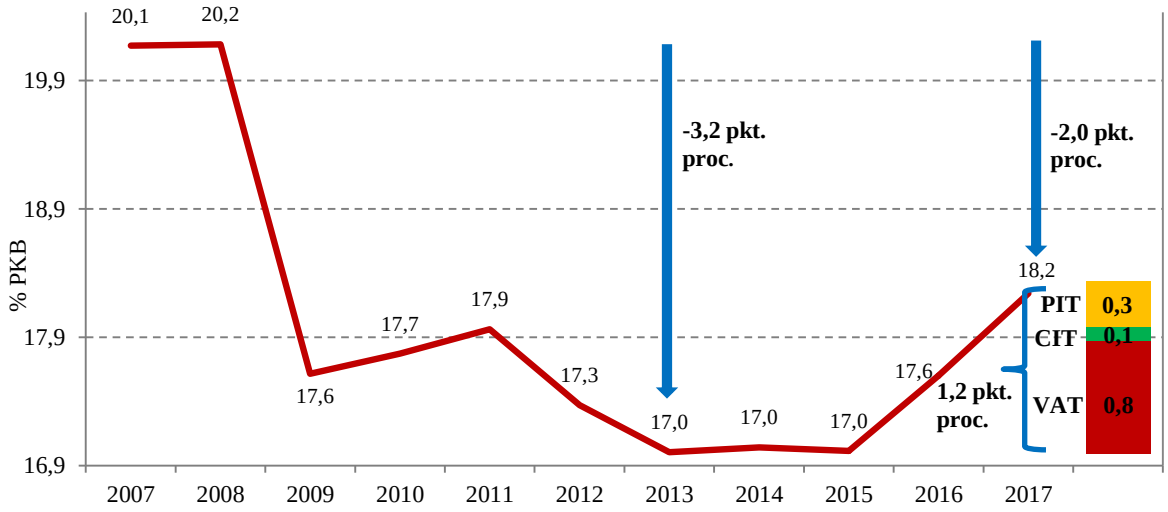
W 2017 r. zaobserwowano również silny przyrost wpływów z podatku CIT, który znacząco przewyższa nominalne tempo wzrostu gospodarczego. Odnotowany wzrost dochodów z CIT o 13%

[4] Wydatki/dochody krajowe oznaczają wydatki/ dochody po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków unijnych, dla których beneficjentem ostatecznym są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z metodyką unijną ESA2010, środki unijne realizowane przez jednostki sektora są neutralne dla wyniku. Łączny poziom wszystkich wydatków krajowych i finansowanych ze środków z UE, dla których jednostki sektora są ostatecznymi beneficjentami, był w relacji do PKB w 2017 r. na tym samym poziomie co w 2016 r. (41,1%)

w stosunku do 2016 r. oznaczał wyższe wpływy o 4,3 mld zł i znacząco przekroczył efekty oczekiwane przy wprowadzaniu klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Szybki wzrost dochodów podatkowych w 2017 r. jest efektem podjęcia od 2016 r. licznych działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Jednak mimo istotnej poprawy w ostatnich dwóch latach (o 1,2 pkt. proc. w relacji do PKB) w światowej gospodarce relacja dochodów podatkowych do PKB jest wciąż istotnie niższa w porównaniu z sytuacją sprzed kryzysu. W 2007 r. dochody podatkowe sektora wyniosły 22,7% PKB, natomiast w 2017 r. 21,0% PKB.

Wykres 1. Wpływy z głównych tytułów podatkowych (dochody budżetu państwa łącznie z udziałami JST) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki



Źródło: Ministerstwo Finansów.

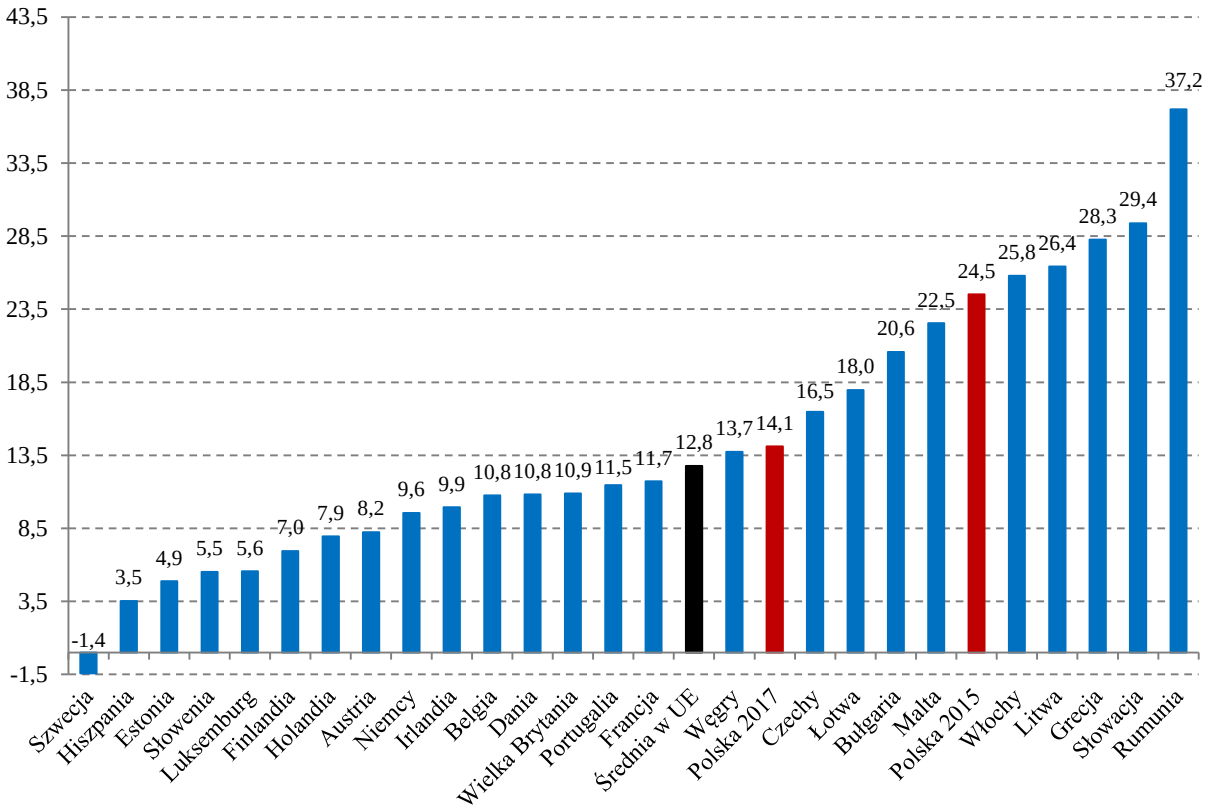
W 2017 r. poziom dochodów z czterech podstawowych podatków centralnych (tj. podatków będących dochodami budżetu państwa wraz z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w CIT i PIT) w ujęciu memoriałowym pozostawał niższy o 2,0 pkt. proc. PKB w porównaniu z 2007 r. W warunkach 2017 r. odpowiada to ok. 40 mld zł, co wskazuje na wciąż istniejący potencjał do poprawy poziomu ściągalności podatkowej.

Analizy wskazują na szczególnie dużą przestrzeń do zwiększenia strumienia dochodów w podatku VAT. Według Komisji Europejskiej, w 2015 r.[5] Polska należała do krajów UE z największymi lukami VAT. Wyższą lukę odnotowało jedynie 5 krajów: Włochy, Grecja, Słowacja, Litwa i Rumunia[6].

[5] Do porównania wykorzystano najnowsze dane Komisji Europejskiej (wrzesień 2017 r.) obejmujące kraje UE. Szacunki luki VAT dotyczą 2015 r. Dla celów porównawczych stosuje się wskaźnik procentowy – to znaczy procentowy udział luki VAT we wpływach teoretycznych (VTTL). Wskaźnik ten obrazuje, jaki procent potencjalnych wpływów z podatku traci budżet państwa.

[6] *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf

Wykres 2. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2015 r.



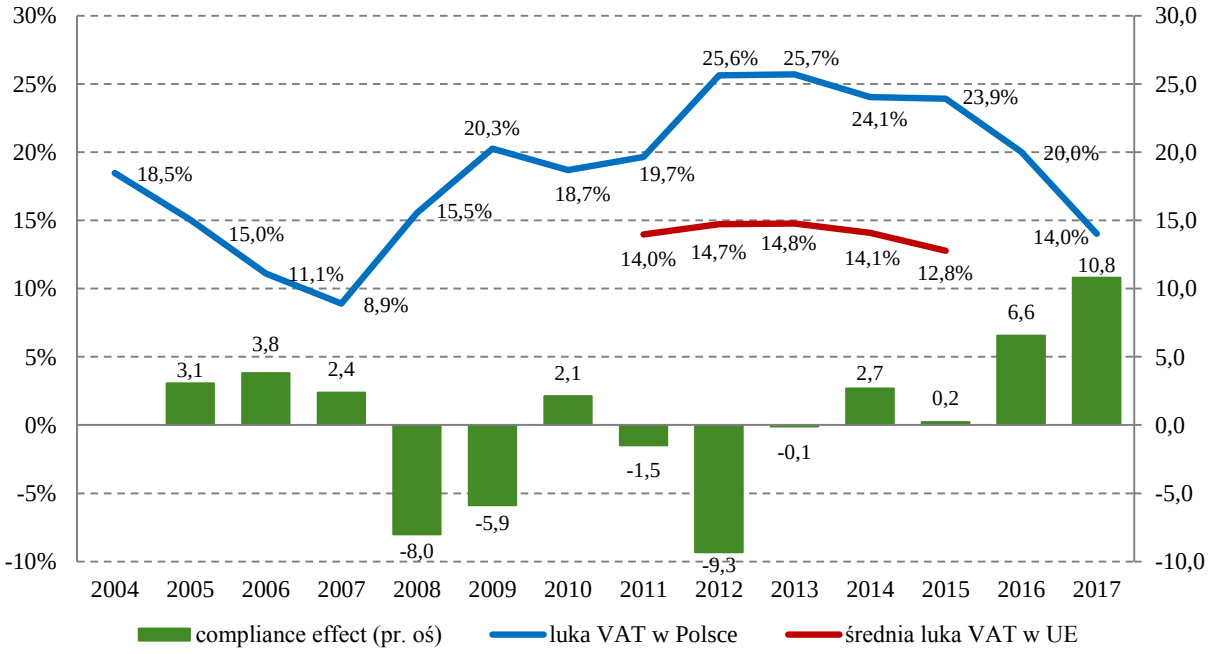
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej oraz za 2017 r. dane Ministerstwa Finansów.

Dla uproszczonego oszacowania luki VAT w 2017 r. zastosowano, podobnie jak w poprzedniej aktualizacji *Programu*, metodę odgórną (*top down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, zakupy netto, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych). Otrzymane za pomocą stosowanej w Ministerstwie Finansów metody wyniki oszacowania luki VAT są bardzo zbliżone do szacunków Komisji Europejskiej. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów[7], w 2017 r. luka podatkowa uległa zauważalnemu ograniczeniu (o 6,0 pkt. proc.), choć wciąż wynosiła ok. 25 mld zł, tj. ok. 14,0% potencjalnych wpływów (por. wykres 3).

Opierając się na metodologii Komisji Europejskiej dotyczącej szacowania luki w VAT, można oszacować, że w 2017 r. poprawa dochodów z VAT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji (tzw. *compliance effect*) wyniosła 10,8 mld zł (z 17,4 mld zł uzyskanych w okresie 2016 i 2017). Potwierdza to, że wprowadzone instrumenty dotyczące walki z praktykami o charakterze przestępczym w podatku VAT oraz inne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego przyniosły wymierne efekty.

[7] Dla lat 2015–2017 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w wymaganej szczegółowości, które umożliwiłyby przeprowadzenie pełnego szacunku.

Wykres 3. Luka VAT (w %) oraz tzw. *compliance effect* (w mld zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów; Komisja Europejska, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report.*

Uzupełniająco przeprowadzono analizę ekonometryczną kształtowania się wpływów z VAT w 2017 r. Zastosowano podejście, które łączy metodę szacowania rozbieżności między dochodami rzeczywistymi a teoretycznymi oraz metodykę szacowania elastyczności dochodów względem bazy podatkowej, wykorzystując w tym celu analizę kointegracji. Wyniki estymacji potwierdzają strukturalny (czyli niewynikający z czynników o charakterze cyklicznym) wzrost wpływów z VAT w latach 2016 i 2017, spójny z szacunkami wykorzystującymi metodologię Komisji Europejskiej.

Porównanie relacji dochodów podatkowych do PKB z lat 2007 i 2017 i poziom luki VAT wskazują na potencjał do poprawy ściągalności podatków. Wdrożone instrumenty oraz planowane działania uszczelniające system podatkowy zostały omówione w rozdziale V.2 oraz szerzej w załączniku.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Poza wzrostem dochodów podatkowych do poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r. przyczynił się wzrost – o ok. 0,2 pkt. proc. PKB (nominalnie o ok. 7,9% r/r) – dochodów sektora z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne rejestrowanych w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Wzrost ten był głównie rezultatem dobrej sytuacji na rynku pracy (silny wzrost zatrudnienia połączony ze wzrostem wynagrodzeń), w wyniku czego dynamika funduszu wynagrodzeń była najwyższa od 2008 r.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Relacja wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2017 r. mimo znacznie wyższej nominalnej dynamiki ich poziomu niż w roku poprzednim (5,8% wobec 3,6%) zmniejszyła się o 0,3 pkt. proc. i wyniosła 40,0%. Wydatki uwzględniające środki z UE wyniosły w relacji do PKB 41,1%.

Głównymi czynnikami determinującymi kształtowanie się wydatków w 2017 r. były wydatki na świadczenia społeczne i wychowawcze oraz istotne przyspieszenie inwestycji publicznych. Wzrost wydatków na świadczenia społeczne i wychowawcze wynikał:

— z kontynuacji programu *Rodzina 500 plus* (wzrost wydatków z 17,3 mld zł w 2016 r. do 23,4 mld zł w 2017 r. w wyniku realizacji programu przez okres 12 miesięcy),

— ze wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne w efekcie wejścia w życie 1 października 2017 r. przepisów obniżających wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W wyniku tej zmiany ZUS zaakceptował 313 tys. wniosków o wypłatę świadczenia emerytalnego.

W 2017 r. nastąpiło istotne przyspieszenie inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, które zwiększyły się nominalnie aż o 21,9% r/r (w relacji do PKB wzrost o 0,4 pkt. proc.) wobec spadku o 23,6% r/r w 2016 r. Głównym czynnikiem było silne odbicie wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego – wzrost nominalny w podsektorze samorządowym wyniósł 33,7% r/r – spowodowane przede wszystkim intensyfikacją wykorzystania środków z unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Wzrost wydatków inwestycyjnych odnotowano także w podsektorze rządowym, nominalnie o 15,1% r/r (po spadku o 12,2% r/r w 2016 r.). Do wzrostu wydatków podsektora rządowego w 2017 r. przyczynił się przede wszystkim wzrost inwestycji w infrastrukturę kolejową, realizowanych przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

W 2017 r. nastąpił wzrost spożycia publicznego o 5,5% r/r. W efekcie spożycie w relacji do PKB spadło do 17,7% z 17,9% rok wcześniej, na co wpływ miało m.in. ograniczenie o 0,1 pkt. proc. PKB kosztów pracy.

II.3. Projekcja średniookresowa

W scenariuszu bazowym *Programu*, tj. przy założeniu pełnego wykorzystania limitów wydatkowych, prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. wyniesie 2,1% PKB, a w kolejnych latach odpowiednio 1,5% PKB, 1,1% PKB i 0,7% PKB.

