



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERGENCJI
AKTUALIZACJA 2017**

Warszawa, kwiecień 2017 r.

Spis treści

	Strona
Podsumowanie	5
I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele	6
I.1. Polityka budżetowa w kontekście wymogów UE	6
I.2. Koordynacja polityk gospodarczych	6
I.3. Cele polityki gospodarczej	7
II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	9
II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca	9
II.2. Scenariusz średniookresowy	11
II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy	14
III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	16
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	16
III.2. Sytuacja bieżąca	16
III.3. Prognoza średniookresowa	23
III.4. Wynik strukturalny	31
III.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	37
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	39
IV.1. Czynniki ryzyka	39
IV.2. Analiza wrażliwości	40
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	41
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	43
V.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	43
V.2. Zobowiązania warunkowe (<i>contingent liabilities</i>)	48
VI. Jakość finansów publicznych	50
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków	50
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów	50
VII. Krajowe ramy budżetowe	52
VII.1. Reguły fiskalne	52
VII.2. Niezależne instytucje fiskalne	54
VII.3. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora	58
Aneks tabelaryczny	61
Załącznik – Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017-18	67

Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Wynik strukturalny sektora	33
Tabela 2. Kwota wydatków na lata 2017-20	37
Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)	38
Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją	42
Tabela 5. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach	43
Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych	45
Tabela 7. Urodzenia w latach 2017-26, wariant wysoki i bardzo wysoki (tys.)	48
Tabela 8. Zobowiązania warunkowe	49
Tabela 9. Wzrost gospodarczy	61
Tabela 10. Procesy inflacyjne	61
Tabela 11. Rynek pracy	62
Tabela 12. Salda sektorów instytucjonalnych	62
Tabela 13. Podstawowe założenia egzogeniczne	63
Tabela 14. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	63
Tabela 15. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu	65
Tabela 16. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (<i>expenditure benchmark</i>)	65
Tabela 17. Wydatki według funkcji	66

Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Luka produktowa	10
Wykres 2. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego	17
Wykres 3. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w latach 2007-16	18
Wykres 4. Wpływy z głównych tytułów podatkowych (dochody budżetu państwa łącznie z udziałami JST) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki	18
Wykres 5. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2014 r.	19
Wykres 6. Luka VAT w % teoretycznych wpływów	20
Wykres 7. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę wyniku sektora	31
Wykres 8. Wynik nominalny i strukturalny sektora	32
Wykres 9. Wynik strukturalny przy założeniu hipotetycznych scenariuszy	34
Wykres 10. Wydatki sektora zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej	36
Wykres 11. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)	40
Wykres 12. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	41
Wykres 13. Stochastyczne projekcje długu od 2017 r.	44
Wykres 14. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2015-81	46
Wykres 15. Wzrost PKB – średnie błędy prognoz (%)	57

Podsumowanie

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 12 lipca 2016 r. do ubiegłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji* Rada Ecofin zaleciła Polsce:

- ograniczenie deficytu strukturalnego po 0,5 pkt proc. PKB w 2016 r. i 2017 r.;
- wzmocnienie ram budżetowych, w tym ustanowienie niezależnej rady fiskalnej;
- poprawę ściągальności dochodów podatkowych przez zapewnienie lepszego przestrzegania przepisów dotyczących VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.

Niniejszy *Program konwergencji* (dalej jako *Program*) przedstawia w rozdziałach III, VI i VII stan wdrożenia rekomendacji sformułowanych w przytoczonej wyżej opinii Rady Ecofin do *Programu* z 2016 r. Prezentuje on ponadto średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2020 r. 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 przyjętymi w lipcu 2016 r. przez unijny Komitet Ekonomiczny i Finansowy wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE.

Polski *Program* stanowi zarazem część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPFPP), opracowywanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. WPFPP został przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia br. i będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2018.

Obecny *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 2016 r.¹ Informacje nt. *Programu* oraz KPR podlegały 21 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 2017 r. również będą przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

¹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r., dostępne na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.299.01.0015.01.POL&toc=OJ:C:2016:299:FULL

I. Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele

I.1. Polityka budżetowa w kontekście wymogów UE

Polska polityka budżetowa jest prowadzona z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego, obejmujących:

- górny limit wydatków budżetu państwa – który jest ustalany na rok przyszły na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zapisanej w *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych” – (por. rozdział III);
- respektowanie wartości referencyjnych dla deficytu nominalnego (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej jako sektor) oraz realizację tzw. średniookresowego celu budżetowego.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązuje w art. 126 ust. 1 państwa członkowskie UE do unikania nadmiernego, tj. przekraczającego 3% PKB deficytu nominalnego sektora. Obowiązek ten został doprecyzowany w *rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, które tworzy tzw. część korygującą *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Z kolei *rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* zobowiązuje państwa członkowskie UE do sformułowania i osiągnięcia w określonym czasie tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO). Przestrzeganie MTO ma m.in. zapobiec wzrostowi deficytu nominalnego sektora powyżej 3% PKB (stąd też rozporządzenie to nazywa się częścią prewencyjną *Paktu Stabilności i Wzrostu*).

Rada Ecofin zakończyła 19 czerwca 2015 r. procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. W rezultacie Polska podlega obecnie wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

I.2. Koordynacja polityk gospodarczych

Zgodnie z art. 121 *Traktatu o funkcjonowaniu UE*, polityki gospodarcze państw członkowskich są przedmiotem wspólnego zainteresowania tych państw i podlegają koordynacji w ramach Rady Ecofin. Dla wzmocnienia skuteczności tego procesu od 2011 r. funkcjonuje podział roku budżetowego na dwa semestry. W pierwszym z nich, zwanym semestrem europejskim, instytucje unijne analizują sytuację gospodarczą i formułują zalecenia dla państw członkowskich, w drugim – zwanym semestrem krajowym – państwa członkowskie starają się odzwierciedlić unijne zalecenia w prowadzonych przez siebie politykach.

Semestr europejski rozpoczyna się w listopadzie od publikacji przez Komisję Europejską *Rocznej Analizy Wzrostu Gospodarczego* (*Annual Growth Survey – AGS*), opisującej sytuację gospodarczą i wyzwania dla Unii Europejskiej na rok przyszły. Na podstawie AGS i dyskusji państw w różnych formacjach Rady UE Rada Europejska w marcu kolejnego roku przyjmuje wytyczne dla polityki gospodarczej wszystkich państw UE. W najnowszej edycji AGS² Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do zintensyfikowania wysiłków na rzecz realizacji następujących priorytetów:

- pobudzenia inwestycji,
- wdrażania reform strukturalnych³,
- prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej.

Zdaniem Komisji, państwa członkowskie powinny w politykach gospodarczych zorientowanych na osiągnięcie tych celów uwzględnić sprawiedliwość społeczną, tak by wzrost gospodarczy miał

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-annual-growth-survey_en_0.pdf

³ Temu zagadnieniu jest poświęcona aktualna edycja KPR.

bardziej inkluzywny charakter. Również Rada Europejska uznała działania wszystkich państw członkowskich i całej Unii Europejskiej w 2017 r. we wspomnianych 3 kierunkach za priorytetowe⁴.

Promowane przez Radę Europejską wspieranie inwestycji jest jednym z kluczowych elementów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, zwanej dalej *Strategią* (por. rozdział I.3). Polska uczestniczy od 2015 r. we wdrażaniu przygotowanego przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny *Planu inwestycyjnego dla Europy*, który w latach 2015-17 ma poprawić warunki inwestowania i wygenerować dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne w Unii Europejskiej co najmniej na kwotę 315 mld EUR. Polska popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą przedłużenia funkcjonowania tego instrumentu do 2020 r., które ma skutkować zwiększeniem inwestycji w UE do 500 mld EUR. Podstawowym filarem Planu jest Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (*European Fund for Strategic Investments – EFSI*). Udzielone przez EFSI (tzw. komponent EFI – Europejski Fundusz Inwestycyjny) gwarancje o wartości 47 mln EUR umożliwiły w Polsce podpisanie 8 umów z instytucjami finansowymi, które powinny wygenerować finansowanie o wartości ponad 800 mln EUR przeznaczone na wsparcie projektów inwestycyjnych podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Szacuje się, iż z tego rodzaju finansowania skorzysta 12 300 małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-up-ów. Zatwierdzonych zostało 20 dużych projektów infrastrukturalnych o wartości 1,7 mld EUR, które powinny wygenerować finansowanie o wartości ok. 5,4 mld EUR.

Istotny udział w inwestycjach będą mieć projekty współfinansowane ze środków UE – Polska pozostaje jednym z liderów w ich wykorzystaniu. Według danych za 2016 r., stopa absorpcji funduszy strukturalnych (relacja wypłaconych środków do dostępnego budżetu) w ramach perspektywy finansowej 2007-13 wyniosła 95%. Oznacza to, że płatności dla Polski wyniosły już 63,8 mld EUR – najwięcej w UE. Pozostałe środki perspektywy finansowej 2007-13 (maksymalnie 5%) przekazane zostaną jako płatność salda końcowego po przeprowadzeniu przez Komisję Europejską działań audytowych.

W 2016 r. Rada Ministrów przyjęła ponadto plan, którego celem jest zapewnienie pełnego wykorzystania dostępnej dla Polski alokacji z budżetu polityki spójności na lata 2014-20 – 82,2 mld EUR – w sposób trwale przekładający się na rozwój społeczno-gospodarczy. Wdrażanie planu przynosi rezultaty: na koniec 2016 r. trafiło już do Polski w ramach obecnej perspektywy finansowej ponad 6,6 mld EUR, co jest najwyższą kwotą wśród wszystkich państw członkowskich UE. Według informacji Komisji Europejskiej, Polska jako jedyne państwo osiągnęła w 2016 r. poziom płatności zgodny ze swymi prognozami. Płatności przekazane do Polski w 2016 r. wyniosły 101% prognozowanej kwoty, podczas gdy średnia dla UE wyniosła tylko 52%. Na obecnym etapie Polska jest więc krajem najlepiej przygotowanym do absorpcji środków polityki spójności.

Zalecona przez Radę Europejską polityka budżetowa przyjazna wzrostowi stanowi także priorytet polskiego rządu. Polska wspiera inicjatywy UE i OECD dotyczące ograniczenia uchylania się od opodatkowania i działania na rzecz sprawniejszej administracji podatkowej. Koncentracja wysiłków na zmniejszaniu agresywnego planowania podatkowego i zwalczaniu oszustw podatkowych (por. załącznik *Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017-18*) pomoże zapewnić dochody niezbędne np. do finansowania inwestycji i walki z wykluczeniem społecznym. Planowana redukcja deficytu poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe oraz spadek premii za ryzyko uwzględnianej w cenie kapitału umożliwi w horyzoncie *Programu* szybszą akumulację kapitału w sektorze prywatnym i w całej gospodarce. W efekcie oczekiwane jest przyspieszenie tempa wzrostu potencjalnego PKB w Polsce z 2,9% w 2016 r. do 3,9% w 2020 r.

I.3. Cele polityki gospodarczej

Kierunki rozwoju gospodarczego Polski na najbliższe lata wskazuje *Strategia* przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. Proponuje ona model rozwoju gospodarczego oparty na wroście

⁴ Por. konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej z 9 marca 2017 r., dostępne na http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/09-conclusions-pec_pdf/

inkluzywnym, zrównoważonym pod względem społecznym i terytorialnym. Przewidywane jest skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym w trzech kierunkach:

- trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną;
- rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony;
- skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Oczekiwanym efektem realizacji *Strategii* będzie wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Przyczyni się to do szybszej konwergencji dochodów Polaków do poziomu średniej Unii Europejskiej. W perspektywie długookresowej zmieni się struktura PKB Polski w wyniku zwiększenia roli innowacji w jego tworzeniu.

Inkluzywny wzrost gospodarczy będzie wspierany przez politykę budżetową w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego (por. np. rozdział III.4) i unijnego (por. rozdział I.1). Systemowe zmiany w obszarze finansów publicznych, wskazane w *Strategii* zmierzać będą do zapewnienia finansowania celów strategicznych państwa przy zachowaniu stabilnych finansów publicznych. Wymaga to przeprowadzenia działań w całym obszarze finansów publicznych, po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, także w odniesieniu do zasad alokacji środków finansowych dla różnych grup jednostek sektora finansów publicznych i różnych dziedzin zadań publicznych, z uwzględnieniem ich aspektu terytorialnego. *Strategia* wskazuje w związku z tym 3 projekty strategiczne:

- uszczelnienie systemu poboru podatków;
- reforma systemu budżetowego;
- reforma systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

W efekcie wdrożenia wynikających ze *Strategii* reform wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki powinno dojść do zmniejszenia dystansu rozwojowego między Polską a strefą euro. Obserwowane dotąd różnice między gospodarkami obu wskazanych obszarów – w szczególności w poziomie rozwoju mierzonego np. przez PKB *per capita* – sprawiają, że obecnie członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w polskiej gospodarce. Ponadto, analiza sytuacji na poziomie europejskim wskazuje, iż ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, które jest niezbędnym warunkiem ewentualnej akcesji Polski do obszaru wspólnej waluty, stanowi odległą i wciąż niejasną perspektywę.

II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

Średnie kwartalne tempo wzrostu PKB w 2016 r. wyniosło ok. 0,7% (kw/kw, sa) i było niższe od tego z lat 2014-2015 (ok. 0,9%). W ciągu roku dynamika PKB w tym ujęciu charakteryzowała się jednocześnie stosunkowo dużą zmiennością. Wyniki gospodarki polskiej w IV kw. 2016 r. wskazują przy tym na wyraźną poprawę dynamiki aktywności gospodarczej w końcu roku (kw/kw, sa). W całym 2016 r. PKB zwiększył się realnie o 2,7%, tj. o 1,1 pkt proc. mniej niż rok wcześniej. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, choć jego dynamika była niższa niż rok wcześniej ze względu na spadek inwestycji. Nieznacznie dodatnią kontrybucję do wzrostu PKB miał eksport netto.

W 2016 r. w krajach UE kontynuowane było umiarkowane ożywienie aktywności gospodarczej (tempo wzrostu PKB w UE było nieco niższe niż rok wcześniej i wyniosło 1,9% wobec 2,2%). Jednocześnie obserwowane było osłabienie tempa wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów). Mimo spowolnienia dynamiki importu UE i wyhamowania wymiany z krajami rozwijającymi się tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług ogółem nie tylko utrzymało się na relatywnie wysokim poziomie, ale nawet nieznacznie przyspieszyło. Przyczyniła się do tego m.in. poprawa cenowej konkurencyjności polskiej sprzedaży zagranicznej. Powyższe tendencje nie znalazły jednak odzwierciedlenia w tempie wzrostu produkcji przemysłowej, które było niższe niż przed rokiem.

Pomimo spowolnienia dynamiki aktywności gospodarczej, w 2016 r. sytuacja na rynku pracy uległa dalszej poprawie⁵. Liczba pracujących wzrosła o 0,7%, tj. w tempie wolniejszym od relatywnie wysokiego 1,4% zanotowanego rok wcześniej. Przyrost ten w głównej mierze wynikał ze wzrostu liczby pracowników najemnych, przy pierwszym od trzech lat spadku liczby pracodawców i pracujących na własny rachunek. W trendzie malejącym utrzymała się liczba pomagających członków rodzin. Przyrost liczby pracowników najemnych dotyczył osób zatrudnionych na czas nieokreślony. Wzrost liczby pracujących wynikał przede wszystkim z przyrostu liczby pracujących w sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo), a w mniejszym stopniu w sektorze usług, przy znacznym spadku tej kategorii w sektorze rolniczym. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do dalszego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 6,2% z 7,5% rok wcześniej i wobec 8,5% przeciętnie w UE. Współczynnik aktywności zawodowej ustabilizował się na poziomie z dwóch wcześniejszych lat, tj. 56,2%.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, niska dynamika cen konsumpcyjnych oraz realizacja programu *Rodzina 500 plus* w połączeniu z dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wyższej dynamice konsumpcji prywatnej. Tempo wzrostu spożycia prywatnego w 2016 r. wyniosło 3,8% (wobec 3% w 2015 r.). Tempo wzrostu konsumpcji było najwyższe od 2008 r. Jednocześnie wyraźnie wzrosła stopa oszczędności w sektorze gospodarstw domowych. Negatywny wkład we wzrost PKB – w przeciwieństwie do sytuacji z lat 2014-15 – miały natomiast inwestycje. Jednym z powodów niskiej dynamiki tej kategorii było wyhamowanie realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych w kontekście przejścia od starej do nowej perspektywy finansowej. Spadek wykorzystania funduszy strukturalnych UE oraz jego negatywny wpływ na dynamikę inwestycji w gospodarce był widoczny w 2016 r. w niemal całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

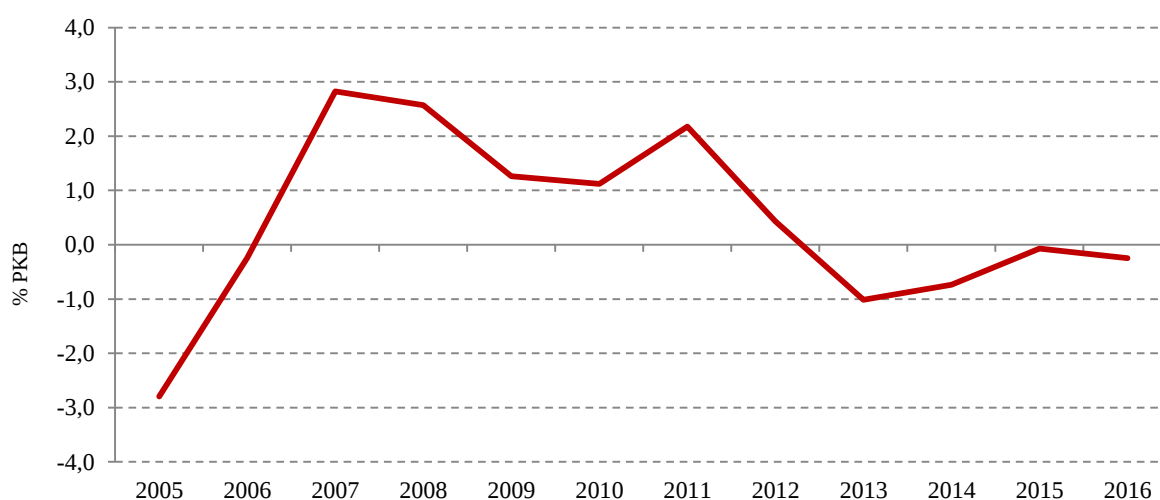
Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej⁶, wskazują, że od początku światowego kryzysu następowało spowolnienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, któremu od 2013 r. towarzyszyła ujemna luka produktowa. Tendencji w dynamice potencjalnego PKB nie kompensował nawet silny trend spadkowy stopy bezrobocia równowagi w gospodarce polskiej (NAWRU), obserwowany od 2002 r. Pozytywne

⁵ Informacje dotyczące rynku pracy w oparciu o dane BAEL (15 lat i więcej).

⁶ Por. Havik K. i inni, *The Production Function Methodology for Calculation Potential Growth Rates & Output Gaps*, Komisja Europejska, *Economic Papers* 535, listopad 2014 r.

strukturalne zmiany na polskim rynku pracy pozwalają na kontynuację tego pozytywnego trendu również obecnie. Od 2014 r. następuje dodatkowo stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji. W efekcie w latach 2014-15 potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o ok. 0,3 pkt proc. do 3,2%. Tempo wzrostu obserwowanego PKB było jeszcze szybsze, co pozwoliło na stopniowe domykanie luki produktowej. W 2016 r. luka ta jednak ponownie się lekko otworzyła, czego przyczyną był silny spadek inwestycji i związane z tym spowolnienie tempa wzrostu PKB.

Wykres 1. Luka produktowa



Źródło: Ministerstwo Finansów

Stosunkowo słaba presja popytowa, niskie oczekiwania inflacyjne oraz słaba presja kosztowa spowodowały, że w 2016 r. inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii) kształtowała się poniżej poziomów z poprzedniego roku i średnio w roku była niższa o 0,2%. Ogólny wskaźnik inflacji (CPI) okazał się jeszcze niższy. Przez większą część roku (od stycznia do października) notowana była deflacja cen konsumpcyjnych w ujęciu rocznym, a średnio w roku ceny były niższe o 0,6% (po spadku o 0,9% w 2015 r.). Oznacza to, że inflacja kształtowała się wyraźnie poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP) i poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od tego celu. W znacznym stopniu wynikało to z szoków podażyowych na rynku surowców energetycznych. Gwałtowny spadek cen ropy naftowej na przełomie lat 2015/16 spowodował utrzymującą się przez prawie cały 2016 r. deflację cen energii w krajowym wskaźniku CPI. Sytuacja zmieniła się na przełomie lat 2016/17. Wzrostowa tendencja cen na rynku surowców, zwłaszcza ropy naftowej spowodowała zakończenie kilkuletniego okresu deflacji cen przemysłowych, a następnie cen konsumpcyjnych. W lutym 2017 r. roczna dynamika cen przemysłowych wzrosła do 4,5%, a cen konsumpcyjnych do 2,2%.

Zewnętrzny charakter czynników przyczyniających się do deflacji w Polsce sprawił, że w 2016 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) nie dokonała zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna pozostała na poziomie 1,5%. Pozostawiając koszt pieniądza banku centralnego bez zmian RPP argumentowała ponadto, że obserwowane w ciągu roku obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej, związane było ze spadkiem inwestycji, który w znacznej mierze wynikał z czasowego zmniejszenia wykorzystania środków unijnych po zakończeniu perspektywy finansowej UE 2007-13. Tymczasowy charakter osłabienia procesów inwestycyjnych wskazywał, że w sytuacji stabilnego wzrostu konsumpcji również spowolnienie dynamiki PKB będzie chwilowe i w kolejnych kwartałach tempo wzrostu gospodarczego powinno przyspieszyć. W rezultacie RPP oceniała, że bieżący poziom stóp procentowych banku centralnego sprzyja utrzymaniu polskiej gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu oraz zachowaniu równowagi makroekonomicznej.

Spadek dodatniego wkładu eksportu netto do wzrostu PKB został w pełni zniwelowany przez pozytywny wpływ *terms of trade* i w efekcie w 2016 r. łączna nominalna nadwyżka w handlu towarami i usługami w relacji do PKB osiągnęła rekordowy poziom 3,7%. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostało ujemne saldo dochodów pierwotnych, odzwierciedlające w głównej mierze dochody nierezydentów z inwestycji bezpośrednich, jak również, choć w mniejszym stopniu, dochody nierezydentów z tytułu inwestycji portfelowych. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową obywateli Ukrainy. W efekcie deficyt rachunku bieżącego w 2016 r. zmniejszył się nieznacznie do 0,3% PKB. Nierównowaga zewnętrzna polskiej gospodarki była z dużą nadwyżką finansowana przez napływ kapitału długookresowego, ale wyraźny wpływ na bilans płatniczy w 2016 r. miał okres przejściowy między perspektywami finansowymi funduszy europejskich, który przełożył się na spadek dodatniego salda rachunku kapitałowego.

W 2016 r. kurs złotego do euro podlegał znacznym wahaniom. Po silnym osłabieniu w styczniu, wywołanym przez zaskakującą decyzję agencji Standard & Poor's o obniżeniu oceny ratingowej Polski, złoty stopniowo umacniał się do euro, osiągając na początku kwietnia najmocniejszy poziom w roku nieco poniżej 4,23. Aprecjacji polskiej waluty sprzyjał w tym okresie wzrost globalnego popytu na ryzyko, związany z bardziej gołębiym nastawieniem głównych banków centralnych. Pogorszenie nastrojów na światowych rynkach finansowych w połączeniu z niekorzystnymi czynnikami krajowymi przyczyniły się jednak w kwietniu do ponownego osłabienia złotego. Kurs EUR/PLN utrzymywał się na podwyższonym poziomie do początku sierpnia, gdy polska waluta umocniła się gwałtownie pod wpływem prezydenckiej propozycji dotyczącej walutowych kredytów mieszkaniowych. Po okresie względnej stabilizacji, w listopadzie złoty ponownie znacznie się osłabił w wyniku wzrostu szans na szybsze podwyżki stóp procentowych w USA po wygranej Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich. Kurs EUR/PLN przekroczył 4,40 i pozostał powyżej tego poziomu do końca roku. Średnio w 2016 r. kurs EUR/PLN ukształtował się na poziomie 4,3625, a kurs USD/PLN na poziomie 3,9431 i był o odpowiednio 4,3% oraz 4,6% wyższy niż rok wcześniej.

II.2. Scenariusz średniookresowy

Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące wzrostu zagregowanej aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE, są nieco bardziej optymistyczne niż oczekiwania prezentowane jeszcze jesienią ubiegłego roku. KE podtrzymała wprawdzie prognozy wskazujące na nieco wolniejsze tempo wzrostu PKB w UE i strefie euro w roku bieżącym w stosunku do wyniku zanotowanego w 2016 r., jednak skala samego tempa wzrostu jest nieco wyższa – 1,8% dla UE i 1,6% dla strefy euro w 2017 r. wobec odpowiednio 1,6% i 1,5% prognozowanych jesienią. Zgodnie z prognozą w kolejnych latach realne tempo wzrostu importu UE wyniesie 3,9% w 2017 r. i 4,1% w 2018 r. (wobec szacowanych 3,5% w 2016 r. przez Komisję Europejską w zimowych prognozach). Import UE jest jednym z ważniejszych indyktorów zmian popytu zewnętrznego dla polskiej gospodarki i realizacja przyjętego przez Komisję scenariusza dla kształtowania się tej kategorii ekonomicznej oznacza względną poprawę w otoczeniu zewnętrznym dla krajowej produkcji eksportowej wobec warunków z roku ubiegłego. Zimowe prognozy Komisji Europejskiej obejmują okres do 2018 r. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* przyjęto, że w kolejnych latach tempo wzrostu PKB i importu UE będzie zbliżone do długookresowej średniej, co oznacza, kontynuację lekkiego przyspieszenia tempa wzrostu popytu zewnętrznego.

Relatywnej poprawie w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki towarzyszyć będzie przyspieszenie w wydatkowaniu środków unijnych z perspektywy finansowej 2014-20. W efekcie można oczekiwać, że w najbliższych latach silnie przyspieszy tempo wzrostu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych, których udział w PKB zwiększy się do 4,5% w 2017 r. i 5,0% w 2018 r. wobec 3,3% w 2016 r. W kolejnych latach, wraz z oczekiwanym przyspieszeniem inwestycji sektora prywatnego, udział inwestycji publicznych powinien ustabilizować się na wysokim poziomie, średnio 4,6% PKB.

Polska należy do tych krajów UE, w których zjawisko starzenia się ludności będzie bardzo 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 2017 r. W horyzoncie do 2020 r. w Polsce oczekiwana jest zatem stabilizacja poziomu ludności wobec oczekiwanego jeszcze rok temu niewielkiego spadku (o ok. 0,1%). Relatywna poprawa w zakresie tendencji demograficznych związana jest z lepszymi wynikami w tym obszarze w 2016 r., które stanowią 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, 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 2020 r. obniży się. W horyzoncie prognozy w stosunku do 2016 r. zmniejszy się też nieco współczynnik aktywności zawodowej, chociaż ostateczne zmiany w tym zakresie zależeć będą od wpływu potencjalnych działań rządu mających na celu wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych.

Przewiduje się, że w 2017 r. liczba osób pracujących w gospodarce polskiej wzrośnie przeciętnie o 0,5%. W kolejnych latach tempo tego wzrostu stopniowo obniży się do ok. 0,4% w latach 2018-19 i 0,3% w 2020 r. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w *Programie* założenie o stabilizacji do 2020 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 2017 r. stopa bezrobocia spadnie do 5,7% z 6,2% zanotowanych w roku poprzednim. W 2018 r. ukształtuje się ona przeciętnie na poziomie 5,0%, by w okresie do 2020 r. zmniejszyć się do rekordowo niskiego poziomu 4,0%.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń w sektorze rynkowym. Uwzględniając zmiany wynagrodzenia w jednostkach sektora finansów publicznych (rozdział III), przewiduje się, że w 2017 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 4,8%. W kolejnych latach wyniesie ono odpowiednio 4,7% w 2018 r., 5,1% w 2019 r. i 5,3% w 2020 r. Realny wzrost wynagrodzeń w kolejnych latach prognozy będzie bliski oczekiwanym zmianom w długookresowym trendzie produktywności pracy.

Uwzględniając szacowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia, liczby zatrudnionych oraz liczby świadczeniobiorców, oczekuje się, że w okresie prognozy kontynuowane będą pozytywne zmiany w zakresie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Dodatkowym wsparciem w tym zakresie będzie kontynuacja programu *Rodzina 500 plus*. Korzystne tendencje w zakresie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych pozwolą utrzymać relatywnie wysokie tempo wzrostu spożycia prywatnego po okresie wolniejszego wzrostu w latach 2010-14 (średnio realnie 1,9%). Przewiduje się, że w roku bieżącym realne tempo wzrostu spożycia prywatnego przyspieszy do 4,0% wobec 3,8% z 2016 r. W kolejnych latach 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 2017 r. wyniesie 3,5%, by w latach 2018-20 ustabilizować się na poziomie ok. 1,3-1,6%.

