



Council of the  
European Union

**Brussels, 29 April 2016**  
**(OR. en, pl)**

**8454/16**

**ECOFIN 344**  
**UEM 132**

**COVER NOTE**

---

From: Paweł Szalamacha, Minister of Finance of Poland  
date of receipt: 28 April 2016  
To: Mr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretary-General of the Council of  
the European Union

---

Subject: Polish Convergence Programme 2016 update for years 2016-2019

---

Delegations will find attached the Polish Convergence Programme 2016 update for years 2016-2019.

~~E-MAIL / FAX~~



REPUBLIC OF POLAND  
MINISTER OF FINANCE  
Paweł Szalamacha

Warsaw, 27.04.2016

PM7.600.11.2016

Mr.  
**Carsten Pillath**  
Director General  
General Secretariat of the Council  
Rue de la Loi 175  
B-1048 Bruxelles

Dear Director General,

Pursuant to our obligations under the Stability and Growth Pact, please find enclosed the Polish Convergence Programme update for the years 2016-2019. The Programme was approved by the Polish Government on April 26, 2016.

*with kind regards*

*Paweł Szalamacha*

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU  
CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE  
SGE16/04281  
Reçu le 28-04-2016  
DEST. PRINC. M. PILLATH  
DEST. COPISTES (+ ANNEXE)



RZECZPOSPOLITA POLSKA

**PROGRAM KONWERGENCJI  
AKTUALIZACJA 2016**

Warszawa, kwiecień 2016 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	15
III.1. Strategia i cele średniookresowe rządu	15
III.2. Sytuacja bieżąca	15
III.3. Prognoza średniookresowa	20
III.4. Wynik strukturalny	27
III.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	32
III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych	33
IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	36
IV.1. Czynniki ryzyka	36
IV.2. Analiza wrażliwości	38
IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją <i>Programu</i>	40
V. Stabilność finansów publicznych w długim okresie	42
V.1. Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	42
V.2. Zobowiązania warunkowe ( <i>contingent liabilities</i> )	47
VI. Jakość finansów publicznych	48
VI.1. Struktura, wydajność i efektywność wydatków	48
VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów	51
VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych	55
VII.1. Reguły fiskalne	55
VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora	56
Aneks tabelaryczny	58
Załącznik – Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017–19	63
I. Zakres działań zmierzających do uszczelnienia systemu podatkowego	63
II. Skutki finansowe	64

## Spis tabel

	Strona
Tabela 1. Skutki finansowe działań uszczelniających system podatkowy w latach 2017-19	23
Tabela 2. Wynik strukturalny sektora	29
Tabela 3. Kwota wydatków na lata 2016-19	32
Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)	33
Tabela 5. Szacunkowy wpływ planowanych działań na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	35
Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją	41
Tabela 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach	42
Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych	44
Tabela 9. Skutki programu <i>Rodzina 500 plus</i> na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych w 2016 r.	46
Tabela 10. Zobowiązania warunkowe	47
Tabela 11. Wydatki według funkcji	49

Tabela 12. Wzrost gospodarczy	58
Tabela 13. Procesy inflacyjne	58
Tabela 14. Rynek pracy	59
Tabela 15. Salda sektorów instytucjonalnych	59
Tabela 16. Podstawowe założenia egzogeniczne	60
Tabela 17. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	60
Tabela 18. Projekcje przy założeniu niezmięnionej polityki rządu	62
Tabela 19. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków ( <i>expenditure benchmark</i> )	62

## Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Luka produktowa	10
Wykres 2. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w latach 2007-15 w krajach UE	17
Wykres 3. Relacja wpływów z głównych tytułów podatkowych (dochody BP łącznie z udziałami JST) do PKB (w %) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki	18
Wykres 4. Luka VAT w % teoretycznych wpływów	18
Wykres 5. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w roku 2013	19
Wykres 6. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB	27
Wykres 7. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	28
Wykres 8. Wynik strukturalny przy założeniu hipotetycznych scenariuszy	30
Wykres 9. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej	31
Wykres 10. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)	38
Wykres 11. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)	39
Wykres 12. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)	39
Wykres 13. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)	40
Wykres 14. Stochastyczne projekcje długu od 2016 r.	43
Wykres 15. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2014-80	45
Wykres 16. Wydatki socjalne	50
Wykres 17. Nakłady brutto na środki trwałe	50
Wykres 18. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)	51
Wykres 19. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem	52
Wykres 20. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku	52
Wykres 21. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne	53
Wykres 22. Obciążenia podatkowe	54

## 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 14 lipca 2015 r. do ubiegłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji* Rada Ecofin zaleciła Polsce:

- ograniczenie deficytu strukturalnego po 0,5 pkt. proc. PKB w 2015 r. i 2016 r.;
- ustanowienie niezależnej rady fiskalnej;
- poszerzenie bazy podatkowej, w szczególności poprzez ograniczenie stosowania rozbudowanego systemu obniżonych stawek podatku 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 2015 r. Prezentuje on ponadto średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2019 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 zatwierdzonymi we wrześniu 2012 r. przez Radę Ecofin 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 26 kwietnia br. i będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

Obecny *Program* powstawał równoległe 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 2015 r.<sup>1</sup> Informacje nt. *Programu* oraz KPR podlegały 13 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 2016 r. będą też przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

---

<sup>1</sup> Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r., dostępne na [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_council\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_poland_pl.pdf).

## 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* (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 (por. niżej).

*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 polityki 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 trwającą od maja 2009 r. W rezultacie Polska podlega obecnie wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Polityka budżetowa pozostaje zorientowana na utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego (por. rozdział III).

### 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 AGS<sup>2</sup> Komisja Europejska, zaproponowała, by polityki gospodarcze państw członkowskich UE w bieżącym roku – w celu wzmocnienia i utrwalenia ożywienia gospodarczego – pozostały skoncentrowane na:

- pobudzeniu inwestycji,
- realizacji reform strukturalnych<sup>3</sup>,
- prowadzeniu odpowiedzialnej polityki budżetowej przyjaznej wzrostowi gospodarczemu.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016\\_annual\\_growth\\_survey.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf)

<sup>3</sup> Temu zagadnieniu jest poświęcona aktualna edycja KPR.



Również Rada Europejska uznała działania wszystkich państw członkowskich i całej Unii Europejskiej w 2016 r. we wspomnianych 3 kierunkach za priorytetowe<sup>4</sup>.

Promowane przez Radę Europejską wspieranie inwestycji jest jednym z kluczowych elementów *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* przyjętego przez Radę Ministrów 16 lutego br. (por. rozdział I.3). Polska uczestniczy od ub. roku 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. Podstawowym filarem Planu jest Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych. Udzielone dotąd<sup>5</sup> przez EFSI (tzw. komponent EFI) gwarancje o wartości 19 mln EUR umożliwiły w Polsce podpisanie 4 umów z instytucjami finansowymi, które powinny wygenerować finansowanie o wartości 658 mln EUR przeznaczone na wsparcie projektów inwestycyjnych podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Szacuje się, iż z tego rodzaju finansowania skorzysta ponad 10 tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-up-ów. Ponadto zgłoszony został 1 duży projekt inwestycyjny kwalifikujący się do wsparcia EFSI, a kilka kolejnych jest w trakcie ewaluacji.

Prezentowana w *Programie* prognoza wskazuje, że do 2019 r. nastąpi dalsza odbudowa inwestycji prywatnych, co przy utrzymaniu inwestycji publicznych na poziomie powyżej 4% PKB, tj. znacznie powyżej średniej w UE, pozwoli na wzrost udziału inwestycji ogółem do PKB do 22,8%<sup>6</sup>. Istotny udział w inwestycjach będą mieć projekty współfinansowane ze środków UE – Polska pozostaje jednym z liderów w ich wykorzystaniu. Według danych za 2015 r., stopa absorpcji funduszy strukturalnych (relacja wypłaconych środków do dostępnego budżetu) w ramach perspektywy finansowej 2007-13 wyniosła 94,9%<sup>7</sup>, co stawia Polskę na 10. miejscu wśród ogółu beneficjentów. Polska otrzymała już z budżetu UE 63,7 mld euro – najwięcej w UE – i podejmowane są działania, by w pełni rozdysonować fundusze UE z okresu 2007-13. Wdrażany jest też plan w celu zapewnienia pełnego wykorzystania dostępnej dla Polski alokacji z budżetu polityki spójności na lata 2014-20 – 82,5 mld EUR – w sposób trwale przekładający się na rozwój społeczno-gospodarczy. Dzięki zaplanowanym działaniom możliwe będzie m.in. przyspieszenie ogłaszania konkursów w poszczególnych programach, inwestowanie środków w najbardziej efektywny sposób, a w konsekwencji zwiększenie i zrównoważenie dynamiki procesów rozwojowych w Polsce.

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 2017-19*) 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 3,1% w 2015 r. do 4,0% w 2019 r.

### I.3. Cele polityki gospodarczej

Priorytetowym celem rządu jest wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego przy prowadzeniu polityki budżetowej w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego, takich jak w szczególności stabilizująca reguła wydatkowa oraz limit 3% PKB dla deficytu sektora instytucji

<sup>4</sup> Por. konkluzje Rady Europejskiej z 17-18 marca 2016 r., dostępne na [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210110\\_pl\\_635939253000000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases/pdf/2016/3/40802210110_pl_635939253000000000.pdf).

<sup>5</sup> Stan na 14 marca 2016 r., por. [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/poland-ip-state-of-play-march-2016\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/poland-ip-state-of-play-march-2016_en_0.pdf).

<sup>6</sup> Prognoza nie uwzględnia realizacji *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* – będzie to możliwe dopiero po opracowaniu precyzującej ten plan strategii.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm).

rządowych i samorządowych. Zwiększenie ściągalności dochodów podatkowych (por. także rozdział III/załącznik) pozwoli na realizację już zaplanowanych działań przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansów publicznych stanowiącej niezbędny warunek dla stabilności makroekonomicznej i, w konsekwencji, długofalowego wzrostu gospodarczego. Wysoka skuteczność działań w walce z szarą strefą oraz z oszustwami podatkowymi może stworzyć pewną przestrzeń fiskalną dla implementacji nowych rozwiązań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej.

Kierunki rozwoju gospodarczego Polski na najbliższe lata wskazuje *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* przyjęty przez Radę Ministrów 16 lutego 2016 r. Przewiduje on zwiększenie potencjału polskiej gospodarki poprzez budowę silnego przemysłu, wspieranie inwestycji oraz tworzenie przyjaznego otoczenia instytucjonalno-prawnego dla powstawania, wzmocnienia i ekspansji zagranicznej polskiego biznesu przy efektywnym wykorzystaniu środków krajowych i zagranicznych. Konkretnie działania na rzecz realizacji *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* zostaną zaprezentowane w opracowywanej obecnie strategii. Strategia ustali również system koordynacji jej wdrażania, wyznaczając szczegółowe role podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki i społeczeństwa obywatelskiego.

W efekcie wdrożenia reform wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki powinno dojść do zmniejszenia dystansu między Polską a strefą euro. Obserwowane dotąd różnice w stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w poziomie rozwoju mierzonego np. przez PKB *per capita* – sprawiają, że obecnie członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> Por. *Monitor Konwergencji z Unią Gospodarczą i Walutową*, Ministerstwo Finansów, marzec 2016 r., dostępny na [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f17d01f0-2e73-4b8a-b3c1-d0b884eb45d3&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=f17d01f0-2e73-4b8a-b3c1-d0b884eb45d3&groupId=764034).

## II. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

### II.1. Cykl koniunkturalny i sytuacja bieżąca

W II kw. 2013 r. polska gospodarka weszła na ścieżkę wyższego wzrostu, rosnąc do końca 2015 r. w przeciętnym tempie 0,9% (kw/kw, sa). W całym 2015 r. PKB zwiększył się realnie o 3,6%, tj. o 0,3 pkt. proc. więcej niż rok wcześniej. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, choć jego dynamika była niższa od tej zanotowanej w 2014 r. Niższe tempo wzrostu popytu krajowego to w głównej mierze efekt spowolnienia tempa wzrostu inwestycji, ujemnego wkładu zapasów oraz – w mniejszym stopniu – słabszego tempa wzrostu spożycia publicznego. Dynamika eksportu była wyższa od dynamiki importu, co przełożyło się na dodatni wkład eksportu netto we wzrost PKB.

W 2015 r. nastąpiła dalsza poprawa koniunktury w krajach UE (tempo wzrostu PKB w UE przyspieszyło do 1,9%, z 1,4% rok wcześniej). Jednocześnie obserwowany był dalszy wzrost importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi (na UE przypada blisko 80% polskiego eksportu towarów), który w 2015 r. wyniósł 5,7%, wobec 4,7% rok wcześniej. Wzrost importu UE, a także importu pozostałych krajów rozwiniętych i innych krajów rozwijających się i w efekcie wzrost polskiego eksportu na te rynki, skompensował spadek eksportu z Polski na rynki wschodnie (w szczególności do Rosji i Ukrainy). W rezultacie tempo wzrostu eksportu ogółem utrzymało się na relatywnie wysokim poziomie (6,8% r/r). Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w wyższym niż przed rokiem tempie wzrostu produkcji przemysłowej.

Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w 2015 r. znalazła odzwierciedlenie w dalszej poprawie sytuacji na rynku pracy<sup>9</sup>. Liczba pracujących wzrosła o 1,4%, tj. w tempie tylko nieco wolniejszym od wysokiego 1,9% zanotowanego rok wcześniej. Przyrost ten w głównej mierze wynikał ze wzrostu liczby pracowników najemnych. Drugi rok z rzędu zwiększyła się także, po wcześniejszych dwóch latach spadków, liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek. Zmiany te to przede wszystkim skutek przyrostu liczby pracujących w sektorze usług, w mniejszym stopniu w szeroko rozumianym sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo), a także w sektorze rolniczym. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do wyraźnego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 7,5% z 9,0% rok wcześniej i wobec 9,4% przeciętnie w UE. Współczynnik aktywności zawodowej ustabilizował się na poziomie 56,2%.