W horyzoncie scenariusza zakładane jest znaczące dostosowanie budżetowe polegające na szybszym wzroście dochodów sektora niż wydatków, które są zdeterminowane przez stabilizującą regułę wydatkową.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zgodnie z projekcją relacja dochodów krajowych[8] sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. wyniesie 38,7%, a w kolejnych latach będzie się kształtować odpowiednio na poziomie 38,7%, 38,5% i 38,4%.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Najważniejszym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Wpływy ze składek są uzależnione od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej, a także są determinowane zmianami systemowymi. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po wzroście w 2017 r. o ok. 9,1% r/r, i oczekiwanym wysokim wzroście w 2018 r. (ok. 7,4% r/r), powinno w kolejnych latach pozostać na wysokim poziomie, kształtując się jednak poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB.

Dobra sytuacja na rynku pracy przekładająca się na wyższe dochody ze składek ma wpływ na spadek transferów z budżetu państwa do ZUS. Pozytywnie na poziom dochodów wpływają także działania podejmowane przez ZUS w obszarze infrastruktury informatyczno-księgowej. Od 1 stycznia br. płatnicy wpłacają składki na jeden indywidualny rachunek zamiast dokonywania oddzielnych przelewów na poszczególne fundusze zarządzane przez ZUS (por. rozdział V.2). Wdrożone

[8] Wydatki/ dochody krajowe oznaczają wydatki/ dochody po oczyszczeniu o wydatki finansowane ze środków unijnych, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z metodyką unijną ESA2010, środki unijne realizowane przez jednostki sektora są neutralne dla wyniku.

rozwiązanie zmniejsza koszty weryfikacji błędów, zwiększa transparentność i efektywność systemu płatności.

Podatki

Wpływy z podatków determinowane są przez kształtowanie się ich bazy, przede wszystkim spożycia prywatnego, dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw. W horyzoncie projekcji założono brak zmian podstawowych stawek podatkowych. Jednocześnie nadal istotną rolę odgrywać będą zmiany systemowe, których efektem ma być uszczelnienie systemu podatkowego. Działania w tym obszarze będą skoncentrowane na wzroście poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczaniu związanych z nim oszustw. Wdrożone instrumenty oraz planowane działania zostały przedstawione w rozdziale V.2 oraz szerzej w załączniku.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zdeterminowany jest przez zapisaną w *ustawie o finansach publicznych* stabilizującą regułę wydatkową (por. rozdział II.4), która wyznacza maksymalny poziom wydatków budżetu państwa, jaki można zaplanować w ustawie budżetowej. Z kolei inne przepisy *ustawy o finansach publicznych* stanowią, iż kwoty wydatków ujęte w ustawie budżetowej stanowią nieprzekraczalny limit i tym samym określają dysponentom części budżetowych górny pułap możliwości wydatkowych.

Zgodnie z projekcją relacja wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. wyniesie 40,7%. W kolejnych latach ukształtuje się ona odpowiednio na poziomie 40,2%, 39,6% i 39%. W prezentowanym scenariuszu przyjęto od 2018 r. poziom wydatków zgodny z maksymalnymi limitami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej.

Jednocześnie dysponentów w toku wykonywania budżetu obowiązują określone w art. 162 *ustawy o finansach publicznych* zasady gospodarki finansowej, w tym zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem warunku uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Powyższe uwarunkowania oraz inne czynniki operacyjne powodują, iż corocznie wydatkowane środki są mniejsze od limitu wydatków zapisanego w ustawie.

Przeciętny poziom niewykonania wydatków budżetu państwa w średnim okresie wynosi ok. 3% ogólnej kwoty wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej. W 2017 r. wykonanie wydatków budżetu państwa wyniosło 97,7% planu, tj. o 8,9 mld zł mniej niż pierwotnie zaplanowano (0,4% PKB), a w latach 2011-2017 było mniejsze o średnio ok. 10,2 mld zł (0,6% PKB).

Transfery socjalne

Łączne transfery socjalne w 2018 r. w relacji do PKB wyniosą 17,1% i utrzymają się na poziomie zbliżonym do 2017 r. a w horyzoncie 2021 r. zmniejszą się do 16,2%.

W grupie wydatków transfery socjalne największe kategorie stanowią:

— wydatki na emerytury i renty klasyfikowane w podsektorze ubezpieczeń społecznych. W 2018 r. ukształtują się one na poziomie 10,4% w relacji do PKB, co w porównaniu do 2017 r. oznacza wzrost o 0,3 pkt. proc., natomiast w horyzoncie *Programu* spadną do 10,2%. W projekcji uwzględniono skutki obniżenia od 1 października 2017 r. wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (*ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*) oraz waloryzacji emerytur i rent uzależnionej od inflacji i realnego wzrostu płac w roku poprzednim (waloryzacja w 2018 r. została uwzględniona w ustawie budżetowej na 2018 r.),

— wydatki na świadczenia zdrowotne zdeterminowane regułą określoną w *ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*,

— wydatki związane z kontynuacją działań nakierowanych na aktywną politykę prorodzinną państwa oraz w obszarze polityki społecznej. Zmiany polegające na uszczelnieniu systemu przyznawania

świadczeń wychowawczych w ramach programu *Rodzina 500 plus* oraz znaczna poprawa sytuacji dochodowej gospodarstw domowych, wynikająca z dobrej sytuacji na rynku pracy spowodują spadek w relacji do PKB transferów związanych z programem, jak i z tytułu pozostałych świadczeń w obszarze pomocy społecznej.

Inwestycje publiczne

Inwestycje publiczne, po znacznym spadku w 2016 r. do 3,3% PKB i odbiciu w 2017 r. do 3,7% PKB, będą przyspieszać, pozostając średnio w relacji do PKB na poziomie ok. 4,3%. W 2018 r. przyrost relacji inwestycji publicznych do PKB wyniesie 0,8 pkt. proc. PKB, z czego 0,4 pkt. proc. to inwestycje finansowane środkami z UE.

Poziom inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury, jak i realizację unijnej perspektywy finansowej 2014-2020. Zadania inwestycyjne w podsektorze centralnym będą realizowane w szczególności w ramach:

— *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* przyjętego uchwałą Rady Ministrów. Zakłada on inwestycje związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), budżetu państwa oraz środków perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020,

— *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (KPK)*, obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Inwestycje w infrastrukturę kolejową są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych oraz ze środków własnych PKP PLK S.A.

Zakłada się, że w horyzoncie *Programu* istotny wpływ na poziom inwestycji sektora będą miały inwestycje podsektora samorządowego. Po przyspieszeniu w 2017 r. oczekuje się utrzymania wysokiej dynamiki absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego, co będzie wymagać również zabezpieczenia wkładu własnego. Przewiduje się, że realizacja inwestycji jednostek samorządu terytorialnego ze środków unijnych nastąpi w takich obszarach jak transport miejski, gospodarka niskoemisyjna, rewitalizacja, ochrona środowiska (ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód).

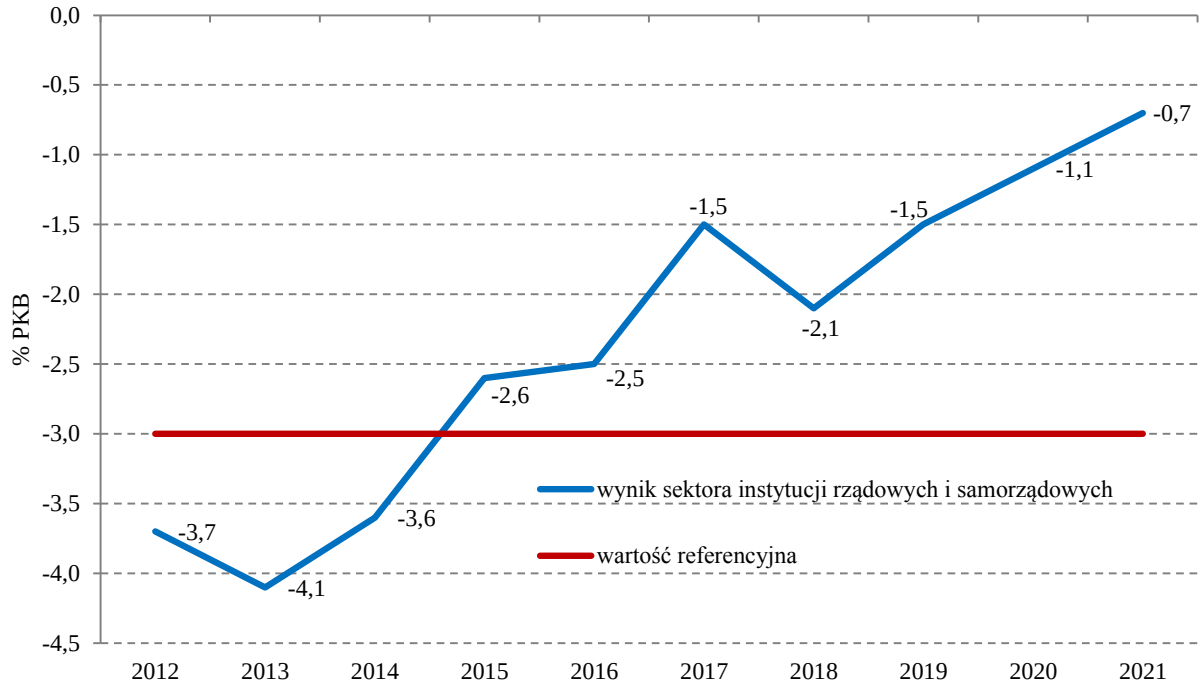
Pozostałe wydatki bieżące

Fundusz wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych będzie realizowany w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową, przy czym przyjęto założenie o wzroście tego funduszu zgodnym z inflacją (CPI), z wyłączeniem grup pracowniczych objętych istniejącymi systemami indeksacji. W rezultacie koszty pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2018-2021 ukształtują się odpowiednio na poziomie 9,9%, 9,7%, 9,4%, 9,2%.

W horyzoncie *Programu* przyjęto założenie, że zużycie pośrednie, czyli zakupy towarów i usług realizowane przez jednostki sektora, z wyłączeniem środków unijnych, utrzyma się na poziomie 5,5% PKB.

Na wydatki sektora w horyzoncie prognozy będzie miało wpływ także wprowadzenie Pracowniczych Programów Kapitałowych (por. rozdział IV.1). Przez wprowadzenie mechanizmu zachęt ze strony państwa w postaci opłaty powitalnej i dopłaty rocznej wypłacanych z Funduszu Pracy dla tych uczestników PPK, którzy spełnią warunki dotyczące poziomu oszczędności. PPK stopniowo ma objąć wszystkich pracowników płacących składki na ubezpieczenia społeczne, w tym pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych. Koszt dla sektora będzie wynikał z finansowania zachęt oraz składek pracowników instytucji publicznych i po objęciu programem także pracowników sektora i w horyzoncie objętym *Programem* wyniesie od 1,3 mld zł w 2019 r. do 2,8 mld zł w 2021 r.

Wykres 4. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Ministerstwo Finansów.

II.4. Wynik strukturalny

Polska podlega wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*[9], która zobowiązuje państwa członkowskie UE do sformułowania i osiągnięcia w określonym czasie tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO). Przestrzeganie MTO ma zapobiec wzrostowi deficytu nominalnego sektora powyżej 3% PKB. Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, na poziomie minus 1% PKB. Ocena wypełniania części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu* opiera się na dwóch filarach: wysiłku strukturalnym, czyli zmianie wyniku strukturalnego i benchmarku wydatkowym[10].

Scenariusz bazowy *Programu* zakłada konsolidację po stronie wydatkowej zgodną ze stabilizującą regułą wydatkową oraz wzmocnienie strony dochodowej przez realizację opisanych w załączniku działań uszczelniających system podatkowy. Prognozuje się, że przy założeniu realizacji wydatków na poziomie zgodnym z limitami wydatkowymi w latach 2018-2021 deficyt strukturalny zostanie ograniczony z 2,8% PKB do 1,3% PKB (por. tabela 1). Ścieżka wyniku strukturalnego będzie spójna z wymogami dochodzenia do MTO.

[9] *Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*.
[10] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*.

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych*

	% PKB	Kod ESA	2017	2018	2019	2020	2021
1.	**Wzrost PKB w cenach stałych** (%)		4,6	3,8	3,8	3,7	3,6
2.	**Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych***	EDP B.9	-1,5	-2,1	-1,5	-1,1	-0,7
3.	**Odsetki**	EDP D.41	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
4.	**Działania jednorazowe i tymczasowe**		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1	po stronie dochodowej		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.2	po stronie wydatkowej		-0,04	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)		3,2	3,7	3,7	3,8	3,8
6.	Luka produktowa		1,2	1,4	1,5	1,4	1,2
7.	Element cykliczny budżetu		0,6	0,7	0,8	0,7	0,6
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2–7)		-2,1	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-0,6	-1,4	-0,8	-0,3	0,2
10.	**Wynik strukturalny (8-4)****		-2,1	-2,8	-2,3	-1,8	-1,3

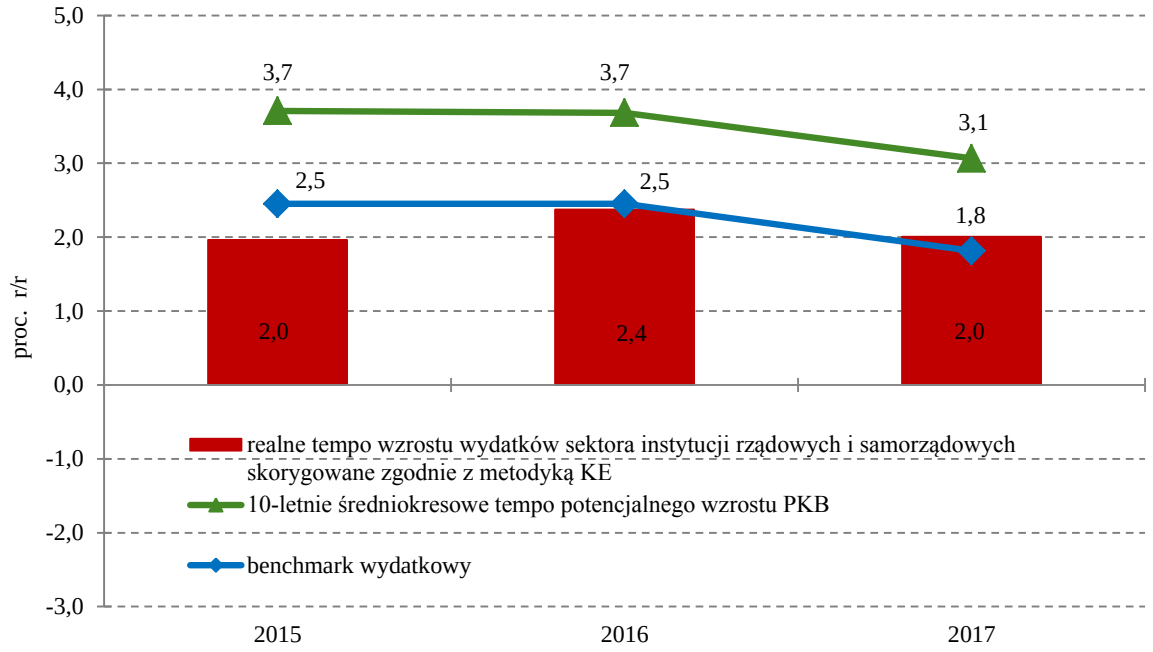
Źródło: Ministerstwo Finansów.
*Szacunki na lata 2018-2021 przy założeniu realizacji wydatków na poziomie zgodnym z limitami wydatkowymi. Historyczne niewykonanie wydatków to 0,4–0,6% PKB.
** W 2017 r. uwzględniono wpływ działania jednorazowego dotyczącego wypłaty przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środków gwarantowanych po upadku SKOK: "Wybrzeże", "Nike", "Twoja" i "Wielkopolska" w wysokości 724 mln zł.