Utrzymująca się konkurencyjność cenowa polskich produktów przy relatywnie niższym wzroście kosztów produkcji 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. Czynnikiem wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą też: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz skuteczna implementacja działań przewidzianych w ramach przyjętej przez rząd *Strategii* nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji oraz wzrostu innowacyjności i produktywności naszej gospodarki. Wśród najważniejszych elementów wsparcia w tym obszarze należy wymienić uruchomienie Polskiego Funduszu Rozwoju, który oferuje przedsiębiorcom szereg instrumentów wspierających ekspansję zagraniczną, rozwój innowacji,

kapitału ludzkiego, finansowanie projektów inwestycyjnych i zakładanie nowych firm. Rezultatem tych działań będzie transformacja gospodarki polskiej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy z innowacyjnym sektorem wytwórczym oraz nowoczesnym sektorem usług. W związku z powyższym oczekuje się, że w okresie prognozy udział inwestycji w PKB będzie rósł. Prognozuje się, że w 2017 r. nakłady brutto na środki trwałe zwiększą się realnie o 7,2% i wzrost na zbliżonym poziomie utrzyma się w kolejnych latach prognozy. Pozwoli to na wzrost udziału inwestycji w PKB do 20,6% w 2020 r. wobec poziomu 18,1% z 2016 r. 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 ujemny w 2017 r. (minus 0,5 pkt proc. w związku z relatywnie dużą bazą z 2016 r.), a w kolejnych latach pozostanie neutralny dla wzrostu gospodarczego.

W Polsce od 2002 r. (z wyjątkiem lat 2008-09) obserwowany jest systematyczny wzrost udziału eksportu w PKB. W 2016 r. osiągnął on rekordowy poziom 52,3% wobec 27,1% w 2001 r. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Z pewnością znaczenie miały też okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012-13. Oczekuje się, że w okresie do 2020 r. udział eksportu w PKB będzie nadal rósł, choć już wolniej. Realne tempo wzrostu eksportu będzie utrzymywać się średnio powyżej tempa wzrostu rynków eksportowych i wyniesie 7,1% w 2017 r., 6,4% w 2018 r. i po 6,0% w latach 2019-20.

Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu będzie w horyzoncie *Programu* nieco wyższy niż wzrost eksportu i w latach 2017-20 wyniesie odpowiednio 7,7%, 6,9%, 6,1% i 6,1%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2017 r. wyniesie -0,1 pkt proc., w 2018 r. będzie już neutralny dla wzrostu PKB, by w okresie 2019-20 wynieść po plus 0,1 pkt proc.

Kształtowanie się eksportu netto ma z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2017 r. deficyt rachunku bieżącego pozostanie niski, jednak nieco większy niż w 2016 r. 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, oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB pozwalają przewidywać, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2017 r. wyniesie 3,6%, czyli 0,9 pkt proc. powyżej poziomu z 2016 r. Podstawowym czynnikiem wzrostu będzie popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych przy istotnym, w stosunku do 2016 r., wzroście udziału inwestycji w tworzeniu PKB. W kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB będzie stopniowo przyspieszać i wyniesie 3,8% w 2018 r. oraz po 3,9% w latach 2019-20.

W okresie do 2016 r. polityka makroekonomiczna prowadzona była w warunkach ujemnej, lecz domykającej się luki produktowej. Szacuje się, że w 2017 r. luka produktowa w relacji do potencjalnego PKB domknie się i w horyzoncie prognozy pozostanie na poziomie zerowym. Potencjalne tempo wzrostu PKB w prognozowanym okresie zwiększy się stopniowo z poziomu 2,9% szacowanego dla 2016 r. do 3,9%, czemu sprzyjać będzie oczekiwane przyspieszenie tempa wzrostu produktywności czynników produkcji, zmniejszający się poziom stopy bezrobocia równowagi i stopniowe zwiększanie się udziału kapitału w tworzeniu wzrostu gospodarczego.

Z uwagi na negatywny bilans czynników ryzyka w otoczeniu zewnętrznym gospodarki polskiej (rozdział IV.1) na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* założono, że w całym prognozowanym okresie kurs złotego utrzyma się na poziomie z 4 kwietnia 2017 r. (tj. 4,25 EUR/PLN i 3,99 USD/PLN). To techniczne założenie, z uwagi na koszty obsługi zadłużenia zagranicznego i poziom tego zadłużenia w relacji do PKB, jest relatywnie konserwatywne

z punktu widzenia prowadzonej polityki budżetowej. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Prognozuje się, że po okresie deflacji w latach 2015-16, od 2017 r. średnioroczne zmiany CPI będą stopniowo podążać w kierunku celu inflacyjnego NBP. W warunkach stabilizacji sytuacji na rynkach surowcowych oraz przy założeniu braku szoków podażowych na rynku żywności, średnioroczny wskaźnik CPI w roku bieżącym powinien ukształtować się na poziomie 1,8%, by w latach 2018-19 wynieść po 2,3% i w horyzoncie 2020 r. osiągnąć poziom 2,5%.

II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy

Polityka rozwoju Polski w najbliższych latach opierać się będzie na założeniach *Strategii*. Jednym z celów szczegółowych *Strategii* jest trwały wzrost PKB na poziomie, który pozwoli na realną konwergencję gospodarki polskiej (mierzoną przez PKB *per capita*) do najbardziej rozwiniętych gospodarek państw członkowskich UE. Jego osiągnięcie wymagać będzie działań na rzecz zwiększenia spójności, wzrostu poziomu oszczędności, mobilizacji kapitału na rzecz inwestycji (w tym inwestycji B+R+I) i kreowania przyjaznego otoczenia dla biznesu. Realizacja działań we wszystkich tych obszarach pozwoli zbudować mechanizmy wzrostu odporne na pułapki rozwojowe, z którymi mierzą się państwa wysoko rozwinięte. Budowa stabilnego i przewidywalnego otoczenia makroekonomicznego pozwoli w 2020 r. na osiągnięcie oczekiwanego tempa wzrostu PKB (wyrażonego w cenach stałych) na poziomie 3,9%. W kontekście utrzymania stabilności makroekonomicznej ważne jest zapewnienie równowagi finansów publicznych, która warunkuje występowanie stabilnego poziomu oszczędności krajowych, kosztu kapitału, oraz długu publicznego i w efekcie utrzymanie wysokiego poziomu potencjalnego PKB. Dzięki zapewnieniu stabilności finansów publicznych możliwe będzie neutralizowanie procyklicznych mechanizmów polityki budżetowej oraz negatywnych konsekwencji wynikających ze starzenia się społeczeństwa, a także ograniczenie niepewności poprzez zapewnienie stabilnych warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Dotychczas jednym z głównym problemów Polski była niska stopa inwestycji. Osiągnięte mimo to wysokie tempo wzrostu gospodarczego świadczy o wysokiej efektywności inwestowanego kapitału. W długiej perspektywie udział inwestycji w kreowaniu stabilnego, długookresowego rozwoju Polski jest jednak niezbędny. Nowa polityka inwestycyjna koordynowana przez Polski Fundusz Rozwoju przyczyni się do wzrostu inwestycji. Zakłada się, iż wskaźnik stopy inwestycji, mierzony jako stosunek nakładów brutto na środki trwałe do PKB, w 2020 r. będzie istotnie wyższy niż poziom z 2016 r. (18,1%).

Wspieraniu wzrostu gospodarczego służyć ma także wsparcie selektywnie dobranych sektorów i branż. Takie podejście ma na celu zintensyfikowanie działań w ramach polityk publicznych, tak aby budować fundamenty polskiej gospodarki opartej na kapitale krajowym. Przemiany strukturalne wywołane interwencją w obszarze reindustrializacji pozwolą na restrukturyzację oraz przyczynią się do zmiany modelu konkurowania polskiego przemysłu. Wprowadzone zmiany przyczynią się do zwiększenia udziału przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto (do 20% w 2020 r.).

Zmianom strukturalnym gospodarki służyć powinny działania państwa na rzecz zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw. Stymulowanie powstawania nowych rozwiązań technologicznych, wspieranie innowacji produktowych opartych o zaawansowane technologie czy promocja współpracy nauki z biznesem będą realizowane poprzez usuwanie barier hamujących rozwój innowacji oraz wzmocnienie otoczenia prawno-instytucjonalnego przedsiębiorstw. Innowacje organizacyjne, marketingowe czy technologiczne są również szczególnie ważne z punktu widzenia działania małych i średnich przedsiębiorstw. Kompleksowa oferta dostosowana do potrzeb pozwoli zbudować dodatkowe przewagi konkurencyjne opierające się o pełniejsze wykorzystanie lokalnych i regionalnych zasobów. Działania te przyczynią się do wzrostu TFP (ang. *Total Factor Productivity*), co wpłynie na umiędzynarodowienie polskiej gospodarki oraz zwiększenie wolumenu eksportu szczególnie w obszarze produktów wysokiej techniki. Szacuje się, że udział eksportu wyrobów wysokiej techniki zwiększy się z 8,5% do 10% w 2020 r. Wzmocnienie obecności polskich

podmiotów na rynkach zagranicznych oraz ekspansja na nowe rynki, obok podejmowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych firm, będą korzystnie oddziaływać na saldo rachunku bieżącego. W efekcie oczekuje się, że obserwowany w ostatnich latach wzrost udziału eksportu w PKB będzie kontynuowany.

Istotnym narzędziem realizacji celów *Strategii* będą działania na rynku pracy. Posłużą one łagodzeniu negatywnych skutków zjawisk demograficznych poprzez mobilizację dostępnego kapitału ludzkiego. Programy wspierające aktywizację grup dotychczas nieaktywnych zawodowo prowadzić będą do wzrostu zatrudnienia, który przełoży się na ograniczenie ubóstwa oraz zwiększenie dochodów gospodarstw domowych.

Aktywna polityka prorodzinna oraz wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem połączone ze wzrostem zatrudnienia będą miały pozytywny wpływ na wielkość spożycia prywatnego i sytuację gospodarstw domowych.

Wzrost poziomu inwestycji połączony z większym wykorzystaniem kapitału krajowego, reformy instytucjonalne oraz prawne w zakresie kreowania sprzyjającego przedsiębiorcom, otoczenia biznesu oraz działania na rzecz rozwoju rynku pracy i kapitału ludzkiego realizowane w ramach polityki rozwojowej Polski przyczynią się do budowy mechanizmów zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Tylko taki wzrost umożliwia osiągnięcie stabilnych wyników w długiej perspektywie.

III. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego pozostaje celem polityki budżetowej. Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w tym działania, które będą realizować *Strategię* (por. rozdział I.3) będą implementowane bez uszczerbku dla stabilności finansów publicznych. Respektowane będą unijne wartości referencyjne dla nominalnego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (por. rozdział I.1) 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 III.4).

III.2. Sytuacja bieżąca

W 2016 r. zrealizowano główny cel polityki budżetowej – utrzymanie stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego – wdrażając priorytetowy dla polityki prorodzinnej program *Rodzina 500 plus*. Stworzenie dodatkowej przestrzeni wydatkowej było możliwe m.in. dzięki wzmocnieniu strony dochodowej budżetu państwa, zarówno poprzez wprowadzenie nowych źródeł dochodów, jak i podejmowanym działaniom uszczelniającym system podatkowy.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z metodyką ESA2010) w 2016 r. wyniósł 2,4% PKB, co oznacza poprawę o ok. 0,2 pkt proc. w stosunku do roku poprzedniego. Ograniczenie deficytu osiągnięto mimo uwzględnienia przy obliczaniu wyniku sektora zmiany metodologicznej co do rejestracji dochodów ze sprzedaży częstotliwości o znaczącej skali (kasowe wpływy ze sprzedaży częstotliwości LTE wyniosły w 2016 r. 9,2 mld zł, tj. ok. 0,5% PKB). Zgodnie ze stanowiskiem Eurostatu, wpłaty te są rejestrowane jako renty rozłożone na czas użytkowania uzyskanych uprawnień, a nie, jak zakładano wcześniej, jako jednorazowy dochód. Niższy deficyt sektora był skutkiem silniejszego wzrostu dochodów sektora niż wydatków. Relacja dochodów krajowych⁷ do PKB ukształtowała się w ub. r. na poziomie 38,0%, tj. o 0,4 pkt proc. wyższym niż w 2015 r., a wydatków krajowych na poziomie 40,4%, tj. o 0,2 pkt proc. wyższym niż w 2015 r.

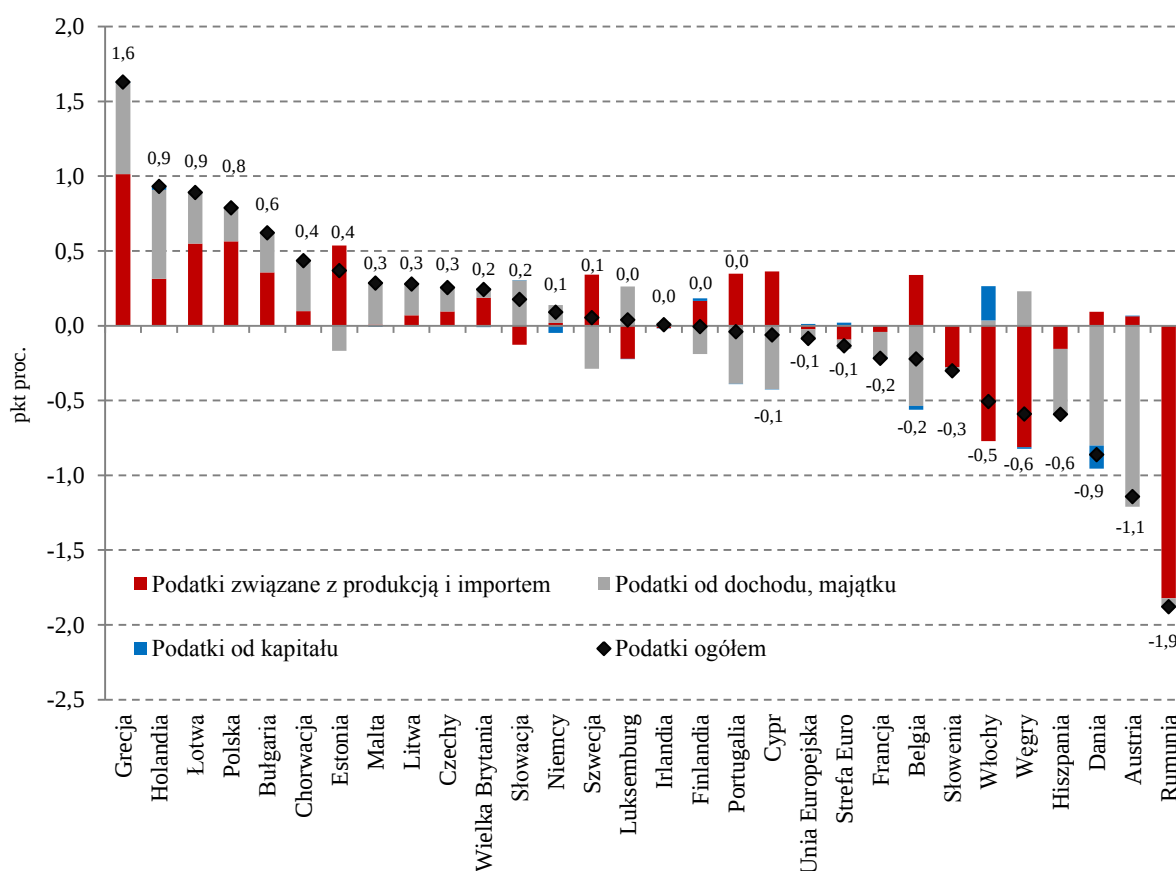
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Podatki

W 2016 r. dochody podatkowe wyniosły 20,6% PKB, co oznacza wzrost o 0,8 pkt proc. w porównaniu z 2015 r., z tego dochody z podatków związanych z produkcją i importem wzrosły o 0,6 pkt proc., natomiast z podatków od dochodu, majątku o 0,2 pkt proc. Większa poprawa udziału dochodów podatkowych w PKB r/r w 2016 r. wystąpiła jedynie w Grecji, Holandii i na Łotwie (por. wykres 2).

⁷ 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 2016 r. w relacji do PKB niższy niż w 2015 r. (41,3% w porównaniu do 41,6%).

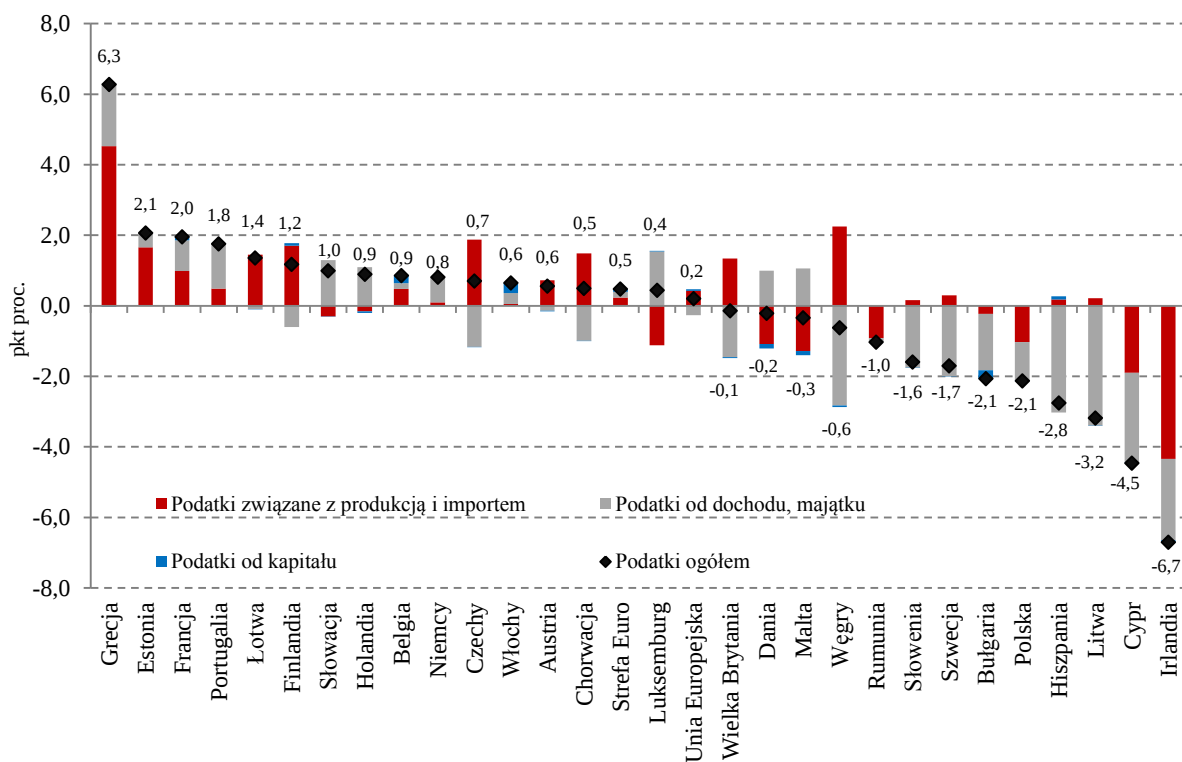
Wykres 2. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego



Źródło: Ameco (Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN)). Dane dla 2016 r.: kraje UE – prognozy KE Winter 2017 Forecast, Polska – wstępne wykonanie przekazane do Eurostatu w ramach wiosennej notyfikacji fiskalnej.

Wciąż jednak relacja dochodów podatkowych jest istotnie niższa w porównaniu z sytuacją sprzed kryzysu w światowej gospodarce. W 2007 r. dochody podatkowe sektora wyniosły 22,7% PKB, natomiast w 2016 r. 20,6% PKB, co oznacza ubytek o 2,1 pkt. proc., podczas gdy średnio w Unii Europejskiej relacja ta powróciła do poziomu rejestrowanego bezpośrednio przed kryzysem już w 2013 r. Ubytek dochodów podatkowych w relacji do PKB w Polsce jest przy tym jednym z najwyższych w UE – większy wystąpił jedynie w Irlandii, na Cyprze, Litwie i w Hiszpanii (por. wykres 3). Niemniej jednak ostatni rok pokazuje, że Polska znalazła się w czołówce krajów UE pod względem poprawy udziału dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB.

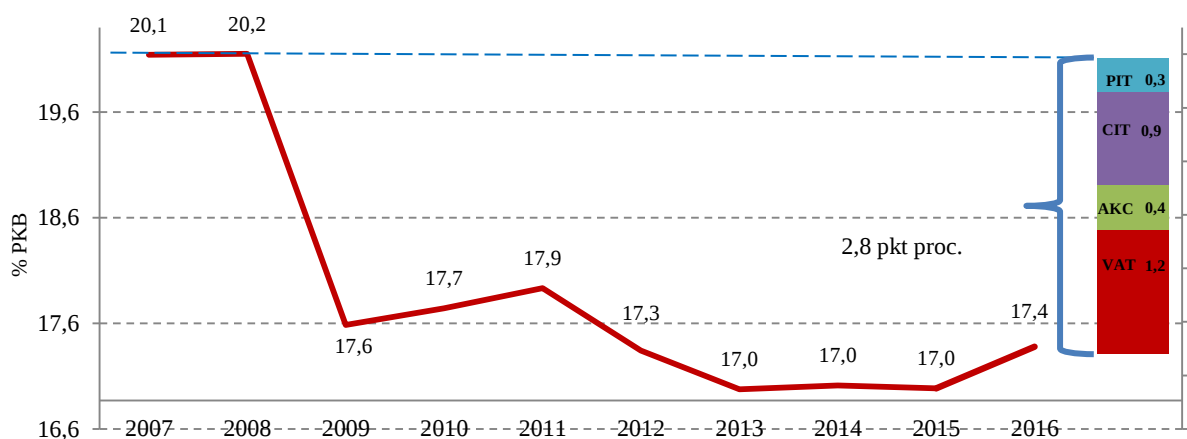
Wykres 3. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w latach 2007-16



Źródło: Ameco (Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN)). Dane dla 2016 r.: kraje UE – prognozy KE Winter 2017 Forecast, Polska – wstępne wykonanie przekazane do Eurostatu w ramach wiosennej notyfikacji fiskalnej.

W 2016 r. w porównaniu z 2007 r. ubytek dochodów z podstawowych podatków centralnych (tj. podatków będących dochodami budżetu państwa wraz z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w PIT i CIT) w relacji do PKB wynosił 2,8 pkt proc. w ujęciu memoriałowym. W warunkach 2016 r. odpowiada to ok. 51,8 mld zł. Składowe tej różnicy obrazuje wykres 4. W latach 2007-15 miał miejsce najsilniejszy spadek udziału wpływów podatkowych w PKB, który wyniósł 3,2 pkt proc. W 2016 r. po raz pierwszy od 2011 r. nastąpiło zwiększenie wspomnianego udziału.

Wykres 4. Wpływy z głównych tytułów podatkowych (dochody budżetu państwa łącznie z udziałami JST) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki

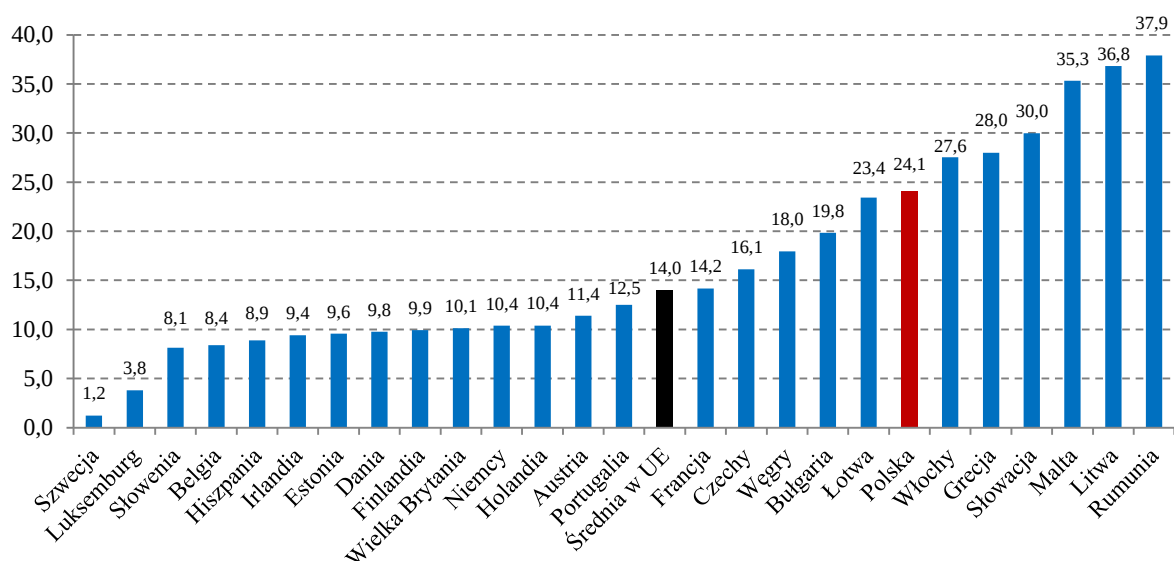


Źródło: Ministerstwo Finansów

W ostatnich latach kształtowanie się wpływów z VAT jest w dużym stopniu efektem zmian tzw. luki podatkowej. Miara ta odzwierciedla stopień niewywiązywania się ze zobowiązań podatkowych. Przy szacowaniu luki porównuje się rzeczywiste wpływy z podatku z teoretycznymi wpływami, jakie wynikają z obowiązujących przepisów.

Według Komisji Europejskiej (stan na koniec 2014 r.)⁸, Polska należy do krajów UE o jednej z największych luk VAT, a wyższą lukę odnotowało jedynie dla 6 krajów: Włochy, Grecja, Słowacja, Malta, Litwa i Rumunia⁹. Lukę VAT poniżej średniej w UE wykazują jedynie państwa tzw. starej Unii, wyłączając Francję, Włochy oraz Grecję. Państwa, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, notują lukę VAT znacząco wyższą niż średnia w UE. Wśród gospodarek wschodzących (*emerging markets*) lepszy wynik (tj. niższą lukę) niż Polska miały jednak Czechy, Węgry i Bułgaria. Niekorzystna sytuacja Polski na tle innych państw członkowskich ukazuje duży potencjał do poprawy. Stąd też dla potrzeb prezentowanej prognozy zakłada się wprowadzenie nowych działań nakierowanych na zwiększenie ściągальności podatków (por. rozdział VI.2 oraz załącznik).

Wykres 5. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

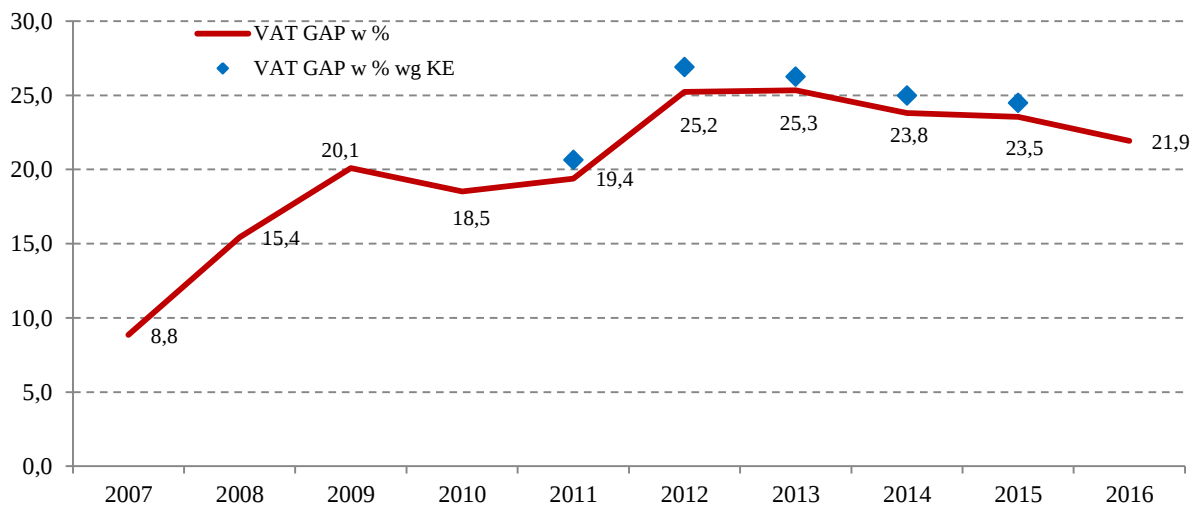
Do celów oszacowania luki VAT w 2016 r. zastosowano metodę odgórną (*top-down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, zakupy netto oraz inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych). Otrzymane za pomocą stosowanej w Ministerstwie Finansów metody oszacowania luki VAT są bardzo zbliżone do szacunków Komisji Europejskiej. Z analizy wynika, że w okresie 2007-15 obserwowano wzrost luki podatkowej z tytułu VAT. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów¹⁰, w 2016 r. luka podatkowa uległa zauważalnemu (o 1,6 pkt proc., tj. ok. 2,5 mld zł) ograniczeniu, choć wciąż wynosiła ok. 37 mld zł, tj. ok. 21,9% potencjalnych wpływów (por. wykres 5). Z kolei, uwzględniając dodatkowo efekty cykliczne, ograniczenie luki w VAT w 2016 r. można szacować nawet na 4 mld zł.

⁸ Do porównania wykorzystano najnowsze dane Komisji Europejskiej (sierpień 2016 r.) obejmujące kraje UE. Szacunki luki VAT dotyczą 2014 r. Dla celów porównawczych stosuje się wskaźnik procentowy – to znaczy procentowy udział luki VAT we wpływach teoretycznych (VTTL). Wskaźnik ten wskazuje, jaki procent potencjalnych wpływów z podatku traci budżet państwa.