Poprawa sytuacji na rynku pracy, przy deflacji cen towarów i usług konsumpcyjnych, wpłynęła na wyraźny wzrost dynamiki realnej dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i w efekcie przyspieszenie tempa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych (do 3,1% z 2,6% rok wcześniej). Wzrostowi konsumpcji sprzyjały również poprawa nastrojów konsumentów oraz dynamiki kredytów konsumpcyjnych. W ubiegłym roku tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych spowolniło do 5,8% z 10% w 2014 r., co było m.in. efektem wyraźnie niższej dynamiki inwestycji w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Mimo spowolnienia dynamika inwestycji była wyższa od dynamiki PKB (zwłaszcza w ujęciu nominalnym), co przełożyło się na wzrost stopy inwestycji o ok. 0,4 pkt. proc. (do 20,1% PKB). Wzrostowi inwestycji sprzyjały relatywnie wysoka konkurencyjność kosztowa polskich firm, ich stabilna pozycja finansowa oraz rekordowo niskie stopy procentowe (spadek kosztów finansowania).

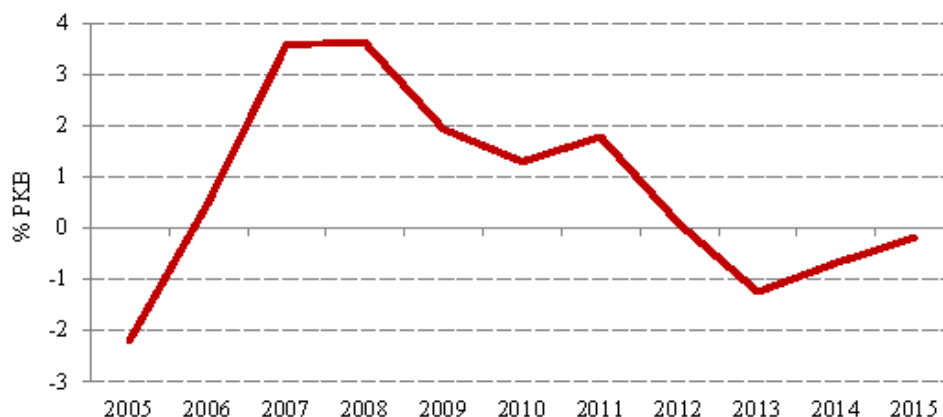
Szacunki dotyczące potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej przygotowywane są zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej<sup>10</sup>. Przyjęta metodologia szacowania stopy bezrobocia równowagi w gospodarce polskiej (NAWRU) bazująca na koncepcji neokeynowskiej krzywej Phillipsa wskazuje, że w ostatnim okresie w Polsce wraz z szybkim spadkiem obserwowanej stopy bezrobocia (o 2,8 pkt. proc. w latach 2013-15) zmniejsza się również stopa bezrobocia równowagi. W efekcie w latach 2014-15 potencjalne tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 3,1% w 2015 r., czemu sprzyjało rosnące tempo wzrostu produktywności czynników produkcji (TFP). Pomimo relatywnie szybkiego obserwowanego tempa wzrostu PKB (3,6% w 2015 r. i 3,3% w 2014 r. wobec 1,3% w 2013 r.)

<sup>9</sup> Informacje dotyczące rynku pracy oparte zostały na podstawie danych BAEL (15 lat i więcej).

<sup>10</sup> Por. Havik K. i inni, *The Production Function Methodology for Calculation Potential Growth Rates & Output Gaps*, Komisja Europejska, *Economic Papers 535*, listopad 2014 r.

w latach 2013-15, luka produktowa w 2015 r. wciąż była ujemną, na poziomie -0,2% produktu potencjalnego. Pozytywnym sygnałem, świadczącym o poprawie warunków cyklicznych dla prowadzenia działalności gospodarczej jest jednak jej domykanie się w ostatnich latach, co prezentuje poniższy wykres.

Wykres 1. Luka produktowa



Źródło: Ministerstwo Finansów

Stosunkowo słaba presja popytowa, niskie oczekiwania inflacyjne oraz słaba presja kosztowa spowodowały, że w 2015 r. na niskim poziomie utrzymywała się inflacja bazowa. Średnio w roku wyniosła ona tylko 0,3% i była znacząco poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu inflacyjnego NBP. Ogólny wskaźnik inflacji okazał się jeszcze niższy i we wszystkich miesiącach 2015 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymywały się poniżej poziomów sprzed roku, a średnio w całym roku były o 0,9% niższe niż w 2014 r. W znacznym stopniu wynikało to z szoków podażowych na rynku energetycznym i na rynku produktów rolnych. Spadkowi cen przemysłowych i w efekcie konsumpcyjnych sprzyjał gwałtowny spadek cen ropy naftowej notowany w II połowie 2014 r. i w 2015 r. Dodatkowo spadek cen żywności, będący efektem wysokiej podaży produktów rolnych na rynku krajowym i światowym, przyczyniał się do obniżenia cen konsumpcyjnych. W I kw. 2016 r. deflacja utrzymywała się nadal zarówno w odniesieniu do cen konsumpcyjnych, jak i przemysłowych.

Wobec wydłużania się okresu deflacji oraz znacznego wzrostu ryzyka pozostawania inflacji poniżej celu w średnim okresie Rada Polityki Pieniężnej (RPP) obniżyła w marcu 2015 r. stopy procentowe o 0,5 pkt proc. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna – została zredukowana do nowego rekordowo niskiego poziomu 1,5%. Równocześnie Rada zakomunikowała, że decyzja ta oznacza zakończenie cyklu łagodzenia polityki pieniężnej w Polsce. Zgodnie z tą deklaracją, stopy procentowe NBP pozostały bez zmian do końca roku. W rezultacie średnio w 2015 r. stopa referencyjna wyniosła 1,6%. Utrzymując koszt pieniądza banku centralnego na niezmiennym poziomie, RPP argumentowała, że obserwowany spadek cen towarów i usług konsumpcyjnych w ujęciu rocznym jest spowodowany głównie szokiem podażowym w postaci spadku cen surowców na rynkach światowych. Jednocześnie oceniono, że w kolejnych kwartałach dynamika cen powinna powoli rosnąć, a jej wzrostowi będzie sprzyjać stopniowe domykanie się luki produktowej, następujące w warunkach poprawy koniunktury w strefie euro i dobrej sytuacji na krajowym rynku pracy.

Stabilny wzrost eksportu przy spadku dynamiki importu przełożył się w 2015 r. na wzrost nadwyżki handlowej. Spadek cen surowców energetycznych sprawił ponadto, że korzystne zmiany salda w ujęciu realnym zostały dodatkowo wzmocnione przez pozytywny wpływ *terms of trade*, tj. wyższą – w ujęciu złotowym – dynamikę cen eksportu niż importu. W efekcie łączna nominalna nadwyżka w handlu towarami i usługami w relacji do PKB osiągnęła rekordowy poziom 2,8%. Głównym

źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostało ujemne saldo dochodów pierwotnych, odzwierciedlające w głównej mierze dochody niereszydentów z inwestycji bezpośrednich, jak również, choć w mniejszym stopniu, dochody niereszydentów z tytułu inwestycji portfelowych. W efekcie deficyt rachunku bieżącego w 2015 r. zmniejszył się do jedynie 0,2% PKB. Nierównowaga zewnętrzna polskiej gospodarki była z dużą nadwyżką finansowana przez napływ kapitału długookresowego, tj. nadwyżkę rachunku kapitałowego, na którym klasyfikowany jest przede wszystkim napływ środków z europejskich funduszy strukturalnych i dodatnie saldo inwestycji bezpośrednich.

W 2015 r. kurs złotego był determinowany głównie przez czynniki globalne. Po przejściowym osłabieniu w styczniu, wywołanym decyzją szwajcarskiego banku centralnego o zaprzestaniu obrony kursu EUR/CHF, złoty systematycznie umacniał się do euro, osiągając w połowie kwietnia najmocniejszy poziom w roku w wysokości 3,97. Polską walutę wspierało w tym okresie rozpoczęcie programu luzowania ilościowego przez Europejski Bank Centralny oraz deklaracja RPP o zakończeniu cyklu łagodzenia polityki pieniężnej. W kolejnych miesiącach kurs złotego do euro kształtował się w trendzie wzrostowym. Presję na złotego wywierały początkowo rosnące obawy o niewypłacalność Grecji, a następnie niepewność co do perspektyw chińskiej i światowej gospodarki. Ostatni kwartał 2015 r. charakteryzował się względną stabilizacją kursu złotego do euro, przerwaną w grudniu przez znaczne, choć tylko chwilowe osłabienie polskiej waluty (kurs EUR/PLN wzrósł do 4,37). Średnio w 2015 r. kurs złotego ukształtował się na poziomie 4,18 EUR/PLN oraz 3,77 USD/PLN.

## II.2. Scenariusz średniokresowy

Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące kondycji ekonomicznej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest UE, wskazują na spowolnienie popytu zagranicznego na polskie towary. Komisja Europejska przewiduje wprawdzie, że tempo wzrostu PKB w UE w 2016 r. pozostanie na poziomie z 2015 r. (1,9%), a w 2017 r. lekko przyspieszy do 2,0%, jednak tempo wzrostu importu UE w latach 2016-17 wyniesie odpowiednio 5,1% i 5,5%, czyli poniżej 5,7% wzrostu w 2015 r. Głównym czynnikiem wzrostu w UE w horyzoncie prognozy będzie popyt krajowy, w tym konsumpcja prywatna i w mniejszym stopniu inwestycje. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego prezentowanego w *Programie* przyjęto, że w kolejnych latach tempo wzrostu PKB i importu UE będzie powracać do długookresowej średniej, co oznacza, że realny wzrost PKB wyniesie 1,8% w 2018 r. i 1,6% w 2019 r., przy realnym tempie wzrostu importu odpowiednio na poziomie 5,0% i 4,6%.

Pomimo słabnącej dynamiki popytu zewnętrznego, istotnym motorem wzrostu gospodarczego w Polsce będą inwestycje publiczne. Szacuje się, że w 2016 r., podobnie jak miało to miejsce w roku ubiegłym, udział inwestycji publicznych w PKB zmniejszy się o 0,1 pkt. proc. PKB do 4,3%. Od 2017 r., w związku z oczekiwanym przyspieszeniem wydatkowania środków unijnych, udział inwestycji sektora rządowego i samorządowego w PKB będzie się zwiększał, do 4,6% w 2017 r. i potem średnio do 4,7% w latach 2018-19.

Ograniczeniem dla dynamiki PKB są umiarkowanie negatywne zjawiska demograficzne. Uwarunkowania demograficzne prognozy prezentowanej w *Programie* bazują na założeniu realizacji zmian demograficznych przewidywanych w scenariuszu EUROPOP2013 skorygowanym o dane GUS dostępne do marca 2016 r. W horyzoncie do 2019 r. w Polsce oczekiwany jest zatem niewielki spadek ludności ogółem, o ok. 0,1% w stosunku do poziomu z 2015 r., pomimo stopniowego ujawniania się pozytywnych efektów programu *Rodzina 500 plus* w postaci wyższej liczby urodzeń (szerzej: rozdział II.3). Ludność w wieku 15-74 lata (tj. wieku, który jest przyjmowany przez Komisję Europejską jako wiek produkcyjny), obniży się do 2019 r. o ok. 0,6%. Zakłada się, że w horyzoncie prognozy do 2019 r., współczynnik aktywności zawodowej (według metodologii BAEL, grupa wiekowa 15 lat i więcej) zwiększy się o ok. 0,3 pkt. proc. wobec poziomu z 2015 r.

Oczekuje się, że w 2016 r. liczba osób pracujących wzrośnie przeciętnie o 1,0%. W kolejnych latach przyrost ten będzie stopniowo malał do 0,5% w 2017 r. i do 0,4% w latach 2018-19. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w *Programie* założenie o utrzymaniu do 2019 r. liczby

pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych na poziomie zanotowanym w IV kw. 2015 r. Przyjmując przedstawione wcześniej kształtowanie się współczynnika aktywności zawodowej oraz prognozowane przyrosty pracujących, w horyzoncie *Programu* oczekiwane jest dalsze systematyczne zmniejszanie stopy bezrobocia po okresie jej wzrostu w latach 2009-13. Szacuje się, że w 2016 r. stopa bezrobocia spadnie do 6,6% z 7,5% zanotowanych w roku poprzednim. W 2017 r. ukształtuje się ona przeciętnie na poziomie 6,2%, by w okresie do 2019 r. zmniejszyć się do rekordowego poziomu 5,5%. Oznacza to, że silny spadek stopy bezrobocia w Polsce obserwowany w latach 2014-15 będzie kontynuowany, chociaż w nieco wolniejszym tempie.

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 2016 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 4,4%. W kolejnych latach wyniesie ono odpowiednio 4,4% w 2017 r., 4,9% w 2018 r. i 5,5% w 2019 r., czemu towarzyszyć będzie wzrost produktywności pracy.

Uwzględniając szacowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia, liczby zatrudnionych oraz liczby świadczeniobiorców, prognozuje się, że przeciętny realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w latach 2016-17 będzie nieco wyższy od średniego wzrostu PKB w tym okresie, a następnie ustabilizuje się na poziomie ok. 3,7-3,9%. Takie kształtowanie się dochodów do dyspozycji związane jest głównie z oczekiwanymi skutkami programu *Rodzina 500 plus*. W horyzoncie prognozy dodatkowym wsparciem dla dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych będzie kontynuacja korzystnych tendencji zachodzących na rynku pracy, zwłaszcza w sektorze rynkowym, oraz planowana wypłata jednorazowych dodatków do emerytur i rent w 2017 r. Uwzględniając powyższe czynniki, oczekuje się, że w 2016 r. realny wzrost spożycia prywatnego przyspieszy do 4,0% wobec 3,0% w roku ubiegłym, pomimo spodziewanego wzrostu dobrowolnej stopy oszczędności. W kolejnych latach realne tempo wzrostu konsumpcji wyniesie odpowiednio 4,1% w 2017 r. i po 3,8% w latach 2018-19.