Od 2017 r. wiodącym narzędziem oceny postępu na drodze do MTO, tj. realizacji wymaganego dostosowania na poziomie 0,5% PKB, jest benchmark wydatkowy. Stanowi on roczne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego przestrzeganie zapewnia spełnianie wymogów *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Benchmark wydatkowy jest wyznaczany przez Komisję Europejską na podstawie referencyjnego tempa wzrostu gospodarki w średnim okresie [11]. Jednocześnie, w odniesieniu do państw, które nie osiągnęły jeszcze MTO, referencyjne tempo wzrostu gospodarki w średnim okresie ulega pomniejszeniu o wymagane dostosowanie do MTO[12]. Komisja Europejska bada przestrzeganie benchmarku wydatkowego przez porównanie z nim agregatu wydatków sektora korygowanego zgodnie z jej metodyką[13].

W 2016 r. zrealizowane przez Polskę dostosowanie na ścieżce do MTO było zgodne z wymogami części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*[14]. Roczne realne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. wyniosło 2,4% i było niższe od benchmarku wydatkowego o 0,1 pkt. proc. W 2017 r. tempo wzrostu wydatków wyniosło 2,0% wobec benchmarku wydatkowego 1,8%. Oznacza to, że w 2017 r. dostosowanie na ścieżce do MTO wyniosło 0,4 pkt. proc. PKB, zaś w ujęciu 2-letnim, tj. za okres 2016 i 2017 osiągnęło średnio 0,5 pkt. proc. PKB i było zgodne z wymogami *Stabilności i Wzrostu*.

[11] Stanowi je 10-letnia średnia realnego wzrostu potencjalnego PKB (t-5; t+4), która w latach 2014-2016 wyniosła w Polsce 3,7%, w 2017 r. zmniejszyła się do 3,1% , zaś w 2018 r. odpowiada 2,9%.
[12] Po uwzględnieniu korekty wynikającej z wymaganego dostosowania do MTO benchmark wydatkowy kształtuje się odpowiednio na poziomie 2,5% do 2016 r., 1,8% w 2017 r. i 1,7% w 2018 r.
[13] M.in. przez odjęcie działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej oraz działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodowej i wydatkowej.
[14] Por. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/21_pl_cp_assessment.pdf

Wykres 5. Przestrzeganie benchmarku wydatkowego w latach 2015-2017



Źródło: lata 2015 i 2016 Komisja Europejska, 2017 r. – prognoza Ministerstwa Finansów.

Przy analizie przestrzegania benchmarku wydatkowego w 2017 r. uwzględniono wpływ prognozowanej wartości ogółem działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej na kwotę 14,0 mld zł, a także wypłatę przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środków gwarantowanych po upadku SKOK: "Wybrzeże", "Nike", "Twoja" i "Wielkopolska" na kwotę 724 mln zł (działanie jednorazowe).

Podobną koncepcję do benchmarku wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)[15]. Wymagana w benchmarku korekta o 0,5% PKB jest wbudowana w mechanizm korygujący reguły, wymagający obniżenia dynamiki wydatków w SRW o 1,5–2 pkt. proc. w sytuacji nierównowagi finansów publicznych określonej w *ustawie o finansach publicznych*.

Oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową wstępnej kwoty wydatków na rok 2019 zostało dokonane w oparciu o kwotę wydatków na rok 2018 określoną w art. 1 ust. 3 *ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.* w wysokości 803 950 079 tys. zł[16]. Uwzględnione we wstępnej kwocie wydatków działania dyskrecjonalne w 2019 r. w wysokości 7,2 mld zł obejmują w szczególności skutki opisanych w załączniku rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych, zmian procedury zwrotu i sposobu poboru podatku u źródła, rozwiązań mających na celu wyeliminowanie agresywnej optymalizacji podatkowej oraz projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. W rezultacie wstępna kwota wydatków na rok 2019 wynosi 844,9 mld zł (37,8% PKB).

[15] Różnice między regułą krajową i unijną dotyczą: ►wykorzystania w SRW 8-letniego średniego tempa realnego wzrostu PKB (zamiast 10-letniej średniej potencjalnego tempa wzrostu PKB w benchmarku), ►celu inflacyjnego (zamiast prognozy deflatora PKB), ►zakresu działań dyskrecjonalnych po stronie dochodowej, jak też ►niekorygowania kwoty SRW. Dla potrzeb oceny przestrzegania *Paktu* analizuje się wydatki sektora skorygowane o: ►koszty obsługi długu, ►wydatki sfinansowane w pełni ze środków UE, ►krajowe wydatki inwestycyjne (w roku t) pomniejszone o 4-letnią średnią tych wydatków (t-3; t), ►cykliczne wydatki na zasiłki dla bezrobotnych.

[16] Szczegółowe obliczenia kwoty wydatków na rok 2018 zawarto w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018.

Na podstawie art. 112aa *ustawy o finansach publicznych* oraz przy uwzględnieniu dalszego podejmowania wskazanych w załączniku działań dla uszczelnienia systemu podatkowego szacuje się, że kwota wydatków na rok 2020 wyniesie 886,7 mld zł (37,4% PKB), natomiast na rok 2021: 930,8 mld zł (37,0% PKB).

W całym horyzoncie prognozy korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych wynosi -1,5 pkt. proc. w związku z tym, że w okresie 2017-2019 dług publiczny przeliczony zgodnie z art. 38a pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* będzie znajdował się w przedziale 43–48% PKB określonym w mechanizmie korygującym reguły.

II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W okresie objętym aktualizacją *Programu* zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach stopniowego ograniczania w kolejnych latach deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz występowania niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. z polityki pieniężnej głównych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego oraz Fed oraz polityki gospodarczej w USA. Na rynku krajowym działania związane z ograniczaniem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny mieć istotny wpływ na poziom i kształt krzywej dochodowości, a więc i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2018-2021 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz tempa wzrostu PKB. Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych).

Przewiduje się, że w horyzoncie *Programu* relacja długu do PKB według definicji UE będzie się stopniowo obniżać z 50,6% na koniec 2017 r. do 46,0% na koniec 2021 r. Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych kosztów obsługi długu będzie wynikało przede wszystkim z oczekiwań co do wzrostu stóp procentowych w horyzoncie *Programu*.

Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2017	2018	2019	2020	2021
1.	**Dług brutto**		**50,6**	**50,4**	**50,4**	**48,7**	**46,0**
2.	**Zmiana relacji długu brutto**		-3,5	-0,3	0,1	-1,7	-2,7
	Składniki wzrostu długu						
3.	**Wynik pierwotny***		-0,1	0,6	0,0	-0,4	-0,9
4.	**Odsetki**	EDP D.41	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
5.	**Dostosowania stanów i przepływów**		-5,0	-2,3	-1,5	-2,8	-3,4
	z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		-0,5	0,3	0,6	-0,2	-0,6
	akumulacja netto aktywów finansowych		0,1	0,4	0,8	0,3	0,0
	w tym: przychody z prywatyzacji		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	różnice kursowe i inne czynniki		-4,7	-3,0	-2,8	-2,9	-2,8
	p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		**3,1**	**3,0**	**3,2**	**3,2**	**3,3**
	Pozostałe istotne dane						
6.	Płynne środki finansowe		3,9	3,8	3,6	3,5	3,2
7.	Dług netto (=1-6)		**46,7**	**46,6**	**46,8**	**45,2**	**42,7**
8.	Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego**		6,1	5,5	5,3	4,5	5,5
9.	Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		31,8	30,5	29,1	28,2	28,0
10.	Przeciętna zapadalność długu***		5,1	5,1-5,2	5,0-5,2	4,9-5,3	4,8-5,4

Źródło: Ministerstwo Finansów.
* Wpływ wyniku pierwotnego na dług: (-) oznacza nadwyżkę pierwotną.
** W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.
*** Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa

.

III. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*

III.1. Czynniki ryzyka

Scenariusz bazowy *Programu* skonstruowano przy założeniu pełnego wykorzystania limitów wydatkowych. Niewykonanie wydatków budżetu państwa w 2017 r. wyniosło 0,4% PKB, a w latach 2011-2017 średnio 0,6% PKB. Mając na uwadze historyczne odchylenia od planów, można więc oczekiwać realizacji wydatków na poziomie niższym od limitu, a tym samym ukształtowania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i w konsekwencji deficytu strukturalnego na poziomie niższym od przedstawionej prognozy. Niższy poziom wydatków, w zależności od struktury oszczędności, może mieć również wpływ na scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w *Programie*.

Prognoza prezentowana w *Programie* zakłada, że wzrost gospodarczy w UE, która jest największym partnerem handlowym Polski, będzie zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w zimowej edycji prognoz z lutego 2018 r. Zdaniem ekspertów Komisji, bilans czynników ryzyka dla tej prognozy jest zrównoważony. Wśród głównych powodów, dla których wzrost gospodarczy strefy euro może okazać się szybszy, są bardzo optymistyczne nastroje konsumentów przekładające się na silny popyt konsumpcyjny, wspierane rosnącymi płacami oraz inwestycje. Komisja Europejska zauważa jednak, że ze względu na ograniczenia podażowe są to czynniki istotne tylko w krótkim horyzoncie prognozy. W dalszym horyzoncie zacieśnienie współpracy w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej powinno zwiększyć zaufanie i tym samym odporność gospodarek UE na negatywne szoki gospodarcze.

Z drugiej strony, rosną obawy związane z potencjalnymi negatywnymi skutkami dla handlu międzynarodowego wynikającymi ze wzrostu protekcjonizmu w polityce handlowej USA oraz szybszej normalizacji polityki monetarnej przez Fed. Nakłada się na to ryzyko korekt w dotychczasowym wzroście cen aktywów, któremu sprzyjało środowisko niskich stóp procentowych, oraz niepewność dotyczącą wyników negocjacji w związku z Brexitem. Dodatkowo wzrosło znaczenie zagrożeń związanych z napięciami geopolitycznymi na Bliskim Wschodzie i na Półwyspie Koreańskim.

Przedstawiony w *Programie* scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada istotne przyspieszenie w wykorzystywaniu środków unijnych przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Faktyczny scenariusz w tym obszarze może okazać się inny od zakładanego, co miałoby znaczenie dla przyjętej ścieżki inwestycji i w konsekwencji wzrostu PKB. Zwiększone nakłady na inwestycje publiczne współfinansowane środkami z UE oraz dobra koniunktura za granicą mogą przyczynić się do większego wzrostu nakładów na środki trwałe niż założono to w *Programie*. Dodatkowo, optymistyczne nastroje konsumentów i dobra sytuacja na rynku pracy mogą owocować wyższym popytem konsumpcyjnym i w rezultacie szybszym wzrostem gospodarczym niż oczekiwany. Ostrożne oczekiwania dotyczące wzrostu PKB podyktowane są jednak koniecznością odpowiedzialnego planowania wydatków budżetowych i z tego względu umiarkowany optymizm wydaje się usprawiedliwiony zwłaszcza, że nie brakuje czynników ryzyka sugerujących szybsze ostudzenie koniunktury.

Z uwagi na wyżej wymienione czynniki ryzyka i dla potrzeb przedstawionej w *Programie* ścieżki przyjęto konserwatywne założenia makroekonomiczne, zbliżone do ścieżki równowagi średniookresowej. Takie podejście pozwala unikać oczekiwania zbyt dużej cyklicznej poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych m.in. w związku z procyklicznymi elastycznościami po stronie dochodowej. Niemniej jednak istnieje szansa, że realny wzrost PKB, zwłaszcza w 2018 r., będzie szybszy od przyjętego.

Szczególnym czynnikiem ryzyka związanym ze zmianami strukturalnymi zachodzącymi na rynku pracy w Polsce jest wielkość podaży pracy w horyzoncie prognozy. Duży popyt na pracę, również tę mniej wykwalifikowaną i gorzej opłacaną, wspierany niską stopą zastąpienia przekłada się na wzrost aktywności zawodowej i odraczanie decyzji przejścia na emeryturę. Napływający pracownicy z Ukrainy również w istotny sposób zwiększają podaż pracy w kraju i pomagają zaspokoić rosnący

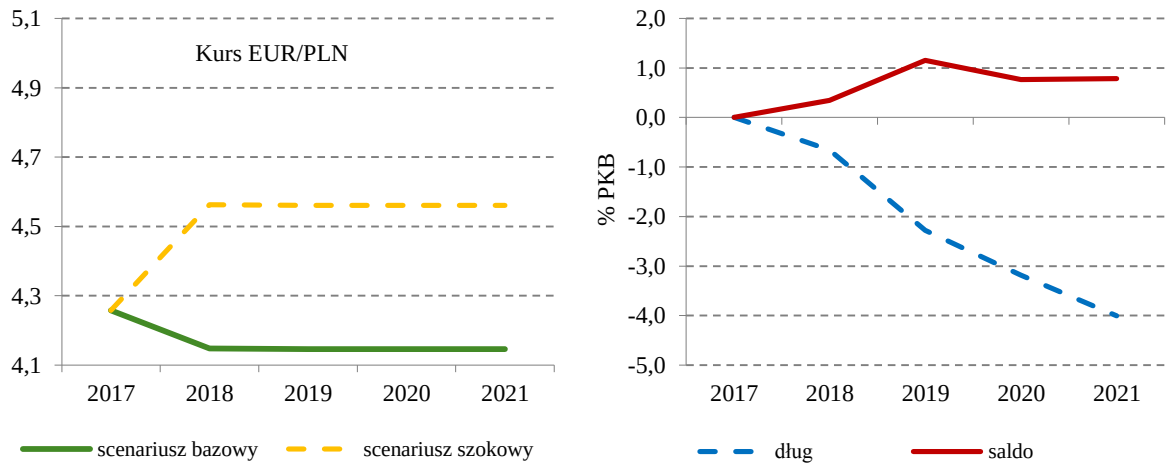
popyt na nią. Zasoby podaży pracy nie są jednak nieograniczone, a tak zwana elastyczność rynku pracy trudna do oszacowania. W przypadku pojawiających się braków po stronie podażowej można oczekiwać, że przestrzeń do zwiększania produkcji i ekspansji przedsiębiorstw będzie ograniczona, a konkurencja o pracownika za pomocą wyższych wynagrodzeń przekładać się będzie na wzrost inflacji bazowej. W rezultacie możliwe jest obniżenie tempa wzrostu PKB oraz szybszy wzrost cen niż w scenariuszu *Programu.*

Czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji jest również możliwość innego niż założono kształtowania się cen na światowych rynkach surowców energetycznych i żywności, co bezpośrednio przełoży się na ścieżkę zmiany cen w Polsce. W szczególności ceny ropy naftowej, które mają istotne przełożenie na ceny paliw w Polsce, a co się z tym wiąże koszty transportu, zależne są od nieznanej dziś strategii podażowej krajów OPEC na lata 2019-2021 oraz trudnego do oszacowania popytu na ten surowiec zwłaszcza ze strony krajów rozwijających się. Powyższe zjawiska przyczyniają się do zwiększenia niepewności prognoz cen energii.

III.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2018-2021 na deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Wyniki symulacji należy interpretować z dużą ostrożnością, gdyż bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych.