⁹ *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

¹⁰ Dla lat 2014–16 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w wymaganej szczegółowości, umożliwiających przeprowadzenie pełnego szacunku.

Wykres 6. Luka VAT w % teoretycznych wpływów



Źródło: Ministerstwo Finansów; Komisja Europejska, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*

Spadek luki podatkowej można wprost interpretować jako zwiększenie stopnia wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Metoda zastosowana powyżej, z uwagi na opóźnienia w publikacji danych, nie uwzględnia jednak bieżących zmian w strukturze bazy VAT. W związku z tym przeprowadzono dodatkową analizę ekonometryczną kształtowania się wpływów z VAT w 2016 r. W tym celu zastosowano model VECM, w którym oszacowano długookresową zależność pomiędzy wpływami z VAT i indykátorem makroekonomicznej bazy podatku VAT. Indykátor ten składa się z głównych elementów bazy VAT, takich jak konsumpcja prywatna oraz inwestycje i zakupy netto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, jako zmienną pomocniczą w wyjaśnieniu krótkookresowych zmian wpływów z podatku VAT, wykorzystano szereg reprezentujący kształtowanie się konsumpcji gospodarstw domowych.

Zbudowany model dość dobrze odzwierciedla kształtowanie się podatku VAT w okresie, w którym szacowano jego parametry. Dopasowanie modelu do szeregu w próbie przekracza 98% i charakteryzuje się niewielkim błędem prognozy. Jednak dynamiczna prognoza z powyższego modelu na 2016 r. dość istotnie odchyła się od rzeczywistych wpływów z VAT w każdym z badanych kwartałów. Porównanie prognozy z modelu w tym okresie z rzeczywistymi wpływami sugeruje wystąpienie zmiany strukturalnej w oszacowanej wcześniej zależności, która może być związana ze wzrostem efektywności poboru podatku VAT. Oszacowano, że niewyjaśniona przez model część dochodów w 2016 r. mogła wynieść od 3 do 4 mld zł.

Spadek luki podatkowej jest efektem wdrożenia licznych działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. W 2016 r. wprowadzono tzw. Jednolity Plik Kontrolny (ang. *Standard Audit File-Tax*; JPK): zbiór danych tworzony z systemów księgowych podmiotu gospodarczego przez bezpośredni eksport danych, zawierający informacje o operacjach gospodarczych za dany okres, o ustandaryzowanym układzie i formacie, które umożliwiają łatwe przetwarzanie¹¹. Podstawowym celem JPK jest usunięcie bariery w przekazywaniu danych elektronicznych. W rezultacie następuje skrócenie czasu kontroli, zmniejszenie jej uciążliwości oraz obniżenie kosztów. Korzyścią dla administracji jest też automatyzacja weryfikacji danych podatkowych w wyniku uzyskania narzędzia umożliwiającego szybkie przeprowadzenie czynności sprawdzających i kontroli. Duże podmioty są

¹¹ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649, z późn. zm.).

zobowiązane przekazywać pliki JPK na żądanie organów podatkowych i organów kontroli skarbowej od lipca 2016 r., natomiast mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa od 1 lipca 2018 r.

Z początkiem sierpnia 2016 r. wszedł w życie tzw. pakiet paliwowy, który jest nowelizacją przepisów eliminującą szereg luk w przepisach VAT, akcyzowych i koncesyjnych regulujących obrót paliwami płynnymi¹². Najważniejsze zmiany dotyczą:

- wprowadzenia obowiązku zapłaty podatku VAT od paliw w przypadku nabyć wewnątrzwspólnotowych w terminie 5 dni od dnia wprowadzenia tych towarów do składu podatkowego lub miejsca odbioru wyrobów akcyzowych albo z chwilą przemieszczenia tych towarów na terytorium kraju (jeżeli towary są przemieszczane poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy zgodnie z przepisami o podatku akcyzowym),
- ustanowienia płatnikiem podatku VAT składów podatkowych i zarejestrowanych odbiorców,
- wprowadzenia odpowiedzialności karnej skarbowej za naruszenie warunków dostaw i nabyć,
- zaostrzenia warunków uzyskania koncesji na obrót paliwami z zagranicą.

Z kolei pakiet energetyczny obowiązujący od września 2016 r.¹³ wprowadził szereg szczegółowych uregulowań, m.in. jednolitą, opartą na statystyce energii (kody CN) definicję paliw ciekłych, wprowadził koncesję na przeładunek paliw, uspołnił przepisy dotyczące funkcjonowania sektora paliw ciekłych (w tym koncesjonowanie, jakość, zapasy obowiązkowe), zwiększył kary za działalność bez koncesji, wprowadził zmianę definicji podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy¹⁴. Początkowe rezultaty wprowadzenia pakietu paliwowego i pakietu energetycznego spełniają oczekiwania ustawodawcy odnośnie do dodatkowych wpływów wynikających ze zwiększenia legalnego rynku paliw.

Oprócz pozytywnego efektu we wpływach z podatku VAT korzystną sytuację można zaobserwować także w podatku akcyzowym od paliw silnikowych. Dochody od paliw silnikowych w 2016 r. w ujęciu kasowym wzrosły o 5,3% r/r., tj. 1,5 mld zł. Oficjalna sprzedaż paliw w 2016 r. wzrosła o 15% r/r dla oleju napędowego i o 8% r/r dla benzyn silnikowych. Dla porównania, w 2015 r. oficjalna sprzedaż oleju napędowego wzrosła o 9% r/r, a benzyn silnikowych o 4% r/r. Zwiększenie legalnej konsumpcji paliw silnikowych pozytywnie wpłynęło także na wpływy z opłaty paliwowej. Obowiązek zapłaty opłaty paliwowej, bliźniaczego do akcyzy obciążenia paliw silnikowych, powstaje z dniem powstania zobowiązania akcyzowego. W 2016 r. wpływy z opłaty paliwowej wzrosły o 14,1% r/r.

Poprawę ściągłości zaobserwowano również na rynku wyrobów tytoniowych. W 2016 r. odnotowano wzrost sprzedaży: papierosów o 1,1%, a tytoniu do palenia o 8,3%, co w porównaniu z wieloletnią tendencją spadkową legalnej sprzedaży na tym rynku świadczy o skuteczności zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1479, z późn. zm.). Nowe przepisy obowiązują od 1 stycznia 2016 r. i nakładają na pośredniczące podmioty tytoniowe obowiązek składania zabezpieczenia akcyzowego w kwocie pokrywającej powstałe lub mogące powstać zobowiązania

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052, z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165, z późn. zm.).

¹⁴ Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW) to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej (ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 285 z późn. zm.). NCW jest realizacją dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE i 2009/30/WE, które zobowiązują wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia obowiązkowego minimalnego 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie do 2020 r., przy czym ścieżka dochodzenia do tego celu jest dowolna. W Polsce NCW wyznaczono na poziomie: 7,1% w 2017 r., 7,5% w 2018 r., 8,0% w 2019 r., 8,5% w 2020 r.

podatkowe w akcyzie. Celem wprowadzonego obowiązku było uszczelnienie systemu podatkowego i wyeliminowanie patologii w obrocie suszem tytoniowym. W działalności prowadzonej przez pośredniczące podmioty tytoniowe ujawniono bowiem szereg nieprawidłowości skutkujących uszczupleniem wpływów z akcyzy do budżetu państwa. W 2016 r., po raz pierwszy od 2013 r., odnotowano wzrost dochodów z akcyzy od wyrobów tytoniowych w ujęciu r/r. Dochody te w ujęciu kasowym wzrosły w 2016 r. o 3,9% r/r, tj. 0,7 mld zł. Analizując kształtowanie się historycznych trendów oficjalnego spożycia wyrobów akcyzowych, w szczególności paliw silnikowych i wyrobów tytoniowych, można ocenić, że wysokie wzrosty dochodów z podatków od wymienionych wyrobów w 2016 r. są również, obok pozytywnych tendencji rynkowych, wynikiem powyżej opisanych działań uszczelniających system podatkowy. Można szacować, że efekty tych działań przyniosły ok. 1 mld zł dodatkowych wpływów do budżetu państwa.

Innym rozwiązaniem ukierunkowanym na poprawę ściągalności wpływów podatkowych jest klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (ang. *General Anti-Avoidance Rule*), która weszła w życie 15 lipca 2016 r. Celem tego rozwiązania jest zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku. Prewencyjne efekty klauzuli są trudne do oszacowania, choć z pewnością przyczyniają się do ograniczenia unikania opłacania podatków w Polsce.

Podsumowując, z odnotowanej w 2016 r. poprawy relacji dochodów podatkowych do PKB o 0,8 pkt proc. PKB, przy konserwatywnym i ograniczonym do najważniejszych podatków podejściu można szacować, że za ok. 0,3 pkt proc. PKB tej poprawy odpowiadają efekty zmian i działań administracyjnych nakierowanych na zwiększenie stopnia wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych oraz walkę z oszustwami i wyłudzeniami podatkowymi.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Poza wzrostem dochodów podatkowych do poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. przyczynił się wzrost – o ok. 0,4 pkt proc. (nominalnie o ok. 6% r/r) – dochodów sektora z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne rejestrowanych w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Wzrost ten był częściowo skutkiem zmian w systemie emerytalnym wprowadzonych *ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* (Dz. U. poz. 1717) w zakresie dobrowolności uczestnictwa w filarze kapitałowym (OFE). Wprowadzone zmiany skutkują wyższą liczbą odprowadzających składki w całości do FUS. Wzrost składek korespondował ze wzrostem rocznego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Pozostałe dochody niepodatkowe

W 2016 r. odnotowano spadek pozostałych krajowych dochodów o 0,8 pkt proc. PKB, w tym w szczególności spadek w kategorii „dochody z tytułu własności” o 0,2 pkt proc. PKB (w 2016 r. spadek nominalny wpływów z dywidend w budżecie państwa wyniósł ok. 56% r/r), zmiana dostosowań kasowo-memoriałowych z tytułu należności w budżecie państwa o 0,2 pkt proc. PKB oraz pogorszenie o 0,1 pkt proc. PKB transferów kapitałowych w podsektorze ubezpieczeń społecznych z tytułu większego jednorazowego odpisu składek uznanych za nieściągalne w FUS.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Głównym czynnikiem determinującym kształtowanie się wydatków w 2016 r. był wzrost wydatków na świadczenia społeczne i wychowawcze (program *Rodzina 500 plus*). Złagodził on znacznie spadek inwestycji publicznych związany przede wszystkim z zakończeniem wykorzystania środków z unijnej perspektywy 2007–13.

W 2016 r. odnotowano spadek inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych nominalnie aż o 22,3% r/r (w relacji do PKB spadek aż o 1,1 pkt proc.). Znacząco niski był poziom wykonania wydatków inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim w wyniku bardzo niskiego wykorzystania środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–20. W podsektorze samorządowym spadek poziomu wydatków inwestycyjnych nominalnie

wyniósł aż 36,4% r/r, (w relacji do PKB spadek o 0,8 pkt proc.) i był głębszy niż w roku poprzednim (w 2015 r. spadek wyniósł 8,1% r/r). Ograniczenie wydatków inwestycyjnych odnotowano także w podsektorze rządowym, gdzie wydatki inwestycyjne spadły w relacji do PKB o 0,3 pkt proc., tj. nominalnie o 9,8% r/r (w 2015 r. wzrosły o 12,7% r/r.). Do spadku wydatków inwestycyjnych podsektora rządowego w 2016 r. przyczyniły się przede wszystkim niższe wydatki infrastrukturalne realizowane przez spółkę PKP PLK, które częściowo zostały zrekompensowane wzrostem wydatków infrastrukturalnych realizowanych przez Krajowy Fundusz Drogowy w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*.

Największy wzrost wydatków dotyczył obszaru świadczeń społecznych. W 2016 r. wydatki na świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze w relacji do PKB wzrosły aż o 1,0 pkt proc. Głównym powodem tak znaczącego wzrostu wydatków socjalnych było wprowadzenie od 1 kwietnia 2016 r. rządowego programu wsparcia dla rodzin *Rodzina 500 plus*, który stanowi nowy instrument polityki społecznej. Dzięki programowi wypłacane jest świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie na każde drugie i kolejne dziecko do 18 lat. W mniej zamożnych rodzinach (po spełnieniu kryterium dochodowego w wysokości 800 zł na osobę w rodzinie lub 1200 zł w przypadku rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi), świadczenie przysługuje również na pierwsze dziecko.

Obecnie z programu *Rodzina 500 plus* korzysta 2 mln 560 tys. rodzin, a świadczenie otrzymuje 3 mln 820 tys. dzieci. Wspiera on 55 proc. wszystkich polskich dzieci do 18. roku życia, a wydatki związane z programem wyniosły ponad 17 mld zł w 2016 r. Program stanowi realną zachętę do podejmowania decyzji o posiadaniu większej rodziny¹⁵. Największy natomiast udział w kategorii wydatków na świadczenia społeczne dotyczy podsektora ubezpieczeń społecznych i wydatków na emerytury i renty. W 2016 r. wydatki podsektora ubezpieczeń społecznych na świadczenia społeczne w relacji do PKB spadły o 0,1 pkt proc. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe realizowane przez FUS wyniosły ok. 179 mld zł i były niższe o 2,2 mld zł, tj. o 1,2%, od zakładanych w planie. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost wydatków na te świadczenia o 2,6% r/r.

W 2016 r. odnotowano także nieznaczny wzrost spożycia publicznego, w ujęciu nominalnym zaledwie o 2,2% r/r (wobec 3,8% r/r w 2015 r.), a w relacji do PKB spadek o ok. 0,1 pkt proc. Ograniczenie spożycia publicznego w relacji do PKB było wynikiem spadku wydatków na zakupy towarów i usług realizowanych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, w relacji do PKB o ok. 0,1 pkt proc. Wydatki na koszty pracy w relacji do PKB w 2016 r. wzrosły o ok. 0,1 pkt proc., co spowodowane było wzrostem wynagrodzeń w podsektorze rządowym, częściowo na skutek zwiększenia o ponad 2 mld zł środków na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte tzw. zamrożeniem wynagrodzeń. W podsektorze samorządowym wydatki na wynagrodzenia w relacji do PKB nie uległy zmianie.

III.3. Prognoza średniookresowa

W scenariuszu bazowym *Programu* prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r. wyniesie 2,9% PKB, a w kolejnych latach odpowiednio 2,5% PKB, 2,0% PKB i 1,2% PKB.

Kształtowanie się deficytu w 2017 r. jest wynikiem realizacji priorytetowych reform nowego rządu wspierających inkluzywny wzrost gospodarczy w warunkach należącej do najwyższych w UE luki podatkowej wynikającej z oszustw i niskiej wydajności podatkowej. Z jednej strony będzie następować istotna poprawa ściągальności podatkowej, z drugiej zaś realizacja reform wspierających politykę prorodziną. Reformy wspierające politykę prorodziną nie mogą być odkładane na przyszłość z uwagi na narosłe istotne czynniki ryzyka demograficznego. Ponadto w 2017 r. zakładane jest znaczące przyspieszenie projektów inwestycyjnych.

¹⁵ Por. rozdział V.1.

W kolejnych latach zakładane jest znaczące dostosowanie budżetowe, które pozwoli osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (MTO) po roku 2020 przy realizacji priorytetów polityki społecznej oraz działań prorozwojowych określonych w *Strategii*.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Prognozowana relacja dochodów krajowych¹⁶ sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2017 r. z wyłączeniem jednorazowej operacji umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych¹⁷ wyniesie 38,6% (w porównaniu do poziomu 38,0% osiągniętego w 2016 r., co oznacza wzrost o 0,6 pkt proc. PKB). Wzrost dochodów sektora w relacji do PKB będzie wynikiem działań systemowych w obszarze uszczelniania systemu podatkowego. W latach 2018-19 udział dochodów w PKB ustabilizuje się na poziomie około 38,9%, a w 2020 r. ulegnie obniżeniu do 38,8%. Równocześnie założono neutralny dla wyniku sektora wzrost dochodów z UE w latach 2017-19 do 1,8-1,9% PKB z 0,8% PKB w 2016 r., w 2020 r. dochody z UE założono na poziomie 1,3% PKB.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Najważniejszym źródłem po stronie dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Wpływy ze składek pozostają uzależnione od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej, ale będą też determinowane efektami zmian systemowych. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po wzroście w 2016 r. o ok. 6,0% r/r, i oczekiwanym wysokim wzroście w 2017 r. (ok. 8,2% r/r), powinno w kolejnych latach pozostać na wysokim poziomie, kształtując się jednak poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB. W relacji do PKB składki na ubezpieczenia społeczne w latach 2017-20 ukształtują się odpowiednio na poziomie: 14,1%, 13,8%, 13,7%, 13,6%.

Podatki

Wpływy z podatków w sposób naturalny determinowane są przez kształtowanie się ich bazy, a więc przede wszystkim spożycia prywatnego, dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw. Jednakże w horyzoncie prognozy bardzo istotną rolę odgrywać będą zmiany systemowe, których efektem ma być przede wszystkim zwiększenie wydajności systemu podatkowego. Działania w tym obszarze będą skoncentrowane na wzmocnieniu skuteczności egzekwowania należnych podatków, poprzez walkę z patologiami o charakterze przestępczym, polegającymi na oszustwach podatkowych w zakresie podatku VAT, jak również na stosowaniu agresywnej optymalizacji podatkowej i unikania opodatkowania zysków w kraju ich osiągnięcia. Opracowany został pakiet działań w celu zwiększenia stopnia wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych oraz walka z oszustwami podatkowymi. Obejmuje on m.in.:

- ograniczenie luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganie unikaniu płacenia podatku,

¹⁶ 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.

¹⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984), z dniem wejścia w życie ustawy umorzono pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) z budżetu państwa w latach 2009–14, których termin spłaty upłynął 31 marca 2017 r. Umorzenie w wysokości ok. 39,1 mld zł (tj. ok. 2% PKB) zostało uwzględnione w prognozach dla 2017 r. po stronie dochodów FUS jako transfer kapitałowy (D.9) oraz w tej samej wysokości po stronie wydatków budżetu państwa również w kategorii transfer kapitałowy (D.9). Z uwagi na konsolidację powyższe umorzenie pozostaje bez wpływu na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych zarówno według metodyki unijnej (ESA2010), jak i krajowej. Umorzenie pożyczki udzielonej FUS z budżetu państwa jest neutralne również z punktu widzenia stabilizującej reguły wydatkowej, oznacza ono jednak konieczność korekty dynamiki benchmarku wydatkowego z uwagi na jego jednorazowy charakter.

- uszczelnienie systemu VAT w oparciu o aktualne przepisy,
- utworzenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów,
- wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,
- uszczelnienie systemu podatków dochodowych,
- zwiększenie skuteczności działania administracji skarbowej,
- rozszerzenie współpracy międzynarodowej.

Oczekuje się, że realizacja tych działań oraz działań planowanych na lata 2019-20 przyczyni się do zwiększenia dochodów podatkowych w horyzoncie *Programu* od 1,2 do 1,5 pkt proc. PKB (por. rozdział VI.2 oraz załącznik).

Podatki związane z produkcją i importem

Relacja podatków związanych z produkcją i importem do PKB w 2017 r. wzrosła do 13,9% (z 13,4% w 2016 r.), w 2018 r. zwiększyła się do 14,4% i utrzyma się na tym poziomie do 2020 r.

Najważniejszym indykatorem bazy podatkowej VAT jest spożycie prywatne, odnośnie do którego prognozuje się w 2017 r. przyspieszenie tempa wzrostu r/r, a następnie od 2018 r. stabilizację na nieco niższym poziomie. W ujęciu nominalnym tempo wzrostu konsumpcji pozostanie na nieznacznie niższym poziomie od wzrostu nominalnego PKB w horyzoncie prognozy na lata 2018-20. Odnośnie do VAT zakłada się, że efekty związane z poprawą ściągальności podatku przy braku zmian pozostałych parametrów pozwolą na stopniowe zwiększanie się relacji VAT do PKB w całym okresie prognozy.

W horyzoncie prognozy założono brak zmian stawek podatku akcyzowego na wszystkie wyroby z wyjątkiem paliw silnikowych. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, w latach 2015-19 obowiązują obniżone o 25,00 zł/1000 litrów stawki akcyzy na olej napędowy i benzynę silnikową oraz o 25,00 zł/1000 kilogramów na gaz LPG. Jednocześnie o te kwoty podwyższona jest wysokość opłaty paliwowej na wymienione paliwa silnikowe. Od 2020 r. stawki akcyzy zostaną podwyższone, a stawki opłaty paliwowej zostaną obniżone o wskazane kwoty. Oznacza to, że łączne obciążenie o charakterze podatku akcyzowego (tj. uwzględniające stawkę akcyzy i opłatę paliwową) pozostanie na aktualnym poziomie. Ze względu na fakt, że większość stawek akcyzy wyrażona jest kwotowo (jedynie w przypadku akcyzy na papierosy stosuje się stawkę kwotowo-procentową i w przypadku akcyzy na samochody osobowe stawkę procentową), łączne dochody z akcyzy w relacji do PKB nieznacznie się zmniejszą.

Kategoria „podatki związane z produkcją i importem” uwzględnia również dochody z nowo wprowadzonych podatków sektorowych, tj. podatku od niektórych instytucji finansowych oraz podatku od sprzedaży detalicznej. W 2017 r. w porównaniu z 2016 r. zwiększone zostaną wpływy z podatku od niektórych instytucji finansowych z uwagi na to, że w 2016 r. podatek ten obowiązywał dopiero od lutego, a pierwsze wpływy uzyskano w marcu. Natomiast w przypadku podatku od sprzedaży detalicznej w 2017 r. nie uwzględniono wpływów z tego tytułu w związku z wydanym przez Komisję Europejską nakazem zawieszenia stosowania tego podatku. Komisja Europejska wyrażała obawy, że progresywne stawki oparte na wielkości przychodów przyznają przedsiębiorstwom o niskich przychodach selektywną przewagę nad ich konkurentami z naruszeniem unijnych zasad pomocy państwa, jednak nie kwestionowała prawa Polski do decyzji o poziomie opodatkowania. Oczekiwane w 2017 r. pozytywne wyniki kontroli Komisji Europejskiej odnośnie do zgodności tego podatku z regułami pomocy publicznej pozwalają zakładać uzyskiwanie wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej od 2018 r.

Podatki od dochodów i majątku

Relacja podatków od dochodów i majątku do PKB w latach 2017-18 ukształtuje się na poziomie 7,3% (wobec 7,2% w 2016 r.), w latach 2019-20 wzrosła odpowiednio do 7,5%, 7,6%.

Najważniejszą zmianą w podatku PIT jest wprowadzenie, począwszy od 2017 r., nowej, degresywnej formuły na obliczenie przysługującej kwoty odliczanej od podatku¹⁸. Wprowadzenie tej zmiany spowoduje, że podatnicy o rocznych dochodach nieprzekraczających 6 600 zł nie płacą podatku, zaś podatnicy o niskich dochodach (do 11 000 zł w skali roku) zapłacą mniejszy podatek. Natomiast podatnicy o dochodach przekraczających I próg podatkowy (85 528 zł) zapłacą podatek wyższy – kwota odliczana będzie malała do 0 zł wraz ze wzrostem dochodu (po przekroczeniu kwoty rocznego dochodu kwoty 127 000 zł – nie przysługuje kwota odliczana od podatku). Skutek wspomnianego rozwiązania będzie widoczny w rozliczeniu rocznym podatku za 2017 r., czyli w 2018 r. Ponadto od 2018 r. kwota odliczana od podatku zostanie ponownie podniesiona tak, aby osoby o dochodzie rocznym do 8 000 zł nie płaciły podatku (efekt będzie widoczny w 2019 r.). W scenariuszu bazowym, w zakresie podatku PIT nie zakłada się zmian innych głównych parametrów podatku (progów podatkowych i kosztów uzyskania).

W przypadku podatku CIT należy zauważyć wprowadzenie od 2017 r. niższej 15% stawki dla podatników, których przychód ze sprzedaży wraz z kwotą należnego podatku VAT nie przekroczył w poprzednim roku podatkowym równowartości 1,2 mln euro. Preferencja ta dotyczy także podatników rozpoczynających działalność, co stwarza zachętę dla nowo tworzonych przedsiębiorstw poprzez zwiększenie potencjalnej stopy zwrotu z inwestycji. W przypadku podatku CIT założono ponadto zwiększoną ściągalskość podatku, co pozwala oczekiwać nieznacznego zwiększania się relacji dochodów z tego źródła do PKB w kolejnych latach.

Pozostałe dochody

W 2016 r. wszedł w życie podatek węglowodorowy czyli podatek z zysków z działalności wydobywczej węglowodorów. W myśl *ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 979, z późn. zm.), węglowodorami są: ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, z wyjątkiem metanu występującego w złożach węgla kamiennego oraz metanu występującego jako kopalina towarzysząca. Obowiązek zapłaty podatku powstaje od przychodów uzyskanych od 1 stycznia 2020 r.

W wyniku decyzji Eurostatu o zmianie dotyczącej rejestracji dochodów ze sprzedaży częstotliwości o znaczącej skali, jednorazowe wpłaty uzyskane w 2016 r. będą rejestrowane jako renta rozłożona w czasie na okres przyznanych rezerwacji częstotliwości (15 lat).

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Prognozowana relacja wydatków krajowych sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2017 r. z wyłączeniem jednorazowej operacji umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych wyniesie 41,5% (w porównaniu do poziomu 40,4% osiągniętego w 2016 r., co oznacza wzrost o 1,1 pkt proc. PKB). W kolejnych latach ukształtuje się odpowiednio na poziomie 41,4%, 40,9% i 40,0%. Założono wzrost wydatków finansowanych z UE w latach 2017-19 do 1,8-1,9% PKB z 0,8% PKB w 2016 r., w 2020 r. wydatki z UE założono na poziomie 1,3% PKB.

Prognozowany poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zdeterminowany jest przez zapisaną w *ustawie o finansach publicznych* stabilizującą regułę wydatkową (por. rozdział III.4), która przy założeniu planowanego/prognozowanego poziomu wydatków jednostek i funduszy

¹⁸ Uzyskanie przez podatników rocznych dochodów nieprzekraczających 6 600 zł oznacza brak podatku, bowiem kwota zmniejszająca podatek wyniesie 1 188 zł. Podatnicy, których roczne dochody mieszczą się w przedziale od 6 600 zł do 11 000 zł będą mogli odliczyć degresywną kwotę zmniejszającą podatek pomiędzy 1 188 zł a 556 zł 02 gr, natomiast podatnicy uzyskujący roczne dochody przekraczające 11 000 zł, ale nieprzekraczające 85 528 zł będą korzystać z kwoty zmniejszającej podatek w dotychczasowej wysokości tj. 556 zł 02 gr. Z kolei podatnicy uzyskujący roczne dochody przekraczające 85 528 zł, ale nieprzekraczające 127 000 zł będą korzystać z degresywnej kwoty zmniejszającej podatek od 556 zł 02 gr do 0 zł. Z kwoty zmniejszającej podatek nie będą natomiast korzystać podatnicy uzyskujący roczne dochody przekraczające 127 000 zł.

objętych przez regułę 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.

Jednocześnie w toku wykonywania budżetu dysponentów obowiązują określone w art. 162 *ustawy o finansach publicznych* zasady gospodarki finansowej, w tym m.in. 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 zapisanego w ustawie limitu wydatków, np. w wyniku rozstrzygniętych postępowań przetargowych i realizacji zadań w kwotach niższych niż pierwotnie zakładano albo w związku z koniecznością przeprowadzenia nowego postępowania przetargowego, co powoduje przesunięcie realizacji niektórych zadań na kolejny rok budżetowy. Różnice pomiędzy planowanymi, a ostatecznie wydatkowanymi środkami wynikają także ze zmian w harmonogramach realizacji zadań, co zazwyczaj oznacza mniejsze zapotrzebowanie na środki finansowe w danym roku.

Od 2018 r., tj. dla lat nieobjętych ustawą budżetową w prezentowanym scenariuszu przyjęto poziom wydatków zgodny z maksymalnymi limitami, wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej. Wskutek przyjęcia tego założenia oraz mając na uwadze historyczne odchylenia od planów, można oczekiwać realizacji wydatków na poziomie niższym od limitu, a tym samym ukształtowania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie niższym od prognozowanego.

Należy przy tym zauważyć, że przeciętny poziom niewykonania wydatków budżetu państwa w średnim okresie wynosi ok. 3% ogólnej kwoty wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej. W 2016 r. wykonanie wydatków budżetu państwa wyniosło 97,9% planu, tj. 7,6 mld zł mniej niż pierwotnie zaplanowano, a w latach 2011-15 wynosiło średnio ok. 12 mld zł.

Transfery socjalne

Istotny wpływ na kształtowanie się wzrostu wydatków w horyzoncie prognozy, a zatem również na kształt polityki fiskalnej, będą miały przede wszystkim realizowane przez rząd działania nakierowane na aktywną politykę prorodzinną państwa (kontynuacja programu *Rodzina 500 plus*) oraz w obszarze polityki społecznej. Celem programu *Rodzina 500 plus* (por. rozdział V.1) jest pomoc finansowa dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce poprzez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego.