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 2016 r. wyniesie 3,4%, w 2017 r. 2,4% i następnie po 2,6% w latach 2018-19.

Utrzymująca się wysoka konkurencyjność cenowa polskich produktów pozwala osiągać firmom stosunkowo wysokie wskaźniki rentowności ze sprzedaży pomimo relatywnie niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym. W ostatnich latach obserwuje się również odbudowę udziału inwestycji prywatnych po silnym spadku w latach 2009-10. Szacuje się, że udział inwestycji prywatnych w PKB w 2015 r. wyniósł 15,7%, czyli o 0,5 pkt. proc. więcej niż w 2014 r., jednak wciąż o 2,0 pkt. proc. poniżej wysokiego poziomu z 2008 r. W okresie objętym prognozą przewiduje się kontynuację tendencji odbudowy popytu inwestycyjnego sektora prywatnego. W 2016 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 6,0%, by w kolejnych latach rosnąć średnio w tempie 7,3%, przy czym oczekuje się, że wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu tej kategorii ekonomicznej wystąpi w latach 2018-19. W rezultacie udział inwestycji prywatnych w PKB na koniec 2019 r. zwiększy się do 18,1% PKB. Czynniki wspierające wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz działania Rządu nakierowane na transformację gospodarki polskiej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy z innowacyjnym sektorem wytwórczym oraz nowoczesnym sektorem usług.

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 lekko ujemny w 2016 r. (minus 0,1 pkt. proc. wobec minus 0,2 pkt. proc. w 2015 r.), a w kolejnych latach pozostanie neutralny dla wzrostu gospodarczego.

W okresie 2009-15 udział eksportu w PKB w Polsce wzrósł z poziomu 37,6% do 49,4%. Tak dynamiczna zmiana struktury polskiego PKB wynika z utrzymującej się wysokiej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw oraz, co również istotne, z relatywnej słabości popytu krajowego, zwłaszcza w okresie do 2013 r. Oczekuje się, że do 2019 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 6,0% w 2016 r., 5,5% w 2017 r., 5,2% w 2018 r. i 5,1% w 2019 r., wynikiem czego będzie wzrost udziału eksportu w PKB do historycznie wysokiego poziomu 52,3%.

Kształtowanie się popytu finalnego będzie obok kursu walutowego podstawową determinantą wzrostu importu w Polsce. W związku z oczekiwanym przyspieszeniem tempa wzrostu popytu krajowego realny wzrost importu w horyzoncie *Programu* pozostanie wyższy niż wzrost eksportu i w latach 2016-19 wyniesie odpowiednio 6,6%, 6,4%, 6,0% i 5,8%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB w 2016 r. wyniesie minus 0,2 pkt. proc. wobec plus 0,3 pkt. proc. w 2015 r. W kolejnych latach wkład ten ustabilizuje się na poziomie minus 0,4 pkt. proc.

Kształtowanie się eksportu netto znajduje z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku bieżącego w bilansie płatniczym. W 2016 r. saldo rachunku bieżącego będzie niemal w pełni zbilansowane w porównaniu do deficytu na poziomie 0,2% PKB w 2015 r. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie deficyt dochodów pierwotnych będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. W kolejnych latach prognozy na rachunku bieżącym bilansu płatniczego pojawi się deficyt, który stopniowo będzie się pogłębiać i wyniesie odpowiednio 0,7% w 2017 r., 1,2% w 2018 r. oraz 1,7% w 2019 r. Oczekuje się, że do 2019 r. 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 2016 r. wyniesie 3,8%, czyli 0,2 pkt. proc. powyżej poziomu z 2015 r. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy. Prognozuje się, że w kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB będzie stopniowo przyspieszać i wyniesie 3,9% w 2017 r., 4,0% w 2018 r. i 4,1% w 2019 r.

W okresie do 2015 r. polityka makroekonomiczna prowadzona była w warunkach ujemnej, lecz domykającej się luki produktowej. Szacuje się, że od 2016 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 3,1% szacowanego dla 2015 r. do 4,1%, 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.

W całym prognozowanym okresie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego, przy czym z uwagi na osłabienie złotego wobec euro z początku br., średnioroczny kurs PLN/EUR w 2016 r. będzie nieco słabszy niż w roku ubiegłym. Umocnieniu się polskiej waluty powinny sprzyjać silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niewielki deficyt rachunku bieżącego, napływ inwestycji zagranicznych oraz stopniowy spadek premii za ryzyko związany z determinacją Rządu w utrzymaniu nierównowagi finansów publicznych na bezpiecznym poziomie, niezagrażającym stabilności w średnim i długim okresie.

W przypadku inflacji prognozuje się, że po okresie deflacji w 2015 r., również w roku bieżącym presja inflacyjna będzie bardzo ograniczona. Utrzymujące się niskie ceny surowców energetycznych i brak presji na ich silny wzrost w związku m.in. ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się i potencjałem zwiększenia podaży na rynki globalne przez producentów istotnie ograniczają koszty w gospodarce polskiej. Wciąż niskie pozostają też ceny żywności. W związku z tym prognozuje się, że w 2016 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce spadną średnio o 0,4% w stosunku do 2015 r. W latach kolejnych wskaźnik CPI będzie stopniowo powracał w okolice środka dopuszczalnych w ramach prowadzonej polityki pieniężnej wahań i wyniesie 1,3% w 2017 r., 1,8% w 2018 r. i 2,2% w 2019 r., przy czym w 2017 r. presję cenową ograniczy planowane obniżenie stawek VAT (por. rozdział III).

### II.3. Wpływ kluczowych reform strukturalnych na wzrost gospodarczy

Polska polityka budżetowa pozostaje zorientowana na utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Realizowane rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności działania, które będą służyły wdrażaniu *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (por. rozdział I.3) oraz te przewidziane w tegorocznej edycji KPR powinny przyczynić się do zwiększenia potencjału polskiej gospodarki. Pośrednio, poprzez pozytywny wpływ na dochody, powinny one także wesprzeć długookresową stabilność finansów publicznych.

Wzmocnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych będzie również służyć wdrażanie zestawu działań prorodzinnych (por. opis w ubiegłorocznym *Programie*) w reakcji na utrzymujący się od 1989 r. niekorzystny trend demograficzny. Podczas gdy tuż przed transformacją ustrojową współczynnik dzietności (ang. *total fertility rate*, dalej jako TFR) kształtował się w Polsce na poziomie zbliżonym do współczynnika zastępowalności pokoleń w państwach rozwiniętych (2,1), w latach 90. systematycznie spadał i od 1998 r. waha się w przedziale 1,2-1,4. W 2014 r. współczynnik dzietności w Polsce wyniósł 1,32. Niskiej dzietności towarzyszą zmiany w strukturze biologicznej rodzin z dziećmi. Rośnie liczba gospodarstw z jednym dzieckiem i maleje relatywny udział rodzin z dwojgiem i większą liczbą dzieci.

Wdrażane działania prorodzinne, poprzez oddziaływanie na wzrost podaży pracy w dłuższym horyzoncie, przełożą się na przyspieszenie potencjalnego wzrostu gospodarczego. W bieżącym roku katalog tych działań uzupełnił, na podstawie *ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*, program *Rodzina 500 plus* (por. także rozdział V).

Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów zwiększenie, dzięki realizacji programu *Rodzina 500 plus*, współczynnika dzietności o 10% w stosunku do scenariusza bazowego skutkować będzie wzrostem podaży pracy w latach 2050-60, tj. ostatniej dekadzie dostępnej prognozy długookresowej, o 2,5%. Przy założeniu braku zmian stopy bezrobocia równowagi oraz produktywności czynników produkcji względem scenariusza bez programu *Rodzina 500 plus* oznaczałoby to, że poziom PKB w tym okresie będzie wyższy o 1,6-2,5% względem poziomu PKB w scenariuszu bazowym, w zależności od szybkości i skali dostosowania się poziomu kapitału do wyższych zasobów pracy.

W związku ze wsparciem dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych z tytułu programu *Rodzina 500 plus* można oczekiwać, że poza pozytywnymi efektami dla wzrostu gospodarczego związanymi z wyższym współczynnikiem dzietności i w konsekwencji wyższą podażą pracy, w średnim i długim okresie pojawią się również pozytywne efekty dla potencjalnego wzrostu gospodarczego związane z poprawą jakości kapitału ludzkiego. Potencjalną skalę tych korzyści, których skutkiem bezpośrednim będzie szybsze tempo wzrostu produktywności czynników produkcji, trudno jednak oszacować i stanowi ona pozytywny czynnik ryzyka dla wzrostu PKB w długim okresie.

Z tytułu programu *Rodzina 500 plus* można spodziewać się również silnego impulsu popytowego dla gospodarki już w krótkim okresie. Skala tego impulsu będzie pochodną założeń dotyczących proporcji, w jakiej gospodarstwa domowe zdecydują się podzielić dodatkowy dochód do dyspozycji między konsumpcję a oszczędności. Szacuje się, że środki z programu *Rodzina 500 plus* pozwolą na przyspieszenie realnego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej do 4,0-4,1% w latach 2016-2017 wobec 3,0% wzrostu w 2015 r. Szacunki dotyczące wzrostu spożycia gospodarstw domowych w tych latach są nawet nieco niższe niż przedstawione przez NBP wraz z publikacją najnowszej edycji *Raportu o inflacji* z marca 2016 r. (NBP oczekuje 4,1% wzrostu spożycia indywidualnego w 2016 r. i 4,2% w 2017 r.) Ekspertki NBP oczekują, że środki z programu *Rodzina 500 plus* pozwolą na dodatkowy wzrost konsumpcji gospodarstw domowych w skali 0,7 pkt. proc. w 2016 r. i następnie 0,5 pkt. proc. w 2017 r.



### 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 *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (por. rozdział I.3) będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych. W szczególności respektowane będą regulacje unijne zapisane w *Pakcie Stabilności i Wzrostu*, jak również uwarunkowania określone w krajowych przepisach, w tym głównie ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Z uwagi na trwające obecnie prace nad docelowym kształtem nowych rozwiązań w polityce społeczno-gospodarczej, przedstawiony scenariusz bazowy nie uwzględnia dyskusowanych zmian dotyczących ustawowego wieku emerytalnego i kwoty wolnej od podatku dochodowego. Omówienie oraz potencjalne skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych tych rozwiązań zawiera rozdział III.6.

Zaprezentowana prognoza sytuacji makroekonomicznej oraz stanu finansów publicznych opiera się na scenariuszu, który uwzględnia efekty już wdrożonych rozwiązań np. programu *Rodzina 500 plus* oraz planowanych działań, których kształt jest już znany i można było dokonać oceny ich skutków. Przedstawiony scenariusz zakłada realizację działań mających na celu zwiększenie stopnia wywiązywania się podatkników z obowiązków podatkowych oraz walkę z oszustwami podatkowymi (por. załącznik). Działania te w latach 2016-19 obejmować będą w szczególności reformę administracji podatkowej i celnej, uszczelnienie przepisów podatkowych, jak również wyposażenie instytucji w nowoczesne narzędzia informatyczne do wykrywania i zwalczania wyłudzeń podatków. Planuje się także kontynuację akcji edukacyjnych zachęcających do wypełniania obowiązków podatkowych i służących walce ze źle definiowanymi swobodami gospodarczymi. Zakładając skuteczne wdrożenie tych działań, w scenariuszu bazowym *Programu* uwzględniono poprawę ścisłości podatkowej.

#### III.2. Sytuacja bieżąca

W 2015 r. nastąpiła poprawa sytuacji sektora finansów publicznych. Według wstępnego szacunku GUS deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z ESA2010) wyniósł 2,6% PKB i w stosunku do 2014 r. spadł o ok. 0,7 pkt. proc. Na obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wpływ miało zarówno ograniczenie wydatków, jak i wzrost dochodów sektora finansów publicznych. Relacja wydatków krajowych<sup>11</sup> do PKB ukształtowała się w ub. r. na poziomie 40,1%, tj. o 0,6 pkt. proc. niższym niż w 2014 r., a dochodów krajowych odpowiednio na poziomie 37,5%, tj. o 0,1 pkt. proc. wyższym niż w 2014 r.

Głównym czynnikiem obniżenia wydatków były wydatki bieżące, w szczególności zakupy towarów i usług realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych, które w relacji do PKB spadły o ok. 0,3 pkt. proc. Ponadto w 2015 r. odnotowano ograniczenie wydatków na koszty pracy w relacji do PKB o ok. 0,2 pkt. proc., na co wpływ miało przede wszystkim utrzymanie wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych na poziomie nominalnym z 2014 r. z uwzględnieniem rozdysponowanych rezerw celowych w 2014 r. oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Wyjątkiem były m.in. wynagrodzenia sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich. Jednocześnie w 2015 r. realizowany był kolejny etap wzrostu wynagrodzeń

<sup>11</sup>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.

pracowników szkół wyższych o 9,1% w stosunku do poprzedniego roku. W efekcie kształtowania się powyższych kategorii wydatkowych nastąpiło ograniczenie spożycia publicznego w relacji do PKB o ok. 0,3 pkt. proc. PKB. Spożycie publiczne wzrosło nominalnie zaledwie o 2,6% r/r (wobec 4,5% r/r w 2014 r.), a realnie o 3,5% r/r.

Na ograniczenie wydatków w 2015 r. wpływ miały także niższe koszty obsługi dłuę, które spadły w relacji do PKB o ok. 0,2 pkt. proc. Ograniczenie kosztów obsługi dłuę było wynikiem stopniowego spadku rentowności skarbowych papierów wartościowych (SPW) w ostatnich latach (przykładowo średnia rentowność obligacji 5-letnich zmniejszyła się z 4,6% w 2012 r. do 2,2% w 2015 r.) oraz wzrostu udziału SPW wyemitowanych w okresie późniejszym po niższych rentownościach, wraz z wykupami SPW wyemitowanych we wcześniejszych latach po wyższych rentownościach.