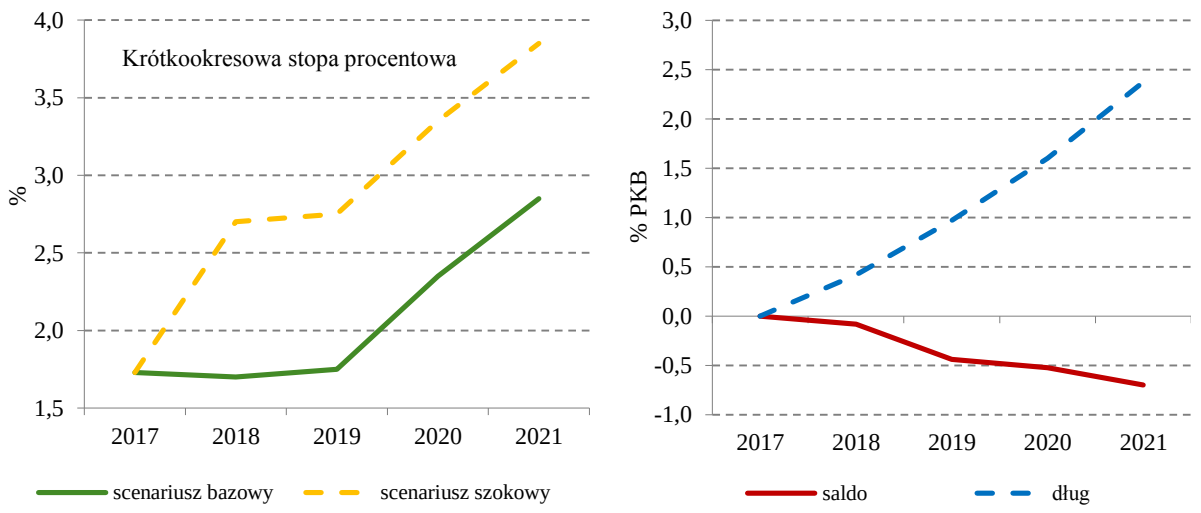
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Ze względu na wysoką importochłonność eksportu, wzrostowi eksportu towarzyszy również wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co sprzyja wzrostowi PKB w horyzoncie prognozy. Wyższy wzrost gospodarczy prowadzi do wzrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia denominowanego w walutach obcych, co ostatecznie prowadzi do poprawy wyniku sektora publicznego i w konsekwencji w scenariuszu szokowym dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. jest w relacji do PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 7. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. w całym horyzoncie objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i w rezultacie prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału, co skutkuje ograniczeniem poziomu inwestycji względem scenariusza bazowego oraz zwiększeniem kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów zmniejsza się też poziom spożycia prywatnego. W rezultacie impuls prowadzący do zwiększenia restrykcyjności polityki monetarnej prowadzi do obniżenia wolumenu PKB w horyzoncie prognozy. Wraz z rosnącymi kosztami obsługi długu oraz relatywnie niższym poziomem PKB wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pogarsza się, rośnie też udział długu sektora do PKB względem relacji ze scenariusza bazowego.

III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*

Realny wzrost PKB w 2017 r. okazał się o 1,0 pkt. proc. wyższy niż zakładano w ubiegłorocznym *Programie* w związku z odnotowanym szybszym wzrostem akumulacji, spożycia prywatnego i korzystniejszym wkładem we wzrost PKB ze strony eksportu netto. W porównaniu z poprzednią aktualizacją *Programu* prognozowane tempo wzrostu realnego PKB w latach 2018-2021 skorygowano lekko w dół (średnio o 0,1 pkt. proc.). Najważniejszą przyczyną korekty są bardziej konserwatywne założenia odnośnie do wkładu eksportu netto we wzrost PKB.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r. wyniósł 1,5% PKB i okazał się o 1,4 pkt. proc. niższy niż przewidywano. Niższy deficyt sektora był skutkiem silniejszego wzrostu dochodów sektora niż wydatków, co miało przede wszystkim wpływ na bardzo dobry wynik budżetu państwa. Prognozowany deficyt na 2018 r. uległ obniżeniu w porównaniu z ubiegłoroczną aktualizacją *Programu*. Korekta ścieżki jest wynikiem prognozowanego szybszego wzrostu dochodów sektora w porównaniu ze stroną wydatkową, która jest zdeterminowana przez stabilizującą regułą wydatkową.

Niższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2017 r. w stosunku do prognozy z poprzedniej aktualizacji *Programu* wynikała głównie z niższych potrzeb pożyczkowych w stosunku do wielkości planowanych, niższych kursów walut obcych, w których nominowana jest ok. 1/3 długu oraz szybszego nominalnego wzrostu PKB. Niższa prognoza na lata 2018-2021 wynika

z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, niższych kursów walut obcych i szybszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanych w poprzedniej aktualizacji.

Tabela 3. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2017	2018	2019	2020	2021
Wzrost PKB (%)						
***Program* 2017**		3,6	3,8	3,9	3,9	-
Obecna aktualizacja		**4,6**	**3,8**	**3,8**	**3,7**	**3,6**
Różnica		1,0	0,0	-0,1	-0,2	-
Wynik sektora (% PKB)	EDP B.9					
***Program* 2017**		-2,9	-2,5	-2,0	-1,2	-
Obecna aktualizacja		**-1,5**	**-2,1**	**-1,5**	**-1,1**	**-0,7**
Różnica		1,4	0,4	0,5	0,1	-
Dług (% PKB)						
***Program* 2017**		55,3	54,8	54,0	52,1	-
Obecna aktualizacja		**50,6**	**50,4**	**50,4**	**48,7**	**46,0**
Różnica		-4,7	-4,4	-3,6	-3,4	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

IV.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności

Stabilne finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Konieczne jest zatem monitorowanie stabilności finansów publicznych w krótkim i długim okresie dla wczesnego rozpoznania ewentualnych zagrożeń i wprowadzenia środków zaradczych na wczesnym etapie. W tym kontekście dla stabilności finansów publicznych niezbędne jest posiadanie odpowiednich ram fiskalnych.

Składnikami polskich ram fiskalnych są reguły fiskalne obejmujące reguły długu publicznego, stabilizującą regułę wydatkową oraz reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zestaw tych reguł ogranicza ryzyko wystąpienia wysokiego deficytu, nadmiernego wzrostu zadłużenia, a tym samym ryzyko dla stabilności polskich finansów publicznych.

Komisja Europejska regularnie ocenia kraje członkowskie pod kątem stabilności finansów publicznych w oparciu o wskaźniki luki fiskalnej w średnim (wskaźnik S1) i długim, nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Luka fiskalna odzwierciedla skalę niezbędnego dostosowania w pierwotnym wyniku strukturalnym, tak aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie (S1) lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Wskaźniki obliczane są przy założeniu kontynuowania dotychczasowej polityki. Wskaźniki luki fiskalnej obrazują zatem, czy bieżąca polityka jest wystarczająca dla zachowania stabilności fiskalnej, ich celem nie jest natomiast pokazanie najbardziej prawdopodobnego scenariusza. Wzrost wskaźnika oznacza, że wymagana jest większa poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl.

Tabela 4. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

% PKB	*Debt Sustainability Monitor 2017*	*Program* 2018 rok baz. 2018	*Program* 2018 rok baz. 2019	*Program* 2018 rok baz. 2020	*Program* 2018 rok baz. 2021
S1	0,6 średnie ryzyko	-0,1 niskie ryzyko	-0,8 niskie ryzyko	-1,9 niskie ryzyko	-1,5 niskie ryzyko
S2	3,1 średnie ryzyko	2,6 średnie ryzyko	2,0 średnie ryzyko	1,6 niskie ryzyko	1,1 niskie ryzyko

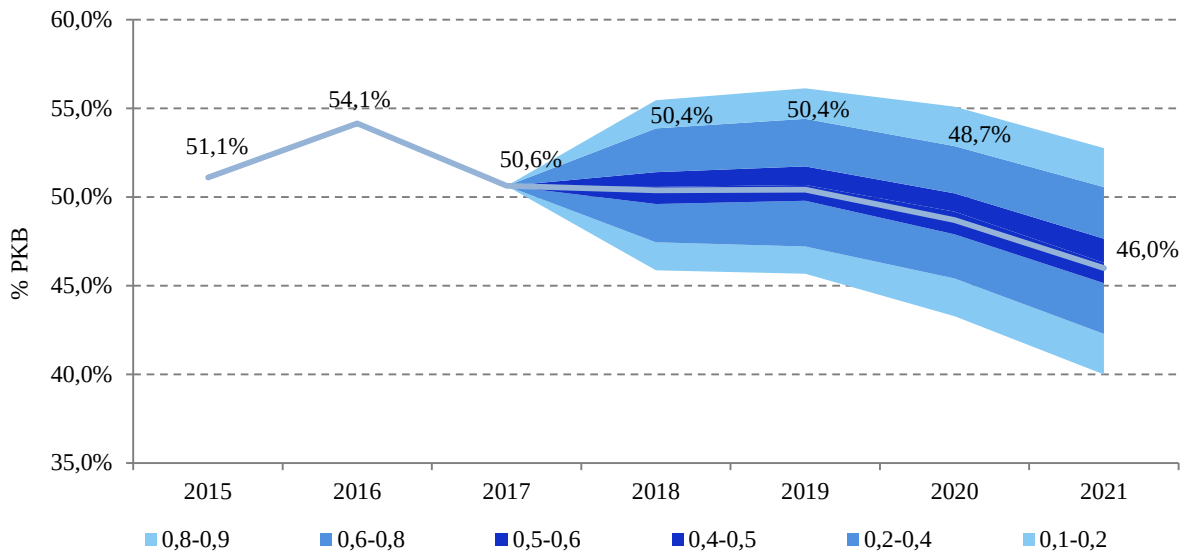
Źródło: Komisja Europejska, Ministerstwo Finansów.

W tabeli powyżej przedstawiono oszacowane przez Ministerstwo Finansów wskaźniki S1 i S2 na tle oceny Komisji Europejskiej zawartej w *Debt Sustainability Monitor* ze stycznia 2018 r. (rok bazowy: 2019, założenia makro-fiskalne z jesiennej prognozy Komisji Europejskiej). Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makro-fiskalnych[17] przedstawionych w *Programie* oraz na prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności przygotowanej w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC), przedstawionej w dalszej części rozdziału. Wskaźniki szacowano w czterech wariantach, przyjmując za rok bazowy lata 2018-2021.

Przy założeniu, że konsolidacja będzie przeprowadzana w sposób spójny z prognozą przedstawioną w niniejszym *Programie* można oczekiwać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski w kolejnych latach ulegną poprawie. Zmniejszająco na wskaźniki działać będzie prognozowana w latach 2018-2021 poprawa wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl oraz prognozowany spadek długu publicznego. Kontynuacja konsolidacji fiskalnej zorientowanej na osiągnięcie MTO (por. rozdział II.4) oraz ożywienie gospodarcze będą działać w kierunku obniżenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych Polski w średnim i w długim okresie.

[17] Szacunki na lata 2018-2021 przy założeniu 100-procentowej realizacji limitów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej i planów jednostek. Historyczne niewykonanie wydatków to 0,4-0,5% PKB.

Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2018 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Na podobny poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy[18]. Projekcje powstały w oparciu o scenariusz bazowy prezentowany w *Programie* oraz przy założeniu wystąpienia szoków dla różnych zmiennych makro-fiskalnych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że nawet przy znaczącym splocie niekorzystnych szoków dług sektora w horyzoncie prognozy nie przekroczy wartości referencyjnej 60% PKB. W oparciu o zastosowaną metodę z prawdopodobieństwem około 80% przewiduje się, że dług sektora w 2021 r. wyniesie mniej niż 55% PKB.

Tabela 5. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2016	2030	2040	2050	2060	2070
Całkowite wydatki						
W tym **związane z wiekiem**	20,3	20,4	20,6	21,4	22,1	21,4
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,2	11,0	10,8	11,2	11,1	10,2
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,2	11,0	10,8	11,2	11,1	10,2
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,9	10,2	10,0	10,4	10,4	9,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,3	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Opieka zdrowotna	4,3	4,5	4,8	5,0	5,2	5,2
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,5	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3
Wydatki na edukację	4,3	4,2	4,1	4,2	4,6	4,7
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem						
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[18] Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 1000 losowań.

% PKB	2016	2030	2040	2050	2060	2070
Całkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	7,9	8,3	8,4	8,3	8,3	8,3
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	2,1	2,7	2,2	1,9	1,7	1,5
Potencjalny wzrost PKB	2,7	1,9	1,2	0,7	1,0	1,0
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20–64 lata)	73,9	72,9	71,7	68,2	68,7	71,0
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20–64 lata)	58,0	57,4	55,7	52,6	54,4	56,4
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20–64 lata)	65,8	65,1	63,7	60,4	61,6	63,8
Stopa bezrobocia (20–64 lata)	6,0	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	16,3	23,3	26,1	30,9	34,1	33,3

Źródło: Komisja Europejska oraz grupa robocza ds. starzenia się ludności (*Ageing Working Group*, AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (*Economic Policy Committee*, EPC).

Przedstawione w tabeli 5 prognozy długookresowych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zostały przygotowane przez grupę roboczą do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Będą one publikowane przez Komisję Europejską w 2018 r. w raporcie o przewidywanych do 2070 r. skutkach starzenia się ludności (*Ageing Report 2018*). Bazą dla prognoz były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat, ekstrapolacja trendów historycznych i techniczne założenia dotyczące konwergencji podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Należy zauważyć, że po zakończeniu prac AWG nad prognozami dotyczącymi opieki zdrowotnej, weszła w życie *ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, która zakłada stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2025 r. aż do osiągnięcia poziomu 6% PKB[19].

Zgodnie z prognozami AWG, wydatki emerytalno-rentowe pozostają stabilne w długim okresie i będą spadały z 11,2% PKB w 2016 r. do 10,2% PKB w 2070 r. Fluktuacje wynikają głównie ze zmian struktury demograficznej ludności. W porównaniu do poprzednich prognoz wydatki są nieznacznie wyższe, na co wpływ miało obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) od 01.10.2017 r. Wpływ na prognozę miała też zmiana założeń makroekonomicznych. Nadal jednak największy wpływ na poziom wydatków wywierają zmiany demograficzne. Prognoza AWG jest skonstruowana z uwzględnieniem ustawowego wieku emerytalnego, natomiast w polskim systemie emerytalnym określa się jedynie minimalny wiek emerytalny, a dalsze kontynuowanie aktywności zawodowej powoduje znaczący wzrost wysokości przyszłych świadczeń.

Nieznacznie rosną całkowite wydatki związane z wiekiem – z 20,3% PKB do 21,4% PKB. Główną determinantą wzrostu tych wydatków są wydatki na opiekę zdrowotną i długookresową. Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych większości krajów europejskich. Na ich tle bieżąca sytuacja Polski jawi się jako korzystna. Należy jednak oczekiwać utrzymania się obserwowanego w ostatnich latach zjawiska starzenia się ludności, które ma źródła w wydłużaniu się oczekiwanej długości życia, niskiej dzietności oraz obecnej strukturze wiekowej ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej)

[19] Zgodnie z ustawą, relacja ta jest określana z wykorzystaniem ostatnich dostępnych danych dotyczących wartości rocznego PKB znanych w momencie przygotowania projektu ustawy budżetowej.

wobec liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli 15–64 lat) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami AWG, współczynnik ten wzrośnie z 23,7% w 2016 r. do 62,2% w 2070 r.

Od 1 stycznia 2019 r. planuje się wprowadzenie Pracowniczych Programów Kapitałowych (PPK), stanowiących instrument nakierowany na zwiększenie poziomu oszczędności długookresowych i wzrost aktywów przyszłych emerytów. Docelowo programem objęci zostaną wszyscy zatrudnieni płacący składki na ubezpieczenia społeczne, w tym także pracownicy sektora instytucji rządowych i samorządowych. PPK będą systemem dobrowolnych oszczędności, na które złożą się składki płacone przez pracownika oraz pracodawcę wsparte zachętami finansowymi ze strony państwa. Środki zgromadzone w PPK będą inwestowane na rynku finansowym i wypłacane po osiągnięciu przez uczestnika PPK wieku 60 lat. PPK jest elementem *Programu budowy kapitału*. Jednym z podstawowych efektów proponowanego rozwiązania powinien być wzrost stopy długookresowych oszczędności Polaków, co będzie służyć ograniczeniu efektu spadku stóp zastąpienia z tytułu emerytury otrzymywanej w ramach uczestnictwa w I filarze systemu emerytalnego (oszczędności emerytalne w ramach PPK będą w istocie przeniesieniem konsumpcji na okresy przyszłe). PPK w pewnym zakresie mogą sprzyjać poprawie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto Polski, a także wzrostowi stopy inwestycji i przyspieszeniu tempa wzrostu potencjalnego PKB.