Obok programu *Rodzina 500 plus* przeprowadzono dodatkowe działania mające na celu wsparcie osób w trudnej sytuacji i najuboższych. Z początkiem 2017 r. weszły w życie przepisy *ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* (Dz. U. poz. 1860). Jednym z najważniejszych elementów tego rozwiązania jest przyznanie rodzinom, w których urodzi się żywe dziecko z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu, jednorazowego świadczenia w wysokości 4 000 zł, które przysługuje niezależnie od posiadanych dochodów. Otrzymanie świadczenia uzależnione jest jedynie od warunku powstania uszczerbku na zdrowiu dziecka w okresie prenatalnym oraz konieczność złożenia wniosku maksymalnie 12 miesięcy od porodu. Z tego względu najstarsze dzieci objęte tą pomocą to dzieci urodzone 1 stycznia 2016 r.

W związku z podniesieniem płacy minimalnej wzrosły również kwoty świadczeń pielęgnacyjnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych – do 1 406 zł netto miesięcznie (1 355 zł). Jednocześnie od 1 stycznia 2017 r. obowiązują przepisy rozszerzające krąg uprawnionych do otrzymywania pomocy. Do tej pory świadczenie przysługiwało tylko na jednego opiekuna i jednego niepełnosprawnego w rodzinie. Nowelizacja przepisów pozwala drugiemu członkowi gospodarstwa domowego (np. małżonkowi) pobierać świadczenie z tytułu opieki nad inną osobą niepełnosprawną.

Ponadto w 2017 r. zostaną podniesione progi dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych: z dniem 1 listopada 2017 r. o 80 zł do 754 zł (kryterium ogólne) i 844 zł w rodzinach z osobą niepełnosprawną. Wzrosną też kwoty zasiłków na dziecko w wieku do 23 lat oraz kwoty dodatków do zasiłków z tytułu:

— kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego;

- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, w tym na pokrycie wydatków związanych z zamieszkaniem w miejscowości, w której znajduje się szkoła, oraz wydatków związanych z dojazdem do miejscowości, w której znajduje się szkoła;
- dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej;
- dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

W konsekwencji wydatki na pomoc społeczną w 2017 r. wzrosną o ok. 0,3% PKB.

W latach 2018-20 relacja do PKB wydatków na pomoc społeczną zmniejszy się, w rezultacie znacznej poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw domowych i w konsekwencji redukcji liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz braku waloryzacji progów i świadczeń, o 0,3 pkt proc.

Wypłaty w ramach świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą determinowane przez coroczną waloryzację emerytur i rent, uzależnioną od inflacji i realnego wzrostu płac w roku poprzednim oraz od ustawy, która przewiduje obniżenie od 1 października 2017 r. wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z *ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2017 r. poz. 38), obniżenie wieku emerytalnego będzie dotyczyło obu systemów emerytalnych – powszechnego i rolniczego. Dla rolników do końca 2017 r. będzie istniała możliwość – po spełnieniu określonych warunków – przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. Podobna zasada przejścia w stan spoczynku będzie do końca 2017 r. obowiązywała sędziów i prokuratorów – w zależności od okresu przepracowanego w tych zawodach.

Ponadto od 1 marca 2017 r. podwyższona została do poziomu 1.000 zł wysokość najniższej emerytury oraz korekcie uległ mechanizm waloryzacji poprzez wprowadzenie gwarantowanej podwyżki waloryzacyjnej na poziomie 10 zł.

Skutkiem powyższych działań w 2018 r. będzie wzrost wydatków na emerytury i renty FUS w relacji do PKB do 9,9% wobec poziomu 9,7% z 2016 r. Od 2019 r., uwzględniając parametry makroekonomiczne wpływające na waloryzację oraz prognozy dotyczące liczby świadczeniobiorców, szacuje się, że kwoty wspomnianych wydatków będą rosły wolniej niż nominalny PKB. W efekcie w latach 2019-20 udział wydatków na emerytury i renty FUS w PKB ustabilizuje się na poziomie 9,8%, tj. o 0,1 pkt proc. powyżej poziomu z 2016 r. Skala wydatków na emerytury i renty FER jest znacznie mniejsza niż w FUS i w latach 2016-20 udział tych wydatków w relacji do PKB pozostanie stabilny, na poziomie 0,8%.

W rezultacie łączne transfery socjalne w 2017 r. zwiększą się o 0,4 pkt proc. PKB do poziomu 17,6% PKB, w 2018 r. utrzymają się na tym poziomie, a w horyzoncie 2020 r. zmniejszą się do 17,2%.

Inwestycje publiczne

Inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady nie powinny być obszarem konsolidacji, po znacznym spadku w 2016 r. do 3,3% PKB, wynikającym głównie z zakończenia unijnej perspektywy finansowej 2007-2013, w kolejnych latach będą przyspieszać, pozostając średnio w relacji do PKB na poziomie ok. 4,7%, utrzymując się w całym horyzoncie prognozy powyżej średniej unijnej wynoszącej w latach 2010-15 ok. 3,1%. W 2017 r. przyrost relacji inwestycji publicznych do PKB wyniesie 1,1 pkt proc. PKB, z czego 0,8 pkt proc. to wydatki 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 2014-20. Zadania inwestycyjne związane z budową i przebudową dróg krajowych i autostrad są finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), a także z budżetu państwa. Cele i priorytety w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej (w tym także w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejącej) wraz ze wskazaniem poziomu i źródeł niezbędnego finansowania, w szczególności wykorzystania środków z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-20, obejmuje *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*.

Z uwagi na to, że limit *Programu Budowy Dróg Krajowych* wynosi 107 mld zł, natomiast wartość zadań umieszczonych w nim to ok. 200 mld zł, niezbędne jest podjęcie działań dla zapewnienia środków na realizację tego programu poprzez optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych ujętych w *Programie Budowy Dróg Krajowych*, zarówno w kontekście prawnym i technologicznym, jak również finansowym.

Efektem prac powołanego na początku 2016 r. Komitetu Sterującego ds. optymalizacji procesu realizacji inwestycji drogowych jest sformułowanie koncepcji stanowiących pakiet rozwiązań, które doprowadzą do usprawnienia procesu budowy dróg i obniżenia jego kosztów, co pozwoli na realizację wszystkich inwestycji zapisanych w *Programie Budowy Dróg Krajowych*. Najważniejsze działania rekomendowane przez Komitet Sterujący obejmują:

- ustawowe nadanie ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji w zakresie wydawania rekomendacji i zaleceń odnoszących się do wymagań techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych;
- stworzenie formalno-prawnej płaszczyzny do współpracy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a Skarbem Państwa w zakresie finansowania inwestycji drogowych;
- powołanie Zespołu Ekspertów jako ciała działającego w okresie przejściowym do czasu utworzenia docelowej struktury Narodowego Forum Kontraktowego (NFK);
- zalecenia udziału przedstawicieli grupy Prawa Zamówień Publicznych (PZP) w procesach opiniowania aktów regulujących udzielanie zamówień publicznych.

Drugim znaczącym programem wieloletnim determinującym poziom inwestycji sektora jest *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku*, obejmujący wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK S.A.). Inwestycje te są finansowane ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych oraz ze środków własnych PKP PLK S.A., pochodzących z kredytów EBI i z emisji obligacji. Zgodnie z *Krajowym Programem Kolejowym do 2023 roku* i projekcjami finansowymi PKP PLK S.A. po przejściowym spadku wydatków inwestycyjnych w 2016 r., co jest związane ze stopniowym uruchamianiem środków z nowej perspektywy unijnej, od 2017 r. nastąpi znaczące przyspieszenie wydatkowania.

Ponadto poziom inwestycji sektora będzie determinowany przez skalę wydatków inwestycyjnych w podsektorze samorządowym. W 2016 r. odnotowano spadek inwestycji jednostek samorządu terytorialnego (r/r). Spadek ten wynikał ze spadku inwestycji finansowanych z udziałem środków unijnych (zarówno w części dotyczącej finansowania środkami unijnymi, jak i współfinansowania). Pomimo istotowych fluktuacji inwestycji finansowanych z udziałem środków z UE poziom inwestycji „czysto” krajowych zmieniał się nieznacznie. W latach 2017-20 oczekuje się odbicia w inwestycjach finansowanych z udziałem środków z UE, a tym samym absorpcji przez jednostki samorządu terytorialnego środków z UE na poziomie wyższym niż w 2016 r.

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). Warto zauważyć, iż samorządy będą musiały ponieść znaczne nakłady finansowe, aby dostosować swoją infrastrukturę do wymogów w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarki wodno-ściekowej (budowa i/lub modernizacja oczyszczalni, przebudowa sieci osadowej, budowa kanalizacji). Niewątpliwie ułatwieniem do przeprowadzania inwestycji przez samorządy będzie nowy instrument – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ułatwiający inwestycje na obszarze administracyjnym więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego.

Na poziom inwestycji publicznych wpływać będzie także realizacja licznych wieloletnich programów inwestycyjnych, w tym. m.in.: program „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” realizowany w latach 2016-21; „Program rozwoju gminnej i powiatowej

infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, programy inwestycji w dziedzinie kultury – budowy muzeów oraz w szkolnictwie wyższym.

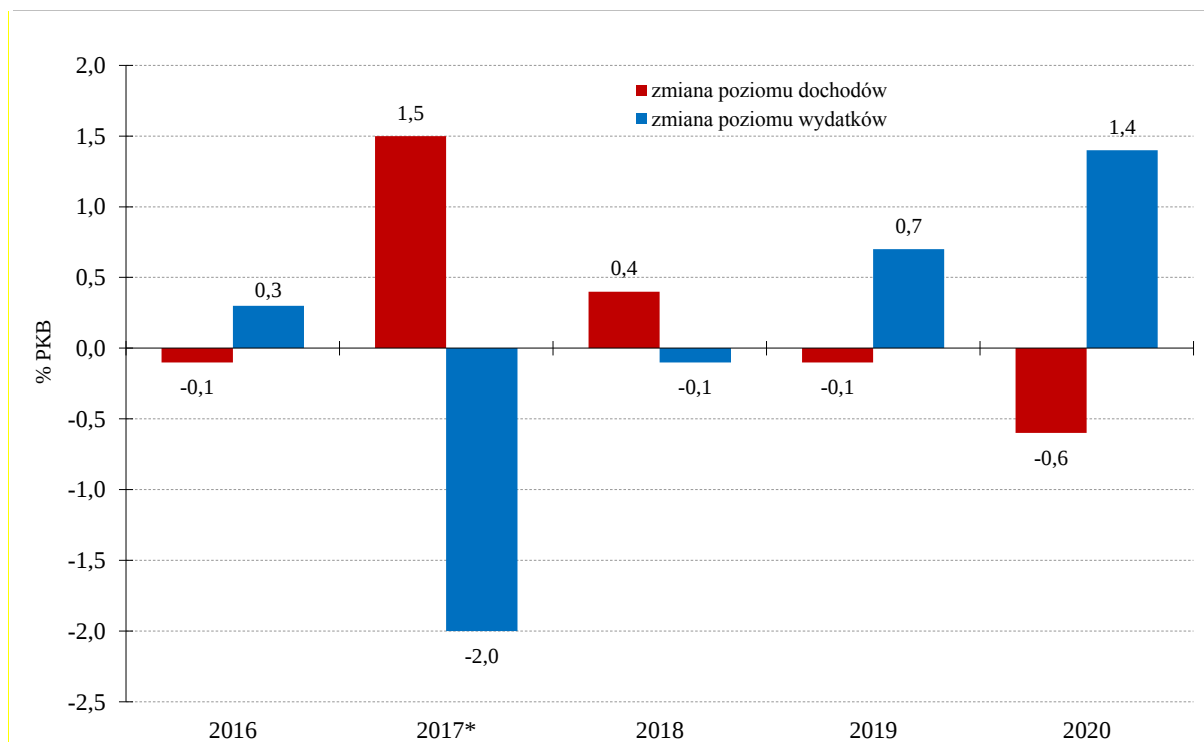
Ponadto Rada Ministrów podjęła w 2016 r. uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślan z Zatoką Gdańską*, a jego wykonanie umożliwi połączenie Zalewu Wiślanego z Zatoką Gdańską. Program będzie realizowany w latach 2017-22, a jego koszt, który zostanie sfinansowany z budżetu państwa, oszacowano na 880 mln zł.

Pozostałe wydatki bieżące

Istotnym czynnikiem determinującym wydatki jest także kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Do konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2017 przyjęto założenie, iż wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.) w porównaniu do 2016 r. wzrosną w wysokości 1,3% dla wszystkich grup pracowniczych. Łączny koszt dla budżetu państwa z ww. tytułu, który obejmuje również wynagrodzenia finansowane w ramach dotacji, subwencji, pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki, które ustalane są w relacji do wynagrodzeń, wynosi około 1,4 mld zł. Dla 2018 r. przyjęto „zamrożenie”, natomiast w kolejnych latach prognozowany wskaźnik inflacji z roku poprzedniego. Kształtowanie się funduszu wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych odbędzie się w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową oraz przy zachowaniu istniejących systemów indeksacji dla części pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przykładowo, zgodnie z przepisami ustawy podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego nie niższe jednak niż obowiązująca podstawa.

W rezultacie koszty pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2017-20 ukształtują się odpowiednio na poziomie 10,1%, 9,7%, 9,4%, 9,1%. W całym horyzoncie prognozy przyjęto założenie, że tempo wzrostu zużycia pośredniego, czyli zakupy towarów i usług realizowane przez jednostki sektora, z wyłączeniem środków unijnych, będą rosły w tempie wzrostu nominalnego PKB.

Wykres 7. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na zmianę wyniku sektora



Źródło: Ministerstwo Finansów

* – bez uwzględnienia jednorazowej operacji umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych FUS (po stronie dochodów i wydatków)

Objaśnienia: dochody – słupek „dodatni” oznacza wzrost udziału dochodów w PKB, słupek „ujemny” – spadek; wydatki – słupek „dodatni” oznacza spadek udziału wydatków w PKB, słupek „ujemny” – wzrost.

III.4. Wynik strukturalny

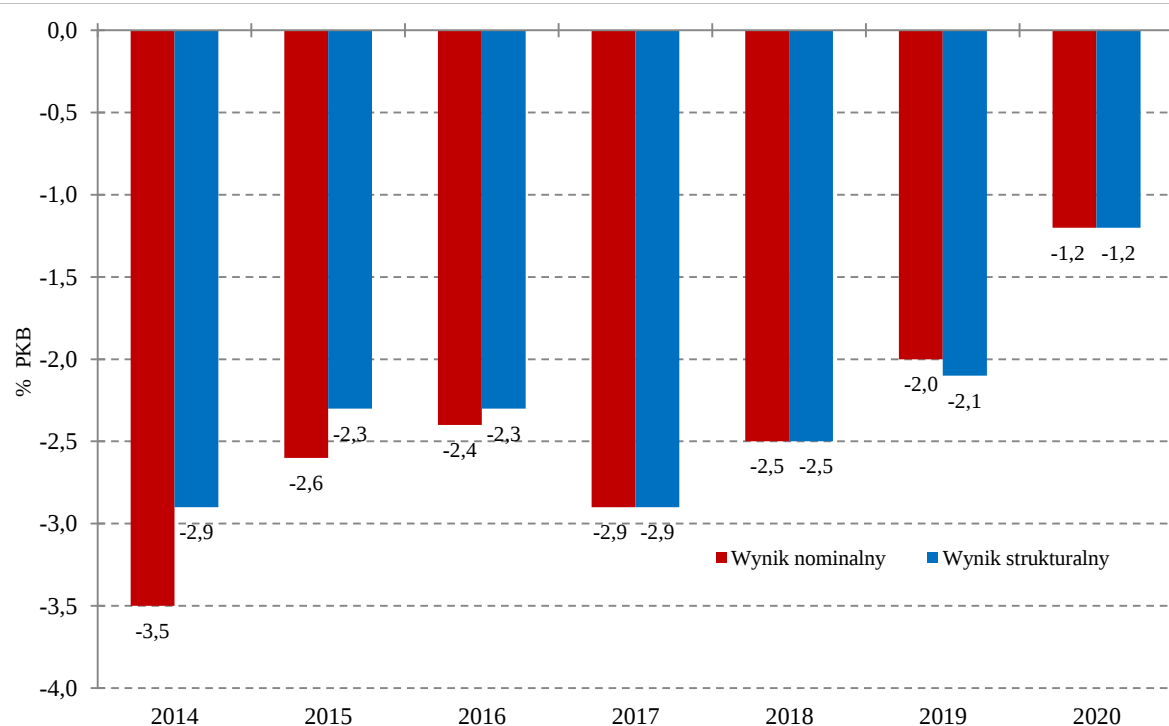
Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, na poziomie minus 1% PKB. Na podstawie macierzy służącej do ustalania rocznego wysiłku strukturalnego w ramach części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*¹⁹, dopóki MTO nie zostanie osiągnięty, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 pkt proc. PKB (przy założeniu, że luka produktowa w Polsce będzie kształtowała się w przedziale $\pm 1,5\%$, a dług pozostanie na poziomie niższym od 60% PKB).

Ocena wypełniania przez dane państwo wymogów części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu* opiera się na dwóch filarach: wysiłku strukturalnym, czyli zmianie wyniku strukturalnego i benchmarku wydatkowym. Wysiłek strukturalny jest wielkością nieobserwowalną, podlegającą częstym zmianom z powodu rewizji luki produktowej i wzrostu potencjalnego. Z tego względu państwa członkowskie UE zdecydowały się w grudniu 2016 r. wzmocnić rolę benchmarku wydatkowego.²⁰

¹⁹ Komunikat Komisji Europejskiej – *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach Paktu Stabilności i Wzrostu* (COM/2015/012).

²⁰ Komisja Europejska, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, marzec 2017 r., aneks 17. Zgodnie z zapowiedzią Komisji, nowa metodologia uwzględniająca wpływ działań jednorazowych i tymczasowych zostanie zastosowana po raz pierwszy do oceny za rok 2017. Por. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip052_en_0.pdf

Wykres 8. Wynik nominalny i strukturalny sektora



Źródło: Ministerstwo Finansów.

W scenariuszu bazowym *Programu*, zakładającym w szczególności konsolidację po stronie wydatkowej zgodną ze stabilizującą regułą wydatkową oraz wzmocnienie strony dochodowej przez realizację pakietu działań uszczelniających system podatkowy, opisanych w załączniku, prognozuje się, że w latach 2017-2020 deficyt strukturalny (patrz wykres 8) zostanie ograniczony z 2,9% PKB w 2017 r. do 1,2% PKB w 2020 r., a MTO zostanie osiągnięty rok później.

Przy obliczaniu deficytu strukturalnego w 2016 r. uwzględniono następujące działania jednorazowe:

- efekt netto dostosowań budżetu UE wynikających z rewizji VAT i dochodu narodowego brutto na kwotę minus 0,7 mld zł;
- dochody Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych wynikające z wypłaty środków gwarantowanych deponentom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa na kwotę 2,0 mld zł;
- ubytek CIT spowodowany spadkiem zysków banków w wyniku poniesienia wydatków na rzecz Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych, na kwotę 0,4 mld zł;
- wydatki wynikające z jednorazowego dodatku pieniężnego dla niektórych emerytów, rencistów, osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne na kwotę 1,4 mld zł.

Według szacunków Ministerstwa Finansów, zarówno zrealizowany w 2016 r., jak i prognozowany na 2017 r. wysiłek strukturalny będzie niższy od wynikającej ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do MTO zalecanej corocznej poprawy o 0,5 pkt proc. PKB. Należy jednak podkreślić, że odejście od ścieżki redukcji deficytu strukturalnego nastąpiło po odnotowanym w 2015 r. silniejszym niż wynikało z wymogów *Paktu* dostosowaniu, które wyniosło 0,6 pkt proc. PKB (tzw. *frontloading*).

Tabela 1. Wynik strukturalny sektora

	% PKB	Kod ESA	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Wzrost PKB w cenach stałych (%)		2,7	3,6	3,8	3,9	3,9
2.	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2
3.	Odsetki	EDP D.41	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
4.	Działania jednorazowe i tymczasowe		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1	po stronie dochodowej		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
4.2	po stronie wydatkowej		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)		2,9	3,3	3,8	3,8	3,9
6.	Luka produktowa		-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
7.	Element cykliczny budżetu		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu (2-7)		-2,3	-2,9	-2,5	-2,1	-1,2
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-0,6	-1,3	-0,7	-0,3	0,6
10.	Wynik strukturalny (8-4)		-2,3	-2,9	-2,5	-2,1	-1,2

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W efekcie, w ujęciu dwuletnim tj. w latach 2015-16 skumulowany wysiłek strukturalny wyniósł 0,7 pkt proc. PKB. Wskazane wyżej odchylenie od wymaganej rocznej poprawy wyniku strukturalnego w latach 2016-17 stanowi głównie konsekwencję wysokiej luki podatkowej, w szczególności w podatku VAT, oraz realizowanej przez rząd, spójnej z celami UE²¹, polityki gospodarczej wspierającej inkluzywny wzrost gospodarczy.

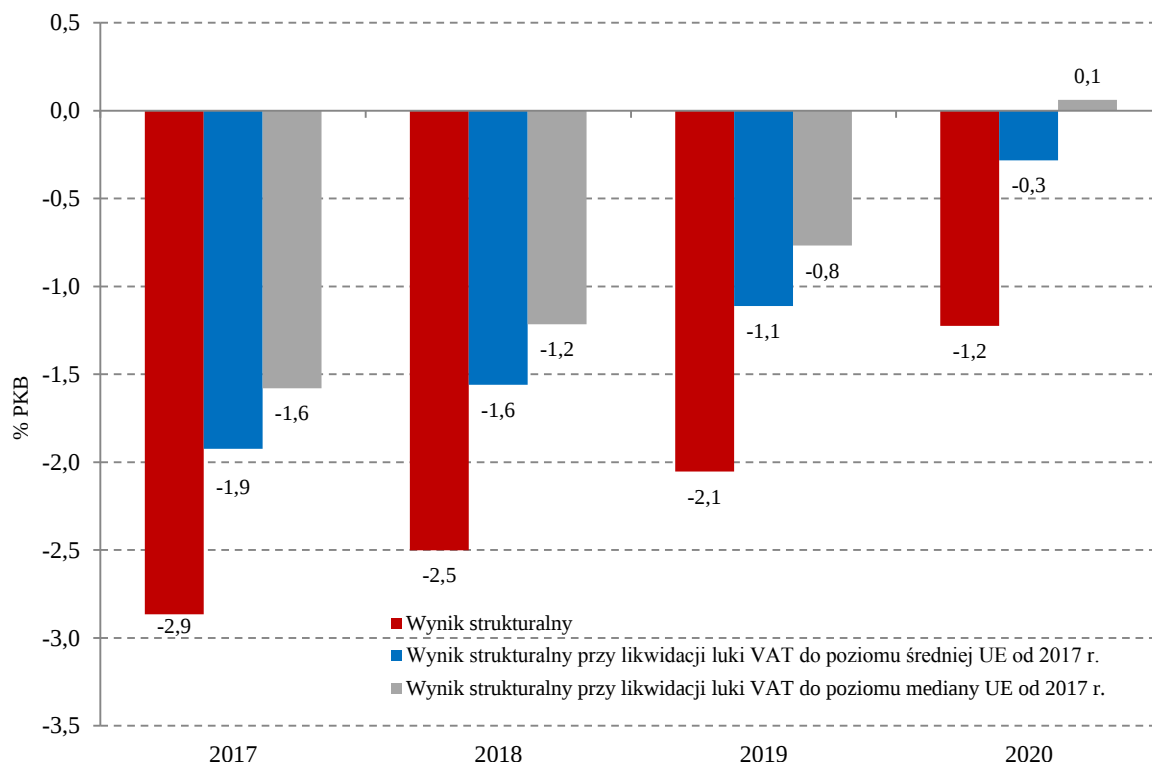
Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej z 2016 r.²², Polska należy do państw UE charakteryzujących się najwyższą luką VAT. Według szacunków Komisji, w 2014 r. luka podatkowa VAT w Polsce wynosiła 24,1% potencjalnych wpływów z tego tytułu. Jedynie 6 krajów UE w 2014 r. miało ten wskaźnik na wyższym poziomie. Średnia dla wszystkich krajów członkowskich²³ wyniosła w 2014 r. 14,0%, zaś mediana 10,4%. Przedstawione na wykresie 9 szacunki wskazują, iż poprawa luki VAT w latach 2017-20 do poziomu średniej unijnej spowodowałaby *ceteris paribus* poprawę deficytu strukturalnego w tym okresie o 2,6 pkt proc. PKB i wystarczyłaby do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego już w 2019 r. Redukcja luki VAT do poziomu mediany oznaczałaby zaś skumulowany wysiłek na poziomie 3,0 pkt proc. PKB i osiągnięcie MTO między 2018 r a 2019 r. Stąd też jednym z głównych zadań stojących przed Krajową Administracją Skarbową jest ograniczenie luki podatkowej, w tym luki w VAT, w horyzoncie do 2020 r., do poziomu mediany krajów UE.

²¹ Por. rozdział I.2.

²² Por. przypis 8.

²³ UE-26, tj. bez Cypru i Chorwacji.

Wykres 9. Wynik strukturalny przy założeniu hipotetycznych scenariuszy



Źródło: Uproszczony szacunek Ministerstwa Finansów na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Działania zorientowane na zwiększenie dochodów podatkowych przez poprawę ściągalności podatków, w tym w szczególności poprzez zgodne z priorytetami UE zwalczanie oszustw podatkowych²⁴, powinny umożliwić polityce budżetowej wspieranie wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu przy poszanowaniu ograniczeń budżetowych wynikających z prawa krajowego i unijnego. Jeszcze głębsze niż dokonane dostosowanie polityki wydatkowej w warunkach erozji dochodów podatkowych byłoby zbyt szkodliwe dla polityki społecznej i gospodarczej.

Drugim, wzmocnionym, zgodnie z ustaleniami z Rady Ecofin z grudnia ub.r., punktem odniesienia oceny postępu na drodze do MTO jest roczne tempo wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Tempo to jest korygowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską (wzrost wydatków jest modyfikowany m.in. poprzez odjęcie od niego działań dyskrejonalnych po stronie dochodowej, jak również korygowany o wpływ działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodowej i wydatkowej²⁵). Nie powinno ono przekraczać tempa referencyjnego pomniejszonego o wielkość odpowiadającą wymaganemu dostosowaniu do MTO, tj. 0,5% PKB. Tempo referencyjne (10-letnia średnia realnego wzrostu potencjalnego PKB (t-5; t+4)) służące do oceny wydatków Polski wynosiło w latach 2014-16 3,7%, zaś od 2017 r. będzie stanowić

²⁴ Por. np.:

– dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz. Urz. UE L 193 z 19.07.2016, str. 1) (tzw. dyrektywa ATAD), wymagająca wdrożenia przez państwa członkowskie do 31 grudnia 2018 r.;

– prowadzone przez Radę Ecofin prace nad projektem dyrektywy ATAD2, która realizuje zalecenia OECD odnośnie do przeciwdziałania optymalizacji podatkowej wykorzystującej niespójności między systemami państw członkowskich, w tym z udziałem państw trzecich.

²⁵ Por. przypis 20.

3,1%. Po uwzględnieniu korekty wynikającej z potrzeby osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oznaczałoby to wymagane graniczne realne tempo równe odpowiednio 2,5% do 2016 r. i 1,8% od 2017 r.

W 2015 r. Polska dokonała znacznie silniejszego niż wymagane dostosowania po stronie wydatkowej. Roczne realne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. wyniosło 0,7 pkt proc. i było znacząco niższe od wyżej wskazanego wymaganego granicznego realnego tempa wzrostu wydatków na ścieżce do MTO. W efekcie wysiłek fiskalny mierzony benchmarkiem wydatkowym wyniósł ok. 0,7 pkt proc. PKB. W 2016 r., z uwagi na realizację priorytetów polskiej polityki gospodarczej wspierającej inkluzywny wzrost gospodarczy, w szczególności przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, nastąpiło pewne przyspieszenie realnego tempa wzrostu wydatków (do 1,8 pkt proc.), jednak w ujęciu benchmarku wydatkowego pozostawało ono spójne z wymogami UE, tj. poniżej tempa granicznego. Jednocześnie w ujęciu średnim w latach 2015-16 wysiłek fiskalny był wciąż wyższy o 0,4 pkt proc. PKB niż implikowany przez tempo graniczne benchmarku wydatkowego.