W 2015 r. wydatki na świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze w relacji do PKB utrzymały się na poziomie ok. 14,3%. W ramach tej grupy wydatków w umiarkowanej skali, tj. o ok. 3,6% r/r, wzrosły wydatki na emerytury i renty wypłacane przez ZUS (stanowiące największą część w tej kategorii). Natomiast istotny wzrost wydatków odnotowano w pozycji „świadczenia społeczne inne niż emerytury i renty” (wzrost o ok. 8,4% r/r), w szczególności w kategorii „zasiłki macierzyńskie”.

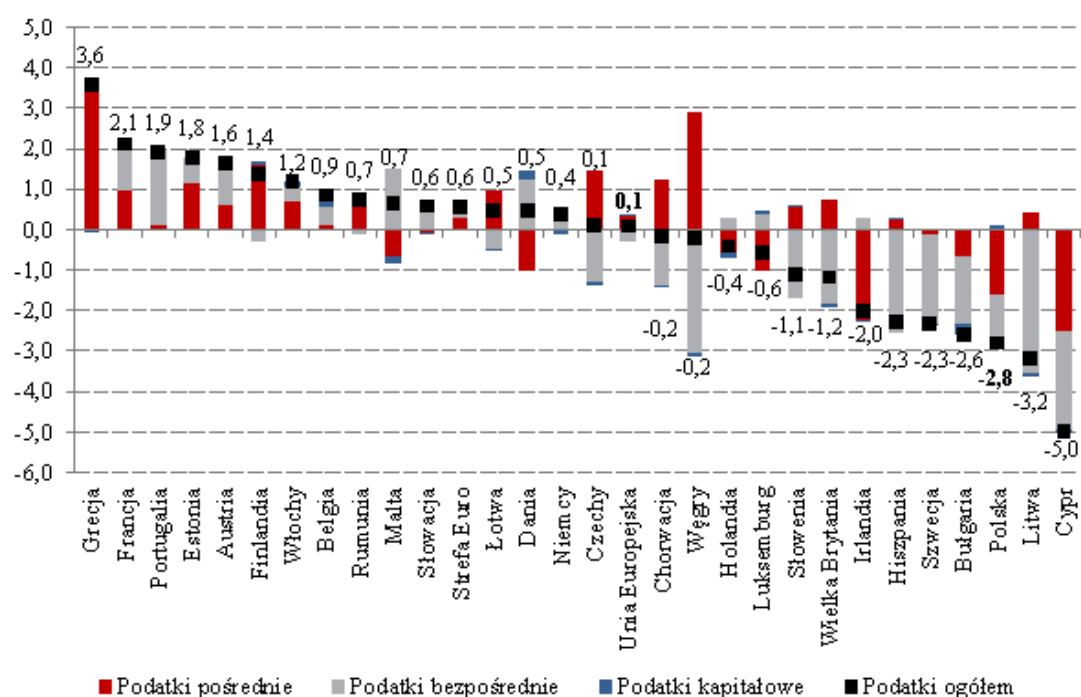
Na wzrost funduszu emerytalno-rentowego wpłynęła umiarkowana waloryzacja tych świadczeń, a także zmniejszenie wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy, co wynikało ze zmniejszającej się liczby osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy.

Wydatki na inwestycje publiczne wzrosły nominalnie o ok. 1,8% r/r (w relacji do PKB spadły o 0,1 pkt. proc.), co było wynikiem z jednej strony ożywienia w podsektorze rządowym, gdzie inwestycje wzrosły w relacji do PKB o 0,2 pkt. proc., tj. nominalnie o 12,1% r/r (w 2014 r. wzrosły o 7,5% r/r.), z drugiej zaś spadku wydatków inwestycyjnych podsektora samorządowego, tj. nominalnie o 7,8% r/r. W 2014 r. w podsektorze samorządowym wystąpił bardzo duży (ok. 20% r/r) wzrost inwestycji w związku z końcem unijnej perspektywy finansowej 2007–13. Wzrost wydatków inwestycyjnych podsektora rządowego w 2015 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków infrastrukturalnych realizowanych przez Krajowy Fundusz Drogowy w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych* (wzrost o ok. 30% r/r, wobec spadku w 2014 r. o ok. 33% r/r), oraz ze wzrostu wydatków inwestycyjnych spółki PKP PLK (o ok. 4,7% r/r), która jest zaliczana do podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym od 2014 r.

Poza spadkiem wydatków do poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. przyczynił się wzrost – o ok. 0,4 pkt. proc. (nominalnie o ok. 7% r/r) – dochodów sektora z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne rejestrowanych w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Wzrost ten był częściowo skutkiem wprowadzenia 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*. Wpływ na poziom składek wynikał z ustanowienia wysokości składki przekazywanej do OFE na poziomie 2,92%, jak również z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE. W 2015 r. wystąpił dodatkowy efekt statystyczny wynikający z faktu, iż w 2014 r. zmiany wprowadzane ustawą nie obowiązywały przez cały rok.

2015 r. był okresem stabilizacji dochodów podatkowych w relacji do PKB, zarówno z tytułu podatków związanych z produkcją i importem, jak i podatków dochodowych. Poziom dochodów jest jednak znacząco niższy niż 8 lat temu: dochody podatkowe sektora jeszcze w 2007 r. wyniosły 22,7% PKB, podczas gdy w 2015 r. tylko 19,8% PKB. Oznacza to ubytek dochodów podatkowych o 2,8 pkt. proc. PKB. Spadek relacji dochodów podatkowych do PKB w Polsce w latach 2008-15 był jednym z najwyższych w Unii Europejskiej, większy ubytek dochodów w relacji do PKB wystąpił jedynie na Litwie i na Cyprze (patrz wykres 2).

Wykres 2. Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB w latach 2007-15 w krajach UE



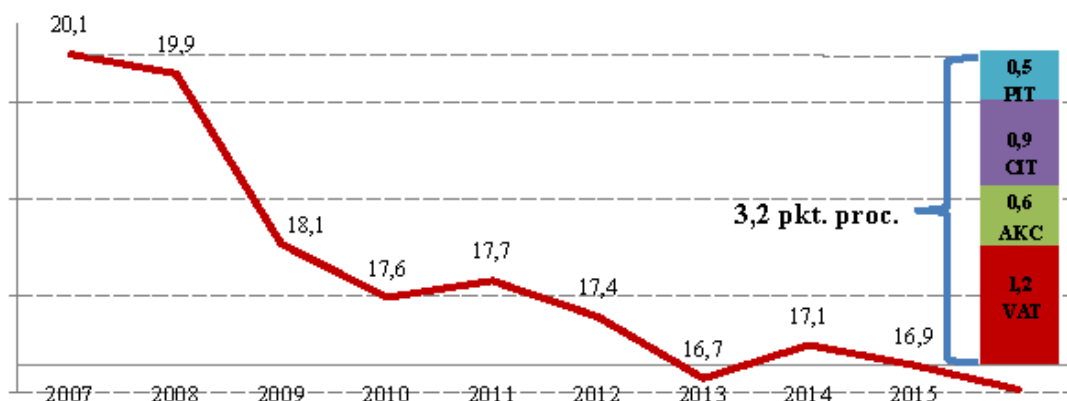
Zródło: Ameco (Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN)), dla Polski dane ze wstępnego wykonania w 2015 r.

Średnia relacja dochodów podatkowych do PKB w Unii Europejskiej spadła w 2009 r. do 25,0% z 26,5% w 2007 r. Jednakże, w odróżnieniu od sytuacji obserwowanej w Polsce, relacja ta dla krajów UE już w 2014 r. powróciła do poziomu rejestrowanego bezpośrednio przed recesją, tj. do 26,5%.

W Polsce w 2015 r. w porównaniu z 2007 r., pomimo relatywnie dobrej sytuacji makroekonomicznej, relacja dochodów podatkowych do PKB uległa znaczącemu zmniejszeniu. Co istotne, 2/3 tego spadku (tj. 1,9 pkt. proc. PKB) było spowodowane negatywnymi tendencjami w obszarze podatków pośrednich (głównie VAT i akcyza). Jedynie w dwóch krajach UE zanotowano głębszy spadek relacji podatków pośrednich do PKB – w Irlandii o 2,3 pkt. proc. PKB i na Cyprze o 2,5 pkt. proc. PKB. Co ważne, spadek relacji podatków pośrednich do PKB w Polsce miał miejsce mimo wzrostu stawek VAT o 1 pkt. proc. od 2011 r. (jednocześnie na niektóre, podstawowe towary żywnościowe obniżono wówczas stawkę z 7% do 5%).

Dane odnoszące się do podstawowych podatków centralnych w ujęciu kasowym (podatków będących dochodami budżetu centralnego wraz z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w PIT i CIT) wskazują, że spadek relacji tych wpływów do PKB był jeszcze większy i osiągnął 3,2 pkt. proc. PKB, co w warunkach 2015 r. oznacza blisko 60 mld zł. Spadek relacji dochodów podatkowych do PKB w latach 2007-15 wynikał w największym stopniu z malejących dochodów z VAT, które spadły o 1,2 pkt. proc. Znaczący spadek relacji wpływów do PKB wystąpił także w przypadku CIT, najmniejszy zaś w przypadku PIT (por. wykres 3).

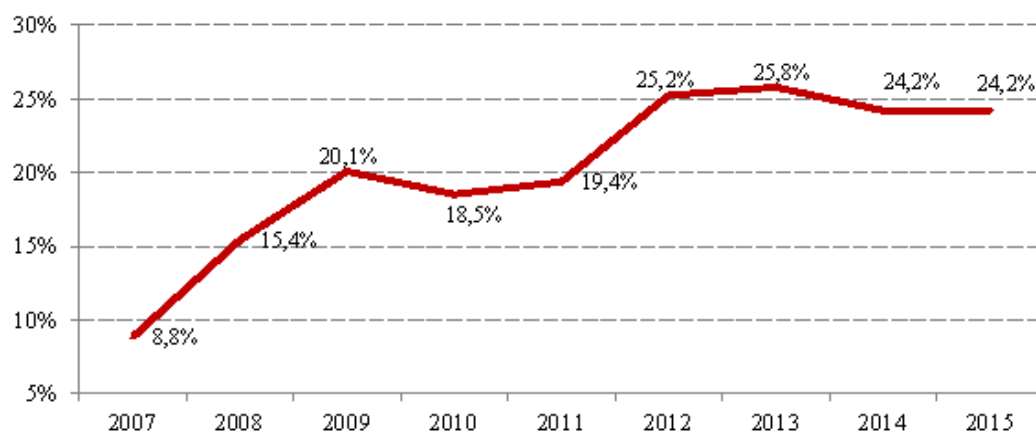
Wykres 3. Relacja wp'yw'w z g'ównych tytu'ów podatkowych (dochody BP łącznie z udzia'ami JST) do PKB (w %) oraz struktura ubytku w rozbi'ciu na poszczególne podatki



Zródło: Ministerstwo Finans'ów

Kształtowanie się strumienia wp'yw'w z VAT w ostatnich latach jest w duzym stopniu efektem wzrostu tzw. luki podatkowej. Miara ta odzwierciedla szeroko pojęty stopień wywi'azywania się ze zobowi'azań podatkowych. Przy opracowaniu szacunku tej wielkości por'ównuje się rzeczywiste wp'ywy z podatku z teoretycznymi wp'ywami jakie wynikają z obecnie obowi'azujących przepis'ów. Do cel'ów oszacowania tej wielkości zastosowano metodę odg'orną (*top-down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, inwestycje sektora r'z'adowego i samorz'adowego) oraz uwzględnia inne agregaty, które są finalnie obci'azone podatkiem VAT. Od 2007 r. obserwowany jest wzrost luki podatkowej z tytu'u VAT. Według wstępných szacunk'ów Ministerstwa Finans'ów<sup>12</sup>, w 2015 r. przekroczyła ona 40 mld zł, tj. wyniosła ok. 24,2% potencjalnych wp'yw'w (por. wykres 4).

Wykres 4. Luka VAT w % teoretycznych wp'yw'w

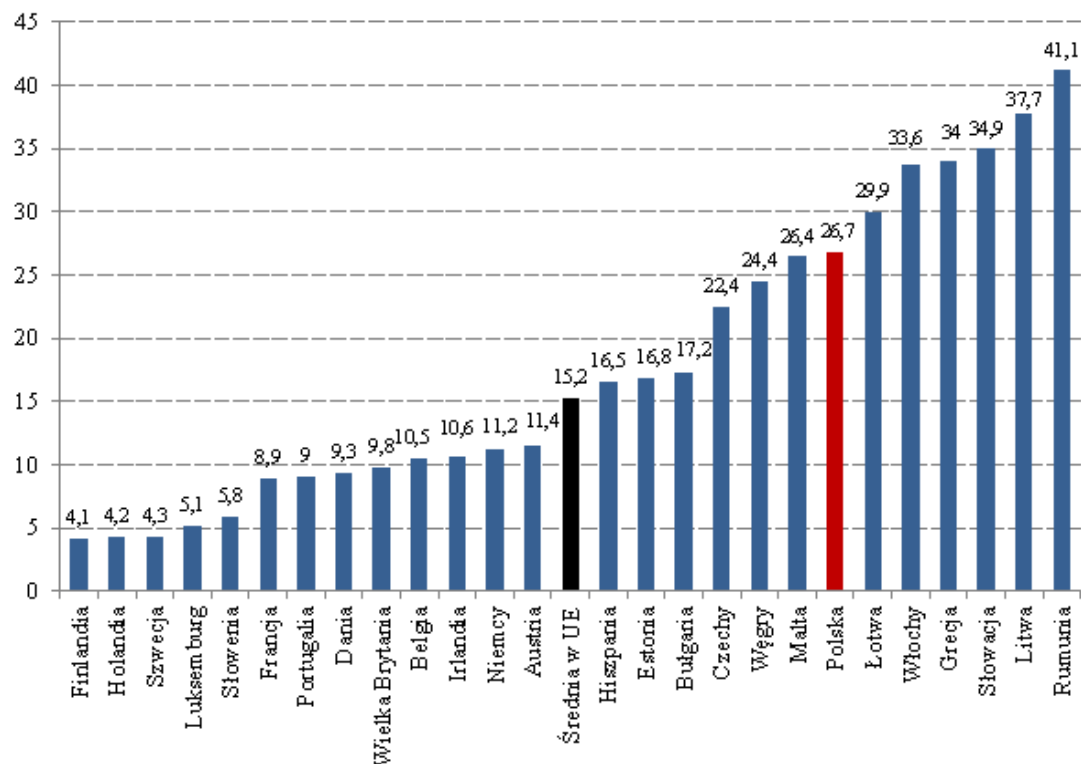


Zródło: Ministerstwo Finans'ów

<sup>12</sup> Dla 2014 i 2015 r. dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych umo'zliwiających przeprowadzenie pełnego szacunku.