IV.2. Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce 6,1% PKB na koniec 2017 r. wobec 6,9% PKB na koniec 2016 r. (według zaktualizowanego szacunku PKB za 2016 r. i wstępnego szacunku PKB w IV kwartale 2017 r.). Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2017 r. stanowiły one 5,9% PKB wobec 6,7% PKB na koniec 2016 r.

Działalność Skarbu Państwa w sferze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2017 r. ok. 98% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa spadł do ok. 4,1% w porównaniu do ok. 6,5% w 2016 r. Wraz ze spadkiem potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa nastąpił spadek ich relacji do PKB. Był on w szczególności wynikiem wolniejszego niż zakładano na 2017 r. wzrostu wolumenu gwarancji, istotnych kwotowo spłat zobowiązań oraz spadku kursu walutowego.

W ramach portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły na koniec 2017 r. jedynie ok. 0,1% PKB i nie dotyczyły ewentualnych działań wobec kryzysu.

Tabela 6. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2017
Gwarancje publiczne	6,1
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,1

Źródło: Ministerstwo Finansów.
* Dane na temat potencjalnych zobowiązań pozostałych jednostek sektora finansów publicznych z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych dla sektora finansowego nie podlegają sprawozdawaniu (dostępne są tylko potencjalne zobowiązania ogółem). Z tego względu prezentowana w tabeli wielkość gwarancji udzielonych za zobowiązania sektora finansowego dotyczy tylko poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Ze względu na swoją specyfikę nie są tu także wykazywane gwarancje udzielone na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

W kolejnych latach przewiduje się możliwość wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na niewielki wzrost relacji tych zobowiązań do PKB. Przewiduje się kontynuowanie udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa

w celu wspierania inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Ponadto możliwe jest udzielanie poręczeń i gwarancji na inne cele dopuszczone ustawą dotyczące w szczególności wsparcia eksportu, ochrony środowiska, tworzenia miejsc pracy, innowacyjności, restrukturyzacji przedsiębiorstw, rozwoju regionalnego, przedsiębiorczości oraz programów lub projektów w ramach programów pomocowych UE.

Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), jak również na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji. Przewiduje się przy tym utrzymanie długookresowego współczynnika ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa na poziomie do 10%.

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest przez ustawę budżetową. W ustawie budżetowej na 2018 r. limit ten został ustalony do kwoty 200 mld zł i, oprócz wspierania wspomnianych projektów, może być w razie potrzeby wykorzystany na działania w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

V. Jakość finansów publicznych

V.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

W warunkach ograniczeń wynikających ze stosowania reguł fiskalnych zapewniających zachowanie długookresowej stabilności finansów publicznych aktywna polityka budżetowa wymaga położenia większego nacisku na ocenę jakości istniejących wydatków. Miarą jakości wydatków publicznych jest stopień, w jakim przyczyniają się one do efektywnej realizacji celów strategicznych i priorytetów rozwojowych, w tym zwłaszcza dotyczących wsparcia wzrostu gospodarczego i niwelowania nierówności społecznych.

Zwiększeniu możliwości oddziaływania na strukturę i jakość wydatków publicznych służą realizowane od 2014 r. przeglądy wydatków. Od 2015 r. organem pomocniczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków jest Komitet Sterujący ds. Przeglądów Wydatków Publicznych, do którego zadań należy w szczególności akceptowanie programów przeglądów wydatków publicznych oraz zatwierdzanie sformułowanych w trakcie przeglądu wniosków i rekomendacji.

W 2017 r. przeprowadzono m.in. przeglądy wydatków dotyczące: 1) mechanizmów motywowania oraz systemu awansu zawodowego nauczycieli, 2) zadań realizowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy, a także 3) mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych oraz uwarunkowań prawnych determinujących poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych (etap drugi). W 2018 r. kontynuowane są przeglądy wydatków dotyczące: 1) więziennictwa, 2) kultury fizycznej i sportu oraz 3) wsparcia gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa. Przeglądami wydatków publicznych przewiduje się objęcie następnych obszarów.

Doświadczenia zgromadzone w trakcie przeglądów wydatków wskazują na konieczność instytucjonalizacji tego narzędzia polityki budżetowej oraz jego włączenia do procesu budżetowego w sposób umożliwiający wsparcie zarządzania wydatkami i przestrzenią fiskalną w kolejnych latach.

V.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

W 2017 r. wdrażane były działania na rzecz poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększenia skuteczności administracji podatkowej przedstawione w ubiegłorocznym *Programie konwergencji*. Do najistotniejszych działań oddziałujących na poziom dochodów w 2017 r. należały:

— wprowadzona w połowie 2016 r. klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania,

— obowiązująca od 1 sierpnia 2016 r. modyfikacja zasad rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych (tzw. pakiet paliwowy),

— obowiązujące od początku 2017 r. przesłanki do odmowy rejestracji i doprecyzowane warunki wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT,

— przywrócenie od stycznia 2017 r. sankcji – nawet do 100% – dla podatników, którzy zawyżają VAT naliczony,

— zwiększenie od marca 2017 r. kar za przestępstwa podatkowe – nawet do 25 lat więzienia za fałszowanie faktur powyżej 10 mln zł,

— obowiązująca od kwietnia 2017 r. konfiskata rozszerzona wyłudzonego mienia i mienia użytego do przestępstw skarbowych, wprowadzona nowelizacją kodeksu karnego i innych ustaw.

W latach 2018-2021 będzie kontynuowany proces uszczelniania systemu podatkowego zorientowany w szczególności na wzrost poboru VAT i zwalczanie związanych z nim oszustw. Polska wspiera także inicjatywy Unii Europejskiej i OECD dotyczące ograniczenia uchylania się od opodatkowania i opodatkowania gospodarki cyfrowej. Uszczelnienie systemu podatkowego umożliwią m.in.:

— analizator JPK, czyli system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne,

— System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) ograniczający możliwości wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych,

— mechanizm podzielonej płatności (*split payment*), który utrudni powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji i zapewni lepszą przejrzystość rozliczeń,

— rozwój systemu monitorowania drogowego przewozu towarów,

— przepisy ograniczające stosowanie mechanizmów tzw. agresywnego planowania podatkowego w ramach podatków dochodowych,

— wprowadzenie obowiązku przekazywania do organów podatkowych informacji o schematach podatkowych, któremu podlegać będą tzw. promotorzy opracowujący lub oferujący uzgodnienia w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem,

— wprowadzenie zmian dotyczących podatku u źródła z tytułu wypłaconych należności dla nierezydentów przekraczających kwotę 2 mln zł,

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich, które umożliwi jednolite traktowanie wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych, zapewniając lepszą kontrolę państwa nad obrotem tymi wyrobami,

— wprowadzenie kas *online* do ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, co stanowić będzie jedno z kluczowych narzędzi do walki z szarą strefą i przyczyni się do wzmocnienia uczciwej konkurencji,

— ograniczenie ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy, co spowoduje zmniejszenie odsprzedaży tańszego paliwa przywożonego zza wschodniej granicy Polski,

— działania nakierowane na poprawę efektywności egzekucji administracyjnej.

Najważniejsze realizowane i planowane działania dla poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i zwiększenia skuteczności administracji podatkowej w okresie 2018 i 2019 przedstawia załącznik do *Programu*. Skutki finansowe zaprezentowanych w nim działań szacuje się na 10,6 mld zł w 2018 r. i dodatkowe 5,9 mld zł w 2019 r. W następnych latach działania będą zorientowane na dalsze ograniczanie luki podatkowej odpowiednio o 4 mld zł w 2020 r. i 2 mld zł w 2021 r. Łączny skutek realizacji dotychczasowych działań i działań planowanych na lata 2018-2021 w horyzoncie *Programu* szacuje się na ok. 1 pkt. proc. PKB.

Równolegle do działań mających na celu ograniczenie luki VAT prowadzone są prace nad określeniem sposobu identyfikacji towarów i usług, który da podatnikom i organom podatkowym większą pewność co do prawidłowości zastosowanej stawki, jak również posłuży racjonalizacji samej struktury stawek VAT. Trwają prace nad określeniem sposobu identyfikacji towarów i usług, który da podatnikom i organom podatkowym większą pewność co do prawidłowości zastosowanej stawki, jak również posłuży racjonalizacji samej struktury stawek VAT. Polska stosuje obniżone stawki VAT w sposób nieodbiegający od praktyki w innych krajach członkowskich, a ich zakres odpowiada ramom określonym przez *dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*. Zakres obniżonych stawek VAT w Polsce jest równoważony przez wysokość stawki podstawowej 23%, która zalicza się do grupy wyższych stawek VAT stosowanych obecnie w UE. Komisja Europejska w projekcie legislacyjnym dotyczącym zmiany wspomnianej dyrektywy [20] zakłada przyznanie państwom członkowskim większej elastyczności w kształtowaniu stawek obniżonych. Stawia jedynie warunek, iż państwa członkowskie dla zabezpieczenia dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny zapewnić, że średnia ważona stawek VAT będzie w każdej chwili przekraczała 12%. W przypadku Polski średnia ważona stawek VAT znacząco przewyższa to minimum (17,1% w 2016 r.).

[20] COM(2018)20 z 18 stycznia 2018 r.

Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych podejmuje prace ukierunkowane na zwiększenie efektywności poboru składek. Od 1 stycznia 2018 r. zmienił się sposób opłacania i rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych. Dzięki tzw. *e-składce* płatnik dokonuje jednego, prostego przelewu na jego indywidualny rachunek składkowy w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, natomiast ZUS dokonuje podziału wpłaty proporcjonalnie na wszystkie ubezpieczenia i fundusze. Dzięki temu praktycznie wyeliminowano błędy przy wypełnianiu przelewu (ok. 40 błędnych wpłat miesięcznie na 2,4 mln przelewów), a wpłaty są szybciej identyfikowane. W styczniu 2018 r. rozliczono wpłaty na 2,3 mln kont płatników na kwotę 18,8 mld zł, natomiast w lutym na kwotę 20,0 mld zł. Wpłaty w styczniu 2018 r. były wyższe o ok. 10% w porównaniu ze styczniem 2017 r. Jest to wzrost, którego nie da się w całości wyjaśnić dobrą koniunkturą gospodarczą.

ZUS prowadzi też dialog z organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i przedstawicielami administracji rządowej na temat zjawisk przyczyniających się do istnienia luki składkowej: nieuczciwego *outsourcingu* pracowniczego, niewłaściwego ustalania podstawy wymiaru składek, szarej strefy, nadużyć w zakresie zbiegu tytułów do ubezpieczeń oraz wymiaru zasiłków. Efektem współpracy ma być uszczelnienie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wyrównanie szans przedsiębiorców oraz ochrona ubezpieczonych.

VI. Krajowe ramy budżetowe

Dokonując oceny wdrożenia *dyrektywy Rady nr 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, Komisja Europejska wskazała, iż Polska dokonała niepełnej transpozycji następujących wymogów:

— prezentacja porównań prognoz władz budżetowych z prognozami Komisji Europejskiej (art. 4.1 dyrektywy), w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych,

— prezentacja analizy wrażliwości w prognozach rządowych (art. 4.4), w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych,

— ocena prognoz rządowych (art. 4.6).

W celu uzupełnienia implementacji dyrektywy trwają prace legislacyjne nad nowelizacją *ustawy o finansach publicznych*, mającą na celu wprowadzenie obowiązku zawarcia w uzasadnieniu dołączanym do projektu ustawy budżetowej informacji nt.:

— scenariusza makroekonomicznego oraz jego porównania z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i innych niezależnych instytucji,

— działań podjętych w przypadku wystąpienia znaczących odchyleń negatywnie wpływających na prognozy makroekonomiczne w okresie czterech kolejnych lat poprzedzających opracowanie scenariusza makroekonomicznego,

— analizy wrażliwości w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1, przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i stóp procentowych.

Projekt ten nakłada obowiązki na Ministerstwo Finansów, z których część już jest realizowana. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej dokonuje się porównania prognoz rządowych z prognozami instytucji międzynarodowych, a w aktualizacji *Programu konwergencji* przeprowadzana jest analiza wrażliwości wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej.

Projekt ustawy został 11 kwietnia br. przyjęty przez Radę Ministrów. Zakłada się, że zmieniona regulacja po raz pierwszy będzie miała zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na rok 2019.

Równocześnie kontynuowane będą zapoczątkowane w 2016 r. prace związane z reformą systemu budżetowego. Doskonalenie i dalszy rozwój systemu planowania wieloletniego jest złożonym procesem o charakterze wieloletnim. Działania dotyczące optymalizacji systemu planowania wieloletniego i jego ściślejszego powiązania z rocznym planowaniem w procesie budżetowym znalazły odzwierciedlenie w *rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*. Jest to tzw. nota budżetowa, która ma odtąd charakter aktu prawnego nieodnoszącego się jedynie do jednego roku budżetowego. Zapewniona będzie kontynuacja analiz i prac w tym obszarze przy wykorzystaniu doświadczeń oraz wniosków z rozwiązań już wdrożonych w obszarze planowania budżetowego.

Aneks tabelaryczny

Tabela 7. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	3,8	3,8	3,7	3,6
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	6,2	6,1	6,2	6,1
Składowe realnego PKB					
3. Spożycie prywatne	P.3	3,8	3,5	3,5	3,5
4. Spożycie publiczne	P.3	3,0	2,2	1,9	1,8
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	9,1	8,4	6,4	5,7
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52+ P.53	1,9	1,8	1,7	1,7
7. Eksport towarów i usług	P.6	6,2	6,0	5,0	5,0
8. Import towarów i usług	P.7	7,6	6,9	5,2	5,2
Wkład we wzrost PKB					
9. Finalny popyt krajowy		4,3	4,0	3,7	3,5
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52+ P.53	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11	-0,5	-0,3	0,0	0,0

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2016 r.

Tabela 8. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB		1,9	2,3	2,3	2,5	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego		1,9	2,3	2,3	2,5	2,5
3. HICP		1,6	2,0	2,3	2,5	2,5
3a. CPI		2,0	2,3	2,3	2,5	2,5
4. Deflator spożycia publicznego		2,0	2,3	2,3	2,5	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe		1,1	2,3	2,3	2,5	2,5
6. Deflator eksportu towarów i usług		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
7. Deflator importu towarów i usług		1,5	2,0	2,0	2,0	2,0

Tabela 9. Rynek pracy

	Kod ESA	2017 Poziom	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16423	1,4	0,7	0,2	0,2	0,0
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***		4,9	4,9	4,2	3,9	3,6	3,3
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		119,5	3,2	3,1	3,5	3,5	3,5
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	762,0	7,9	6,7	5,6	5,5	5,4
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		58,3	6,0	6,0	5,4	5,3	5,3

* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej).
** Według definicji z rachunków narodowych.
*** Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu, poziomy.
**** Realny PKB na jednego pracującego.
***** Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 10. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2017	2018	2019	2020	2021
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	1,6	1,1	0,8	1,0	0,6
w tym: – saldo towarów i usług		4,2	3,5	3,1	3,0	2,9
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-3,8	-4,0	-4,1	-4,1	-4,0
– rachunek kapitałowy		1,3	1,7	1,8	2,0	1,7
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	3,1	3,2	2,3	2,1	1,3
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-1,5	-2,1	-1,5	-1,1	-0,7
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

* Poziom sald według statystyki bilansu płatniczego. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata odpowiada łącznemu saldu rachunku bieżącego i kapitałowego.