Przy obliczaniu benchmarku wydatkowego w latach 2016-17 uwzględniono:

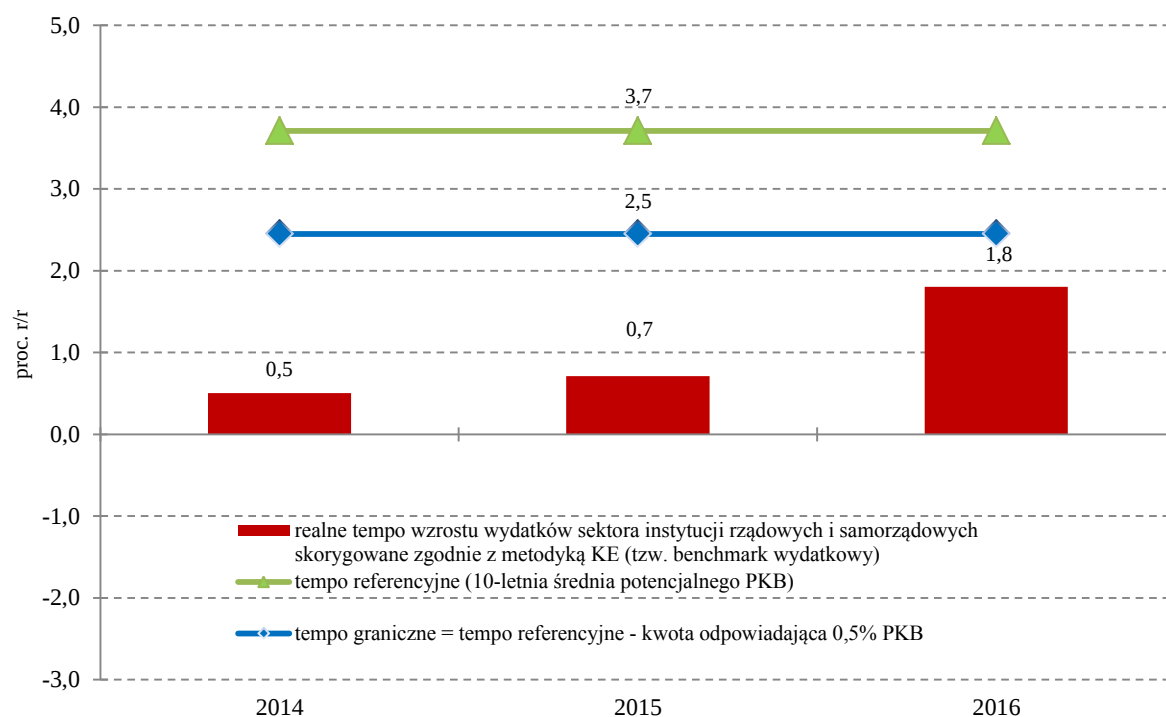
- działania generujące nowe dochody budżetowe: podatek od instytucji finansowych, zamrożenie progów podatkowych w PIT, objęcie umów zlecenia i umów pełnienia funkcji członka rad nadzorczych składkami na ubezpieczenia społeczne, wpływy z tytułu tzw. dywidendy cyfrowej,
- szacowane w 2016 r. (por. rozdział III.2) i oczekiwane w 2017 r. (por. rozdział VI.2) efekty działań ukierunkowanych na poprawę ściągalności podatków,
- jednorazowe działanie w 2017 r. w postaci umorzenia pożyczki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 39,152 mld (działanie neutralne dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, por. rozdział III.3).

Porównanie tempa wzrostu skorygowanych wydatków z benchmarkiem wydatkowym jest bardziej właściwym narzędziem do oceny podejmowanego wysiłku fiskalnego mającego na celu dochodzenie do MTO niż porównanie wyniku strukturalnego z zalecanym wysiłkiem. Również Komisja Europejska w ramach wprowadzonych ostatnio zmian w metodologii oceny wypełniania wymogów *Paktu Stabilności i Wzrostu* nadała większe znaczenie benchmarkowi wydatkowemu, tak w części prewencyjnej, jak i korygującej.

W ocenie Komisji, jego stosowanie zwiększa przewidywalność polityki budżetowej. Benchmark wydatkowy stanowi skuteczny instrument w przygotowaniu rocznych budżetów i bieżącym monitorowaniu wykonania wydatków. Na ocenę spełniania benchmarku wydatkowego w stosunkowo mniejszym stopniu mają wpływ czynniki będące poza kontrolą rządu np. nieprzewidywalna zmiana poziomu dochodów w reakcji na sytuację gospodarczą.

W przeciwieństwie do oceny bazującej na wyniku i wysiłku strukturalnym, których wielkość zależy od szacunków wzrostu potencjalnego i luki produktowej, ocena w oparciu o benchmark wydatkowy prowadzona jest na podstawie zmiennych obserwowalnych (poziom wydatków i innych działań rządu po stronie wydatkowej i dochodowej). Co więcej ewentualne zmiany poziomu dochodów podatkowych (obserwowalne m.in. w państwach z dużą luką podatkową), a także zmienność poziomu wydatków inwestycyjnych wpływają negatywnie na szacowanie wysiłku strukturalnego, co nie ma miejsca w przypadku oceny opartej o benchmark wydatkowy.

Wykres 10. Wydatki sektora zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Podobną koncepcję do benchmarku wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa²⁶ (dalej jako SRW, szerzej: rozdział VII.1). 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 spowodowanej zakumulowanymi odchyleniami od MTO bądź przekroczeniem wartości referencyjnych określonych w *ustawie o finansach publicznych* przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych lub dług publiczny.

Warto zauważyć, że kwota wydatków otrzymywana jest z wykorzystaniem celu inflacyjnego NBP, który z założenia odzwierciedla dynamikę cen w ujęciu średniookresowym, a więc zgodnym z horyzontem czasowym reguły. Wymogi związane z benchmarkiem wydatkowym odnoszą się zaś do prognozowanego na dany rok deflatora PKB. Powoduje to, że w okresach kształtowania się inflacji poniżej oczekiwań wymogi związane z benchmarkiem są nadmiernie restrykcyjne i nie uwzględniają charakteryzującej większość kategorii wydatków sztywności do dołu.

²⁶ Różnice pomiędzy obiema regułami dotyczą: wykorzystania w SRW 8-letniego średniego tempa realnego wzrostu PKB zamiast 10-letniej średniej potencjalnego tempa wzrostu PKB w benchmarku, celu inflacyjnego zamiast średniej prognoz deflatora PKB, jak też niewystępowania w SRW wykluczenia wydatków na obsługę długu i części cyklicznej zasiłków dla bezrobotnych oraz zastąpienia inwestycji z danego roku 4-letnią średnią.

Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*, w aktualizacji *Programu konwergencji* stanowiącej część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* określa się wstępną kwotę wydatków na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową kwoty wydatków na rok 2018 zostało dokonane w oparciu o:

- kwotę wydatków na rok 2017 określoną w art. 1 *ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.* (Dz. U. z 2017 r. poz. 108) w wysokości 764 799 654 tys. zł²⁷,
- łączną dynamikę PKB w latach 2011-16 w cenach stałych oraz
- prognozy realnego wzrostu PKB przyjęte do opracowania *Programu*.

W efekcie do otrzymania kwoty wydatków na rok 2018 wykorzystano następujące wartości:

- 1,0314 – wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB,
- 1,025 – cel inflacyjny NBP,
- 2 pkt proc. – korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych,
- 8,86 mld zł – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, na którą złożył się efekt wdrożenia rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych oraz zmiany dotyczące podatku od sprzedaży detalicznej.

W rezultacie szacunkowa kwota wydatków na rok 2018 wynosi 801,7 mld (39,0% PKB).

Na podstawie art. 112aa *ustawy o finansach publicznych* oszacowano również kwoty wydatków w latach 2019-20. Założono, iż korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych będzie w tych latach wynosić minus 2 pkt proc. w związku z prognozowanym przekroczeniem w okresie 2017-18 przez dług publiczny – przeliczony zgodnie z art. 38a pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* – progno 48% PKB określonego w mechanizmie korygującym reguły. Szacunkowa kwota wydatków na rok 2019 wynosi 836,0 mld zł (38,3% PKB), natomiast na rok 2020 – 872,0 mld zł (37,5% PKB).

Tabela 2. Kwota wydatków na lata 2017-20

	2017	2018	2019	2020
Wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB	1,032	1,031	1,030	1,033
Cel inflacyjny NBP	1,025	1,025	1,025	1,025
Korekta*	-1,50%	-2,00%	-2,00%	-2,00%
Wartość ogółem działań dyskrejonalnych (mld zł)	5,65	8,86	6,0	4,0
Kwota wydatków – Program konwergencji. Aktualizacja 2017 (mld zł)	764,8**	801,7	836,0	872,0

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* Zgodnie z art. 112aa *ustawy o finansach publicznych*.

** Otrzymana na podstawie punktu startowego określonego w art. 2 *ustawy z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych* (Dz. U. poz. 2150), z uwzględnieniem korekty błędów prognoz inflacji za lata 2015-16.

III.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 deficytu sektora

²⁷ Szczegółowe obliczenia kwoty wydatków na rok 2017 zawarto w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

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, niepewności związanej z sytuacją polityczną i ekonomiczną w części państw Unii Europejskiej oraz polityką budżetową 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 2017-20 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempa wzrostu PKB oraz przyjętych założeń w zakresie kursu złotego w stosunku do innych walut, w tym zwłaszcza do euro.

Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (związanego z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych) oraz przewidywanego spadku zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Przewiduje się, że w horyzoncie aktualizacji relacja długu do PKB według definicji UE, po wzroście do 55,3% w 2017 r., w kolejnych latach będzie się obniżać, osiągając poziom 52,1% na koniec 2020 r.

Zakłada się utrzymywanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz relacji kosztów obsługi długu do PKB na stabilnym poziomie.

Tabela 3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2016	2017	2018	2019	2020
1. Dług brutto			54,4	55,3	54,8	54,0	52,1
2. Zmiana relacji długu brutto			3,3	0,9	-0,5	-0,7	-1,9
Składniki wzrostu długu							
3. Wynik pierwotny¹⁾			0,7	1,2	0,7	0,2	-0,6
4. Odsetki		EDP D.41	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
5. Dostosowania stanów i przepływów			0,8	-2,0	-3,0	-2,8	-3,1
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym			0,5	0,1	-0,2	-0,1	-0,2
akumulacja netto aktywów finansowych			0,8	0,7	0,2	0,5	0,3
w tym: przychody z prywatyzacji			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
różnice kursowe i inne czynniki			-0,5	-2,8	-3,1	-3,1	-3,2
p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)			3,4%	3,2%	3,5%	3,5%	3,5%
6. Płynne środki finansowe			4,5	3,6	3,4	3,2	3,1
7. Dług netto (=1-6)			49,9	51,7	51,4	50,8	49,1
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego²⁾			5,8	3,8	5,4	4,4	3,9
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej			35,1%	32,8%	32,4%	31,7%	31,1%
10. Przeciętna zapadalność długu³⁾			5,3	5,1-5,3	5,1-5,3	5,0-5,3	4,9-5,3

Źródło: Ministerstwo Finansów.

1) Wpływ wyniku pierwotnego na dług: (-) oznacza nadwyżkę pierwotną.

2) W przypadku długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa – szacunek na podstawie dostępnej sprawozdawczości.

3) Prognoza przedziałowa dla długu Skarbu Państwa.

IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

IV.1. Czynniki ryzyka

1) Sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski

Prognoza prezentowana w niniejszej aktualizacji *Programu* 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 2017 r. Zdaniem ekspertów Komisji, bilans czynników ryzyka dla tej prognozy pozostaje negatywny. Wśród najważniejszych możliwych pozytywnych impulsów dla gospodarki światowej KE wymienia potencjalne krótkookresowe efekty stymulacji fiskalnej oraz ułatwień dla biznesu zapowiedzianych przez nową administrację w USA.

Z drugiej strony rosną obawy związane z potencjalnymi negatywnymi skutkami wzrostu protekcyjizmu w polityce handlowej USA czy szybszą normalizacją polityki monetarnej przez Fed. Nakłada się na to ryzyko potencjalnych korekt w dotychczasowym wzroście cen aktywów, czemu sprzyjało środowisko niskich stóp procentowych, narastające nierównowagi w gospodarce chińskiej, negocjacje w związku z Brexitem, ryzyko polityczne w związku z kalendarzem wyborczym w państwach członkowskich UE czy utrzymujące się napięcia geopolityczne w Europie i na świecie. Gdy uwzględni się nierozwiązane wciąż problemy strukturalne banków europejskich, które mogą stanowić barierę w rozwoju akcji kredytowej niezbędnej dla odbudowy udziału inwestycji PKB, skala wyzwań stojących przed gospodarką europejską staje się ogromna.

2) Inne czynniki ryzyka dla projekcji wzrostu gospodarczego w Polsce

Poza wspomnianymi wyżej czynnikami ryzyka dla projekcji gospodarczej u naszego największego partnera handlowego istnieją również inne ograniczenia, które mogą skutkować odmiennym od zakładanego ukształtowaniem się procesów gospodarczych w Polsce. Przedstawiony w aktualizacji *Programu* scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada istotne przyspieszenie w wykorzystywaniu środków unijnych przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2014-20. Faktyczny scenariusz w tym obszarze może okazać się inny od zakładanego, co miałoby znaczenie dla przyjętej ścieżki inwestycji i w konsekwencji wzrostu PKB. Nie można pominąć bezpośrednich skutków dla polskiej gospodarki związanych z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE ani z możliwością zaostrzenia się konfliktu za naszą wschodnią granicą.

Wprawdzie ekspozycja polskiego eksportu na rynki Ukrainy i Rosji uległa ostatnio istotnemu zmniejszeniu, a bezpośredni udział Wielkiej Brytanii w wymianie handlowej z Polską jest istotnie niższy niż Niemiec, jednak ewentualna eskalacja konfliktu na Wschodzie czy wzrost niepewności odnośnie do potencjalnych skutków Brexitu mogą przełożyć się na znaczący wzrost zmienności na rynkach finansowych i surowcowych. Materializacja negatywnych czynników ryzyka skutkować może wzrostem awersji do ryzyka, co z kolei ma istotne znaczenie dla realizacji przyjętej ścieżki inflacji, stóp procentowych czy założeń dotyczących przepływu kapitałów na międzynarodowych rynkach finansowych i kształtowania się kursu walutowego. Czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji jest również możliwość innego niż założono kształtowania się cen na światowych rynkach surowców i żywności, co bezpośrednio przełoży się na ścieżkę zmiany cen w Polsce.

3) Poręczenia i gwarancje

W kolejnych latach przewiduje się możliwość dalszego 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 dalszą koncentrację udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na wspieraniu 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 nowych miejsc pracy, innowacyjności, restrukturyzacji przedsiębiorstw, rozwoju regionalnego, przedsiębiorczości oraz programów lub projektów w ramach programów pomocowych UE.

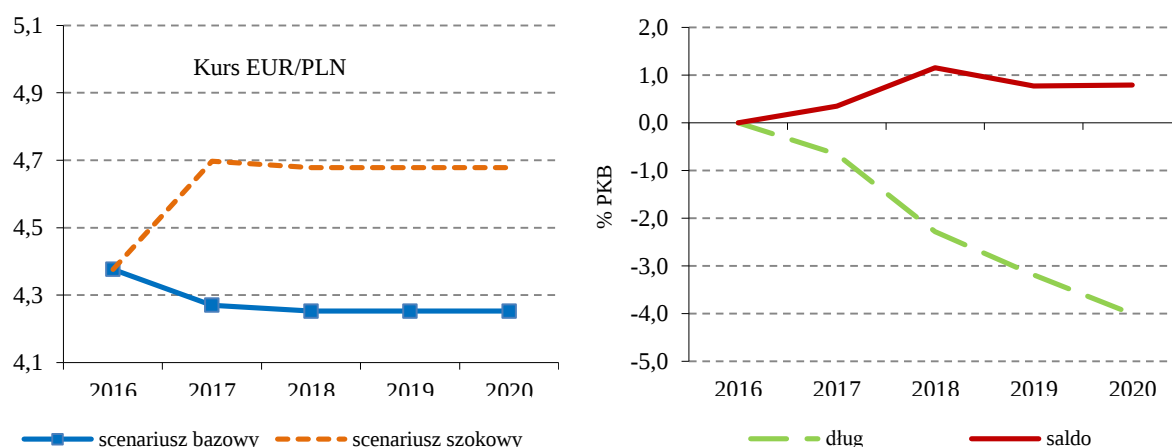
Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), jak również na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych programów wsparcia przewidujących udzielanie poręczeń i gwarancji (zgodnie z zasadami UE). Przewiduje się przy tym utrzymanie długookresowego współczynnika ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa na poziomie 5-10%.

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest poprzez ustawę budżetową. W ustawie budżetowej na 2017 r. limit ten został ustalony do kwoty 200 mld zł i – oprócz wspierania wspomnianych projektów – może być w razie potrzeby wykorzystany na działania podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

IV.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2017-20 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 nie uwzględniają one potencjalnych zmian w polityce gospodarczej w reakcji na zadane szoki, bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych, a sam model, pomimo stosunkowo dużego zakresu, nie jest w stanie uwzględnić wszystkich mechanizmów w realnej gospodarce.

Wykres 11. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)

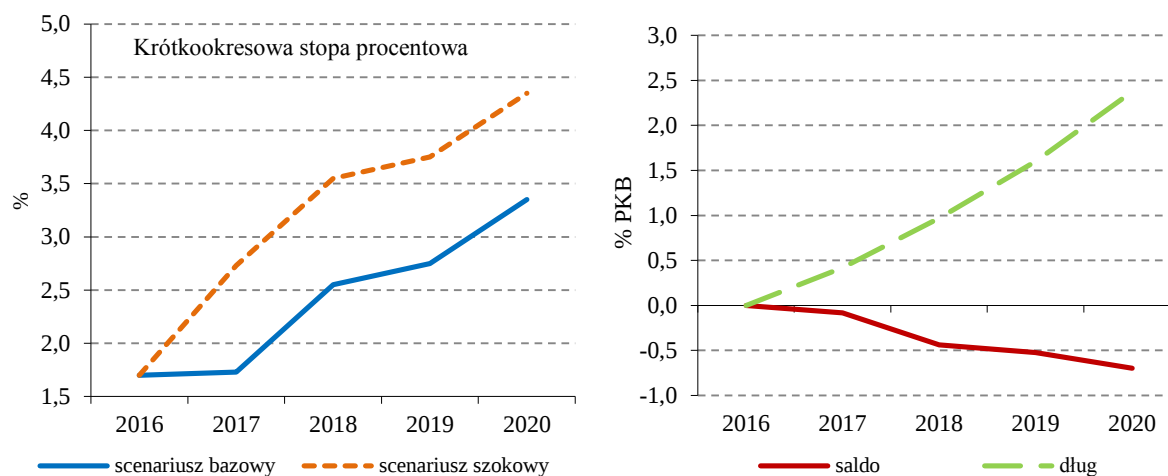


Źródło: Ministerstwo Finansów

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 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 2020 r. jest w relacji do PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 12. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora 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 czasowym 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.

IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

Realny wzrost PKB w 2016 r. okazał się o 1,1 pkt proc. niższy niż zakładano, głównie w związku z odnotowanym relatywnie silnym spadkiem inwestycji. W poprzedniej aktualizacji zakładano wprowadzić lekkie spowolnienie tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2016 r. w związku z przejściem od starej do nowej perspektywy finansowej UE, skala spowolnienia w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych okazała się jednak znacznie większa. Spadek wykorzystania funduszy strukturalnych UE oraz jego negatywny wpływ na dynamikę inwestycji w gospodarce był widoczny w 2016 r. w niemal całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Wyniki gospodarki polskiej w IV kw. 2016 r. wskazują na przejściowy charakter spowolnienia wzrostu gospodarczego. W ostatnim kwartale ubiegłego roku nastąpiła wyraźna poprawa dynamiki PKB w ujęciu kw/kw (sa), zanotowano też istotny wzrost napływu środków unijnych. W zakresie pozostałych składowych PKB wykonanie było bliskie prognozie.

W porównaniu z ubiegłorocznym Programem prognozowane tempo wzrostu realnego PKB w latach 2017-20 skorygowano w dół (średnio o 0,2 pkt proc.). Najważniejszą przyczyną korekty jest niższa ścieżka realnego tempa wzrostu spożycia – głównie w sektorze publicznym. Nieco inna jest też struktura wzrostu: główna zmiana dotyczy wkładu we wzrost PKB ze strony eksportu netto. Lepsze od oczekiwań wyniki w tym zakresie w 2016 r. oraz generalnie słabszy złoty w horyzoncie prognozy

pozwalają zakładać, że wkład eksportu netto w latach 2017-20 będzie neutralny dla wzrostu PKB. W ubiegłorocznym *Programie* oczekiwano ujemnego wkładu eksportu netto: minus 0,4 pkt proc. w latach 2017-19.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. wyniósł 2,4% PKB i okazał się o 0,2 pkt proc. niższy niż przewidywano w ubiegłorocznym *Programie*. Wynikało to przede wszystkim z korzystniejszych niż oczekiwano wyników podsektora lokalnego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Prognozowany wynik dla 2017 r. nie uległ zmianie w porównaniu z ubiegłoroczną aktualizacją. Korekta ścieżki wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. i 2019 r. wynika w szczególności z uwzględnienia kosztów obniżenia wieku emerytalnego oraz przyjęcia założenia o realizacji wydatków na poziomie zgodnym z maksymalnymi limitami wynikającymi ze stabilizującej reguły wydatkowej.

Wyższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2016 r. w stosunku do prognozy z poprzedniej aktualizacji *Programu* w 2016 r. wynikała głównie z wyższych kursów walut obcych, w których nominowana jest ok. 1/3 długu oraz wolniejszego nominalnego wzrostu PKB. Wyższa prognoza na lata 2017-20 to efekt wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, wyższych kursów walut obcych i wolniejszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanego w poprzedniej aktualizacji.

Tabela 4. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2016	2017	2018	2019	2020
Wzrost PKB (%)						
<i>Program 2016</i>		3,8	3,9	4,0	4,1	
Obecna aktualizacja		2,7	3,6	3,8	3,9	3,9
Różnica		-1,1	-0,3	-0,2	-0,2	-
Wynik sektora (% PKB)						
	EDP B.9					
<i>Program 2016</i>		-2,6	-2,9	-2,0	-1,3	-
Obecna aktualizacja		-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2
Różnica		0,2	0,0	-0,5	-0,7	-
Dług (% PKB)						
<i>Program 2016</i>		52,0	52,5	52,0	50,4	-
Obecna aktualizacja		54,4	55,3	54,8	54,0	52,1
Różnica		-2,3	-2,8	-2,8	-3,6	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

V.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, która działa stabilizująco na finanse publiczne w krótkim, jak i w dłuższym okresie oraz koryguje ewentualne nierównowagi, minimalizując ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki budżetowej, oraz reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniony zestaw reguł fiskalnych ogranicza ryzyko wystąpienia wysokiego deficytu oraz 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 czasowym (wskaźnik S2). Luka fiskalna odzwierciedla skalę niezbędnego dostosowania pierwotnego wyniku strukturalnego, tak aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie (S1) lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Wskaźniki otrzymywane 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 pierwotnego wyniku strukturalnego.

Tabela 5. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

% PKB	<i>Fiscal Sustainability Report 2016</i> ²⁸	<i>Program 2017</i> rok baz. 2017	<i>Program 2017</i> rok baz. 2018	<i>Program 2017</i> rok baz. 2019	<i>Program 2017</i> rok baz. 2020
S1	1,3 średnie ryzyko	-0,8 niskie ryzyko	-1,3 niskie ryzyko	-1,8 niskie ryzyko	-2,8 niskie ryzyko
S2	3,7 średnie ryzyko	2,7 średnie ryzyko	2,3 średnie ryzyko	1,6 niskie ryzyko	1,0 niskie ryzyko

Zródło: Komisja Europejska, *Joint Report on Health Care and Long-term Care Systems and Fiscal Sustainability*, październik 2016 r.; Ministerstwo Finansów.

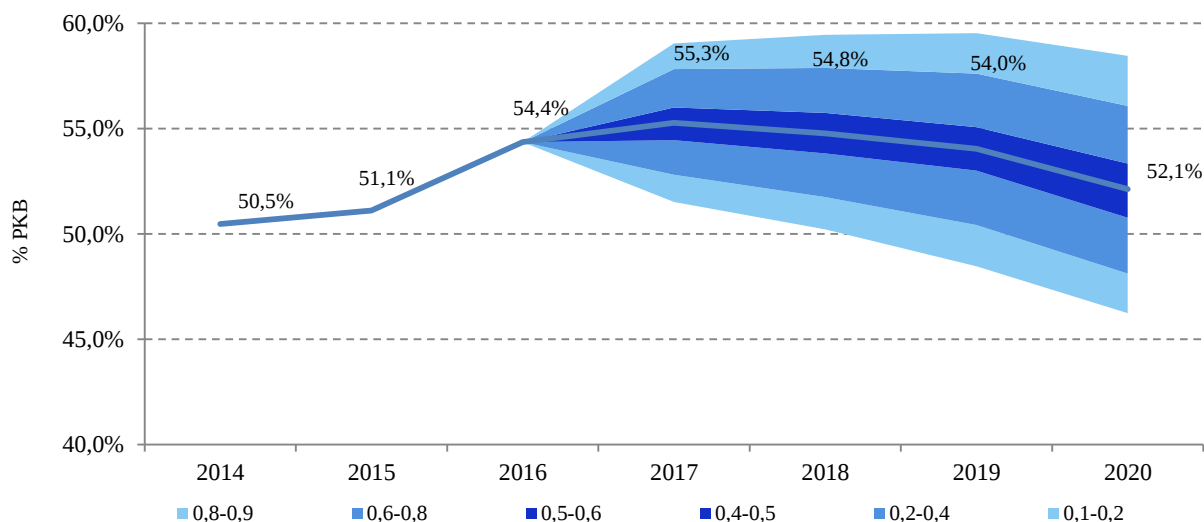
W tabeli 5 przedstawiono oszacowane przez Ministerstwo Finansów wskaźniki S1 i S2 na tle oceny Komisji Europejskiej zawartej w raporcie *Joint Health Care and Fiscal Sustainability Report* z 2016 r. Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makroekonomicznych przedstawionych 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) i przedstawionej w dalszej części rozdziału. Wskaźniki szacowano w czterech wariantach, przyjmując za rok bazowy lata 2017-20.

Wskaźniki zawarte we wspomnianym raporcie Komisji Europejskiej są policzone w oparciu o rok bazowy 2018 z wykorzystaniem wiosennej prognozy Komisji z maja 2016 r. 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. Zmniejszając na wskaźniki działać będzie prognozowana poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego oraz prognozowany spadek długu publicznego w latach 2017-20. W przyszłości

²⁸ *Joint Health Care and Fiscal Sustainability Report 2016*.

kontynuacja konsolidacji fiskalnej prowadzącej do ustabilizowania wyniku na poziomie MTO oraz obserwowane ożywienie gospodarcze będzie działało w kierunku obniżenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych Polski w średnim i w długim okresie.

Wykres 13. Stochastyczne projekcje długu od 2017 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Na ograniczony poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy²⁹. Projekcje powstały w oparciu o scenariusz bazowy prezentowany w *Programie* oraz z wykorzystaniem rocznych szoków otrzymanych dla następujących zmiennych: realnego wzrostu PKB, efektywnej realnej stopy rentowności długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyniku pierwotnego i kursu walutowego. Na wykresie powyżej przedstawiono 80% możliwych ścieżek długu otrzymanych z wykorzystaniem wspomnianego wyżej podejścia (wykluczono ścieżki znajdujące się poniżej 10. i powyżej 90. percentyla, reprezentujące scenariusze związane z najbardziej ekstremalnym zestawem szoków w gospodarce). Przeprowadzona analiza wskazuje, że nawet przy znaczącym splocie niekorzystnych szoków dług sektora w horyzoncie prognozy nie przekroczy wartości referencyjnej 60% PKB.

Prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych wykorzystane do obliczenia wskaźników stabilności S1 i S2 zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2015 r.

Prognozy długookresowej stabilności finansów uwzględniają stan prawny na 31 grudnia 2014 r. (por. tabela 6). Nowe prognozy, w oparciu o najnowsze założenia demograficzne Eurostatu oraz uwzględniające aktualny stan prawny, w tym zwłaszcza przywrócenie wieku emerytalnego obowiązującego do 31 grudnia 2012 r. wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, zostaną zaprezentowane przy okazji kolejnej rundy prac grupy roboczej AWG (jesienią 2017 r.).

²⁹ Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 1000 losowań.

Tabela 6. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Calkowite wydatki						
W tym związane z wiekiem	20,7	20,1	20,4	20,1	21,0	22,1
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe	11,3	10,6	10,4	10,0	10,4	10,7
Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych	11,3	10,6	10,4	10,0	10,4	10,7
Emerytury i wcześniejsze emerytury	9,8	9,5	9,3	8,6	9,0	9,5
Pozostałe świadczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne)	1,5	1,1	1,1	1,4	1,4	1,2
Opieka zdrowotna	4,2	4,4	4,8	5,1	5,2	5,5
Opieka długookresowa (wcześniej podawana jako składowa opieki zdrowotnej)	0,8	0,9	1,1	1,3	1,5	1,7
Wydatki na edukację	4,4	4,1	4,1	3,8	3,9	4,3
Pozostałe świadczenia związane z wiekiem						
Odsetki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Calkowite dochody						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,8	7,3	7,5	7,7	7,7	7,7
Założenia						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	2,8	3,1	2,3	1,9	1,8	1,5
Potencjalny wzrost PKB	1,6	2,6	1,9	1,3	0,6	0,7
Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn (w wieku 20-64 lata)	80,2	82,4	82,8	81,5	81,8	82,2
Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet (w wieku 20-64 lata)	65,2	66,7	68,3	68,4	69,3	69,8
Wskaźnik aktywności zawodowej ogółem (w wieku 20-64 lata)	72,7	74,5	75,6	75,0	75,6	76,1
Stopa bezrobocia (20-64 lata)	10,3	8,5	8,4	7,3	7,3	7,3
Populacja w wieku 65+ do ogółu populacji	14,5	18,4	22,7	25,1	29,9	33,0

Uwaga: prognozy uwzględniają stan prawny na 31 grudnia 2014 r.

Źródło: Komisja Europejska, *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2013-2060)*, maj 2015 r.