Według Komisji Europejskiej (stan na koniec 2013 r.)<sup>13</sup>, Polska należy do krajów Unii Europejskiej o jednej z największych luk VAT, a wyższą lukę odnotowało jedynie 6 krajów. Luka VAT w Polsce była wyższa o 11,5 pkt. proc. od średniej w UE. Lukę VAT poniżej średniej w UE odnotowują jedynie państwa tzw. starej Unii, wyłączając Hiszpanię oraz Włochy. Państwa wywodzące się z byłego bloku socjalistycznego notują lukę VAT znacząco wyższą niż średnia w UE. Wśród gospodarek wschodzących (*emerging markets*) lepszy wynik (niższą lukę) niż Polska miały jednak Czechy, Węgry, Bułgaria i Estonia.

Wykres 5. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w roku 2013



Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Całościowa ocena bieżącej sytuacji fiskalnej nie może więc zostać dokonana bez uwzględnienia znacznie gorszego wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych z tytułu VAT. Należy jednakże zauważyć, że stosunkowo niekorzystna sytuacja Polski na tle innych państw członkowskich co do luki VAT ukazuje duży potencjał do uzyskania dodatkowych dochodów. Wdrażane oraz planowane działania nakierowane na ograniczenie luki, nie tylko w podatku VAT, mogą więc przynieść zwiększenie dochodów podatkowych.

<sup>13</sup> Do porównania wykorzystano najnowsze dane Komisji Europejskiej obejmujące kraje UE. Szacunki luki VAT dotyczą 2013 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.

### III.3. Prognoza średniookresowa

W scenariuszu bazowym *Programu* prognozuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. wyniesie 2,6% PKB, a w kolejnych latach odpowiednio 2,9% PKB, 2,0% PKB i 1,3% PKB.

Kształtowanie się deficytu w 2016 r. i 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, zastanej przez nowy rząd administracji podatkowej. Zwiększenie wydajności podatkowej będzie stopniowe, gwałtowne dostosowanie polityki wydatkowej do erozji wpływów podatkowych (która pogłębiała się przez wiele lat, zob. wykres 3) wywołałoby zbyt duże zakłócenia w realizacji polityki społeczno-gospodarczej, a w rezultacie mogłoby pogłębić problemy fiskalne, równocześnie zwiększając poziom wykluczenia społecznego. Reformy wspierające politykę prorodzinną nie mogą być odkładane na przyszłość z uwagi na narosłe istotne czynniki ryzyka demograficznego.

W kolejnych latach zakładane jest znaczące dostosowanie fiskalne, które pozwoli osiągnąć cel średniookresowy (MTO) zaraz po roku 2019. Dostosowanie fiskalne w latach 2018-19 będzie wypadkową m.in. następujących czynników:

- umiarkowanego wzrostu kosztów administracji publicznej (koszty pracy i wydatki na zakup dóbr i usług) – wpływ na konsolidację ok. 0,4 pkt. proc. PKB w latach 2018-19;
- umiarkowanego wzrostu wydatków emerytalno-rentowych, co jest konsekwencją funkcjonowania systemu zdefiniowanej składki oraz trwałej tendencji spadkowej liczby rencistów – wpływ na konsolidację ok. 0,5 pkt. proc. PKB w latach 2018-19;
- znacznej poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw domowych i w konsekwencji redukcji liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej – wpływ na konsolidację ok. 0,2 pkt. proc. PKB w latach 2018-19;
- oszczędności na kosztach obsługi dłuę – wpływ na konsolidację ok. 0,1 pkt. proc. PKB w latach 2018-19;
- działań uszczelniających system podatkowy – wpływ na konsolidację ok. 0,8 pkt. proc. PKB w latach 2018-19.

Jednocześnie założono wzrost wydatków prorozwojowych, tj. inwestycji publicznych do ok. 4,7-4,8% w latach 2018-19 (wobec 4,3% w 2016 r.) Ponadto, na niezmiennym poziomie utrzymano podstawowe stawki podatkowe, w tym stawki akcyzy, które z uwagi na swój charakter powodują zmniejszenie dochodów podatkowych w relacji do PKB o ok. 0,2 pkt. proc. w latach 2018-19.

#### **Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych**

Prognozuje się, że relacja dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w latach 2016-17 osiągnie 39% i pozostanie na zbliżonym poziomie do odnotowanej w 2015 r. (38,9%), a w latach 2018-19 wzrośnie do 39,4%.

Poziom dochodów podatkowych w relacji do PKB będzie zdeterminowany wprowadzeniem dwóch nowych podatków sektorowych oraz będzie efektem działań uszczelniających system podatkowy.

#### ***Składki na ubezpieczenia społeczne***

Najważniejszym źródłem po stronie dochodowej sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Wpływy ze składek będą uzależnione od kształtowania się podstawy ich naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz od efektów przewidywanych zmian systemowych. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po wzroście w 2015 r. o ok. 4,2% r/r, powinno w kolejnych latach przyspieszyć, pozostając jednak poniżej nominalnego tempa wzrostu PKB. W relacji do PKB składki na ubezpieczenia społeczne w latach 2016-19 ukształtują się odpowiednio na poziomie: 13,7%, 13,6%, 13,4%, 13,3%.

Czynnikiem o charakterze systemowym, który będzie wpływał na wysokość składek na ubezpieczenia społeczne jest nowelizacja ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, która rozszerzyła krąg podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym o osoby będące członkami rad nadzorczych (wcześniej członkowie rad nadzorczych obowiązkowo podlegali tylko ubezpieczeniu zdrowotnemu).

Dodatkowo wprowadzono zasadę, iż w przypadku wykonywania umów zlecenia lub umów zlecenia w zbiegu z innymi tytułami podlegającymi ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, w sytuacji kiedy podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne nie przekracza kwoty minimalnego wynagrodzenia w danym miesiącu, następuje kumulacja tytułów ubezpieczenia (a tym samym i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe).

Co więcej, rolnicy i domownicy wykonujący umowy cywilne (np. umowy zlecenia), których działalność rolnicza stanowi stałe źródło utrzymania i którzy z tego powodu podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, będą mogli kontynuować dobrowolnie ubezpieczenie w KRUS, pomimo obowiązku podlegania ubezpieczeniom w ZUS z tytułu umów cywilno-prawnych, o ile miesięczny przychód z tytułu wykonywania umów cywilno-prawnych nie przekroczy połowy minimalnego wynagrodzenia (przekroczenie tego progu oznacza wyłączenie z systemu rolniczego).

#### **Podatki związane z produkcją i importem**

Kolejnym, istotnym źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy z podatków związanych z produkcją i importem, a wśród nich głównie podatki pośrednie. W relacji do PKB podatki te w latach 2016-19 wyniosą odpowiednio 13%, 12,7%, 12,9% i 12,9%. Spadek relacji tej grupy podatków w 2017 r. wynika, zarówno ze zmniejszenia relacji podatków od producentów oraz nieznacznego zmniejszenia się relacji do PKB podatków pośrednich. W przypadku podatków od producentów należy zauważyć, że w 2017 r., jak również w kolejnych latach, nie zakłada się wystąpienia, jak to będzie miało miejsce w 2016 r., jednorazowych dochodów związanych z odtworzeniem obowiązkowych rezerw banków w ramach Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych, które to rezerwy w 2015 r. posłużyły do wypłaty środków gwarantowanych deponentom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa<sup>14</sup> (w 2015 r., wypłaty te, zgodnie z metodyką ESA'2010, zarejestrowano jako wydatki w sektorze instytucji rządowych i samorządowych). Kształtowanie się podatków pośrednich w roku 2017 wynika z efektu założonego w scenariuszu bazowym powrotu do niższych stawek VAT, którego skutek mitygowany jest efektem działań zwiększającymi ściągalność w obszarze podatków pośrednich.

Najważniejszym indykatorem bazy podatkowej VAT jest spożycie prywatne, odnośnie do którego prognozuje się w 2016 r. przyspieszenie tempa wzrostu, jednakże wzrost w ujęciu nominalnym pozostanie na nieco niższym poziomie od wzrostu nominalnego PKB w całym horyzoncie prognozy. W obszarze VAT zakłada się efekty związane z poprawą ściągalności podatku, co pozwoli w 2017 r. na utrzymanie się relacji VAT do PKB na stałym poziomie – pomimo obniżenia stawek podatku, a w kolejnych latach relacja ta powinna stopniowo rosnąć, o ok. 0,2-0,3 pkt. proc. PKB rocznie.

W całym horyzoncie prognozy założono brak zmian stawek podatku akcyzowego, co w tym przypadku, 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), powoduje automatyczne i ciągłe obniżenie relacji dochodów z akcyzy do PKB. Obniżenie to jest tym szybsze im szybciej rośnie deflator PKB. Dodatkowo uwzględniono inne zmiany, takie jak np. wprowadzenie zwolnień podatków akcyzy od energii elektrycznej wykorzystywanej do celów redukcji chemicznej, w procesach elektrolitycznych, metalurgicznych i mineralogicznych oraz dla zakładów energochłonnych – nieznacznie obniży dynamikę wzrostu dochodów z akcyzy w 2016 r. W zakresie podatku akcyzowego dodatkowo planuje się wprowadzenie szeregu ułatwień dla przedsiębiorców będących podatnikami podatku akcyzowego. Zmiany te będą miały charakter administracyjno-proceduralny i nie powinny istotnie wpłynąć na strumień dochodów. W rezultacie relacja dochodów z podatku akcyzowego w horyzoncie prognozy

<sup>14</sup> Decyzją Eurostatu z kwietnia br. FOŚG został włączony do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

będzie zmniejszała się o ok. 0,1 pkt. proc. PKB rocznie, kompensując częściowo rosnące dochody z VAT.

Kategoria podatki związane z produkcją i importem uwzględnia również dochody z nowych podatków sektorowych – podatek od niektórych instytucji finansowych oraz podatek od sprzedaży detalicznej. W 2017 r. założono przyrost tych podatków (z uwagi na całoroczny efekt), w latach kolejnych założono nominalną stabilizację.

#### **Podatki od dochodów, majątku itp.**

Podatki od dochodów i majątku w relacji do PKB w horyzoncie prognozy rosną z poziomu 7,0% PKB w 2016 r. do 7,5% w 2019 r.

Wpływy z podatków dochodowych (PIT i CIT) uzależnione będą od kształtowania się ich bazy, a więc przede wszystkim dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw, jak i zmian systemowych. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami zostanie wprowadzona niższa – 15% stawka podatku CIT, która obejmie podatników, których przychód ze sprzedaży wraz z kwotą należnego podatku VAT nie przekroczył w poprzednim roku podatkowym równowartości 1,2 mln euro. Preferencja ta będzie dotyczyła także podatników rozpoczynających działalność, co stworzy zachętę dla nowo tworzonych przedsiębiorstw poprzez zwiększenie potencjalnej stopy zwrotu z inwestycji. W scenariuszu bazowym, w zakresie podatku PIT nie zakłada się zmian głównych parametrów podatku (progów podatkowych, kosztów uzyskania przychodów i kwoty odliczanej od podatku).

W przypadku podatku CIT założono ponadto zwiększoną ściągalność podatku, co pozwala oczekiwać nieznacznego zwiększenia się relacji dochodów z tego źródła do PKB w kolejnych latach.

#### **Działania uszczelniające system podatkowy**

Dochody podatkowe będą w latach kolejnych determinowane nie tylko sytuacją makroekonomiczną, lecz także planowanymi zmianami systemowymi, które będą głównie skoncentrowane na wzmocnieniu skuteczności egzekwowania należnych podatków, poprzez walkę z patologiami zarówno o charakterze przestępczym, polegającymi na oszustwach podatkowych w zakresie podatku VAT, jak również polegającymi na stosowaniu agresywnej optymalizacji podatkowej i unikania opodatkowania zysków w kraju ich osiągnięcia. W tym celu opracowany został pakiet działań mający na celu zwiększenie stopnia wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych oraz walka z oszustwami podatkowymi (por. załącznik), który obejmuje m.in.:

- wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania (ang. *General Anti-Avoidance Rule* – GAAR), której celem jest zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku;
- obniżenie limitu na transakcje gotówkowe pomiędzy firmami z 15 000 EUR na 15 000 PLN, mające na celu zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej i w efekcie zmniejszenie liczby oszustw podatkowych związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur;
- zmiany organizacyjne w administracji skarbowej i celnej – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej, co pozwoli na lepsze wykorzystanie kluczowych kompetencji już posiadanych przez istniejące obecnie służby oraz ich koncentrację, zwiększenie efektywności poboru poprzez ograniczanie kosztów obsługi procesów podstawowych i pomocniczych i w konsekwencji zwiększenie przychodów w wyniku ograniczania luki podatkowej;
- informatyzacja kontroli ksiąg podatkowych – wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (*Standard Audit File*) i w efekcie ujednoczenie raportów z ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, zapewniające dostęp do danych nienadających się do analizy;
- utworzenie przez Skarb Państwa spółki celowej, która będzie realizowała zadania związane z unowocześnieniem i rozbudową systemów teleinformatycznych resortu finansów w celu wsparcia administracji podatkowej i kontroli skarbowej w wykrywaniu naruszeń prawa podatkowego;



— utworzenie Rejestru Dłuŝników Naleŝności Publicznoprawnych, dzięki którem nastąpi zwiększenie dyscypliny podatkowej oraz wzrost dochodów budżetu państwa poprzez stworzenie instrumentu mobilizującego dłuŝników do dobrowolnej zapłaty zobowiązań, zmniejszenie kosztów ponoszonych na odzyskiwanie naleŝności, a także zmniejszenie wielkości naleŝności, które ulegną przedawnieniu ze względu na bezskuteczność podjętych działań egzekucyjnych.