Tabela 11. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2017	2018	2019	2020	2021
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	1,7	1,7	1,8	2,4	2,9
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	3,5	3,4	3,4	3,7	3,8
Nominalny efektywny kurs walutowy*	-	-	-	-	-
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,26	4,15	4,15	4,15	4,15
Wzrost światowego PKB, bez UE**	3,8	4,1	4,1	-	-
Wzrost PKB w UE**	2,4	2,3	2,0	1,8	1,7
Wzrost rynków eksportowych***	4,6	4,5	4,3	4,3	4,3
Wzrost wolumenu światowego importu**	-	4,7	4,5	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) **	54,2	68,3	64,2	-	-

* Nominalne tempo wzrostu kursu euro względem złotego.
** Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter* 2018, luty 2018 r. (lata 2018 i 2019).
*** Jako indykator rynków eksportowych – import UE.

Tabela 12. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2017 mln PLN	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	**-29 836**	**-1,5**	**-2,1**	**-1,5**	**-1,1**	**-0,7**
2. Podsektor rządowy	S.1311	-71 980	-3,6	-2,3*	-1,4	-0,8	-0,3
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	1 543	0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	40 601	2,0	0,4*	-0,1	-0,2	-0,2
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	784 024	39,6	40,2	40,3	39,9	39,2
7. Wydatki ogółem	TE	813 859	41,1	42,3	41,8	41,0	39,8
8. Wynik	EDPB.9	-29 836	-1,5	-2,1	-1,5	-1,1	-0,7
9. Odsetki	EDPD.41	31 127	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
10. Wynik pierwotny		1 292	0,1	-0,6	0,0	0,4	0,9
11. Działania jednorazowe i tymczasowe		724,1**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Kod ESA	2017 mln PLN	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		417 031	21,0	21,5	21,6	21,6	21,6
12a. Od produkcji i importu	D.2	270 821	13,7	14,0	14,0	13,9	13,8
12b. Od dochodów, majątku	D.5	145 915	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8
12c. Od kapitału	D.91	295	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	275 454	13,9	13,8	13,8	13,6	13,5
14. Dochody z własności	D.4	11 349	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
15. Pozostałe		80 189	4,0	4,3	4,3	4,0	3,4
16. Dochody ogółem	TR	784 024	39,6	40,2	40,3	39,9	39,2
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		689 923	34,8	35,2	35,2	35,1	35,0
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	312 627	15,8	15,7	15,4	15,1	14,9
17a. Koszty pracy	D.1	199 692	10,1	9,9	9,7	9,4	9,2
17b. Zużycie pośrednie	P.2	112 935	5,7	5,8	5,8	5,7	5,7
18. Transfery socjalne		337 616	17,0	17,1	16,7	16,4	16,2
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2 539	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	37 706	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	299 910	15,1	15,2	14,8	14,6	14,3
19. Odsetki	EDP D.41	31 127	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
20. Subsydia	D.3	10 086	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	73 683	3,7	4,5	4,6	4,3	3,9
22. Transfery kapitałowe	D.9	12 131	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
23. Pozostałe		36 589	1,8	2,3	2,4	2,3	2,2
24. Wydatki ogółem	TE	813 859	41,1	42,3	41,8	41,0	39,8
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	350 300	17,7	17,5	17,3	17,0	16,6

* Dane uwzględniają jednorazową transakcję z tytułu umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych FUS w latach 2014-2016 w wysokości ok. 7,2 mld zł (tj. ok. 0,3 % PKB. Z uwagi na konsolidację tej kategorii umorzenie pozostaje bez wpływu na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych według metodyki unijnej (ESA2010).
** W 2017 r. uwzględniono wpływ działania jednorazowego dotyczącego wypłaty przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środków gwarantowanych po upadku SKOK: "Wybrzeże", "Nike", "Twoja" i "Wielkopolska" w wysokości 724 mln zł.

Tabela 13. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2017 mln PLN	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	770 000	38,9	39,8	40,1	39,7	39,2
2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 14. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2017 mln PLN	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	21 340	1,1	1,5	1,7	1,4	0,8
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	17 280	0,9	1,3	1,4	1,2	0,7
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych	-1 239	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	14 024	0,7	0,4	0,2	0,2	0,0
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków	-	-	-	-	-	-

Tabela 15. Wydatki według funkcji

% PKB	kod COFOG	2016	2021
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	4,7	*
2. Obrona narodowa	2	1,6	*
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,2	*
4. Sprawy gospodarcze	4	4,1	*
5. Ochrona środowiska	5	0,4	*
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,6	*
7. Ochrona zdrowia	7	4,6	*
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1	*
9. Edukacja	9	5,0	*
10. Ochrona socjalna	10	16,9	*
11. Wydatki ogółem	TE	41,2	39,8

* - dezagregacja wydatków według funkcji jest elementem procesu budżetowego.

Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2018 i 2019

STRESZCZENIE

Niniejszy dokument prezentuje najistotniejsze realizowane i planowane działania dla poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i efektywności administracji podatkowej w okresie 2018 i 2019.

Od 1 stycznia 2018 r. wszyscy przedsiębiorcy są objęci obowiązkiem comiesięcznego przesyłania informacji o ewidencji zakupów i sprzedaży w formie JPK_VAT. Dzięki zastosowaniu informatycznego narzędzia **analizator JPK**, służącego do automatycznej identyfikacji rozbieżności w rozliczeniach w podatku VAT podatników oraz ich kontrahentów, wykorzystanie tzw. pustych faktur do odliczenia podatku naliczonego z takich dokumentów staje się w zasadzie niemożliwe.

Równocześnie wdrażany jest **System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej**, ograniczający możliwość wykorzystywania sektora finansowego do dokonywania oszustw podatkowych. Celem jest ograniczenie wykorzystywania przez przestępców uczestniczących w wyłudzeniach podatku VAT niedoskonałości w przepływie informacji w ramach systemu bankowego.

Uszczelnieniu luk w płatnościach podatku od towarów i usług będzie również służyć wprowadzenie od 1 lipca 2018 r. tzw. **modelu podzielonej płatności** (*split payment*). Głównym założeniem jest podzielenie płatności za dostarczone towary lub wyświadczone usługi na kwotę netto, która wpłacana jest przez nabywcę na konto dostawcy lub usługodawcy, oraz kwotę podatku, która trafia bezpośrednio na odrębne konto VAT. Model ten utrudni powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji i zapewni lepszą przejrzystość rozliczeń.

Będzie też rozwijany, wprowadzony w 2017 r., **system monitorowania drogowego przewozu towarów**.

Od początku 2018 r. obowiązują przepisy zorientowane na **uszczelnienie systemu podatków dochodowych**. Mają one ograniczyć stosowanie mechanizmów tzw. agresywnego planowania podatkowego.

Wprowadzone 1 lutego 2018 r. opodatkowanie **płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich** umożliwi z kolei jednolite traktowanie wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych, zapewniając lepszą kontrolę państwa nad obrotem tymi wyrobami.

Wśród planowanych istotnych zmian systemowych prawa podatkowego znajduje się **wprowadzenie obowiązku przekazywania do organów podatkowych informacji o schematach podatkowych**. Podlegać mu będą tzw. promotorzy, tj. adwokat, doradca podatkowy, radca prawny, a także każda inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która m.in. opracowuje, oferuje uzgodnienia w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem.

Planowane jest również wprowadzenie zmian dotyczących **podatku u źródła** z tytułu wypłaconych należności dla nierezydentów przekraczających kwotę 2 mln zł. Celem jest sprawdzenie warunków korzystania przez nierezydentów z preferencyjnego opodatkowania odsetek, dywidend, należności licencyjnych lub innych należności podlegających w Polsce preferencyjnemu opodatkowaniu podatkiem u źródła na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub zwolnień wynikających z przepisów implementujących rozwiązania dyrektyw unijnych.

System kontroli przekazywania danych dotyczących ewidencji sprzedaży prowadzonej za pomocą **kas *online***, które posiadają funkcję przesyłu danych do systemu teleinformatycznego za pośrednictwem sieci teleinformatycznej, stanowić będzie jedno z kluczowych narzędzi do walki z szarą strefą i przyczyni się do wzmocnienia uczciwej konkurencji.

Ograniczenie ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych spowoduje natomiast zmniejszenie odsprzedaży tańszego paliwa przywożonego zza

wschodniej granicy Polski. Ponadto podejmowane będą działania nakierowane na **poprawę efektywności egzekucji administracyjnej**.

Wyżej wymienione działania stanowią kolejny etap systemowych prac w celu uszczelnienia systemu podatkowego. Jako istotne **wdrożone już rozwiązania**, które będą oddziaływały na dochody podatkowe w horyzoncie *Programu*, należy ponadto wskazać w szczególności:

— wprowadzoną w połowie 2016 r. klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania,

— obowiązującą od 1 sierpnia 2016 r. modyfikację zasad rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych (tzw. pakiet paliwowy),

— obowiązujące od początku 2017 r. przesłanki do odmowy rejestracji i doprecyzowane warunki wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT,

— przywrócenie od stycznia 2017 r. sankcji – nawet do 100% - dla podatników, którzy zawyżają VAT naliczony,

— zwiększenie od marca 2017 r. kar za przestępstwa podatkowe – nawet do 25 lat więzienia za fałszowanie faktur powyżej 10 mln zł,

— obowiązującą od kwietnia 2017 r. konfiskatę rozszerzoną wyłudzonego mienia i mienia użytego do przestępstw skarbowych, wprowadzoną nowelizacją Kodeksu karnego i innych ustaw.

W kolejnych latach działania będą zorientowane na dalsze ograniczanie luki podatkowej odpowiednio o 4 mld zł w 2020 r. i 2 mld zł w 2021 r. Działania w tym obszarze zostaną przedstawione w przyszłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji*.

Tabela 16. Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań uszczelniających system podatkowy

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana	10 571	5 932

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

Spis treści

1. Ograniczenie luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganie unikaniu płacenia tego podatku 46

1.1. Wprowadzenie obowiązku przekazywania przez podatnika co miesiąc organowi podatkowemu ewidencji zakupu i sprzedaży VAT oraz analiza uzyskanych danych z wykorzystaniem systemów informatycznych 46

1.2. Analiza i identyfikacja zagrożeń związanych z wykorzystywaniem działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do dokonywania wyłudzeń skarbowych w podatku VAT (STIR) 47

1.3. Wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*) 48

2. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych 50

3. Wprowadzenie zmian dotyczących podatku u źródła z tytułu wypłaconych należności przekraczających 2 mln zł dla nierezydentów (WHT) 51

4. Wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR) 52

5. Wprowadzenie ograniczenia ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy 53

6. Wprowadzenie kas *online* do ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych 54

7. Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej 55

8. Wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich 56

9. Rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego towarów 57

1. Ograniczenie luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganie unikaniu płacenia tego podatku

1.1. Wprowadzenie obowiązku przekazywania przez podatnika co miesiąc organowi podatkowemu ewidencji zakupu i sprzedaży VAT oraz analiza uzyskanych danych z wykorzystaniem systemów informatycznych

Narzędzia:

I. *ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* wprowadziła obowiązek przekazywania co miesiąc informacji o ewidencji zakupu i sprzedaży VAT przez podatników prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych – **JPK_VAT**.

Obowiązek ten mają:

— od 1 lipca 2016 r. duzi przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*,

— od 1 stycznia 2017 r. mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*,

— od 1 stycznia 2018 r. mikroprzedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*[21].

II. **Repozytorium JPK** – system informatyczny, w którym gromadzone są przesyłane przez podatników informacje o ewidencji zakupów i sprzedaży VAT (JPK_VAT).

Repozytorium JPK jest prowadzone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Zawiera informacje o ewidencji zakupów i sprzedaży VAT poszczególnych podatników, przy czym:

— w 2016 r. zawierał ewidencję VAT około 10.000 podatników (duzi przedsiębiorcy),

— w 2017 r. zawierał ewidencję VAT około 107.000 podatników (duzi, średni i mali przedsiębiorcy),

— w 2018 r. będzie zawierał ewidencję VAT około 1.600.000 podatników (wszyscy podatnicy podatku VAT).

Repozytorium JPK, do którego mają bieżący dostęp upoważnieni pracownicy organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) na potrzeby realizacji zadań służbowych, posiada także następujące funkcjonalności:

— przegląd i pobór plików JPK_VAT podatnika oraz jego kontrahentów,

— identyfikacja wśród kontrahentów podatnika podmiotów o cechach sygnalnych, np. wykreślonych z rejestru VAT w Polsce oraz wybranych krajach UE, objętych wnioskami SCAC czy zgłoszeniami z Biura Wymiany Informacji Podatkowej,

— przeprowadzenie zautomatyzowanej oceny ryzyka podatnika wraz z jego kontrahentami, ubiegającego się o zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym VAT, czy oceny ryzyka rejestracyjnego,

— identyfikacja wierzytelności podatników, posiadających wymagalne zaległości publicznoprawne, z tytułu wystawionych przez nich faktur sprzedaży na potrzeby zastosowania środka egzekucyjnego bądź zabezpieczającego przez naczelnika urzędu skarbowego.

III. **Analizator JPK** – narzędzie informatyczne wspierające wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne. W automatyczny sposób umożliwia ono identyfikację rozbieżności w rozliczeniach w podatku VAT, w tym działań polegających na wykorzystaniu faktur wystawionych przez podatników dokumentujących czynności fikcyjne lub wystawionych przez

[21] Art. 6 *ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*.

podmioty niebędące podatnikami VAT do niezgodnego z prawem obniżenia zobowiązania podatkowego lub zawyżenia kwoty zwrotu VAT.

Generowane centralnie za pośrednictwem analizatora JPK raporty z niezgodnościami są przesyłane drogą elektroniczną do urzędu skarbowego do weryfikacji. Równocześnie do podatnika kierowane jest powiadomienie wraz z prośbą o korektę deklaracji VAT lub pliku JPK_VAT. Analizator JPK pozwala zatem:

— na szybką identyfikację podmiotów wystawiających faktury VAT bez otwartego obowiązku podatkowego VAT, uniemożliwiając zaniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie kwoty zwrotu przy użyciu tych faktur,

— uczciwym podatnikom – na szybką identyfikację nieprawidłowości w ich rozliczeniach w podatku VAT.

Analizator JPK uniemożliwia wprowadzenie do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne lub posłużenie się takimi fakturami w celu popełnienia oszustwa podatkowego.

IV. Od 1 lipca 2018 r. organy podatkowe będą mogły żądać udostępnienia ksiąg podatkowych i dowodów księgowych od wszystkich przedsiębiorców, a dokumentacji podatkowej w formie elektronicznej od podatników niebędących przedsiębiorcami, w strukturze logicznej według wzoru określonego w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów. Dotyczy to zbiorów takich jak: księgi rachunkowe, księgi i ewidencje uproszczone, faktury VAT, wyciągi bankowe i obrót magazynowy. W listopadzie 2017 r. jednostkom terenowym KAS przekazano podręcznik prowadzenia kontroli z wykorzystaniem JPK, zawierający m.in. zestawy skryptów do analizy pobranych danych. Jednostki KAS prowadzące kontrole zobowiązane zostały do doskonalenia metodyki stosowania informatycznych technik analizy danych oraz doskonalenia zawodowego w tym obszarze.