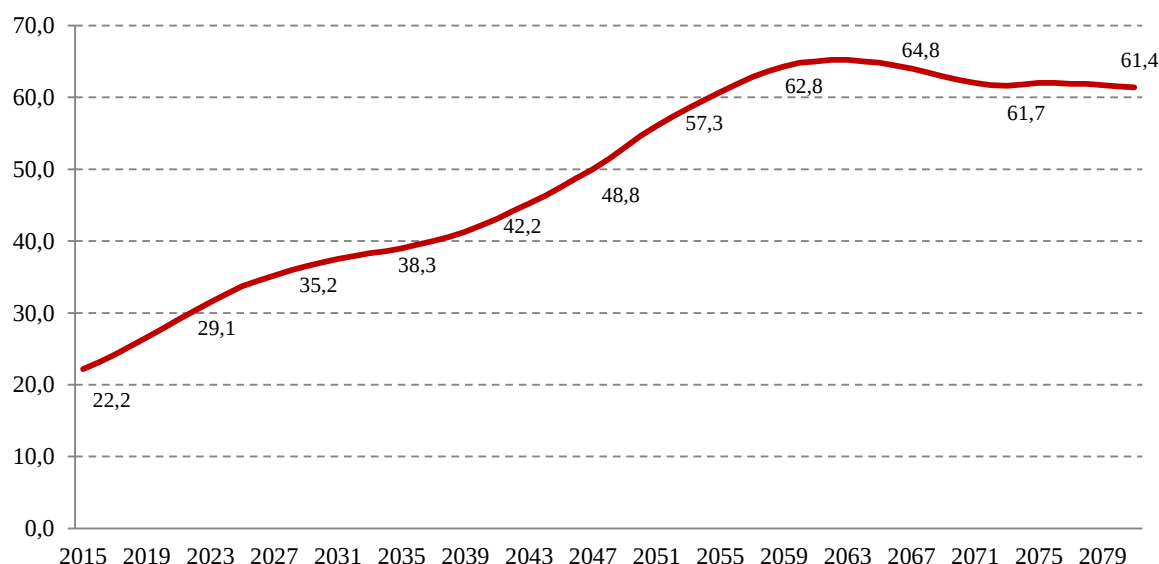
Stopień, w którym przywrócenie wieku emerytalnego przełoży się na pogorszenie salda powszechnego systemu emerytalnego, jest uzależniony od decyzji emerytów dotyczącej faktycznego momentu przejścia na emeryturę. Pomimo obniżenia ustawowego wieku emerytalnego wprowadzony w systemie zdefiniowanej składki algorytm ustalania wysokości emerytury promuje osoby z długoletnim stażem ubezpieczeniowym i preferuje jak najdłuższe pozostawanie w aktywności zawodowej. Uchwalone zmiany pozostawiają dobrowolność decyzji osobom, które spełnią warunki do uzyskania uprawnień emerytalnych, w kwestii kontynuowania aktywności zawodowej i opłacania składek, co przełoży się na wyższe świadczenie emerytalne w przyszłości. Decyzja ta zależy od wielu indywidualnych czynników, zarówno ekonomicznych, jak i zdrowotnych. Osoby, których stan zdrowia jest zadowalający, będą mogły nadal podejmować aktywność zawodową pomimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.

Z punktu widzenia wpływu na rynek pracy to właśnie efektywny wiek przejścia na emeryturę ma kluczowe znaczenie. W Polsce w ostatnich latach ten efektywny wiek zwiększył się istotnie (dla kobiet z 56 lat w 2004 r. do 60,7 lat w 2015 r., dla mężczyzn z 58,7 lat w 2004 r. do 62,8 lat w 2015 r.), pomimo relatywnie niewielkich zmian w wieku ustawowym. Dostępne dane wskazują, że w wielu państwach wiek efektywny przejścia na emeryturę przekracza wiek ustawowy. Przykładem

krajów, gdzie różnica ta średnio dla kobiet i mężczyzn przekracza trzy lata, są: Nowa Zelandia, Japonia, Chile, Meksyk i Korea Południowa (OECD, dane za 2014 r.³⁰). W Korei Południowej, rekordziście w zestawieniu OECD, efektywny wiek przejścia na emeryturę w 2014 r. wyniósł 72,9 lat dla mężczyzn i 70,6 lat dla kobiet wobec wieku ustawowego, który pozwala przejść na emeryturę bez redukcji należnego świadczenia, na poziomie 61 lat. Dane te wskazują, że w Polsce istnieje ogromna przestrzeń do stworzenia takich warunków na rynku pracy, które pozwolą wydłużyć aktywność zawodową Polaków, i niekoniecznie niezbędne jest przy tym zwiększanie ustawowego wieku emerytalnego.

Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych w większości krajów europejskich. Na ich tle bieżąca sytuacja Polski jawi się jako korzystna, gdyż Polska pozostaje krajem relatywnie młodych ludzi. Z drugiej strony należy 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) a liczbą ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15-64 lata) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami Eurostatu z lutego 2017 r., współczynnik ten wzrośnie z 22,2% w 2015 r. do 61,4% w 2081 r. (por. wykres 14).

Wykres 14. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2015-81



Źródło: Eurostat

Działania na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu przemian demograficznych na finanse publiczne obejmują m.in. ograniczanie wydatków publicznych związanych ze starzeniem się ludności, w tym przede wszystkim poprzez wprowadzane w ostatnich latach reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego. Obecnie trwają prace nad docelowym kształtem nowych rozwiązań w systemie emerytalnym, które zostały zapowiedziane w *Strategii*³¹. Obejmują one w szczególności stworzenie dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania i długoterminowych produktów inwestycyjnych w ramach realizacji *Programu Budowy Kapitału*.

³⁰ OECD, *Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement*, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm>.

³¹ Z tego względu scenariusz bazowy prezentowany w *Programie* nie zawiera skutków proponowanych zmian w systemie emerytalnym.

Podczas planowanej przebudowy modelu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (OFE) i w celu poprawy efektywności funkcjonowania z perspektywy uczestnika OFE planuje się przekazać 75% aktywów OFE do Funduszy Inwestycyjnych Otwartych w ramach Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Pozostałe środki zgromadzone w OFE (25%) w postaci głównie aktywów innych niż polskie akcje zostaną przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej przy jednoczesnym zapisie tych środków na subkontach w ZUS. Od momentu wejścia w życie zmian część składki na ubezpieczenie emerytalne, która obecnie trafia do OFE, będzie ewidencjonowana na subkoncie w ZUS. Oznacza to w krótkim okresie dodatkowe dochody w FUS, zaś w długim okresie, z uwagi na charakter polskiego systemu emerytalnego (system o zdefiniowanej składce), zmiany powinny być neutralne dla systemu emerytalnego.

Ponadto w ramach *Programu Budowy Kapitału* planowane jest stworzenie tzw. Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), opartych na automatycznym zapisie pracowników w wieku od 19 do 55 lat. Dla pracowników powyżej 55. roku życia przewiduje się dobrowolny udział w PPK. Jednocześnie będzie istniała możliwość rezygnacji pracownika z udziału w tym programie poprzez złożenie oświadczenia o odstąpieniu w terminie 3 miesięcy. Przewiduje się sukcesywne obejmowanie pracodawców obowiązkiem tworzenia PPK.

Strategia zakłada też podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych, które zachęcą do wzrostu oszczędności, ograniczenie przywilejów emerytalnych, a także wypracowanie zachęt dla pracowników do pozostawania aktywnymi zawodowo.

Działania na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu przemian demograficznych na finanse publiczne polegają też na wspieraniu dietności i migracji. Zestaw działań prorodzinnych w Polsce obejmuje m.in.:

- świadczenia rodzicielskie i minimalny zasiłek macierzyński w wysokości 1000 zł,
- odpis podatkowy z tytułu ulgi na dzieci,
- mechanizm stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych dla gospodarstw z dochodem wyższym niż próg dochodowy oraz
- podwyższenie kwot zasiłków rodzinnych (por. też opis w ubiegłorocznym *Programie*).

W kwietniu 2016 r. katalog ten został uzupełniony ostatnio o program *Rodzina 500 plus*, wdrażany na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195, z późn. zm.).

Ustawa umożliwia uzyskanie świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko poniżej 18. roku życia. Prawo do świadczenia mają obywatele polscy oraz obcokrajowcy na podstawie przepisów wspólnotowych oraz umów międzynarodowych. Program *Rodzina 500 plus* zakłada świadczenie personalne na drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Przewiduje on również świadczenie na pierwsze dziecko, jeśli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł lub 1200 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne (tzn. legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym).

Głównym celem ustawy jest wsparcie ekonomiczne rodzin wychowujących dzieci i zwiększenie zachęt do podejmowania decyzji o posiadaniu dzieci, szczególnie drugiego i kolejnych. Proponowane rozwiązanie ma też przeciwdziałać ubóstwu dzieci, szczególnie w rodzinach wielodzietnych. Z tej przyczyny dochody ze świadczenia wychowawczego zostały wyłączone z katalogu dochodów, które bierze się pod uwagę przy przyznawaniu świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej.

W 2016 r. w porównaniu do 2015 r. urodziło się o około 12,9 tys. dzieci więcej (w 2015 r.: 369,4 tys., w 2016 r.: 382,3 tys.). Zgodnie z założeniami programu *Rodzina 500 plus*, pozwoli on na realizację bardzo wysokiego wariantu *Prognozy demograficznej GUS* w zakresie dietności. Oczekiwano, że dzięki wprowadzeniu świadczenia wychowawczego w 2016 r. urodzi się o 11,2 tys. dzieci więcej niż w wariantcie wysokim *Prognozy demograficznej GUS*. Urodziło się jednak około 17 tys. dzieci więcej – oraz o 5,8 tys. więcej niż w wariantcie bardzo wysokim. Warto zwrócić uwagę, że również w latach

2014-15 liczba urodzeń przekraczała, choć nie tak znacznie, wartości założone w ramach wariantu wysokiego.

Jeżeli w kolejnych latach utrzyma się bardzo wysoki wariant urodzeń, sumaryczny wzrost liczby urodzeń w latach 2016-27 wyniesie w przybliżeniu 278 tys., zaś liczba urodzeń w najbliższych latach będzie kształtować się jak przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 7. Urodzenia w latach 2017-26, wariant wysoki i bardzo wysoki (tys.)

Wariant	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. wysoki	362,6	360,2	357,4	353,7	347,4	341,0	334,8	328,5	322,1	316,9
2. b. wysoki (efekt Rodzina 500 plus)	378,2	379,5	380,4	380,0	375,5	370,9	366,4	361,9	357,3	352,1
Różnica: 2-1	15,6	19,3	23,0	26,3	28,1	29,9	31,6	33,4	35,2	35,2

Źródło: załącznik nr 2 do Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Świadczenie wychowawcze wpłynie także na spadek odsetka osób zagrożonych ubóstwem relatywnym o 3,7 pkt proc. (ok. 1,4 mln osób)³². Dodatkowo program *Rodzina 500 plus* może obniżyć odsetek dzieci do 17. roku życia zagrożonych ubóstwem relatywnym o ponad 10 pkt proc. (ok. 800 tys. dzieci)³³. Program wpłynie na poprawę sytuacji przede wszystkim rodzin wielodzietnych (szacowany jest spadek ubóstwa relatywnego z 35,8% do 9,0%, tj. z poziomu 675 tys. osób żyjących w tych rodzinach do 170 tys.), osób samotnie wychowujących dzieci (spadek z 27,6% do 13,1%, tj. z poziomu 179 tys. osób do 85 tys.) oraz rodzin z dwójką dzieci (z 15,4% do 6,4%, tj. z poziomu 651 tys. do 269 tys.).

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

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2016 r. 6,9% PKB, wobec 6,5% PKB na koniec 2015 r. (według zaktualizowanego PKB za 2015 r. i wstępnego szacunku PKB w IV kwartale 2016 r.). Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2016 r. stanowiły one 6,7% PKB, wobec 6,3% PKB na koniec 2015 r.

Działalność Skarbu Państwa w sferze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2016 r. ok. 85% 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 nieznacznie spadł, do ok. 6,5% w porównaniu do roku 2015, kiedy to osiągał wartość ok. 7%. Jednocześnie, wraz ze wzrostem potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, nastąpił wzrost ich relacji do PKB. Wzrost ten był, jak w roku poprzednim, przede wszystkim wynikiem dużego wolumenu gwarancji udzielonych na wsparcie rozwoju infrastruktury.

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 2016 r. jedynie ok. 0,1% PKB i nie obejmowały ewentualnych działań wobec kryzysu.

³² Symulację przeprowadzono na danych z 2014 r. – zgodnie z nią ubóstwo zmniejszyłoby się z poziomu 17,0% do 13,3%, tj. z poziomu 6,4 mln osób do 5,0 mln osób.

³³ Symulację przeprowadzono na danych z 2014 r. – zgodnie z nią ubóstwo wśród dzieci z 22,3% w 2014 r. do poziomu 10,5%, tj. z poziomu 1,5 mln osób do 0,7 mln osób.

W 2016 r. nie zostały udzielone gwarancje dla sektora finansowego na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1436) ani ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 2009, z późn. zm.).

Tabela 8. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2016
Gwarancje publiczne	6,9
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), dlatego 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 KFD w BGK.*

VI. Jakość finansów publicznych

VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków

Na strukturę wydatków wpływ będą miały wdrożone i planowane zmiany systemowe, w szczególności rozwiązania ukierunkowane na wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego poprzez zmniejszenie skali ubóstwa oraz efektywniejszą dystrybucję świadczeń pieniężnych i niepieniężnych (por. rozdział III i V). Zmiany w polityce wydatkowej na rok 2017 i kolejne lata prowadzone są z uwzględnieniem *Strategii*.

Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział III.4 i VII.1), która określa maksymalny poziom wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych, wymusiło zmianę podejścia do procesu budżetowego. Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest skoncentrowana na sposobie rozdysponowania kwoty wydatków, a nie na ich poziomie, który jest z góry określony (wyliczany na podstawie algorytmu).

Wiążący limit wydatków jest wyznaczany już na początkowym etapie procesu budżetowego, zaś zmiany wydatków objętych zakresem reguły (ich wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków) są możliwe, jednak pod warunkiem – podobnie jak w benchmarku wydatkowym – istotnych działań dyskrejonalnych w obszarze podatków lub składek albo wprowadzenia odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków. Dzięki uwzględnieniu w regule działań dyskrejonalnych dotyczących podatków i składek ewentualne działania dyskrejonalne mające ujemny wpływ na dochody są neutralne dla wyniku sektora. Zmienia to kontekst analizy działań strukturalnych w obszarze podatków i składek, które obecnie, pomniejszając lub zwiększając maksymalną kwotę wydatków, automatycznie zapewniają stabilność finansów publicznych. Trwają prace nad wprowadzeniem wiążących i indykatywnych wieloletnich limitów wydatkowych (por. rozdział VII.3).

W 2016 r. kontynuowano, rozpoczęte w 2014 r., prace zmierzające do instytucjonalizacji przeglądów wydatków publicznych, tj. umożliwiające systemowe włączenie przeglądów wydatków do procesu budżetowego. Od 2015 r. funkcjonuje, powołany przez Ministra Finansów, Komitet Sterujący ds. Przeglądów Wydatków Publicznych, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów. Do zadań Komitetu należy w szczególności akceptowanie programów przeglądów wydatków publicznych oraz zatwierdzanie sformułowanych w trakcie przeglądu wniosków i rekomendacji.

W 2016 r. przeprowadzono przeglądy wydatków obejmujące w szczególności następujące obszary:

- programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (z wyłączeniem partnerstwa publiczno-prywatnego),
- mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności wydatków socjalnych i zdrowotnych.

W kolejnych latach planuje się prowadzenie 3-5 przeglądów rocznie, co w cyklu 3-4 lat pozwoli objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych.

VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych będą w horyzoncie prognozy determinowane sytuacją gospodarczą i działaniami uszczelniającymi system podatkowy. Najistotniejsze z realizowanych i planowanych działań w tym obszarze w latach 2017-18 prezentuje załącznik do *Programu*. Zaprezentowany w załączniku zestaw instrumentów wzmacniających efektywność poboru podatków stanowi aktualizację i rozszerzenie pakietu działań zorientowanych na zwiększenie stopnia wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych i walkę z oszustwami podatkowymi, przedstawionego w ubiegłorocznym *Programie*. Działania dla zwiększenia ściągальności podatków przez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku od towarów i usług są

zarazem odpowiedzią na zalecenie Rady Ecofin z 12 lipca 2016 r.³⁴ oraz wpisują się w horyzontalne działania podejmowane na poziomie Ecofin³⁵.

W najbliższych latach kwestię priorytetową stanowi zwiększenie poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczanie oszustw związanych z tym podatkiem. Ograniczenie luki w VAT, stanowiące główny cel Krajowej Administracji Skarbowej, umożliwią w szczególności:

- analizator JPK – system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne na podstawie przesyłanych przez podatników organowi podatkowemu co miesiąc jednolitych plików kontrolnych (JPK) zawierających ewidencję zakupu i sprzedaży VAT;
- wprowadzenie obowiązku przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej wyciągów bankowych w postaci elektronicznej w celu szybkiej identyfikacji podejrzanych transakcji i weryfikacji spójności deklarowanych przychodów i kosztów z obrotami na rachunku bankowym;
- wdrożenie systemu teleinformatycznego prowadzonego przez izbę rozliczeniową (STIR) i mechanizmu analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK do działań przestępczych w zakresie wyłudzeń skarbowych w podatku VAT – ograniczenie wykorzystywania przez przestępców uczestniczących w wyłudzeniach podatku VAT niedoskonałości w przepływie informacji w ramach systemu bankowego;
- wprowadzenie tzw. modelu podzielonej płatności (*split payment*) – podzielenie płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi na kwotę netto, która wpłacana jest przez nabywcę na konto dostawcy lub usługodawcy, oraz kwotę podatku, która trafia bezpośrednio na odrębne konto VAT, przeznaczone do opłacania przez podatnika VAT naliczonego i swoich zobowiązań z tytułu VAT do urzędu skarbowego;
- egzekwowanie wprowadzonych w 2016 r. przepisów – w tym w ramach tzw. pakietu paliwowego.

Pozytywne skutki dla budżetu państwa przyniosą również zmiany w ustawie o grach hazardowych oraz utworzenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów. Zmiany prawa podatkowego, poprawa efektywności egzekucji podatkowej, wykorzystanie narzędzi o charakterze prewencyjnym i dyscyplinującym – takich jak klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania – również powinny wspierać ograniczenie nieprawidłowości, zmianę mentalności podatników i ograniczenie zachowań podatkowo niekorzystnych dla budżetu państwa.

Skutki finansowe (w ujęciu skumulowanym) działań przedstawionych we wspomnianym załączniku w latach 2017-18 szacuje się na ponad 20 mld zł.

W kolejnych latach działania uszczelniające system podatkowy będą zorientowane na ograniczenie luki podatkowej o dalsze 6 mld zł w 2019 r. oraz o 4 mld zł w 2020 r. Kluczową rolę będzie tu odgrywać oczekiwana poprawa efektywności ścigalności podatków w ramach Krajowej Administracji Skarbowej. Poprawie ścigalności podatków oraz zniechęcaniu podatników do podejmowania działań zmierzających do unikania opodatkowania powinno też sprzyjać efektywne wykorzystanie rozwiązań wdrożonych w latach 2017-18.

W efekcie przewiduje się stopniowy wzrost dochodów podatkowych sektora w relacji do PKB do 22,0% w 2020 r. wobec 20,6% w 2016 r.

³⁴ Por. przypis 1.

³⁵ Por. przypis 24.

VII. Krajowe ramy budżetowe

VII.1. Reguły fiskalne

Celem reguł fiskalnych jest ograniczenie dowolności w kształtowaniu polityki budżetowej przez nałożenie ograniczeń na wielkości agregatów budżetowych takich jak wydatki, dochody, deficyt lub dług publiczny. Reguły przyczyniają się do utrzymania dyscypliny budżetowej, do zapewnienia stabilności finansów publicznych i makroekonomicznej oraz do utrzymania (ewentualnie ograniczenia) deficytu sektora finansów publicznych na określonym poziomie.

Polskie ramy fiskalne oparte są na zestawie reguł. Na poziomie sektora finansów publicznych jest to reguła długu, na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych – stabilizująca reguła wydatkowa, natomiast na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego – indywidualne limity zadłużenia. Reguła długu, której głównym celem jest niedopuszczenie do przekroczenia przez państwowy dług publiczny (obliczany przy zastosowaniu polskiej metodyki) progu 60%. PKB, zapisana jest w akcie najwyższej rangi – *Konstytucji RP*, a reguła konstytucyjna uzupełniona jest progami ostrożnościowymi określonymi w art. 86 *ustawy o finansach publicznych* oraz warunkami korekty stabilizującej reguły wydatkowej określonymi w art. 112aa ust. 4.

Po przekroczeniu progów ostrożnościowych określonych w art. 86 *ustawy o finansach publicznych* obowiązują odpowiednie sankcje, w tym konieczność przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi programu sanacyjnego mającego na celu obniżenie kwoty i relacji do PKB państwowego długu publicznego. Celem stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) jest natomiast zapewnienie stabilności polskich finansów publicznych poprzez stabilizację wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO).

Reguła obejmuje ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wyłączone z niej są wydatki: (1) finansowane z budżetu środków europejskich lub środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej, (2) jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów oraz (3) jednostek, które zostały włączone do zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-15, z wyjątkiem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), który ze względu na systemowy charakter został objęty SRW w 2015 r.³⁶

Kwota wydatków jest określana na podstawie formuły numerycznej zapisanej w ustawie o finansach publicznych, która przewiduje, że kwota SRW rośnie co do zasady zgodnie ze średniookresowym tempem wzrostu PKB³⁷ skorygowanym zgodnie z automatycznym mechanizmem korygującym, opisanym poniżej. Celem zapewnienia odpowiedniej elastyczności polityki fiskalnej, tj. optymalnej proporcji pomiędzy konsolidacją po stronie wydatkowej i dochodowej, w kwocie wydatków uwzględnia się planowane istotne (przekraczające 0,03% PKB) i trwałe działania dyskrecyjne w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, z późn. zm.).

Automatyczny mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej ogranicza tempo wzrostu kwoty wydatków w przypadku wystąpienia nierównowagi finansów publicznych. Nierównowaga została określona jako przekroczenie ustalonych progów wyrażonych w % PKB przez:

- 1) państwowy dług publiczny przeliczony zgodnie z art. 38a *ustawy o finansach publicznych* lub
- 2) wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych lub
- 3) sumę różnic między MTO a wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych.

³⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 1190).

³⁷ 8-letnia średnia realnego tempa wzrostu PKB pomnożona przez średniookresowy cel inflacyjny NBP. Tak zdefiniowane zmienne pozwalają na ujęcie w analizie całego cyklu koniunkturalnego (podejście strukturalne), którego długość w Polsce szacuje się na 8 lat.

W przypadku stwierdzenia nierównowagi w finansach publicznych, tj. gdy w poprzednim roku deficyt sektora przekroczył 3% PKB, państwowy dług publiczny³⁸ przekroczył 43% PKB albo 48% PKB albo skumulowane odchylenia w wyniku sektora przekroczą +/- 6% PKB – dynamika kwoty wydatków na rok przyszły jest zmniejszana wskutek działania mechanizmu korygującego. Mechanizm ten działa automatycznie i precyzyjnie określa rodzaj korekty szacowanej kwoty wydatków, przy czym niższej korekty (o 1,5 pkt proc.) nie stosuje się w tzw. złych czasach. Złe czasy oznaczają sytuację, gdy prognozowane przyszłoroczne realne tempo wzrostu PKB jest niższe o ponad 2 pkt proc. od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB.

Stosowanie reguły wydatkowej ma umożliwić spełnienie w średnim okresie wymogów prewencyjnej części *Paktu Stabilności i Wzrostu* dotyczących osiągania MTO. Z tego względu formuła reguły wydatkowej była wzorowana na benchmarku wydatkowym, w szczególności co do skali dostosowań w mechanizmie korygującym.

Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych wyznacza 0,5% PKB jako wielkość odniesienia dla rocznej poprawy wyniku strukturalnego dla, znajdujących się na ścieżce prowadzącej do MTO, państw strefy euro i członków ERM2. Państwa, których dług przekracza 60% PKB, powinny realizować większe dostosowanie. W rozporządzeniu nie zdefiniowano wielkości odniesienia dla, dążących do osiągnięcia MTO, państw spoza strefy euro oraz nieuczestniczących w ERM2, których dług wynosi poniżej 60% PKB. Oczekiwana jednak przez Komisję Europejską korekta stanowi również 0,5% PKB rocznie³⁹.

Wydatki ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków finansowanych środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA oraz po wyłączeniu wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów, stanowią średnio ok. 1/3 PKB. Powyższe implikuje, że dla osiągnięcia wymaganej poprawy wyniku strukturalnego o 0,5% PKB konieczne jest dostosowanie o ok. 1,5 pkt proc. Biorąc to pod uwagę zdecydowano, by korekta indykatora średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, zachodząca, gdy państwowy dług publiczny znajduje się w przedziale (43%, 48%), a wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) jest równy lub wyższy niż 3% PKB, wyniosła 1,5 pkt proc. W przypadku przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (po uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej) 3% PKB lub gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 48% PKB, wymagane jest dostosowanie wyniku strukturalnego o 0,5% PKB. Z tego względu zaproponowano, by korekta determinowana stabilizującą regułą wydatkową wynosiła w sytuacji poważnej nierównowagi finansów publicznych więcej niż 1,5 pkt proc., tj. 2,0 pkt proc.

Celem wyznaczenia prawnie wiążącego limitu wydatków wspomniana kwota wydatków SRW pomniejszana jest o prognozowane wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego, BFG oraz instytucji określonych w art. 139 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych* (w tym kancelarii parlamentu oraz prezydenta, NIK, sądów powszechnych). W przypadku przewidywanych w danym roku budżetowym istotnych (przekraczających 0,03% PKB) działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodowej, w rozumieniu *rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, nieprzekraczalny limit powiększa się o ich prognozowaną wartość. Uzyskana w ten sposób wielkość stanowi tzw. nieprzekraczalny limit wydatków dla ok. 2/3 sektora instytucji rządowych i samorządowych.

³⁸ Obliczany zgodnie z art. 38a *ustawy o finansach publicznych*, czyli po przeliczeniu zobowiązań w walucie obcej na złote z wykorzystaniem średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze odpowiedniego roku budżetowego, oraz po odjęciu kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

³⁹ Por. Komisja Europejska, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, marzec 2017 r., macierz wysiłku strukturalnego na drodze do MTO przedstawiona na s. 37–39, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip052_en_0.pdf

Zawartych w ustawie o finansach publicznych przepisów o regule nie stosuje się wyłącznie w zdefiniowanych w ustawie skrajnych sytuacjach, takich jak: stan wojenny, wyjątkowy albo klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Stabilizująca reguła wydatkowa łączy tym samym krajowe i europejskie ramy polityki fiskalnej, zwiększając stabilność polityki budżetowej. W przeciwieństwie do reguły długu narzuca bowiem ograniczenia na finanse publiczne corocznie, a nie jedynie po przekroczeniu progu oraz umożliwia prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej. Mechanizm korygujący reguły, dzięki uwzględnieniu w nim średniookresowego celu budżetowego, stanowi przy tym element monitoringu średniookresowej stabilności finansów publicznych.

VII.2. Niezależne instytucje fiskalne

Polskie ramy fiskalne, oprócz omówionego systemu reguł fiskalnych w rozdziale VII.1, obejmują system niezależnych instytucji fiskalnych o ugruntowanej pozycji i reputacji. Centralną rolę w funkcjonującej w Polsce sieci instytucji fiskalnych odgrywa Najwyższa Izba Kontroli (NIK), której powstanie datuje się na 7 lutego 1919 r. Do chwili obecnej, mimo zmieniających się przepisów poszczególnych aktów prawnych, NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej działającym w oparciu o *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 2 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) oraz akty wewnętrzne. *Konstytucja RP* z 2 kwietnia 1997 r. sytuuje NIK jako czołowy, wyodrębniony funkcjonalnie, fachowy organ kontroli państwowej i daje Izbie m.in. konstytucyjną gwarancję niezależności od władzy wykonawczej oraz reguluje zakres uprawnień kontrolnych NIK.

Warto przy tym podkreślić, że system niezależnych instytucji fiskalnych wraz ze szczegółowo określonymi zadaniami w zakresie nadzoru nad polityką budżetową państwa funkcjonował w Polsce na długo przed wprowadzonymi *dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, str. 41) (dalej *dyrektywa*) wymaganiami, dotyczącymi roli niezależnych instytucji fiskalnych w procesie budżetowym, które obejmują:

- kontrolę *ex ante* zgodności polityki budżetowej z krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi;
- ocenę *ex ante* prognoz makroekonomicznych i budżetowych;
- ocenę *ex post* wypełniania reguł fiskalnych.

Dyrektywa określa ponadto, że w wymiarze organizacyjnym instytucje fiskalne powinny być niezależne finansowo i operacyjnie od rządu.

W procesie implementacji *dyrektywy*, którą Polska wdrożyła w 2013 r., dokonano szczegółowej oceny zgodności polskich ram fiskalnych z wymogami *dyrektywy* w zakresie roli instytucji fiskalnych w procesie budżetowym. Poniżej przedstawiono szczegółowe omówienie obowiązujących w Polsce rozwiązań i praktyki w zakresie poszczególnych wymogów stawianych w prawie UE dla niezależnych instytucji fiskalnych funkcjonujących w państwach nienależących do strefy euro.