Oczekuje się, że realizacja tych działań przyczyni się do zwiększenia dochodów podatkowych w horyzoncie *Programu* od 22 do 33 mld zł.

Tabela 1. Skutki finansowe działań uszczelniających system podatkowy w latach 2017-19

Ogółem skutki finansowe*		2017	2018	2019
Dochody (w mld zł)	min.	6,5	11,9	21,7
	max.	16,7	27,0	33,4

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów

\* - Skutki finansowe przedstawiono w ujęciu naraŝającym

### Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Relacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ukształtuje się w 2016 r. na poziomie 41,6% PKB, tj. na poziomie o ok. 0,1 pkt. proc. wyższym niż w 2015 r. W kolejnych latach relacja ta ukształtuje się odpowiednio na poziomie 41,9%, 41,4% i 40,7%. W efekcie do 2019 r. nastąpi ograniczenie relacji wydatków do PKB o ok. 1,4 pkt. proc. Poziom wydatków w horyzoncie prognozy nie przekracza kwot implikowanych przez stabilizującą regułą wydatkową (por. rozdział III.4).

#### 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 (program *Rodzina 500 plus*) oraz w obszarze polityki społecznej. Celem programu *Rodzina 500 plus* (por. rozdział II.3 oraz V.1) jest przede wszystkim pomoc 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 najuboŝszych. Kluczową zmianną jest weryfikacja progów i wysokości świadczeń rodzinnych. Progi dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych zostaną podniesione w dwóch etapach: od 1 listopada 2015 r. o 100 zł, a z dniem 1 listopada 2017 r. o kolejne 80 zł, co łącznie da wzrost o ok. 30% (31,4% w przypadku kryterium ogólnego i 27% w przypadku kryterium dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym). Równoległe podwyższeniu ulegają kwoty zasiłków rodzinnych (w trzech etapach) oraz niektóre dodatki do świadczeń rodzinnych.

Od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje nowe świadczenie dla rodzin, w których urodzą się dzieci – świadczenia rodzicielskie w kwocie 1000 zł miesięcznie (przysługujące w zależności od liczby urodzonych przy porodzie dzieci, od 52 do 71 tygodni), do którego uprawnione są osoby, którym nie przysługuje zasiłek macierzyński lub uposażenia macierzyńskie. Tym samym przewiduje się, że świadczenie trafi przede wszystkim do rodzin dotkniętych bezrobociem, osób studiujących, rolników oraz pracujących na umowy cywilnoprawne. Ustawa zakłada również wyrównanie wysokości zasiłków macierzyńskich do kwoty 1000 zł w przypadku, gdy uprawnionemu przysługuje z tego tytułu niższa kwota.

Działaniem wpływającym na wysokość wydatków z tytułu świadczeń rodzinnych jest także wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. stopniowe wycofywanie świadczeń rodzinnych w systemie „1 zł za 1 zł”. Mechanizm ten polega na pomniejszaniu wysokości świadczeń o kwotę dochodu na rodzinę przekraczającą ustalone kryterium. Przewiduje się, że zmiany pozytywnie wpłyną na podaż pracy beneficjentów świadczeń rodzinnych.

Ponadto, pewne działania, polegające na zmianie progów dochodowych i wysokości niektórych świadczeń, wynikają z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Od 1 października 2015 r. obowiązują wyższe progi dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej (dla osoby samotnie gospodarującej – wzrost z 542 zł do 634 zł, a dla osoby w rodzinie – z 456 zł do 514 zł). Progi wpływają na wysokość i liczbę uprawnionych do zasiłku okresowego przyznawanego m. in. ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie (system stopniowego wycofywania świadczenia w miarę zbliżania się do progu dochodowego). Podwyższono również maksymalne kwoty niektórych świadczeń, z których najważniejsze to zasiłek stały (z 529 zł do 604 zł) adresowany do spełniających próg dochodowy osób, niezdolnych do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnych do pracy. W rezultacie wydatki na świadczenia z pomocy społecznej w 2016 r. wzrosną z 2,1% PKB do 3,3% PKB w 2017 r., w kolejnych latach utrzymają się na poziomie ok. 3% PKB.

Wyплаты w ramach świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą determinowane poprzez coroczną waloryzację emerytur i rent, zdeterminowaną odnotowaną w poprzednim roku inflacją i realnym wzrostem płac. Należy mieć też na uwadze, że większość emerytur w nierolniczym systemie ubezpieczeń społecznych będzie z systemu zdefiniowanej składki. Ponadto liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy będzie kontynuowała trend spadkowy, co jest efektem bardziej restrykcyjnego przyznawania tych świadczeń.

W 2016 r. dokonano waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji wynoszącego 100,24%. Dodatkowo, osoby pobierające najniższe świadczenia (poniżej 2 tys. zł) otrzymały jednorazowy dodatek mający na celu zrekompensowanie niskiego wskaźnika waloryzacji. Kwoty dodatków są zróżnicowane w zależności od wysokości wypłacanych emerytur czy rent: 400 zł – jeżeli świadczenie lub suma świadczeń przysługujących osobie uprawnionej nie przekracza kwoty 900 zł, 300 zł – przy świadczeniu 900–1100 zł, 200 zł – przy świadczeniach między 1,1–1,5 tys. zł i 50 zł – dla przedziału 1,5–2 tys. zł. Zgodnie z ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. maksymalny limit wydatków będących skutkiem finansowym wypłaty tych dodatków wynosi 1,4 mld zł. W prognozie wysokości świadczeń-emerytalno-rentowych na 2017 r. uwzględniono jednorazowy dodatek w podobnej kwocie.

Od 1 marca 2016 r. obowiązują również nowe kwoty najniższych emerytur i rent oraz kwoty dodatków i świadczeń pieniężnych wypłacanych wraz z emeryturą lub rentą, albo samoistnie, a także maksymalne kwoty zmniejszenia emerytur i rent w przypadku osiągnięcia przychodu z działalności zarobkowej.

Uwzględniając parametry makroekonomiczne oraz m.in. prognozy aktuarialne ZUS oraz KRUS prognozuje się, że w okresie oczekiwanego przyspieszenia nominalnego wzrostu PKB kwoty wspomnianych świadczeń z ubezpieczeń społecznych będą rosły wolniej niż nominalny PKB, co przyczyni się do ograniczenia deficytu w kolejnych latach.

### **Inwestycje publiczne**

Inwestycje publiczne, które zgodnie z rekomendacjami Rady nie powinny być obszarem konsolidacji, po nieznacznym spadku w 2016 r. do 4,3% PKB, wynikającym głównie z zakończenia unijnej perspektywy finansowej 2007-13, 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%.

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 Dr'og Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektyw' do 2025 r.)*.

Na pocz'atku 2016 r. r'z'ad podj'at inicjatyw' , kt'orej celem jest optymalizacja procesu realizacji inwestycji drogowych ujętych w *Programie Budowy Dr'og Krajowych*, zar'owno w kontekście prawnym i technologicznym, jak r'owniez finansowym. Z uwagi na to, że limit *Programu Budowy Dr'og Krajowych* wynosi 107 mld zł, natomiast wartośc zadań umieszczonych w nim to ok. 200 mld zł, niezbędne jest podjęcie działań dla zapewnienia srodk'ow na realizacj' tego programu. W dniu 15 stycznia 2016 r. powołano Komitet Steruj'acy wraz z pi'ęcioma grupami roboczymi ds. techniki i technologii – rekomendacja optymalnych rozwi'azań planowania i budowy dr'og; Zam'owień publicznych – rekomendacja modelu zam'owień przyjaznego dla zamawiających i wykonawc'ow; Prawa og'olnego – weryfikacja dotychczasowych przepis'ow i zalecenia zmian; Finansowania infrastruktury – zbadanie sposob'ow rozwoju źródeł finansowania; Forum kontraktowego – wypracowania modelu wsp'olpracy firm budowlanych i inwestor'ow. W dniu 7 kwietnia 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa zaprezentował rekomendacje Komitetu steruj'ącego ds. optymalizacji procesu realizacji inwestycji drogowych, stanowiące pakiet rozwi'azań, kt'óre doprowadz' do usprawnienia procesu budowy dr'og i obniżenia jego koszt'ow, co pozwoli na realizacj' wszystkich inwestycji zapisanych w *Programie*.

Rekomendacje te obejmuj'ą

- opracowanie katalogu typowych rozwi'azań obiekt'ow inżynierskich: mosty, wiadukty, kładki, przepusty;
- oddzielenie finansowania obiekt'ow i urz'adzeń niezbędnych do prowadzenia ruchu drogowego od finansowania obiekt'ow i urz'adzeń służyących ochronie srodowiska oraz rewizja i powt'orna analiza nadmiernie rygorystycznych zapis'ow decyzji srodowiskowych;
- w zakresie działań finansowych: rozwój źródeł finansowania KFD, w tym opłaty paliwowej; rozszerzanie sieci dr'og podlegającej opłacie elektronicznej od pojazd'ow ciężykich (via TOLL) oraz zmiana struktury stawek opłat; wykorzystanie modelu drogowej sp'ółki specjalnego przeznaczenia w realizacji inwestycji drogowych oraz analiza moźliwosci zaangażowania partner'ow prywatnych w realizacj' inwestycji drogowych.

Drugim znaczącym programem wieloletnim determinuj'ącym poziom inwestycji sektora jest *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku*, obejmuj'ący wydatki inwestycyjne na budow' i modernizacj' linii kolejowych, realizowany przez sp'ółk' PKP PLK S.A. Inwestycje te s'ą finansowane ze srodk'ow Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, srodk'ow unijnych oraz ze srodk'ow własnych PKP PLK S.A., pochodzących z kredyt'ow EBI i z emisji obligacji. Zgodnie z *Krajowym Programem Kolejowym do 2023 roku* i projekcjami finansowymi PKP PLK S.A. po przejściowym spadku wydatk'ow inwestycyjnych w 2016 r., co jest zwi'azane ze stopniowym wykorzystaniem srodk'ow z nowej perspektywy unijnej, od 2017 r. nast'api przyspieszenie wydatkowania.

Ponadto, poziom inwestycji sektora b'edzie determinowany przez skal' wydatk'ow inwestycyjnych w podsektorze samorz'adowym. Prognozuje si'ę, że na inwestycje jednostek samorz'adu terytorialnego decydujący wpływ b'edzie miała absorpcja srodk'ow unijnych nowej perspektywy finansowej 2014-20. Przewiduje si'ę, że realizacja inwestycji jednostek samorz'adu terytorialnego ze srodk'ow unijnych nast'api w takich obszarach jak transport miejski, gospodarka niskoemisyjna, rewitalizacja, ochrona srodowiska (ze szczególnym uwzgl'ędnieniem ochrony w'od). Warto zauwazyć, iż JST b'ed'ą musiały ponieśc znaczne nakłady finansowe, aby dostosowac swoj'ą infrastruktur' do wymog'ow w zakresie ochrony srodowiska, w tym gospodarki wodno-sciekowej (budowa i/lub modernizacja oczyszczalni, przebudowa sieci osadowej, budowa kanalizacji). Niew'atpliwie ułatwieniem do przeprowadzania inwestycji przez samorz'ady b'edzie nowy instrument – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ułatwiający inwestycje na obszarze administracyjnym wi'ęcej niź jednej jednostki samorz'adu terytorialnego.

Inwestycjom w podsektorze samorz'adowym oraz absorpcji srodk'ow unijnych powinny sprzyjac takze przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, albowiem z limit'ow zadłużenia, w całym okresie spłaty zobowiązania, wył'aczono wykupy papier'ow wartosciowych, spłaty rat kredyt'ow i pozyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub

zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków z bezzwrotnej pomocy z UE w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowany tymi zobowiązaniami. Obecne regulacje *de facto* wyłączają zobowiązania zaciągnięte na finansowanie inwestycji współfinansowanych z udziałem środków unijnych z limitów zadłużenia, co powinno zachęcić jednostki samorządu terytorialnego do zmiany struktury wydatków w kierunku zwiększenia poziomu inwestycji. Sprzyja to realizacji rekomendowanego przez Radę Ecofin ograniczenia do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi.

Ponadto, od 2016 r. jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć centra usług wspólnych, tj. jednostki zapewniające wspólną obsługę (w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną) samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to, oprócz zwiększenia samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego, przyczyni się do lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, zmniejszenia kosztów operacyjnych i specjalizacji, a tym samym do generowania oszczędności w części bieżącej budżetu, które jednostka będzie mogła przeznaczyć na inwestycje. Oszczędności w części bieżącej budżetu przyczynią się także do poprawy zdolności samorządów do zaciągania zobowiązań określonej w art. 243 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

#### **Pozostałe wydatki bieżące**

Istotnym czynnikiem determinującym wydatki jest także kształtowanie się kosztów pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 przyjęto, 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* w porównaniu do 2015 r. wzrosną o ok. 2 mld zł. Powyższa kwota uwzględnia dodatkowe środki na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte „zamrożeniem”, przy czym kwota ta dotyczy wyłącznie wynagrodzeń osobowych w państwowych jednostkach budżetowych objętych ww. ustawą.