Adresaci:

wszyscy podatnicy podatku od towarów i usług oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

realizacja działania rozpoczęta od 1 lipca 2016 r., przy czym wybrane regulacje prawne wejdą w życie w 2018 r.

1.2. Analiza i identyfikacja zagrożeń związanych z wykorzystywaniem działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do dokonywania wyłudzeń skarbowych w podatku VAT (STIR)

Narzędzia:

ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, która przewiduje:

— dokonywanie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej analizy ryzyka wykorzystywania banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) do popełniania przestępstw podatkowych oraz przestępstw z nimi związanych (np. wystawianie pustych faktur). Analiza ta będzie dokonywana z wykorzystaniem zaawansowanych narzędzi analitycznych. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w swojej analizie będzie wykorzystywał, oprócz danych z baz podatkowych, otrzymywane codziennie informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu ustawy (tj. innych niż rachunki osób fizycznych, służące do celów prywatnych) i transakcjach między tymi podmiotami oraz wskaźnik ryzyka ustalany przez izbę rozliczeniową w jej systemie teleinformatycznym (STIR). W rezultacie analizy dokonywane przez Szefa

Krajowej Administracji Skarbowej będą uwzględniały zarówno informacje z jego własnych baz danych, jak i danych bankowych,

— automatyczne ustalanie w STIR, na podstawie informacji z banków i SKOK oraz danych publicznie dostępnych przekazanych z baz podatkowych, wskaźnika ryzyka wykorzystywania banków i SKOK do popełniania przestępstw podatkowych. Będzie to wskaźnik ryzyka ustalany przez izbę rozliczeniową na podstawie doświadczeń sektora bankowego zdobytych przy zwalczaniu zjawiska prania brudnych pieniędzy,

— możliwość dokonywania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, na podstawie wyników analizy ryzyka, blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na 72 godz. z możliwością przedłużenia blokady na okres do 3 miesięcy. Blokada będzie stosowana w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek jej dokonania,

— prowadzenie elektronicznie wykazów podmiotów, które nie zostały zarejestrowane jako podatnicy VAT, zostały wykreślone z rejestru z urzędu bez konieczności zawiadamiania tego podmiotu lub zostały przywrócone jako podatnicy VAT. Wykazy są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów. Regulacja ta będzie stanowiła istotne wsparcie przedsiębiorców w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, m.in. poprzez możliwość weryfikacji rzetelności działania kontrahentów.

Adresaci:

banki krajowe (w tym banki spółdzielcze), oddziały instytucji kredytowych, oddziały banków zagranicznych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A., Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, organy Krajowej Administracji Skarbowej.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa weszła w życie 13 stycznia 2018 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, które wchodzą w życie 30 kwietnia 2018 r.

1.3. Wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*)

Narzędzia:

głównym założeniem mechanizmu *split payment* jest podzielenie płatności za dostarczone towary lub wyświadczone usługi na kwotę netto, która wpłacana jest przez nabywcę na konto dostawcy lub usługodawcy, oraz kwotę podatku, która trafia bezpośrednio na odrębne konto VAT. Z tego odrębnego konta VAT podatnik mógłby płacić VAT naliczony wynikający z faktur, które otrzymuje od swoich dostawców, oraz mógłby opłacać swoje zobowiązanie podatkowe z tytułu tego podatku do urzędu skarbowego. Ponadto na konto VAT podatnik mógłby w przyspieszonym terminie otrzymywać zwroty nadwyżki VAT naliczonego. Mechanizm podzielonej płatności jest mechanizmem dobrowolnym, o jego zastosowaniu będzie każdorazowo decydował nabywca towaru lub usługi i stronami transakcji muszą być podatnicy VAT czynni.

Model ten umożliwia organom podatkowym monitorowanie i blokowanie środków na rachunkach bankowych VAT, eliminując ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Z założenia utrudnia lub wręcz uniemożliwia powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji. Jednocześnie zapewni lepszą transparentność rozliczeń VAT i utrudni wyprowadzanie nieopodatkowanych pieniędzy za granicę.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

1 lipca 2018 r.

Szacowany skutek finansowy dla działań opisanych w punktach 1.1–1.3:

szacowane skutki finansowe wynikają z oczekiwanego rezultatu wdrażanych narzędzi prawnych oraz informatycznych, pozwalających na ograniczenie luki w podatku VAT poprzez (1) uniemożliwienie odliczenia podatku naliczonego z faktur dokumentujących czynności fikcyjne, (2) ograniczenie skali wyłudzeń podatków przez grupy przestępcze oraz (3) eliminowanie ryzyka znikania podatników bez uregulowania należności podatkowych względem państwa. Ponadto planowane narzędzia mają charakter prewencyjny i dyscyplinujący.

Dotychczas wdrożone działania znalazły odzwierciedlenie w bardzo dobrej realizacji dochodów budżetowych z podatku VAT w 2017 r. Główny efekt wynikał z wdrożenia obowiązku przesyłania informacji JPK_VAT przez duże, średnie i małe przedsiębiorstwa oraz wdrożenia szerokiego wachlarza czynności weryfikacyjnych prowadzonych przez administrację skarbową na bazie otrzymywanych danych. Rezultatem tych działań jest zmniejszenie o 42,5% luki w podatku VAT w wykorzystaniu faktur dokumentujących czynności fikcyjne[22] do odliczenia podatku naliczonego z takich faktur. Wyższa względem prognozowanej na 2017 r. wartość ograniczenia luki w podatku VAT w tym zakresie wynika z umiejętnego wykorzystania przez administrację skarbową pozyskanych informacji.

Uwzględniając:

— bardzo dobre rezultaty działań zmierzających do ograniczenia luki w podatku VAT za rok 2017,

— objęcie od 2018 r. wszystkich podatników VAT obowiązkiem przesyłania JPK_VAT,

— dalszy rozwój automatycznych narzędzi weryfikujących i zawansowanych metod analitycznych obejmujących obok JPK_VAT, STIR i *split payment* – działań nakierowanych na przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym,

prognozuje się, że w 2018 r. oczekiwany skutek w postaci uszczelnienia podatku VAT wynikający z wyżej wskazanych działań ukształtuje się na poziomie 50% w stosunku do 2015 r., co oznacza wzrost o 18% w ujęciu rok do roku.

Szacunki dochodów budżetowych wynikających ze *split payment* w 2019 r. oparto na założeniu, że szacowane obecnie ubytki dochodów z tytułu oszustw w podatku VAT na kwotę 10 mld zł zostaną w 2019 r. ograniczone w stosunku do stanu obecnego o 75%. Bazując na powyższym, w 2019 r. szacuje się, że skutki wprowadzenia mechanizmu *split payment* wyniosą 3 336 mln zł.

Przewiduje się, że wpływy budżetowe w 2019 r. wynikające ze STIR będą wyższe niż prognozowane w OSR z uwagi na planowane rozszerzenie katalogu informacji wykorzystywanych do kalkulacji współczynników ryzyka, przekazywanych przez podmioty kwalifikowane. Szacuje się, iż w 2019 r. skuteczność systemu analizy ryzyka wpływająca na wysokość wpływów budżetowych może z uwagi na powyższe czynniki wzrosnąć w porównaniu z 2 505 mln złotych[23] prognozowanymi na 2018 r. o ok. 10 pkt. proc. (1 000 mln złotych) w stosunku do dolnej granicy szacunkowej kwoty luki VAT. W szacunkach przyjęto wariant konserwatywny.

[22] Zgodnie z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli, organy kontroli skarbowej wykryły w roku 2015 fikcyjne faktury na kwotę 81,9 mld zł. *Informacja o wynikach kontroli „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne”,* NIK, Warszawa, 2016, s. 9. Faktury te wykorzystano do odliczenia podatku naliczonego w wysokości 15,31 mld zł.

[23] Na potrzeby kalkulacji przyjęto, iż szacowana wielkość luki w podatku VAT wynosi od 10 do 15 mld zł rocznie. W pierwotnej kalkulacji STIR przyjęto, że kwota tej luki wynosi ok. 10 mld zł (wariant konserwatywny).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018	2019
wartość oczekiwana	6 500 (JPK)	7 660 (JPK, STIR, *split payment*)	4 336 (STIR, *split payment*)

2. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych

Cel:

zmiana przepisów wykorzystywanych w stosowanych przez podatników schematach optymalizacyjnych.

Narzędzia:

proces uszczelniania systemu podatków dochodowych wesprze *ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r. Stanowi ona wdrożenie *dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego* (dyrektywa ATAD). Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

— wyodrębnienie w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych źródła przychodów w postaci zysków kapitałowych oraz rozdzielenie dochodów uzyskiwanych z tego źródła od pozostałych dochodów podatnika,

— modyfikację przepisów ograniczających wysokość odliczanych odsetek (kosztów finansowania dłużnego),

— modyfikację przepisów dotyczących kontrolowanej spółki zagranicznej (*Controlled Foreign Company)*,

— modyfikację przepisów regulujących funkcjonowanie podatkowych grup kapitałowych,

— wprowadzenie przepisów limitujących wysokość kosztów uzyskania przychodów związanych z umowami o usługi niematerialne (np. umowy licencyjne, usługi doradcze, zarządzania i kontroli) oraz związanych z korzystaniem z wartości niematerialnych i prawnych, a także przepisów precyzujących pojęcie „nabycia" wartości niematerialnej i prawnej,

— wprowadzenie tzw. minimalnego podatku dochodowego w odniesieniu do podatników posiadających nieruchomości komercyjne o znacznej wartości.

Adresaci:

podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, w szczególności ponoszący koszty finansowania dłużnego, koszty usług niematerialnych na rzecz podmiotów powiązanych lub będący właścicielami nieruchomości komercyjnych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne weszła w życie 1 stycznia 2018 r.

Szacowany skutek finansowy:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana	2035	124

3. Wprowadzenie zmian dotyczących podatku u źródła z tytułu wypłaconych należności przekraczających 2 mln zł dla nierezydentów (WHT)

Cele:

— sprawdzenie warunków (kryteriów) korzystania przez nierezydentów z preferencyjnego opodatkowania odsetek, dywidend, należności licencyjnych lub innych należności podlegających w Polsce preferencyjnemu opodatkowaniu podatkiem u źródła na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub zwolnień wynikających z przepisów implementujących rozwiązania dyrektyw unijnych,

— zapobieganie nieprawidłowościom w rozliczaniu podatku u źródła, np. w sytuacji wypłaty odsetek dla podatnika, który nie spełnia kryterium *beneficial owner*.

Narzędzia:

zmiana przepisów *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

Adresaci:

osoby prawne oraz osoby fizyczne, tj. co do zasady podatnicy z ograniczonym obowiązkiem podatkowym (nierezydenci), którzy otrzymują należności (odsetki, należności licencyjne, dywidendy lub inne przychody podlegające w Polsce opodatkowaniu podatkiem pobieranym u źródła) wypłacane przez polskie podmioty (płatnicy). W przypadku wypłacanych dywidend nowe zasady będą miały zastosowanie również do odbiorców będących polskimi rezydentami. Nowe zasady będą miały zastosowanie po przekroczeniu progu 2 mln zł wypłaconych należności dla tego samego podatnika w danym roku podatkowym. Do wysokości tego progu obowiązywać będą dotychczasowe zasady.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

planowane wejście w życie rozwiązań – 1 stycznia 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

na podstawie danych z deklaracji IFT-2R ustalono, iż kwota wypłat należności z tytułu (dywidend, odsetek, licencji, usług niematerialnych itp.) do państw UE i państw spoza UE za lata 2013-2016 wyniosła blisko 365 mld zł łącznie[24]. W tym czasie z ww. wypłat uiszczono podatek w wysokości 5,97 mld zł od dochodu opodatkowanego wynoszącego 72,4 mld zł.

Według danych z deklaracji IFT-2R za lata 2013-2016 średnio liczba podatników objętych nową regulacją wyniosłaby ok. 4 tys. rocznie (wypłaty > 2 mln). Średnioroczna suma wypłat do tych podatników w ww. okresie wyniosła ok. 84,75 mld zł, z czego dochód opodatkowany wyniósł ok. 15,8 mld zł, a uiszczony podatek 1,24 mld zł.

Przyjmując, że 10% wypłat podlegających zmienionej procedurze zwrotu podatku u źródła na etapie weryfikacji zasadności zastosowania preferencyjnej stawki/zwolnienia nie wykaże się przesłankami do zastosowania wnioskowanej preferencji dla odbiorców należności (przy założeniu zwrotu połowy kwot naliczonych według stawki ustawowej z uwagi na zastosowanie stawek z właściwej umowy),

[24] Do obliczeń przyjęto wartość średnią z deklaracji IFT-2R za lata 2013-2016.

dodatkowa kwota podatku u źródła wyniosłaby:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana		790

Przedmiotowa regulacja (ang. *Withholding Tax*, WHT) może mieć także pozytywny skutek na wysokość dochodów budżetu wynikający z ograniczenia wypłat w stosunku do podmiotów, które nie spełniają przesłanek zastosowania uprawnień odbiorów należności w podatku u źródła. Ograniczenie tych wypłat spowodować może pośredni skutek w postaci zmniejszenia erozji bazy opodatkowania (poprzez wyłączenie przedmiotowych wypłat z bazy kosztów uzyskania przychodów polskich podmiotów), co pośrednio wpłynąć może na wzrost dochodów z podatków dochodowych. Ze względów ostrożnościowych w powyższej kalkulacji efekt ten nie został ujęty.

4. Wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR)

Cele:

— wczesne informowanie administracji podatkowych o agresywnym planowaniu lub nadużyciach,

— zapobieganie planowaniu przez podatników i ich doradców.

Narzędzia:

zmiana przepisów *Ordynacji podatkowej*.

Adresaci:

planowane rozwiązania zakładają możliwie szerokie nałożenie obowiązku ujawniania informacji o schematach podatkowych. Generalnie będą to tzw. promotorzy, tj. adwokat, doradca podatkowy, radca prawny, a także każda inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która m.in. opracowuje, oferuje uzgodnienia w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem. W szczególnych okolicznościach planowane zmiany przewidują obowiązek przekazywania informacji przez podmioty korzystające (podatników) ze schematów podatkowych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

planowane wejście w życie rozwiązań – 1 stycznia 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

planowane rozwiązania przyczynią się do zwiększenia efektywności analizy ryzyka i w konsekwencji trafniejszego typowania podmiotów do kontroli. Przy szacowaniu wysokości dochodów przyjęto założenie, że szczegółowe informacje pozyskane w związku z raportowaniem schematów pozwolą zmniejszyć liczbę prowadzonych kontroli, a dokładniejsze typowanie podatników do kontroli pozwoli lepiej wykorzystać czas pracy i pracowników kontrolujących, co przyniesie efekty w postaci wzrostu dochodów budżetowych z tytułu podatków.

Oczekuje się, że podatnicy w wyniku zaniechania stosowania schematów optymalizacyjnych ograniczą zawyżanie kosztów uzyskania dochodu, a w związku z tym zwiększy się wartość podstawy opodatkowania, co powinno przełożyć się na wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatków. W 2016 r. łączna kwota kosztów uzyskania przychodów z podatku CIT i podatku PIT liniowego wyniosła 5 780,8 mld zł. Przyjmując wzrost dochodów budżetowych z tytułu obniżenia kwoty kosztów uzyskania przychodów w pierwszym roku obowiązywania regulacji (ang. *Mandatory*

Disclosure Rules, MDR) o ok. 0,05% w podatku CIT i 0,015% w podatku PIT liniowym, należy oczekiwać, że uszczuplenia podatkowe w 2019 r. powinny się zmniejszyć łącznie o ok. 490 mln zł.