Ocena *ex ante* prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz kontrola *ex ante* zgodności polityki budżetowej z regułami fiskalnymi

W Polsce jedną z głównych ról w przeprowadzaniu *ex ante* oceny prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz kontroli zgodności polityki budżetowej z regułami fiskalnymi pełni Rada Polityki Pieniężnej (RPP), organ niezależnego Narodowego Banku Polskiego (NBP), który jest umocowany w *Konstytucji RP*. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2013 r. poz. 908, z późn. zm.) Prezes NBP, w imieniu RPP, przedstawia Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej. Opinia RPP jest publikowana oraz udostępniana sejmowej Komisji Finansów Publicznych (niższa izba Parlamentu), w ramach jej prac nad projektem ustawy budżetowej.

W swojej opinii RPP porównuje założenia makroekonomiczne i budżetowe projektu ustawy budżetowej na kolejny rok z najbardziej aktualnymi prognozami NBP, przygotowywanymi przez Departament Analiz Ekonomicznych (dawniej Instytut Ekonomiczny). Prognozy NBP stanowią podstawę decyzji RPP, są oficjalnie publikowane i prezentowane na regularnych seminariach z ekonomistami z sektora bankowego. RPP w swojej opinii ocenia również zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej w projekcie ustawy budżetowej, w tym ocenia wiarygodność prognoz przyjętych na potrzeby reguły. Warto przy tym podkreślić, że jak wskazano w rozdziale III.4, polska reguła wydatkowa zawiera tylko jedną prognozowaną zmienną, wykorzystywaną do obliczania poziomu wydatków, którą stanowi prognoza realnego wzrostu PKB na rok bieżący i przyszły. Co więcej, prognoza ta wraz z odczytem realnego wzrostu PKB z 6 ostatnich lat jest podstawą do wyliczenia wskaźnika średniookresowej dynamiki PKB w cenach stałych za okres ostatnich 8 lat, czyli waga prognozy PKB stanowi zaledwie $\frac{1}{4}$ wspomnianego wskaźnika. Natomiast w nominalnej części formuły reguły, zastosowano bezpośrednie odniesienie do celu inflacyjnego określanego przez RPP.

Kolejną instytucją zaangażowaną w kontrolę i ocenę prognoz i założeń wykorzystywanych w procesie budżetowym jest Najwyższa Izba Kontroli, która zgodnie z art. 3 *ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* bada wykonanie budżetu państwa. NIK podczas audytu przygotowywania i wykonania ustawy budżetowej szczególną uwagę zwraca na sposób zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej w procesie budżetowym. Na podstawie przeprowadzonej kontroli NIK przedkłada Sejmowi analizę przygotowania budżetu państwa, w tym od 2015 r. zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na etapie planowania budżetu państwa (art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*). Kontrola zastosowania reguły wydatkowej obejmuje w praktyce szczegółową analizę wszystkich założeń przyjętych na etapie szacowania kwoty wydatków, obejmując zarówno prognozę wykorzystanych wskaźników makroekonomicznych, jak i katalog działań dyskrecjonalnych uwzględnionych w danym roku budżetowym oraz automatyczny mechanizm korygujący reguły.

W kontrolę *ex ante* procesu budżetowego zaangażowana jest również Rada Dialogu Społecznego (RDS), która jest głównym organem dialogu trójstronnego obejmującego niezależne instytucje (związki zawodowe i organizacje pracodawców). Na podstawie art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* (Dz. U. poz. 1240), rząd do 10 maja każdego roku przekazuje RDS wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 1 ww. ustawy, rząd do 15 czerwca każdego roku kieruje do RDS założenia projektu ustawy budżetowej na rok następny w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 1, rząd nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do RDS w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Stanowiska partnerów społecznych w ramach RDS, w tym dotyczące prognoz makroekonomicznych i budżetowych, jak i RPP czy członków Rady Ministrów są przedmiotem wyjaśnień i uzgodnień podczas posiedzenia Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów (por. uchwałę nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

W procesie budżetowym oprócz działań wynikających z przepisów prawa funkcjonują rozwiązania niesformalizowane, takie jak:

- sejmowa Komisja Finansów Publicznych zleca niezależnym ekspertom opinie na temat projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, które obejmują m.in. ocenę realności prognoz zawartych w projekcie ustawy budżetowej oraz zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Następnie opinie te są prezentowane posłom i senatorom oraz przesyłane do Ministerstwa Finansów;
- prognozy dotyczące otoczenia zewnętrznego, wykorzystywane w procesie budżetowym, bazują na prognozach Komisji Europejskiej.

Należy również pamiętać, że kształt stabilizującej reguły wydatkowej wyklucza potrzebę angażowania niezależnych instytucji w proces obliczania kwoty wydatków czy funkcjonowanie mechanizmu korygującego, gdyż nieobserwowalne parametry (takie jak np. luka produktowa) nie są stosowane w regule, a korekta z powodu nierównowagi finansów publicznych jest automatyczna i jest określana

na podstawie zrealizowanego w poprzednim roku poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i długu publicznego w relacji do PKB, tj. danych oficjalnie publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny⁴⁰ i Ministra Finansów⁴¹.

Ocena *ex post* wypełniania reguł fiskalnych

Zgodnie z art. 2 i art. 3 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, NIK kontroluje działalność instytucji rządowych, NBP i innych jednostek organizacyjnych, w tym w szczególności wykonanie ustawy budżetowej. NIK ocenia *ex post* wypełnianie reguł fiskalnych (stabilizującej reguły wydatkowej i reguły dla długu publicznego). Zgodnie z art. 142 pkt 6a *ustawy o finansach publicznych*, szczegółowy opis wyliczania kwoty wydatków i limitu wydatkowego w ramach stabilizującej reguły wydatkowej jest przedstawiany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Ponadto, zgodnie z art. 182 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu, a rząd w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej, które jest przedkładane Sejmowi i NIK, przedstawia informację o wykonaniu kwoty wydatków i limitu wydatkowego (art. 182 ust. 4 pkt 6 *ustawy o finansach publicznych*).

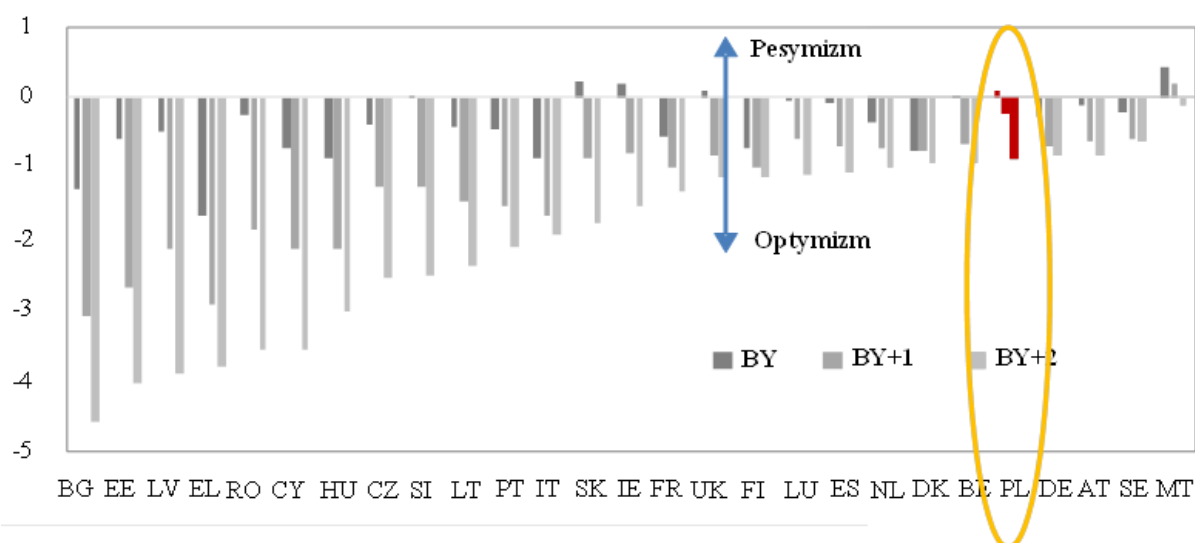
Dokonywana przez NIK ocena *ex post* jest przy tym szersza niż wynika to z wymogów *dyrektywy*. NIK dokonuje bowiem również oceny *ex post* prognoz makroekonomicznych, w szczególności w zakresie analizy ewentualnych rozbieżności między prognozą a realizacją oraz prognozami innych ośrodków, w tym Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej czy OECD. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że zgodnie z analizami Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej, prognozy PKB w Polsce są jednymi z najbardziej trafnych w krajach UE⁴². Zgodnie z wykresem 15, który porównuje historyczne średnie błędy prognoz makroekonomicznych w horyzoncie roku budżetowego (BY), roku kolejnego po roku budżetowym (BY+1) oraz następnego roku (BY+2) dla 27 państw UE (bez Chorwacji) na przestrzeni ostatnich piętnastu lat, w Polsce podobnie jak u wszystkich państw, w kolejnych po roku budżetowym latach prognozy występuje pewien optymizm, jednak w przypadku Polski jest on relatywnie mały.

⁴⁰ Por. art. 38b *ustawy o finansach publicznych*.

⁴¹ Por. art. 38a *ustawy o finansach publicznych*.

⁴² Por. wykres II.5 w dokumencie Komisji Europejskiej *The 2015 Stability and Convergence Programmes. An Overview*” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip002_en_2.pdf) oraz tabela I.A 1.7 w dokumencie Komisji Europejskiej *The 2016 Stability and Convergence Programmes. An Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance*” (http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip034_en_2.pdf).

Wykres 15. Wzrost PKB – średnie błędy prognoz (%)



Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Poland. Developing a Medium-Term Budget Framework*, marzec 2017.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że prawo unijne nie wymaga, aby zadania niezależnych instytucji fiskalnych były scentralizowane w jednej instytucji, należy uznać, że polski system wypełnia wymogi stawiane w UE przed radami fiskalnymi, której ustanowienie zaleca Polsce Rada Ecofin.

Zaletą obecnych rozwiązań dotyczących ram fiskalnych w Polsce, w tym rozdysponowanie zadań „modelowej” rady fiskalnej pomiędzy różne organy jest to, że realizacja tych zadań odbywa się poprzez niezależne instytucje posiadające ustaloną pozycję i wiarygodność. Zarówno NIK, jak i RPP są rozpoznawane i respektowane. Ustanowienie nowej instytucji i powierzenie jej zadań rady fiskalnej nie przyczyniłoby się więc do zwiększenia wiarygodności polskich ram fiskalnych, gdyż oznaczałoby delegowanie ww. zadań do zupełnie nowej instytucji, bez wyrobionej reputacji.

Co więcej, spośród zadań „modelowej” rady fiskalnej, określonych – obowiązującym państwa strefy euro – *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro*, jedynie monitorowanie długookresowej stabilności finansów publicznych nie jest przypisane do zadań żadnej z wyżej wymienionych instytucji. Należy zauważyć, że zadanie to nie jest realizowane przez większość europejskich rad fiskalnych i jego wprowadzenie nie jest rekomendowane żadnemu z państw strefy euro, z których wiele charakteryzuje się wyższymi niż Polska czynnikami ryzyka dla stabilności finansów publicznych.

Mając jednak na uwadze fakt, że instytucje fiskalne to nie tylko organy, ale również zestaw formalnych lub nieformalnych zasad determinujących funkcjonowanie gospodarki, można wskazać pewne elementy monitoringu stabilności finansów publicznych, które są obecne w Polsce:

- każdemu projektowi ustawy przyjmowanemu przez Radę Ministrów musi towarzyszyć jego uzasadnienie i ocena skutków, których zakres jest jasno zdefiniowany w prawie (art. 50 *ustawy o finansach publicznych*). Obowiązkowe jest m.in. określenie wpływu danej ustawy na finanse publiczne, w okresie maksymalnie 10-letnim;

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) co trzy lata przygotowuje długookresową (do 2060 r.) prognozę dochodów i wydatków funduszu emerytalnego (wydatki emerytalne są najważniejszym czynnikiem długookresowej stabilności finansów publicznych) oraz corocznie średniookresową prognozę dochodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 61 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* – Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.). Następnie dokument, wraz z opinią zewnętrznego aktuarium, jest przedstawiany przez ZUS Radzie Ministrów i udostępniany publicznie⁴³. Prognoza stanowi podstawę zarządzania finansami Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), który jest funduszem rezerwowym dla funduszu emerytalnego;
- NIK przeprowadza kontrolę nie tylko przygotowania i wykonania ustaw budżetowych, ale także innych działań, w które są zaangażowane środki publiczne (art. 2 i art. 3 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*);
- mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej pełni funkcję narzędzia do monitorowania stabilności finansów publicznych, gdyż automatycznie dostosowuje tempo wzrostu wydatków do sytuacji finansów publicznych (korekta tempa wzrostu wydatków jest uzależniona m.in. od tego czy deficyt nominalny jest większy niż 3% PKB i/lub państwowy dług publiczny przekracza progi 43% PKB/48% PKB oraz od skali skumulowanego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego)⁴⁴;
- na poziomie jednostek samorządu terytorialnego Regionalne Izby Obrachunkowe sprawują kontrolę *ex ante* i *ex post* nad sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 561));
- jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek corocznego przygotowywania wieloletniej prognozy finansowej obejmującej dochody, wydatki i wynik wraz ze wskazaniem przeznaczenia nadwyżki albo sposobu sfinansowania deficytu oraz kwotę długu wraz ze wskazaniem sposobu sfinansowania jego spłaty. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, z tym że prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania (art. 226-232 *ustawy o finansach publicznych*). Celem zapewnienia rzetelności ww. prognoz Ministerstwo Finansów opracowuje i publikuje na swojej stronie internetowej *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*⁴⁵, których horyzont prognostyczny wynosi 30 lat;
- Narodowy Bank Polski jest zaangażowany w analizę polityki budżetowej, a wyniki jego prac są publicznie dostępne⁴⁶.

Podsumowując, należy stwierdzić brak przesłanek ekonomicznych i prawnych do zastąpienia funkcjonujących w Polsce instytucji fiskalnych nowoutworzoną radą fiskalną.

VII.3. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora

W 2016 r. Rada Ministrów przyjęła *Założenia reformy system budżetowego* (dalej *Założenia*). Dokument ten zawiera diagnozę obecnego systemu budżetowego, w tym w kontekście wymogów odnoszących się do średniookresowych ram budżetowych oraz procesu budżetowego, które wynikają z dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Założenia określają koncepcyjne ramy nowego systemu budżetowego. Zmiany zmierzają być w kierunku wdrożenia mechanizmów prowadzenia i koordynacji odpowiedzialnej polityki

⁴³ Por. <http://bip.zus.pl/finanse-zus-i-fus/prognozy>

⁴⁴ Por. art. 112aa ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*.

⁴⁵ Por. *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*

⁴⁶ <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/publikacje.html>

budżetowej, umożliwiającej zarządzanie wydatkami i przestrzenią fiskalną⁴⁷ w perspektywie wieloletniej, przy uwzględnieniu celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa.

Wzmocnieniu krajowych ram budżetowych sprzyjać będzie m.in. integracja procesów planowania wieloletniego i rocznego, redefinicja roli Rady Ministrów, Ministra Finansów oraz pozostałych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym, wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz klasyfikacji budżetowej, uporządkowanie systemów zbierania danych, a także instytucjonalizacja i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów zwiększania efektywności wydatków.

W 2017 r. kontynuowane będą działania zmierzające do przygotowania rozwiązań legislacyjnych, by wdrożyć kierunkowe zmiany określone w *Założeniach*. Mając na względzie stabilność finansów publicznych, a także kompleksowy i złożony charakter planowanych zmian, będą one przygotowywane i wprowadzane etapami w perspektywie wieloletniej przy wykorzystaniu wsparcia instytucji międzynarodowych. W szczególności, Polska dążyć będzie do kontynuacji rozpoczętej w 2016 r. współpracy technicznej z Bankiem Światowym oraz Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Rozważane są również inne możliwości wsparcia, w tym oferowanego w ramach unijnego *Programu Wsparcia Reform Strukturalnych*.

Od września 2014 r. dane na temat sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowywane są zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej* (tzw. ESA2010). W 2016 r. Eurostat opublikował nową edycję *Podręcznika deficytu i długu publicznego. Wprowadzenie ESA2010* (tzw. MDGG). W związku z tym prace Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych koncentrowały się w ubiegłym roku na poprawnej implementacji zasad ESA2010. Temu celowi służyły także wizyty w Polsce ekspertów Eurostatu (16-17 listopada 2016 r. oraz 9-10 marca 2017 r.).

W wyniku prowadzonych prac w 2016 r. podjęto decyzję o włączeniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych kolejnych jednostek. Są to m.in.: fundusz ochrony środków gwarantowanych, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, Rada Mediów Narodowych, Zarządca Rozliczeń S.A., szereg jednostek finansowych typu *captive*, z których warto zwrócić uwagę na Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o. Zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych został poszerzony także w związku ze zmianami w klasyfikacji jednostek publicznych w stanie likwidacji oraz zmianą w podejściu do obliczania wartości wskaźnika *market/ non-market* odnośnie do odsetek netto.

Wypełniając wymagania *dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, na stronie⁴⁸ Ministerstwa Finansów publikuje się następujące dane:

- miesięczne dotyczące podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych (z miesięcznym opóźnieniem),
- kwartalne dotyczące podsektora instytucji samorządowych (z kwartalnym opóźnieniem),
- dotyczące zobowiązań warunkowych mających potencjalnie istotny wpływ na sytuację budżetową.

Dodatkowo, w związku z konkluzjami raportu Komisji Europejskiej przygotowanego na podstawie wspomnianej *dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, Eurostat prowadzi prace wykraczające poza zakres statystyki publicznej. Ich celem jest opracowanie i wdrożenie Europejskich Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (EPSAS).

⁴⁷ Różnica między kwotą limitu budżetowego wynikającą z SRW a zobowiązaniami budżetowymi wynikającymi z kontynuacji realizowanych polityk lub programów.

⁴⁸ Wersja w języku polskim: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/dane-fiskalne-na-potrzeby-nadzoru-budzetowego-ue>

Wersja w języku angielskim: <http://www.mf.gov.pl/en/ministry-of-finance/fiscal-data-for-eu-budgetary-surveillance>

Standardy te mają zobowiązać wszystkie podmioty należące do sektora instytucji rządowych i samorządowych do wdrożenia zharmonizowanych rozwiązań w obszarze sprawozdawczości finansowej. Dodatkowo wymagana ma być konsolidacja sprawozdań tych jednostek na poziomie całego sektora.

W Ministerstwie Finansów wstępnie zidentyfikowano różnice między obecnie obowiązującymi w Polsce przepisami dotyczącymi rachunkowości w sektorze publicznym oraz Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego – IPSAS (na których będą wzorowane rozwiązania europejskie). Obecnie analizowane są rozwiązania systemowe przyjęte w krajach, które wdrożyły IPSAS. Przygotowywany jest również plan opracowania rozwiązań systemowych i legislacyjnych umożliwiających sporządzenie skonsolidowanego sprawozdania finansowego kraju. Celem prowadzonych prac jest realizacja *Strategii*, która wymienia skonsolidowane sprawozdanie finansowe kraju jako jeden z elementów wspomagających zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych.

Aneks tabelaryczny

Tabela 9. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2016 Poziom	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g	1 847,5	2,7	3,6	3,8	3,9	3,9
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g	1 851,2	2,9	4,7	6,1	6,2	6,4
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3	1 091,5	3,8	4,0	3,5	3,5	3,5
4. Spożycie publiczne	P.3	332,9	2,8	3,5	1,3	1,6	1,5
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	332,8	-7,9	7,2	7,6	7,3	7,0
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52+ P.53	28,8	1,6	1,0	0,9	0,8	0,8
7. Eksport towarów i usług	P.6	971,4	9,0	7,1	6,4	6,0	6,0
8. Import towarów i usług	P.7	909,9	8,9	7,7	6,9	6,1	6,1
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy			1,1	4,3	3,7	3,8	3,7
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52+ P.53		1,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11		0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2015 r.

Tabela 10. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2016 Poziom	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB			0,3	1,0	2,3	2,3	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego			-0,6	1,8	2,3	2,3	2,5
3. HICP			-0,2	1,8	2,3	2,3	2,5
3a. CPI			-0,6	1,8	2,3	2,3	2,5
4. Deflator spożycia publicznego			-0,5	1,8	2,3	2,3	2,5
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe			0,5	1,3	2,3	2,3	2,5
6. Deflator eksportu towarów i usług			-0,4	0,4	2,0	2,0	2,0
7. Deflator importu towarów i usług			-1,6	1,5	2,0	2,0	2,0

Tabela 11. Rynek pracy

	Kod ESA	2016 Poziom	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16196	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***		6,2	6,2	5,7	5,0	4,4	4,0
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		115,0	2,1	3,1	3,4	3,5	3,6
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	686,5	2,8	4,4	4,7	5,2	5,3
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		53,5	1,4	3,9	4,3	4,8	5,0

* 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 12. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2016	2017	2018	2019	2020
1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	0,8	0,3	1,8	1,7	1,3
w tym:						
– saldo towarów i usług		3,7	3,1	2,9	2,9	2,9
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-4,0	-3,9	-3,9	-3,9	-4,0
– rachunek kapitałowy		1,1	1,2	2,7	2,7	2,4
2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	3,2	3,2	4,3	3,7	2,5
3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2
4. Różnice statystyczne		-	-	opcjonalnie	opcjonalnie	opcjonalnie

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

Tabela 13. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2016	2017	2018	2019	2020
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	1,7	1,8	2,6	2,8	3,4
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	3,0	3,8	4,4	4,4	4,8
Nominalny efektywny kurs walutowy*	4,3	-2,1	-0,4	0,0	0,0
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,36	4,27	4,25	4,25	4,25
Wzrost światowego PKB, bez UE**	3,2	3,7	3,9	-	-
Wzrost PKB w UE**	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Wzrost rynków eksportowych**/**	3,5	3,9	4,1	4,3	4,3
Wzrost wolumenu światowego importu**	1,7	3,3	3,8	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka) **	44,8	56,4	56,9	-	-

* Nominalne tempo wzrostu kursu euro względem złotego.

** Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2017*, luty 2017 r. (lata 2016-18).

*** Jako indyktor rynków eksportowych – import UE.

Tabela 14. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2016 mln PLN	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-44 669	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2
2. Podsektor rządowy	S.1311	-48091	-2,6	-4,9*	-2,2	-1,9	-1,3
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	4 523	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	-1 101	-0,1	1,9*	-0,3	-0,1	-0,1
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	719 242	38,9	42,4*	40,8	40,7	40,1
7. Wydatki ogółem	TE	763 911	41,3	45,3*	43,4	42,7	41,3
8. Wynik	EDPB.9	-44 669	-2,4	-2,9	-2,5	-2,0	-1,2
9. Odsetki	EDPD.41	31 587	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
10. Wynik pierwotny		-13 082	-0,7	-1,2	-0,7	-0,2	0,6
11. Działania jednorazowe i tymczasowe		-460	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

		2016	2016	2017	2018	2019	2020
Kod ESA		mln	%	%	%	%	%
		PLN	PKB	PKB	PKB	PKB	PKB
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		381 048	20,6	21,1	21,7	21,9	22,0
12a. Od produkcji i importu	D.2	248 326	13,4	13,9	14,4	14,4	14,4
12b. Od dochodów, majątku	D.5	132 442	7,2	7,3	7,3	7,5	7,6
12c. Od kapitału	D.91	280	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	258 375	14,0	14,1	13,8	13,7	13,6
14. Dochody z własności	D.4	10 742	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
15. Pozostałe		69 077	3,7	6,6*	4,7	4,5	3,9
16. Dochody ogółem	TR	719 242	38,9	42,4*	40,8	40,7	40,1
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		635 519	34,3	35,1	35,4	35,4	35,4
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	297 434	16,1	16,1	15,7	15,4	15,0
17a. Koszty pracy	D.1	190 441	10,3	10,1	9,7	9,4	9,1
17b. Zużycie pośrednie	P.2	106 993	5,8	6,0	6,0	5,9	5,9
18. Transfery socjalne		318 580	17,2	17,6	17,6	17,4	17,2
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2 934	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	34 687	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	283 893	15,3	15,6	15,7	15,5	15,3
19. Odsetki	EDP D.41	31 587	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
20. Subsydia	D.3	9 765	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	61 358	3,3	4,5	5,0	4,9	4,2
22. Transfery kapitałowe	D.9	8 585	0,5	2,5*	0,4	0,4	0,4
23. Pozostałe		36 602	2,0	2,3	2,3	2,2	2,1
24. Wydatki ogółem	TE	763 911	41,3	45,3*	43,4	42,7	41,3
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	330 924	17,9	18,0	17,5	17,2	16,8

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

* Dane uwzględniają jednorazową transakcję z tytułu umorzenia pożyczek z budżetu państwa udzielonych FUS w latach 2009-14. Umorzenie w wysokości ok. 39,1 mld zł (tj. ok. 2% PKB) zostało uwzględnione w prognozach dla 2017 r., po stronie dochodów FUS jako transfer kapitałowy (D.9) oraz w tej samej wysokości po stronie wydatków budżetu państwa również w kategorii transfer kapitałowy (D.9). Z uwagi na konsolidację powyższe umorzenie pozostaje bez wpływu na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych według metodyki unijnej (ESA2010).

Tabela 15. Projekcje przy założeniu niezmiennionej polityki rządu

	2016 mln PLN	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmiennionej polityce rządu	719 242	38,9	41,7	40,4	40,4	39,9
2. Wydatki ogółem przy niezmiennionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 16. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2016 mln PLN	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	15 365	0,8	1,8	1,9	1,8	1,3
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	12 552	0,7	1,5	1,6	1,6	1,1
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych	-732	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	11 251	0,6	0,7	0,4	0,3	0,2
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków						

Tabela 17. Wydatki według funkcji

% PKB	kod COFOG	2015	2020
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	4,9	4,7
2. Obrona narodowa*	2	1,6	1,6
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,2	2,0
4. Sprawy gospodarcze	4	4,6	4,5
5. Ochrona środowiska	5	0,6	0,6
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,7	0,8
7. Ochrona zdrowia	7	4,7	4,7
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,1	1,0
9. Edukacja	9	5,2	4,8
10. Ochrona socjalna	10	15,9	16,7
11. Wydatki ogółem	TE	41,5	41,3

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

* Podstawową różnicą pomiędzy wydatkami militarnymi rejestrowanymi według metodologii europejskiej (funkcja COFOG: obrona narodowa) a wydatkami na obronność wynikającymi z regulacji krajowych (ustawowy wskaźnik finansowania wydatków na obronę narodową w % PKB; obecnie 2% PKB) jest sposób ujęcia wydatków na emerytury i renty mundurowe (0,4% PKB w 2016 r.). Według metodologii europejskiej (COFOG), wydatki socjalne nie są traktowane jako wydatki na obronę narodową (ujmowane są w funkcji „ochrona socjalna”), natomiast według krajowej metodologii wydatki na świadczenia socjalne mundurowych są uwzględnione przy wyliczaniu ustawowego wskaźnika wydatków na obronę narodową.

Uwaga: w prognozie struktury wydatków uwzględnione zostały działania odpowiednio uszczegółowione i o znacznym stopniu zaawansowania koncepcyjnego i legislacyjnego.

Prowadzone są obecnie prace mające na celu zwiększenie poziomu finansowania wydatków obronnych do 2,5% (bieżącego) PKB w 2030 r. (2,2% PKB w roku 2020), jak również opracowywane są zmiany systemowe zorientowane na stopniowy wzrost nakładów na ochronę zdrowia w relacji do PKB w kolejnych latach. Zależnie od ostatecznego kształtu tych rozwiązań i rozstrzygnięć Rady Ministrów, struktura wydatków w 2020 r. przedstawiona w tabeli może ulec zmianie, przy zachowaniu łącznego limitu zgodnego ze stabilizującą regulą wydatkową.

Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017-18

STRESZCZENIE

Niniejszy dokument prezentuje najistotniejsze realizowane i planowane działania w obszarze przestrzegania przepisów podatkowych i efektywności administracji podatkowej w okresie 2017-18. Będą one wdrażać *Strategię*, w której wskazano na potrzebę rozwiązań regulacyjno-instytucjonalnych mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i zapobieganie uszczuplaniu dochodów państwa. Działania dla zwiększenia ściągальności podatków przez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku od towarów i usług są jednocześnie odpowiedzią na zalecenie Rady Ecofin z 12 lipca 2016 r.⁴⁹

Zwiększenie poboru podatku od towarów i usług oraz zwalczanie oszustw związanych z tym podatkiem stanowi kwestię priorytetową. Zmiany prawa podatkowego, poprawa efektywności egzekucji podatkowej, wprowadzenie narzędzi o charakterze prewencyjnym i dyscyplinującym powinny też pośrednio przełożyć się na ograniczenie nieprawidłowości, zmianę mentalności podatników i ograniczenie zachowań podatkowo niekorzystnych dla budżetu państwa.

Ograniczenie luki podatkowej w VAT umożliwi m.in. **analizator JPK**, czyli system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Uniemożliwienie wykorzystania tzw. pustych faktur do odliczenia podatku naliczonego z takich dokumentów przełoży się na ograniczenie oszustw i nadużyć występujących w przypadku podatku VAT.