W kolejnych latach, tj. od 2017 r. założono stopniowe, w miarę poprawy sytuacji fiskalnej oraz w ramach limitu wydatków przewidzianego przez stabilizującą regułę wydatkową, zwiększanie funduszu wynagrodzeń państwowych jednostek budżetowych przy jednoczesnym zachowaniu aktualnie 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 2016-19 ukształtują się odpowiednio na poziomie 10,0%, 9,8%, 9,5%, 9,4%.

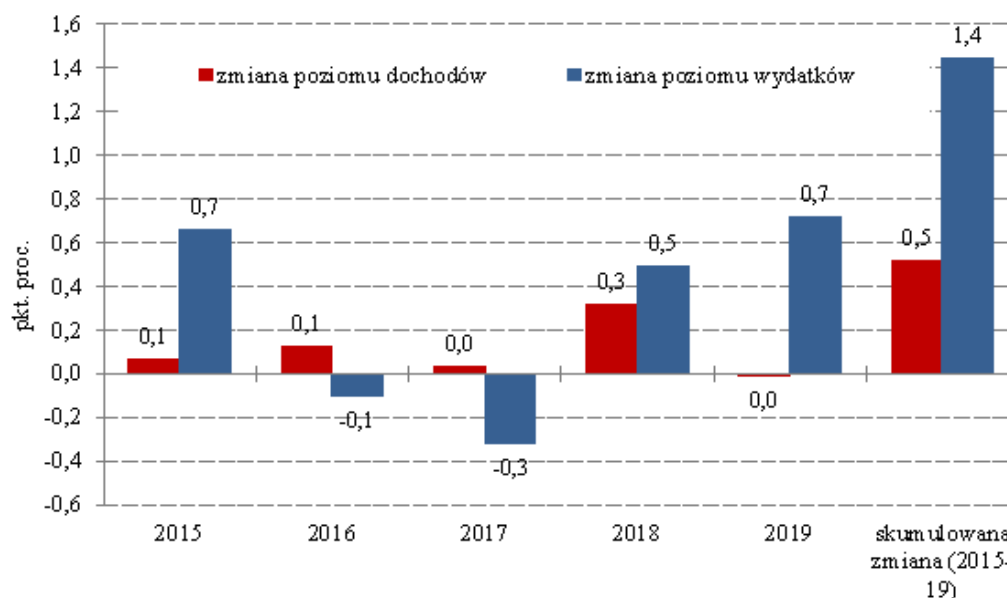
W całym horyzoncie prognozy przyjęto założenie, że tempo wzrostu zużycia pośredniego, czyli zakupy towarów i usług realizowane przez jednostki sektora, z wyłączeniem środków unijnych będą rosły w tempie wzrostu nominalnego PKB.

Jednorazowym czynnikiem wpływającym na wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. będą wpływy z tytułu tzw. dywidendy cyfrowej (sprzedaż w drodze aukcji rezerwacji do wybranych częstotliwości LTE).

Spadek kosztów obsługi dłuę w 2017 r. wynikać będzie z zastępowania wyżej oprocentowanego dłuę obligacjami z niższymi kuponami oraz w pewnym stopniu z założonego umocnienia złotego. Począwszy od 2018 r. przeciętne oprocentowanie dłuę sektora instytucji rządowych i samorządowych ustabilizuje się, a relacja kosztów obsługi dłuę do PKB będzie wynikała przede wszystkim ze spadającej relacji dłuę do PKB.

W rezultacie prognozuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. wyniesie 2,6% PKB, a w kolejnych latach odpowiednio 2,9% PKB, 2,0% PKB i 1,3% PKB.

Wykres 6. Wpływ zmiany dochodów i wydatków na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB



Zródło: Ministerstwo Finansów

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.

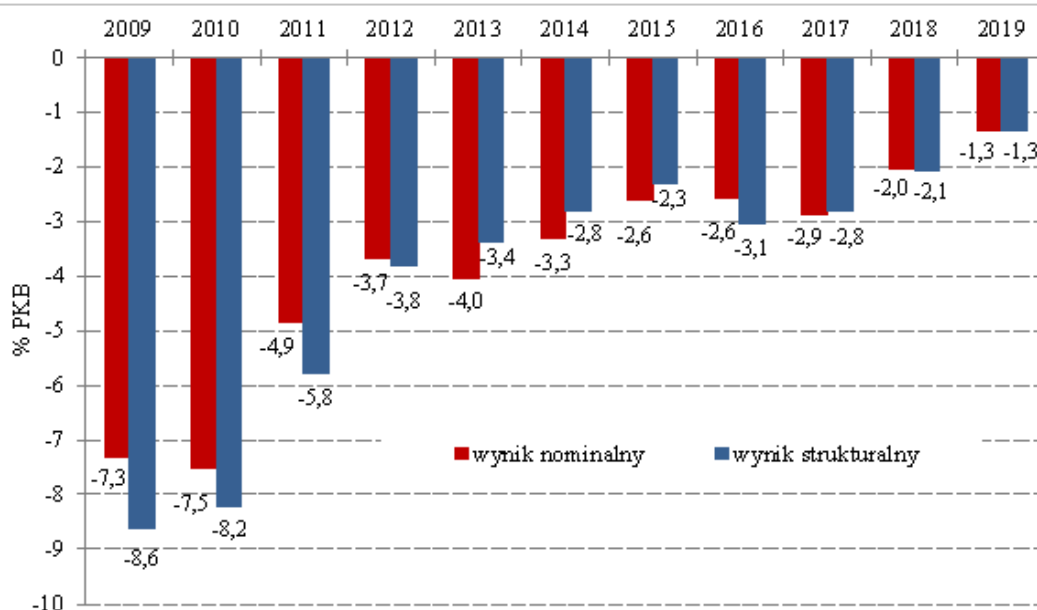
#### III.4. Wynik strukturalny

Polska przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy, czyli docelowy wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie -1% PKB. Na podstawie macierzy służącej do ustalania rocznej korekty budżetowej w ramach części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*<sup>15</sup>, dopóki MTO nie zostanie osiągnięte, 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). Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011<sup>16</sup>, ocena wypełniania przez dane państwo części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu* opiera się na dwóch filarach: wysiłku strukturalnym, czyli zmianie wyniku strukturalnego i benchmarku wydatkowym.

<sup>15</sup> Komunikat Komisji Europejskiej – *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach Paktu Stabilności i Wzrostu* (COM/2015/012).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

Wykres 7. Wynik nominalny i strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Ministerstwo Finansów

W scenariuszu bazowym *Programu*, zakładającym w szczególności realizację pakietu działań uszczelniających system podatkowy, opisanych w załączniku, prognozuje się, że w latach 2015-19 deficyt strukturalny (patrz wykres 8) zostanie istotnie ograniczony, z poziomu 2,8% PKB w 2014 r. do poziomu 1,3% PKB w 2019 r. Przy obliczaniu deficytu strukturalnego uwzględniono następujące działania jednorazowe:

- zmniejszone wpływy z VAT w ujęciu kasowym z tytułu zmiany przepisów dotyczących rozliczenia VAT od importu przez upoważnionych przedsiębiorców (AEO) na kwotę 0,6 mld zł w 2015 r.;
- efekt netto dostosowań budżetu UE wynikających z rewizji VAT i dochodu narodowego brutto na kwotę -0,8 mld zł w 2015 r. i -0,7 mld zł w 2016 r.;
- wydatki Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych (FOŚG) na wypłaty środków gwarantowanych deponentom upadłego w 2015 r. Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa na kwotę 2,0 mld zł w 2015 r.;
- dochody FOŚG wynikające z wypłaty środków gwarantowanych deponentom Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa na kwotę 2,0 mld zł w 2016 r.;
- ubytek CIT spowodowany spadkiem zysków banków w wyniku poniesienia wydatków na rzecz FOŚG, na kwotę 0,4 mld zł w 2016 r.;
- dochody (ujemne wydatki wg ESA) ze sprzedaży w drodze aukcji rezerwacji częstotliwości LTE na kwotę 9,2 mld zł w 2016 r.;
- wydatki wynikającego 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 w 2016 r. i 1,5 mld zł w 2017 r.

Tabela 2. Wynik strukturalny sektora

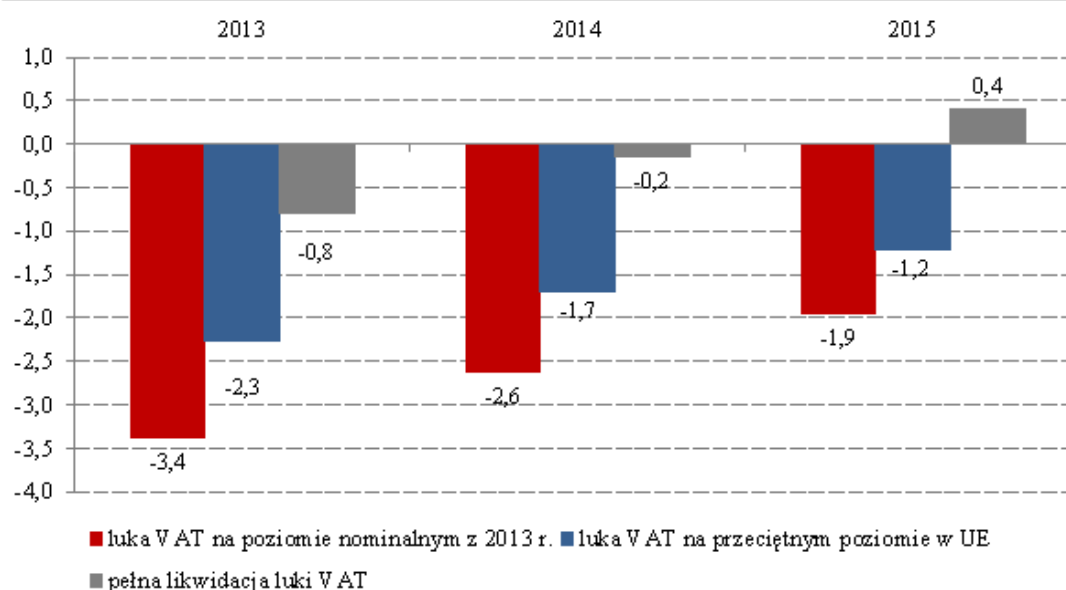
	% PKB	Kod ESA	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1.</b>	<b>Wzrost PKB w cenach stałych (%)</b>		3,6	3,8	3,9	4,0	4,1
<b>2.</b>	<b>Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-1,3
<b>3.</b>	<b>Odsetki</b>	EDP D.41	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4
<b>4.</b>	<b>Działania jednorazowe i tymczasowe</b>		-0,2	0,5	-0,1	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)		3,1	3,5	3,9	4,0	4,1
6.	Luka produktowa		-0,2	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)		-2,5	-2,6	-2,9	-2,1	-1,3
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu (8+3)		-0,7	-1,0	-1,4	-0,6	0,1
<b>10.</b>	<b>Wynik strukturalny (8-4)</b>		-2,3	-3,1	-2,8	-2,1	-1,3

Źródło: Ministerstwo Finansów

Zrealizowany w 2015 r. wysiłek strukturalny według szacunków Ministerstwa Finansów wyniósł 0,5 pkt. proc. PKB, spełniając wymagania wynikające ze ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego (z ang. *medium-term budgetary objective*, MTO). Efekt ten osiągnięto dzięki restrykcyjnej polityce wydatkowej przy jednoczesnym utrzymywaniu się problemów związanych ze stroną dochodową finansów publicznych, a dokładnie mówiąc – luką podatkową, w szczególności luką w VAT. W kolejnych latach planowane jest stopniowe dochodzenie do MTO. Jak wskazano powyżej gwałtowne dostosowanie polityki wydatkowej do erozji wpływów podatkowych wywołałoby zbyt duże zakłócenia w realizacji polityki społeczno-gospodarczej, a w rezultacie mogłoby pogłębić problemy fiskalne. Działania Rządu będą więc w kolejnych latach skoncentrowane na zwalczaniu oszustw podatkowych i tym samym odbudowie strumienia dochodów publicznych (por. załącznik).

Na wykresie 8 przedstawiono scenariuszowe symulacje wyniku strukturalnego w latach 2013-15, obrazujące potencjalne efekty zmniejszenia luki VAT (por. także rozdział III.2). Symulacja wskazuje, że ograniczenie luki do poziomu średniego w UE byłoby prawie wystarczające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego już w 2015 r.

Wykres 8. Wynik strukturalny przy założeniu hipotetycznych scenariuszy



Źródło: Obliczenia Ministerstwa Finansów na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Drugim punktem odniesienia oceny postępu na drodze do MTO jest roczne tempo wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych – skorygowane zgodnie z metodyką stosowaną przez Komisję Europejską (wzrost wydatków jest modyfikowany m.in. poprzez odjęcie od niego działań dyskrecyjnych po stronie dochodowej, por. tabela 3), które nie powinno 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 wynosi obecnie 3,7%, co po uwzględnieniu korekty wynikającej z potrzeby osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego daje wymagane graniczne tempo równe 2,5%.