Równocześnie przyjmuje się, że zwiększenie skuteczności analizy ryzyka w pierwszym roku funkcjonowania nowych regulacji MDR o 3% w podatku CIT i 1% w podatku PIT powinno przełożyć się na wzrost ustaleń kontroli na poziomie kwoty ok. 43,6 mln zł w podatku CIT oraz kwoty 2,8 mln zł w podatku PIT. Przyjmując za podstawę ustalenia kontroli w 2016 r. z tytułu podatku CIT oraz podatku PIT na łączną kwotę 1 732,5 mln zł, można oczekiwać, że kwota dochodów (ustaleń) wzrośnie o ok. 46,3 mln zł.

Łącznie z obu wskazanych efektów kwota uszczupleń może spaść o ok. 536 mln zł.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana	0	536

Dokładne określenie efektu prewencyjnego wynikającego ze zniechęcenia promotorów oraz podmiotów korzystających do przygotowywania i wdrażania schematów optymalizacyjnych nie jest możliwe. Siła prewencyjnego oddziaływania regulacji MDR powinna być coraz mocniejsza wraz z upływem czasu, gdy zostanie ukształtowana praktyka ich stosowania oraz zostanie obudowana orzecznictwem sądowym. MDR powinien także skutkować wprowadzeniem, na bazie zidentyfikowanych schematów mających na celu unikanie opodatkowania, uregulowań prawno-podatkowych nakierowanych na niwelowanie negatywnych skutków takich działań.

5. Wprowadzenie ograniczenia ilości paliwa przywożonego z państw trzecich ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy

Cele:

— ograniczenie odsprzedaży tańszego paliwa przywożonego z państw trzecich (zza wschodniej granicy Polski) w zbiornikach pojazdów z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez obniżenie możliwości jego wwozu ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych i akcyzy do ilości 200 litrów,

— zapewnienie spójności przepisów celnych i podatkowych. Zgodnie z przepisami, zwolnieniu z należności celnych przywozowych podlega paliwo przewożone w standardowych zbiornikach pojazdów bez ograniczeń ilościowych, natomiast zwolnieniu od akcyzy podlega import paliw silnikowych przewożonych:

- w standardowych zbiornikach pojazdów silnikowych – w ilości nieprzekraczającej 600 litrów na pojazd,
- w pojemnikach specjalnego przeznaczenia – w ilości nieprzekraczającej 200 litrów na pojemnik.

Narzędzia:

projekt ustawy o zmianie *ustawy – Prawo celne* oraz *ustawy o podatku akcyzowym.*

Adresaci:

jednostki organizacyjne urzędów celno-skarbowych z zewnętrznej granicy lądowej Polski z krajami trzecimi niebędącymi członkami Unii Europejskiej (23), podmioty prowadzące działalność w zakresie transportu międzynarodowego (ok. 44.000), krajowi producenci i dystrybutorzy paliw (ok. 6.550) oraz podmioty dokonujące przywozu towarów spoza UE do Polski.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

planowany termin wejścia w życie ustawy – 1 czerwca 2018 r.

Szacowany skutek finansowy:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana	220	170

6. Wprowadzenie kas *online* do ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych

Cel:

walka z szarą strefą i wzmocnienie uczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców.

Narzędzia:

wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na stosowanie do ewidencji sprzedaży i kwot podatku należnego ze sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, kas rejestrujących przesyłających dane do centralnego systemu informatycznego, zwanych dalej: „kasami *online*", prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, zwanego dalej „Centralnym Repozytorium Kas". Kasy *online* będą przesyłały informacje o każdej transakcji zaewidencjonowanej na tej kasie, ze szczegółami pozwalającymi na ustalenie wysokości sprzedaży i kwot podatku należnego, stawki VAT, rodzaju towaru/usługi, a także miejscu instalacji kasy. Przesyłanie danych z kas *online* będzie odbywało się w sposób ciągły i zautomatyzowany lub na żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Dane o sprzedaży do Centralnego Repozytorium Kas będą wpływały praktycznie w czasie rzeczywistym i będą zawierały znacznik czasowy, co umożliwi dokonywanie szczegółowych analiz zmierzających do ustalenia prawdopodobieństwa, że dany podatnik nie ewidencjonuje swojej sprzedaży na kasie rejestrującej lub ewidencjonuje tylko część sprzedaży. Zakłada się, że projektowane rozwiązania przyczynią się nie tylko do wzmocnienia kontroli prawidłowości rozliczania podatku VAT, ale także uproszczenia samego procesu kontroli rozliczeń u przedsiębiorców z uwagi na możliwość zdalnego monitorowania przez organy podatkowe ewidencjonowanej na kasach sprzedaży. Proponowane rozwiązania umożliwią także zwiększenie dochodów budżetu państwa w wyniku zakładanego zwiększenia poboru podatku VAT na ostatnim etapie obrotu towarami i usługami – sprzedaż detaliczna.

Jednocześnie, zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach, ustawodawca dopuszcza stosowanie do prowadzenia ewidencji sprzedaży kasy rejestrujące dotychczas używane przez podatników, tj. kasy z papierowym zapisem kopii oraz kasy z elektronicznym zapisem kopii. Kasy rejestrujące z papierowym zapisem kopii i z elektronicznym zapisem kopii będą stopniowo wycofywane z rynku jako rozwiązania, które nie spełniają wymogów nowego systemu kas.

Projekt nie przewiduje obowiązku wymiany kas rejestrujących na kasy *online* poza wyjątkami dotyczącymi określonych branż. Przyjmując za główny cel przeciwdziałanie nadużyciom w podatku VAT, w pierwszej kolejności objęci bezwzględnym obowiązkiem stosowania do ewidencji sprzedaży kas rejestrujących spełniających nowe funkcje będą podatnicy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie branż szczególnie narażonych na nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji sprzedaży.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług, w szczególności prowadzący ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

planowany termin wejścia w życie ustawy – 1 października 2018 r.

Szacowany skutek finansowy:

w związku z wprowadzeniem kas *online* szacuje się docelowo w 2027 r. wzrost wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w wysokości ok. 1 688,50 mln zł. Kwota ta została oszacowana na podstawie danych statystycznych dotyczących konsumpcji finalnej gospodarstw domowych, gdzie założono 1,5% wzrost podatku należnego z tytułu wprowadzenia kas *online*. Ponadto w związku z zawartą w ustawie regulacją przewiduje się refundację części kwot wydatkowanych na zakup nowego rodzaju kas dla podatników rozpoczynających ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas *online*.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana	180,30	169

7. Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej

Cele:

— zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych,

— zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych,

— wzrost świadomości podatników o korzyściach z dobrowolnego regulowania zobowiązań publicznoprawnych i o skutkach finansowych przymusowego wyegzekwowania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej,

— wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14),

— uproszczenie procedur w postępowaniu egzekucyjnym, w tym trybu rozpatrywania zarzutów i wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego poprzez eliminację dublowania czynności procesowych wierzyciela i organu egzekucyjnego,

— uproszczenie procedury dochodzenia z majątku wspólnego małżonków i dłużnika rzeczowego przy zapewnieniu środków ochrony prawnej tych osób rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym i zmniejszeniu kosztów dochodzenia obciążających małżonka zobowiązanego i dłużnika rzeczowego,

— uproszczenie zbiegów egzekucji poprzez zmianę zasad rozstrzygania zbiegów co do należności alimentacyjnych i należności celnych oraz uproszczenie procedury przekazywania dokumentów pomiędzy organami egzekucyjnymi,

— uproszczenie egzekucji z ruchomości poprzez wprowadzenie nowej formy sprzedaży ruchomości przez zobowiązanego pod nadzorem organu egzekucyjnego.

Narzędzia:

I. zmiana *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* oraz *ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* polegająca m.in. na:

— stworzeniu nowego systemu naliczania kosztów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14,

— wprowadzeniu w ramach nowego systemu naliczania i poboru kosztów egzekucyjnych narzędzi o charakterze prewencyjnym i dyscyplinującym, skutkujących ograniczeniem nieprawidłowości w zakresie terminowego regulowania zobowiązań publicznoprawnych.

II. zmiana *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*, polegająca m.in. na usprawnieniu egzekucji administracyjnej co do procedur, zbiegów i form sprzedaży zajętych ruchomości.

Adresaci:

zobowiązani, Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz inne organy Krajowej Administracji Skarbowej, inni wierzyciele i organy egzekucyjne, o których mowa w *ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

1 stycznia 2019 r. – projekt *ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*

1 stycznia 2020 r. – projekt *ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*.

Szacowany skutek finansowy:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana		96,66

8. Wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich

Cele:

— zapewnienie jednolitego traktowania podatkowego wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych,

— lepsza kontrola państwa nad produkcją, przemieszczaniem i sprzedażą płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich,

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich podatkiem akcyzowym skutkować będzie objęciem ich obowiązkiem banderolowania. W konsekwencji wprowadzony zostanie dodatkowy element potwierdzający legalne pochodzenie tych wyrobów.

Narzędzia:

ustawa z dnia 12 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, która zakłada:

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich stawką zerową do dnia 31 grudnia 2018 r.,

— obowiązek składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracji podatkowej,

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych stawką w wysokości 0,5 zł za każdy mililitr oraz wyrobów nowatorskich stawką 141,29 zł za każdy kilogram i 31,41% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia od dnia 1 stycznia 2019 r.,

— obowiązek oznaczania znakami akcyzy płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich przeznaczonych do sprzedaży po dniu 1 stycznia 2019 r.,

— stosowanie w odniesieniu do tych wyrobów na terytorium kraju od dnia 1 stycznia 2019 r. procedury zawieszenia poboru akcyzy lub produkcji ww. wyrobów poza składem podatkowym, korzystając z instytucji przedpłaty akcyzy.

Adresaci:

22 podmioty prowadzące działalność w zakresie produkcji, importu, nabycia wewnątrzwspólnotowego płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich.

Ponadto 16 izb administracji skarbowej i 44 urzędy skarbowe właściwe dla podatku akcyzowego i 16 urzędów celno-skarbowych w związku z objęciem akcyzą oraz obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy nowych wyrobów.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 lutego 2018 r. Jednak do 31 grudnia 2018 r. obowiązywać będzie stawka zerowa na wyroby nowatorskie oraz płyn do papierosów elektronicznych. Wyroby te będą opodatkowane pozytywną stawką akcyzy od 1 stycznia 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

brak danych dotyczących aktualnej wielkości sprzedaży płynu do papierosów elektronicznych, stąd do analizy przyjęto przybliżoną roczną sprzedaż płynu do papierosów elektronicznych na poziomie około 150.000 litrów. Wyroby nowatorskie pojawiły się na rynku polskim na początku kwietnia 2017 r. Rynek wyrobów nowatorskich jest zatem rynkiem kształtującym się, odnośnie do którego brak jest jakichkolwiek danych. Nie przewiduje się zatem znaczącego udziału akcyzy od wyrobów nowatorskich w dochodach z akcyzy od nowych wyrobów akcyzowych. Szacuje się, że kwota dochodu z tytułu akcyzy od wyrobów nowatorskich będzie marginalna.

W zakresie banderolowania papierosów elektronicznych szacuje się, że wydatki budżetu państwa w części 19 rozdz. 75095 w skali roku wyniosą około 383 tys. zł. Jednak w związku z faktem, że podmioty obowiązane do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy wpłacają do budżetu kwotę stanowiącą co najmniej 80% kosztów wytworzenia banderol podatkowych, faktyczny koszt poniesiony przez budżet państwa wyniesie około 80 tys. złotych. Objęcie wyrobów nowatorskich i płynów do papierosów elektronicznych systemem zawieszenia poboru akcyzy na terenie kraju wiązać się będzie z koniecznością dostosowania systemu EMCS do wprowadzanych zmian. Zmian dostosowawczych wymagać będzie też system Zefir, m.in. w zakresie nowego wzoru deklaracji podatkowej. Ze względu na fakt, iż systemy te są utrzymywane i rozwijane w ramach wieloletnich projektów, nie jest możliwe wyodrębnienie kwot środków związanych z rozwiązaniami wprowadzanymi niniejszym projektem ustawy. Natomiast ze względu na małą liczbę podatników zakłada się, iż pobór podatku od nowych wyrobów odbywać się będzie w ramach obecnej struktury i zasobów kadrowych Krajowej Administracji Skarbowej.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018	2019
wartość oczekiwana		74,9

9. Rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego towarów

Cele:

— uszczelnienie systemu podatkowego przez gromadzenie danych o przewozach wybranych „wrażliwych” towarów, w związku z ich dostawą na terytorium kraju, dostawą wewnątrzwspólnotową, nabyciem wewnątrzwspólnotowym, eksportem i importem oraz przewozem przez terytorium kraju,

— zdyscyplinowanie podatników (podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne nabywające oleje opałowe) i podmioty przewożące towary „wrażliwe" na i przez terytorium Polski do wykazywania transakcji opodatkowanych, m.in. podatkiem od towarów i usług, a w przypadku wyrobów akcyzowych także podatkiem akcyzowym, co zwiększy dochody podatkowe i przychody w opłacie paliwowej.

Narzędzia:

rejestr danych o przewozach wybranych „wrażliwych" towarów (w szczególności paliw płynnych, skażonego alkoholu, suszu tytoniowego oraz olejów roślinnych), który prowadzony jest w systemie teleinformatycznym przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Przekazywanie danych dotyczących czynności opodatkowanych wobec niektórych towarów związane jest z dokonaniem zgłoszenia przewozu przez osoby obowiązane, a także w sposób automatyczny związane będzie z gromadzeniem danych geolokalizacyjnych przesyłanych przez lokalizatory GPS. Służby kontrolne mają dostęp do danych z systemu na drodze w celu ukierunkowania kontroli na przewozy niezgłoszone.

Adresaci:

podmioty prowadzące działalność gospodarczą uczestniczące w obrocie towarami „wrażliwymi" wskazanymi w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, przewoźnicy i kierujący środkami transportu. Dodatkowo osoby fizyczne nabywające oleje opałowe objęte pozycją CN 2710, nieobjęte zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, objęte specyficzną, obniżoną stawką akcyzy związaną z przeznaczeniem tych olejów do celów opałowych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów weszła w życie 18 kwietnia 2017 r.

Przygotowane zostały trzy projekty nowelizacji ustawy. Jeden przewiduje dodanie do systemu lokalizatorów GPS – planowane wejście w życie w I połowie 2018 r. Drugi projekt włącza do systemu monitorowania przewóz towarów dokonywany koleją oraz wywóz leków, które są zagrożone brakiem dostępności dla pacjentów na terytorium Polski – planowane wejście w życie w I połowie 2018 r. Trzeci włącza do systemu monitorowania dostawy olejów opałowych z pozycji CN 2710, nieobjętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, określone w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a *ustawy o podatku akcyzowym* (objęte specyficzną, obniżoną stawką akcyzy związaną z przeznaczeniem tych olejów do celów opałowych). Skutki wprowadzonych regulacji wystąpią również w kolejnych latach.

Szacowany skutek finansowy:

proponowane regulacje powinny pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową budżetu państwa i zmniejszyć szarą strefę w zakresie uszczupleń szczególnie w podatku od towarów i usług. Projektując przepisy ustawy, planowano, że łączne dochody z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz opłaty paliwowej na przestrzeni 10 lat wzrosną o 6,5 mld zł, w tym w 2017 r. o 330 mln zł. Obejmując systemem monitorowania przewóz olejów roślinnych, zaplanowano, że zwiększy to dochody budżetu państwa o 657 mln zł na przestrzeni 10 lat, w tym o 100 mln zł w pierwszym roku funkcjonowania rozporządzenia. Dodatkowo, po wprowadzeniu obowiązku dokonywania zgłoszeń przewozu olejów opałowych, w pierwszym roku funkcjonowania przepisów przewidziano wzrost dochodów budżetu państwa o 200 mln zł.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	**2018**	**2019**
wartość oczekiwana	927	-376