Planowane działania obejmują też **wdrożenie systemu teleinformatycznego i mechanizmu analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK (STIR)** dla celów mających związek z przestępstwem, w szczególności wyłudzeń od towarów i usług przez zorganizowane grupy przestępcze oraz przestępstw z nimi związanych. Celem planowanego rozwiązania legislacyjnego 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 tzw. **modelu podzielonej płatności (split payment)**. Głównym założeniem tego mechanizmu jest podzielenie płatności za dostarczone towary lub świadczone 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 konta podatnik mógłby płacić podatek VAT naliczony na fakturach, które otrzymuje od swoich dostawców, oraz mógłby opłacać swoje zobowiązanie podatkowe z tytułu tego podatku do urzędu skarbowego. Model ten, uważany za jedno z rozwiązań do przeciwdziałania nadużyciom i oszustwom podatkowym utrudni, lub wręcz uniemożliwi, powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji. Jednocześnie zapewni lepszą transparentność rozliczeń VAT i utrudni wyprowadzanie nieopodatkowanych pieniędzy za granicę. Wprowadzenie obniżonego limitu transakcji gotówkowych między przedsiębiorstwami do 15 tys. zł dodatkowo ułatwi objęcie tym modelem znacznej liczby transakcji dokonywanych pomiędzy przedsiębiorcami w formie bezgotówkowej.

Utworzenie **systemu monitorowania drogowego przewozu towarów** wpłynie na zwiększenie skuteczności kontroli skierowanej na wrażliwe dla dochodów budżetu państwa towary. Wdrożenie systemu zwiększy wpływy z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, zdyscyplinuje podatników do wykazywania transakcji opodatkowanych. Zapewni również administracji skarbowej dostęp do aktualnych informacji o dokonywanych czynnościach opodatkowanych w zakresie tych towarów.

⁴⁹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.

Wyżej wymienione działania stanowią kolejny etap podjętych na szeroką skalę systemowych prac w celu uszczelnienia poboru podatku od towarów i usług. Jako istotne, **wdrożone już rozwiązania** wskazać można:

- modyfikację zasad rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych (tzw. pakiet paliwowy) – narzędzia w skutecznej walce z przestępcami sprowadzającymi paliwa z innych krajów Unii Europejskiej;
- obowiązujące od początku 2017 r. przesłanki do odmowy rejestracji i doprecyzowane warunki wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT;
- zmiany co do odpowiedzialności solidarnej podatników oraz kaucji gwarancyjnej;
- zmodyfikowane obowiązki sprawozdawcze.

Podstawowy skutek budżetowy związany z funkcjonowaniem **klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania** wynika z oddziaływania o charakterze prewencyjnym. Klauzula wyznacza poprzez swoją treść i praktykę granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej. Zastosowanie mechanizmu odmowy wydania interpretacji podatkowej wskaże podatnikom, jaki rodzaj optymalizacji uznawany jest za niedozwoloną optymalizację podatkową.

Na etapie prac analitycznych znajduje się **reforma podatków dochodowych** obejmująca rozdzielenie opodatkowania wynagrodzeń, działalności gospodarczej, niezależnie od formy prawnej, w jakiej jest ona prowadzona oraz opodatkowania zysków kapitałowych. Planowane jest również **udostępnienie opinii publicznej danych o podstawowych kategoriach podatkowych** w odniesieniu do grupy **największych przedsiębiorstw**. Umożliwi ono społeczne zrozumienie i kontrolę zachowań podatników podatku dochodowego od osób prawnych.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na zwiększenie skuteczności działania administracji skarbowej jest **utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej** poprzez połączenie Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Działanie to powinno przyczynić się do zmniejszenia skali oszustw podatkowych i w konsekwencji zwiększenia dochodów.

Zacieśnienie międzynarodowej współpracy administracyjnej w walce z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym umożliwią rozwiązania zawarte w ustawie o wymianie informacji podatkowej z innymi państwami. Przewidziany w tym zakresie m.in. obowiązek automatycznej wymiany informacji o interpretacjach podatkowych i decyzjach w sprawach cen transakcyjnych między państwami członkowskimi pozwoli na efektywniejszą kontrolę takich działań podatników, które powodują niski poziom opodatkowania sztucznie zawyżonych dochodów.

Skutki finansowe w ujęciu narastającym przedstawionych w dalszej części dokumentu działań legislacyjno-instytucjonalnych prezentuje tabela.

Dochody (w mld zł)	2017	2018
min.	11,8	16,3
max.	14,1	22,4

Źródło: Szacunki Ministerstwa Finansów.

W kolejnych latach działania będą zorientowane na **ograniczenie luki podatkowej o dalsze 6 mld zł w 2019 r. oraz o 4 mld zł w 2020 r.** Kluczową rolę będzie tu odgrywać oczekiwana poprawa efektywności ściągальności podatków w ramach Krajowej Administracji Skarbowej: usprawnienie procesu egzekucji należności podatkowych, jak i egzekwowanie rozwiązań prawnych nakierowanych na uszczelnienie systemu podatkowego. Ułatwi to wykrywanie i zwalczanie oszustw, wyłudzeń i innych przestępstw powodujących znaczny uszczerbek w finansach publicznych, a tym samym wpływających istotnie na bezpieczeństwo finansowe państwa.

Poprawie ściągальności podatków oraz zniechęcaniu podatników do podejmowania działań zmierzających do unikania opodatkowania powinno też sprzyjać **efektywne wykorzystanie**

rozwiązań wdrożonych w latach 2017-18. Poprzez zakończenie kilkietapowego procesu cyfryzacji wymiany informacji podatkowych między przedsiębiorcami a organami podatkowymi (JPK), wdrożenie systemu teleinformatycznego i mechanizmu analizy ryzyka *pre, in* oraz *post* (STIR) ograniczone zostaną nieprawidłowości dotyczące przede wszystkim wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur VAT, które nie odzwierciedlają realnych zdarzeń gospodarczych, oraz przestępczej działalności związanej z wyłudzeniami tego podatku. Przeciwdziałać nadużyciom i oszustwom podatkowym będzie również funkcjonowanie wspomnianego modelu podzielonej płatności.

Spis działań

1.	OGRANICZENIE LUKI PODATKOWEJ W ZWIĄZKU Z WYLUDZENIAMI VAT I ZAPOBIEGANIE UNIKANIU PŁACENIATEGO PODATKU	70
1.1.	Obowiązek przekazywania przez podatnika co miesiąc organowi podatkowemu ewidencji zakupu i sprzedaży VAT	70
1.2.	Analiza i identyfikacja zagrożeń związanych z wykorzystywaniem działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do działań przestępczych w zakresie wyłudzeń skarbowych w podatku VAT	72
1.3.	Wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (split payment)	73
2.	USZCZELNIENIE SYSTEMU VAT W OPARCIU O AKTUALNE PRZEPISY	74
2.1.	Uszczelnienie poboru podatku VAT w odniesieniu do paliw sprowadzanych z innych państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego	74
2.2.	Egzekwowanie innych znowelizowanych przepisów mających na celu uszczelnienie podatku od towarów i usług oraz systemu jego poboru poprzez ograniczenie oszustw, przeciwdziałanie wyłudzeniom i nadużyciom	75
3.	UTWORZENIE SYSTEMU MONITOROWANIA DROGOWEGO PRZEWOZU TOWARÓW	76
4.	WPROWADZENIE KLAUZULI PRZECIWKO UNIKANIU OPODATKOWANIA	77
5.	USZCZELNIENIE SYSTEMU PODATKÓW DOCHODOWYCH	78
6.	ZWIĘKSZENIE SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ	79
7.	WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA	80
7.1.	Automatyczna wymiana informacji podatkowych	80
7.2.	Wdrożenie regulacji unijnych w zakresie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania	80

1. OGRANICZENIE LUKI PODATKOWEJ W ZWIĄZKU Z WYŁUDZENIAMI VAT I ZAPOBIEGANIE UNIKANIU PŁACENIATEGO PODATKU

Przewiduje się, że realizację postawionego celu umożliwią przedstawione poniżej działania:

1. obowiązek przekazywania przez podatnika co miesiąc organowi podatkowemu ewidencji zakupu i sprzedaży VAT (JPK),
2. analiza i identyfikacja zagrożeń związanych z wykorzystywaniem działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do działań przestępczych w zakresie wyłudzeń skarbowych w podatku VAT (STIR),
3. wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*).

1.1. Obowiązek przekazywania przez podatnika co miesiąc organowi podatkowemu ewidencji zakupu i sprzedaży VAT

Cel:

Ograniczenie oszustw i nadużyć w podatku VAT poprzez uniemożliwienie wykorzystania faktur dokumentujących czynności fikcyjne (tzw. pustych faktur) do odliczenia podatku naliczonego. Podejmowane w tym zakresie działania bezpośrednio regulują obowiązki podatników, a jednocześnie mają na celu uszczelnienie systemu podatkowego.

Narzędzia:

- I. *ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 846) wprowadzająca obowiązek przekazywania co miesiąc ewidencji zakupu i sprzedaży VAT przez podatników prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych do organów podatkowych (JPK_VAT).
- II. rejestr JPK – system teleinformatyczny umożliwiający przesyłanie przez podatników plików zawierających ewidencję zakupu i sprzedaży VAT (JPK_VAT) oraz ich gromadzenie. Rejestr JPK jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Zawiera on ewidencję zakupu i sprzedaży VAT poszczególnych podatników, przy czym:
 1. w roku 2017 zawiera ewidencję VAT około 110.000 podatników (duzi, średni i mali przedsiębiorcy),
 2. w roku 2018 będzie zawierał ewidencję VAT około 1.630.000 podatników (wszyscy podatnicy podatku VAT).

Rejestr JPK cechują następujące funkcjonalności:

1. przegląd plików JPK podatnika oraz jego kontrahentów dostępny dla organów podatkowych,
 2. wskazanie na występowanie wśród kontrahentów podatnika podmiotów wykreślonych z rejestru VAT w Polsce oraz wybranych krajach UE.
- III. analizator JPK – system teleinformatyczny wspierający wykrywanie faktur dokumentujących czynności fikcyjne. W automatyczny sposób umożliwia identyfikację działań polegających na wykorzystaniu faktur wystawionych przez istniejących podatników dokumentujących czynności fikcyjne lub wystawionych przez podmioty niebędące podatnikami VAT do niezgodnego z prawem obniżenia zobowiązania podatkowego lub zawyżenia kwoty zwrotu VAT. Ponadto pozwala na identyfikację nieprawidłowości polegających na niezgodności ewidencji VAT z deklaracją VAT.

Ważną funkcjonalnością jest automatyczne przesyłanie drogą elektroniczną raportu o stwierdzonych nieprawidłowościach do Urzędu Skarbowego oraz do podatnika wraz z prośbą o korektę deklaracji VAT.

Analizator JPK:

1. Urzędowi Skarbowemu pozwala na szybką identyfikację tzw. pustych faktur, uniemożliwiając przy ich użyciu zaniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie kwoty zwrotu,
2. uczciwym podatnikom umożliwia szybką identyfikację nieuczciwych kontrahentów,
3. nieuczciwym podatnikom uniemożliwia skuteczne wprowadzenie do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne lub posłużenie się takimi fakturami w celu popełnienia oszustwa podatkowego.

Adresaci:

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Terminy:

Realizacja działania rozpocznie się 1 lipca 2017 r. W tabeli poniżej zaprezentowano regulacje prawne, które będą wchodziły w życie w latach 2017-18.

Regulacje prawne / Narzędzia informatyczne	2017	2018
Obowiązek przekazywania co miesiąc przez podatników prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych ewidencji zakupu i sprzedaży VAT do organów podatkowych.	Duży, średni i mali przedsiębiorcy – około 110.000 podatników.	Wszyscy podatnicy VAT – około 1,63 mln podatników.
Obowiązek prowadzenia ewidencji zakupu i sprzedaży VAT zawierającej dane służące identyfikacji poszczególnych transakcji, w tym numer, za pomocą którego kontrahent jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej.	Wszyscy podatnicy VAT – około 1,63 mln podatników.	Wszyscy podatnicy VAT – około 1,63 mln podatników.
Rejestr JPK	Duży, średni i mali podatnicy – około 110 tys. podmiotów.	Wszyscy podatnicy VAT – około 1,63 mln podatników.
Analizator JPK	Analizator JPK umożliwiać będzie identyfikację działań polegających na wykorzystaniu faktur dokumentujących fikcyjne transakcje pomiędzy małymi, średnimi i dużymi podatnikami.	Analizator JPK umożliwiać będzie identyfikację działań polegających na wykorzystaniu faktur dokumentujących fikcyjne transakcje pomiędzy wszystkimi podatnikami VAT.

IV. JPK_WB – wprowadzenie obowiązku przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej wyciągów bankowych w postaci elektronicznej (JPK_WB) w celu szybkiej identyfikacji podejrzanych transakcji oraz weryfikacji spójności deklarowanych przychodów i kosztów z obrotami na rachunku bankowym. Rozwiązanie to pozwoli na analizę transakcji dokonywanych przez podatników w ujęciu memoriałowym i kasowym oraz umożliwi:

1. wykrywanie nieprawidłowości dotyczących posługiwania się fałszywymi fakturami VAT oraz wynikających z przestępstw typu *Missing Trader* i pierwszego płatnika typu *Buffer*,

2. identyfikację „szybkich płatności”, które wskazują na wysokie ryzyko oszustw w obszarze podatku od towarów i usług.

Adresaci:

duzi, średni i mali przedsiębiorcy (łącznie ok. 80.000 przedsiębiorców) oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Termin:

proponowany termin wejścia w życie – 1 września 2017 r.

1.2. Analiza i identyfikacja zagrożeń związanych z wykorzystywaniem działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do działań przestępczych w zakresie wyłudzeń skarbowych w podatku VAT

Cel:

Ograniczenie luki podatkowej związanej z przestępstwami wyłudzeń podatku VAT.

Narzędzia:

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych przewiduje:

- wprowadzenie systemu teleinformatycznego prowadzonego przez izbę rozliczeniową (STIR) służącego do przetwarzania danych w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, w tym służącego do analizy ryzyka oraz przekazywania informacji i żądania blokady rachunku. System ten będzie wyposażony w rozwiązania techniczne zapewniające bezpieczne i prawidłowe wykonywanie czynności, w szczególności ochronę tajemnicy prawnie chronionej, w tym niezbędny poziom zabezpieczeń, kontroli dostępu, autoryzacji oraz separacji kanałów wymiany informacji,
- przetwarzanie automatyczne w systemie teleinformatycznym Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. publicznie dostępnych danych dot. przedsiębiorców w celu analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do popełniania przestępstw, w szczególności wyłudzeń VAT przez zorganizowane grupy przestępcze oraz przestępstw z nimi związanych, jak również automatyczne przekazywanie informacji o wynikach analizy ryzyka,
- obowiązek przekazywania przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. określonych informacji stanowiących tajemnicę bankową lub tajemnicę zawodową SKOK dotyczących przedsiębiorców w celu dokonywania przez nią analizy ryzyka,
- przekazywanie przez Krajową Izbę Rozliczeniową S.A. wyników analizy ryzyka w oparciu o ustawowe kryteria wyłącznie podmiotom określonym w ustawie.

Adresaci:

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Projekt zamieszczono 20 marca br. w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Wejście w życie ustawy przewidziane jest w pierwszej połowie 2017 r.

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

Cel:

Zapewnienie większej stabilności wpływów z tytułu podatku od towarów i usług, jak również zapobieganie unikaniu płacenia tego podatku.

Narzędzia:

Wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*). Głównym założeniem mechanizmu jest podzielenie płatności za dostarczone towary lub świadczone 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.

Model ten uważany jest za jedno z rozwiązań do przeciwdziałania nadużyciom i oszustwom podatkowym. Umożliwia bowiem organom podatkowym monitorowanie i blokowanie środków na rachunkach bankowych VAT, eliminując ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Model ten 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 Rozwoju i Finansów

Termin:

1.01.2018 r.

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

Szacowane skutki finansowe wynikają z planowanego 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.

Skutki finansowe opisanych wyżej działań będą wynikiem zmian prawa podatkowego, które wpłyną w sposób bezpośredni na zachowanie podatników poprzez eliminację nieuczciwych praktyk. Ponadto planowane narzędzia mają charakter prewencyjny i dyscyplinujący.

Szacowana wielkość luki budżetowej w zakresie wyłudzeń podatku VAT wynosi od 10 do 15 mld zł rocznie. Na potrzeby wyliczeń przyjęto, że wartość ta wynosi ok. 15,31 mld zł⁵⁰. Skutki finansowe oszacowano w oparciu o następujące założenia:

w roku 2017:

- a. wariant pesymistyczny: ograniczenie luki o 15% (około 2,3 mld zł),
- b. wariant oczekiwany: ograniczenie luki o 20% (około 3,06 mld zł),
- c. wariant optymistyczny: ograniczenie luki o 30% (około 4,59 mld zł);

w roku 2018:

- a. wariant pesymistyczny: ograniczenie luki o 25% (około 3,83 mld zł),
- b. wariant oczekiwany: ograniczenie luki o 40% (około 6,13 mld zł),
- c. wariant optymistyczny: ograniczenie luki o 50% (około 7,66 mld zł).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min	2 297	3 829
wartość oczekiwana	3 063	6 126
max	4 594	7 657

2. USZCZELNIENIE SYSTEMU VAT W OPARCIU O AKTUALNE PRZEPISY

Realizację postawionego celu umożliwią następujące działania:

1. uszczelnienie poboru podatku VAT w odniesieniu do paliw sprowadzanych z innych państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego,
2. egzekwowanie innych znowelizowanych przepisów mających na celu uszczelnienie podatku VAT oraz systemu jego poboru przez ograniczenie oszustw, przeciwdziałanie wyłudzeniom i nadużyciom.

2.1. Uszczelnienie poboru podatku VAT w odniesieniu do paliw sprowadzanych z innych państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego

Narzędzia:

Modyfikacja zasad rozliczania podatku od towarów i usług z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, w efekcie której m.in:

- obowiązek zapłaty podatku z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych powstaje zasadniczo w ciągu 5 dni od momentu wprowadzenia paliwa do kraju,
- prawo do odliczenia podatku z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych powstaje w momencie wymagalności podatku należnego,

⁵⁰ 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.

- wpłacony w danym okresie rozliczeniowym podatek należny (zaliczka na podatek w rozumieniu art. 206 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – Dz. Urz. WE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.) z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliwa będzie odpowiednio pomniejszał podatek należny do zapłaty lub powiększał kwotę nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu lub będzie do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy,
- w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy obowiązek zapłaty podatku powstaje zasadniczo niezwłocznie, tj. z chwilą przemieszczenia na terytorium kraju,
- wprowadzono obowiązek składania miesięcznych deklaracji o należnych kwotach podatku związanych z wewnątrzwspólnotowym nabyciem paliw silnikowych.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

1.08.2016 r. (19.07.2016 r. co do publikacji cen paliw dla potrzeb VAT) – *ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1052, z późn. zm.).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min		
tylko skutki bezpośrednie		
max	2500	
tylko skutki bezpośrednie	2500	

2.2. Egzekwowanie innych znowelizowanych przepisów mających na celu uszczelnienie podatku od towarów i usług oraz systemu jego poboru poprzez ograniczenie oszustw, przeciwdziałanie wyłudzeniom i nadużyciom

Oczekiwanym skutkiem jest zwiększenie wpływów budżetowych oraz przywrócenie zasad uczciwej konkurencji na rynku poprzez eliminację z obrotu gospodarczego nieuczciwych podmiotów.

Narzędzia:

1) Zmiana przepisów *ustawy o podatku od towarów i usług*, polegająca m.in. na:

- przeciwdziałaniu wyłudzeniom podatku VAT w „karuzelach vatowskich”, co wymaga przesłедzenia całego łańcucha obrotu danymi towarami,
- rozszerzeniu stosowania tzw. mechanizmu odwróconego obciążenia,
- zmianie zasad dokonywania zwrotu VAT w terminie 25-dniowym,
- ograniczeniu stosowania kwartalnych rozliczeń VAT,
- modyfikacji rozwiązań dotyczących odpowiedzialności solidarnej oraz kaucji gwarancyjnej, w tym rozszerzenie odpowiedzialności solidarnej na przedstawiciela podmiotu rozpoczynającego działalność gospodarczą,

- uregulowaniu przesłanek warunkujących brak rejestracji podmiotu jako podatnika VAT i wykreślenia podatnika z rejestru podatników VAT,
- wprowadzeniu sankcji podatkowych za nierzetelne rozliczanie podatku VAT, w tym sankcja podatkowa w wysokości 100% w odniesieniu do podatników dopuszczających się oszustw podatkowych, w tym odliczających podatek z tzw. pustych faktur. Proponowane sankcje mają przede wszystkim charakter prewencyjny.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

1.01.2017 r. – *ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2024).

2) Likwidacja zwolnienia w przypadku usług stanowiących element usługi ubezpieczeniowej, świadczonych przez podmioty trzecie na rzecz zakładów ubezpieczeń, a także stosowanie prounijnej wykładni w odniesieniu do usług stanowiących element usługi finansowej.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024) uchyla z dniem 1.07.2017 r. ust. 13 i 14 w art. 43 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r. poz. 710, z późn. zm.).

Szacowany skutek finansowy dla narzędzi wskazanych w pkt 2.1-2.2:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min		
tylko skutki bezpośrednie		
max	3 663	-512
tylko skutki bezpośrednie	3 663	-512

3. UTWORZENIE SYSTEMU MONITOROWANIA DROGOWEGO PRZEWOZU TOWARÓW

Cel:

Uszczelnienie systemu podatkowego poprzez 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. Fakt funkcjonowania rejestru i w następnej kolejności włączenie lokalizatora GPS w trakcie faktycznego przewozu towarów będzie dyscyplinować podatników (podmioty gospodarcze)

i podmioty przewożące te towary 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 prowadzony będzie w systemie teleinformatycznym przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Przekazywanie danych dotyczących czynności opodatkowanych wobec niektórych towarów związane będzie z dokonaniem zgłoszenia przewozu przez osoby obowiązane, a także w sposób automatyczny z gromadzeniem danych geolokalizacyjnych przesyłanych przez lokalizatory GPS. Służby kontrolne będą miały 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 oraz przewoźnicy i kierujący środkami transportu

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 708); wejście w życie 18 kwietnia 2017 r. Projekt nowelizacji ustawy przewiduje dodanie do systemu lokalizatorów GPS (planowane wejście w życie zależy od stanowiska Komisji Europejskiej związanego z oceną przepisów technicznych zawartych w projekcie). Skutki wprowadzonych regulacji wystąpią również w kolejnych latach.

Szacowany skutek finansowy:

Proponowane regulacje mają pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową budżetu państwa i zmniejszyć szarą strefę w zakresie uszczupień szczególnie w podatku od towarów i usług. Ze względu na fakt, że wielkość szarej strefy ma charakter szacunkowy, przyjęto, że dla trzech branż, tj. paliwowej, alkoholowej i tytoniowej w podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym i tam gdzie to właściwe w opłacie paliwowej, rocznie wynosi ona 11 mld zł, stąd tylko 10% wzrost skuteczności przyczyni się do zmniejszenia szarej strefy rocznie o ok. 1 mld zł.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min	330	1067
tylko skutki bezpośrednie		
max	330	1067
tylko skutki bezpośrednie		

4. WPROWADZENIE KLAUZULI PRZECIWKO UNIKANIU OPODATKOWANIA

Cele:

- eliminowanie podejmowanych przez podatników czynności, które cechuje sztuczność, niezgodność z ekonomicznymi realiami, w których funkcjonują,
- wyznaczenie poprzez swoją treść i praktykę granic dopuszczalnej optymalizacji podatkowej,
- zapewnienie równego traktowania podatników prowadzących działalność gospodarczą.

Narzędzia:

Zmiana ustawy – *Ordynacja podatkowa* oraz niektórych innych ustaw.

Adresaci:

podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz uczestniczące w prowadzeniu działalności gospodarczej i czerpiące z niej zyski (posiadanie udziałów, akcji, zarządzanie)

Organ odpowiedzialny:

Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Termin:

Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja podatkowa* oraz niektórych innych ustaw, wejście w życie 15 lipca 2016 r.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min	2750	50
tylko skutki bezpośrednie	50	50
max	10920	50
tylko skutki bezpośrednie	50	50

5. USZCZELNIENIE SYSTEMU PODATKÓW DOCHODOWYCH

Cele:

- egzekwowanie regulacji służących wyeliminowaniu wątpliwości interpretacyjnych, które mogłyby skutkować unikaniem opodatkowania niektórych dochodów,
- ograniczenie stosowania niektórych preferencji podatkowych w przypadku transakcji dokonywanych wyłącznie lub głównie w celu uzyskania korzyści podatkowej (bez uzasadnionych przyczyn ekonomicznych),
- zmiana przepisów wykorzystywanych w stosowanych przez podatników schematach optymalizacyjnych.

Narzędzia:

Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Adresaci:

podatnicy podatków dochodowych będący nierezydentami, którzy uzyskują dochód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podatnicy podatków dochodowych, którzy wnoszą do spółek kapitałowych wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, podatnicy podatków dochodowych, którzy posiadają udziały (akcje) podlegające unicestwieniu w związku z procesami transformacyjnymi spółek, a także uczestniczą w transakcji wymiany udziałów (akcji)

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 1550), wejście w życie 1 stycznia 2017 r. (z wyjątkiem art. 7, który wszedł w życie 28 września 2016 r.).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2017	2018
min		
tylko skutki bezpośrednie		
max	277	11
tylko skutki bezpośrednie	277	11

6. ZWIĘKSZENIE SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Cele:

- zdecydowane ograniczenie skali oszustw podatkowych,
- zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych,
- zwiększenie dochodów w wyniku ograniczenia luki podatkowej,
- zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych.

Narzędzia:

Wdrożenie Krajowej Administracji Skarbowej powstałej z połączenia Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej, które umożliwi:

- scentralizowanie poboru podatków w jednym organie – urzędzie skarbowym,
- wprowadzenie kontroli celno-skarbowej – jest to nowy rodzaj kontroli, która jest prowadzona przez naczelników urzędów celno-skarbowych. Kontrola ta ma charakter tzw. twardej kontroli, jej podstawowym zadaniem jest wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości o szerokiej skali oszustw, wyłudzeń i innych przestępstw powodujących znaczny uszczerbek w finansach publicznych, a tym samym wpływających istotnie na system bezpieczeństwa finansowego państwa. Kontrola celno-skarbowa będzie zajmować się m.in. działalnością zorganizowanych grup przestępczych, karuzelami podatkowymi skutkującymi wyłudzeniem podatku VAT itp.,
- wprowadzenie dodatkowych uprawnień do wykonywania tzw. czynności operacyjno-rozpoznawczych, które będą wykorzystywane przy:
 - zwalczaniu oszustw podatkowych i celnych, przynoszących ogromne straty dla budżetu państwa, zwłaszcza w zakresie związanym z wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku VAT (karuzele podatkowe) oraz obrotem towarowym z zagranicą, podatkiem akcyzowym, podatkiem od gier,
 - zwalczaniu przestępstw korupcyjnych popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w KAS.

W ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych w odniesieniu do podmiotów kontrolowanych lub wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej będą mogli m.in.:

- uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać informacje zawierające dane osobowe, informacje o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych, bilingi oraz niektóre dane pocztowe i internetowe,
- prowadzić obserwację w miejscach publicznych oraz rejestrować obraz i dźwięk,
- wnioskować do sądu o zarządzenie kontroli operacyjnej, w tym założenie podsłuchu,
- dokonywać zakupów i sprzedaży kontrolowanych.

Adresaci:

Skutki realizacji zadania dotyczą całej gospodarki.

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

1 marca 2017 r.

7. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

7.1. Automatyczna wymiana informacji podatkowych

Cel:

Pozyskanie od państw członkowskich UE oraz innych współpracujących państw informacji o:

- rachunkach finansowych posiadanych przez polskich rezydentów podatkowych w zagranicznych instytucjach finansowych;
- interpretacji podatkowych o charakterze transgranicznym oraz decyzji w sprawach cen transakcyjnych;
- jednostkach wchodzących w skład grupy podmiotów

oraz ich wykorzystanie w procedurach ukierunkowanych na walkę z unikaniem opodatkowania oraz ukrywaniem dochodów.

Narzędzia:

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz. U. poz. 648) implementująca dyrektywę Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającą dyrektywę 77/799/EWG (Dz. Urz. UE L 64 z 11.03.2011, str. 1, z późn. zm.)

Adresaci:

Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Ustawa weszła w życie 4 kwietnia 2017 r., niektóre przepisy, w tym dotyczące automatycznej wymiany informacji o rachunkach raportowanych, wchodzi w życie 1 maja 2017 r.

7.2. Wdrożenie regulacji unijnych w zakresie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania

Cel:

Wdrożenie do krajowego porządku prawnego 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 (tzw. dyrektywa ATAD). Działania w zakresie zwalczania erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków mają zniechęcać do stosowania praktyk unikania opodatkowania i przyczyniać się do sprawiedliwego i efektywnego opodatkowania.

Narzędzia:

Zmiana przepisów *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych* w zakresie: ograniczenia możliwości odliczania odsetek; zasad dotyczących kontrolowanych spółek zagranicznych; zasad przeciwdziałających rozbieżnościom w kwalifikacji struktur hybrydowych oraz opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu.

Adresaci:

podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych podejmujący działania optymalizacyjne, którym przeciwdziałać mają rozwiązania przewidziane w dyrektywie

Organ odpowiedzialny:

Minister Rozwoju i Finansów

Termin:

Trwają prace koncepcyjne nad projektem ustawy przed wpisaniem jej do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Wdrożenie części rozwiązań planowane jest na koniec 2017 r. Termin implementacji dyrektywy: 31 grudnia 2018 r.