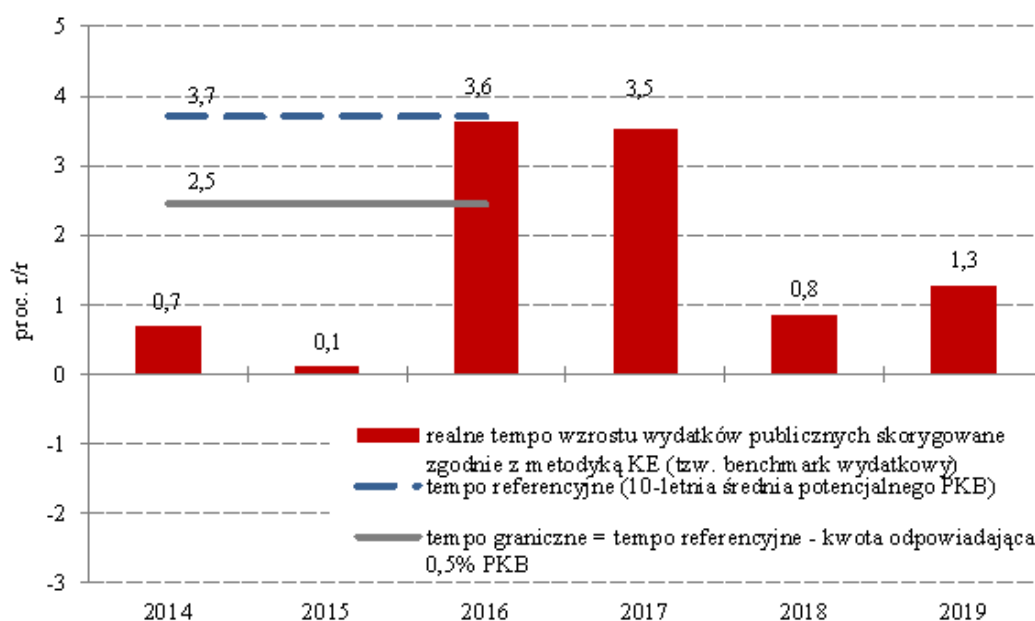
W 2015 r. Polska wypełniła wyżej określony wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków (tzw. benchmark wydatkowy) z bardzo dużym marginesem bezpieczeństwa. Roczne realne tempo wydatków zmodyfikowane według metodyki Komisji Europejskiej wyniosło zaledwie 0,1%. Z uwagi na przyspieszone dostosowanie w roku 2015 analiza roku 2016 powinna być prowadzona w ujęciu dwuletnim. W latach 2015-16 benchmark wydatkowy będzie spełniony<sup>17</sup> pomimo negatywnej niespodzianki inflacyjnej w latach 2015-16<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Prognozowana dynamika wydatków w 2016 r. przekracza tempo graniczne w mniejszym stopniu niż wynosi odchylenie od prognozy w 2015 r.

<sup>18</sup> Gdyby deflator PKB w roku 2016 znajdował się na poziomie długookresowej średniej wymóg dotyczący tempa wzrostu wydatków zostałby spełniony z marginesem bezpieczeństwa.



Wykres 9. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych zmodyfikowane zgodnie z metodyką Komisji Europejskiej



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Podobną koncepcję do benchmarku wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa<sup>19</sup>, która od 2015 r. determinuje poziom wydatków publicznych w Polsce (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 bądź zakumulowanymi odchyleniami od MTO, bądź przekroczeniem wartości referencyjnych określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych lub dług publiczny. Warto przy tym zauważyć, że kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej otrzymywana jest z wykorzystaniem celu inflacyjnego, odzwierciedlającego średniookresową dynamikę cen. Wymogi związane z benchmarkiem wydatkowym odnoszą się zaś do prognozowanego na dany rok deflatora PKB. Powoduje to, że w okresach znaczącej ujemnej niespodzianki inflacyjnej wymogi związane z benchmarkiem są nadmiernie restrykcyjne i nie uwzględniają charakterystycznej większości kategorii wydatków sztywności do dołu.

Zgodnie z *ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 2017 zostało dokonane w oparciu o określoną w art. 1 ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. kwotę wydatków na rok 2016 w wysokości

<sup>19</sup> 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 dłuęu i części cyklicznej zasiłków dla bezrobotnych oraz zastąpienia inwestycji z danego roku czteroletnią średnią.

728 465 733 tys. zł<sup>20</sup> i łączną dynamikę PKB w latach 2010-15 w cenach stałych opublikowaną przez GUS 15 kwietnia 2016 r., oraz o prognozy realnego wzrostu PKB, przyjęte do opracowania Programu. W efekcie, do otrzymania kwoty wydatków na rok 2017 wykorzystano:

- 1,0325 – wskaźnik średniokresowej dynamiki PKB,
- 1,025 – cel inflacyjny NBP,
- -1,5 pkt. proc. – korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych,
- 2,8 mld zł – prognozowana wartość ogółem działań dyskrejonalnych, na którą złożył się efekt wdrożenia rozwiązań zwiększających efektywność egzekwowania należności podatkowych, skutek obniżki stawek podatków VAT oraz ujemny efekt powołania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców w roku 2016.

W rezultacie szacunkowa kwota wydatków na rok 2017 wynosi 762 544 230 tys. zł (38,8% PKB).

Na podstawie art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oszacowano również kwoty wydatków na lata 2018-19. Korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych będzie w latach 2018-19 wynosić -2 pkt. proc. w związku z prognozowanym przekroczeniem w okresie 2016-17 przez relację długu publicznego do PKB – przeliczonego zgodnie z art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – progu 48% PKB określonego w mechanizmie korygującym reguły. Szacunkowa kwota wydatków na rok 2018 wynosi 799 768 738 tys. zł (38,4% PKB), natomiast na rok 2019 – 837 600 112 tys. zł (37,7% PKB).

Tabela 3. Kwota wydatków na lata 2016-19

	2016	2017	2018	2019
Wskaźnik średniokresowej dynamiki PKB	1,0314	1,0325	1,0330	1,0320
Cel inflacyjny NBP	1,025	1,025	1,025	1,025
Korekta*	-1,5	-1,5	-2,0	-2,0
Wartość ogółem działań dyskrejonalnych (mld zł)	10,0	2,8	8,0	8,0
<b>Kwota wydatków – Program konwergencji. Aktualizacja 2016</b>	<b>728,5**</b>	<b>762,5</b>	<b>799,8</b>	<b>837,6</b>

Zródło: Ministerstwo Finansów

\* - Zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 w prognoz inflacji za lata 2014-15.

### III.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

W horyzoncie 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 okresie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka.

Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach utrzymującej się niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. z dywergencji w polityce pieniężnej prowadzonej przez EBC (kontynuacji ilościowego łagodzenia) oraz Fed (oczekiwania na podwyżki stóp procentowych i normalizację polityki monetarnej), a także spowolnienia wzrostu gospodarczego w Chinach, wpływającego na wzrost awersji inwestorów do ryzyka. 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.

<sup>20</sup> Szczegółowe obliczenia kwoty wydatków na rok 2016, zgodnie z pkt 6a i 6b art. 142 ustawy o finansach publicznych, zawarto w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2016.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2016-19 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 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 zmiany zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych) oraz stabilizacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Przewiduje się, że w horyzoncie *Programu* relacja długu do PKB według definicji UE, po wzroście do 52,5% w 2017 r., w kolejnych latach będzie się obniżać, osiągając na koniec 2019 r. poziom 50,4%.

Tabela 4. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

%PKB	Kod ESA	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Dług brutto</b>		51,3	52,0	52,5	52,0	50,4
<b>2. Zmiana relacji długu brutto</b>		0,8	0,7	0,4	-0,5	-1,6
<b>Składniki wzrostu długu</b>						
<b>3. Wynik pierwotny<sup>1)</sup></b>		0,8	0,9	1,4	0,6	-0,1
<b>4. Odsetki</b>	EDP D.41	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4
<b>5. Dostosowania stanów i przepływów</b>		-1,8	-1,8	-2,4	-2,5	-3,0
z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		1,0	0,6	-0,1	0,0	0,0
akumulacja netto aktywów finansowych		-0,9	-0,1	0,7	0,9	0,5
w tym: przychody z prywatyzacji		0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
różnice kursowe i inne czynniki		-1,9	-2,3	-3,0	-3,4	-3,5
<b>p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)</b>		3,7	3,3	2,9	2,9	2,9
<b>Pozostałe istotne dane</b>						
6. Płynne środki finansowe		3,2	3,1	3,0	2,8	2,7
7. Dług netto (=1-6)		48,1	48,9	49,5	49,2	47,7
8. Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego <sup>2)</sup>		4,2	4,7	4,5	4,1	4,2
9. Udział długu nominowanego w walucie obcej		35,0%	34,1%	33,5%	33,1%	32,5%
10. Przeciętna zapadalność długu <sup>3)</sup>		5,2	5,0-5,2	5,0-5,2	4,9-5,2	4,9-5,3

Zródło: 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.

### III.6. Wpływ głównych reform strukturalnych na sektor instytucji rządowych i samorządowych

Z uwagi na trwające prace nad docelowym kształtem nowych rozwiązań w polityce społeczno-gospodarczej w przedstawionym scenariuszu bazowym nie uwzględniono proponowanych zmian dotyczących ustawowego wieku emerytalnego i kwoty wolnej od podatku dochodowego. Aktualne propozycje zmian w tych obszarach oraz ich potencjalne skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawiono poniżej.

### **Wiek emerytalny**

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* przewiduje przywrócenie wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Zgodnie z projektem ustawy proponowane zmiany miały wejść w życie od 1 stycznia 2016 r. Projekt ustawy był przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 grudnia 2015 r. i został skierowany do sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w celu rozpatrzenia. Na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2015 r. Komisja podjęła uchwałę o wysłuchaniu publicznym. Wysłuchanie publiczne odbyło się 12 stycznia 2016 r. Natomiast na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 10 marca 2016 r. Prezydium Komisji zaproponowało skierowanie powyższego projektu ustawy do prac w podkomisji nadzwyczajnej. Prace legislacyjne w Podkomisji nie zostały jeszcze podjęte.

Skutki wprowadzenia proponowanego przywrócenia wieku emerytalnego do poziomu co najmniej 60 lat dla kobiet oraz co najmniej 65 lat dla mężczyzn od 2017 r. przedstawiono w tabeli 5.

Równocześnie prace nad wypracowaniem warunków nabycia prawa do emerytury prowadzi Rada Dialogu Społecznego w ramach Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych. Przedmiotem prac Rady jest nie tylko wypracowanie porozumienia w zakresie obniżenia wieku emerytalnego, ale również możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę po przepracowaniu odpowiednio długiego okresu czasu. Na chwilę obecną brak jest ostatecznych uzgodnień i rozstrzygnięć w kwestii obniżenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Aktualnie dyskutowana propozycja zakłada jednak zatrzymanie zmian w wieku emerytalnym na poziomie 61 lat w przypadku kobiet oraz 66 lat dla mężczyzn. Rozważa się również wprowadzenie wymogu odnośnie do okresu składkowego uprawniającego do przejścia na emeryturę przy jednoczesnym wymogu wypracowania co najmniej minimalnej emerytury.

Zamrożenie wieku emerytalnego na poziomie 61 lat w przypadku kobiet oraz 66 lat dla mężczyzn skutkowałoby znaczącym ograniczeniem skutków dla sektora finansów publicznych. Zgodnie ze wstępnymi szacunkami ZUS, w pierwszym roku reformy zmiany byłyby niemal neutralne dla finansów publicznych, prowadząc do systematycznego wzrostu deficytu FUS w kolejnych latach w porównaniu ze scenariuszem braku zmian w zakresie wieku emerytalnego. Skutek dla wyniku sektora w horyzoncie *Programu* byłby jednak w tym wariantcie znacząco niższy niż w wariantcie prezydenckim.

### **Kwota wolna od opodatkowania**

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych* przewiduje zwiększenie kwoty zmniejszającej podatek z 556,02 zł do 1440 zł. Oznaczałoby to zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania z 3091 zł do 8000 zł oraz zwiększenie kwoty zmniejszającej zaliczki na podatek dochodowy z 46,33 zł do 120 zł. Projekt był przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu 9 grudnia 2015 r. i został skierowany do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia. Prace legislacyjne w Komisji nie zostały jeszcze podjęte. Skutki wprowadzenia proponowanego w projekcie prezydenckim rozwiązania szacuje się na ok. 21 mld zł rocznie.

W Ministerstwie Finansów trwają prace nad rządowym projektem rozwiązania w tym zakresie. Obecnie rozważane jest stopniowe zwiększanie kwoty wolnej od opodatkowania – o 1000 zł rocznie począwszy od 2017 r., aż do osiągnięcia poziomu 8000 zł. Skutki proponowanego wariantu przedstawiono w tabeli 5. Równocześnie dyskutowana jest kwestia wprowadzenia degresywności kwoty wolnej, pozwalającej jednocześnie na realizację celów społecznych i ograniczenie skutków zmian w tym obszarze dla finansów publicznych nawet o ¼ rocznie. Projekt jest obecnie w trakcie prac analitycznych.

Ponadto zagadnienie kwoty wolnej zostało podniesione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. (Dz. U. poz. 1784).

Tabela 5. Szacunkowy wpływ planowanych działań na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Działanie		2017	2018	2019	
1.	Wzrost wydatków w efekcie obniżenia wieku emerytalnego do 60/65 lat*	mld zł	-8,6	-10,2	-11,9
		% PKB	-0,4	-0,5	-0,5
2.	Stopniowe podwyższenie kwoty wolnej od podatku (p ropozycja MF)	mld zł	-4,0	-8,0	-12,0
		% PKB	-0,2	-0,4	-0,5
3.	Obniżenie stawek VAT (aktualnie obowiązujące p rzepisy)	mld zł	-7,2	-7,6	-8,1
		% PKB	-0,4	-0,4	-0,4

Zródło: szacunki Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

\* - Skutek finansowy dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

### *Działania służące zapewnieniu stabilności finansów publicznych*

W kontekście krajowych i europejskich wymogów fiskalnych, w szczególności przestrzegania stabilizującej reguły wydatkowej, równoczesna realizacja planowanych zmian w zakresie wieku emerytalnego oraz kwoty wolnej od opodatkowania wymagałaby istotnej repriorytetyzacji wydatków lub podjęcia dodatkowych działań po stronie dochodowej, wykraczających poza obecnie realizowany pakiet rozwiązań, którego celem jest w szczególności ograniczenie luki VAT w ciągu 3 lat do poziomu średniej w UE.

Mając na uwadze przedstawione powyżej istotne skutki dla finansów publicznych planowanych zmian, które w dużym stopniu mogą zdeterminować przestrzeń fiskalną dla realizacji innych działań, Rząd w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017 podejmie ostateczną decyzję dotyczącą obniżenia stawek VAT, którego skutki ujęto w scenariuszu bazowym *Programu* (por. tabela 5). Zgodnie z art. 146a aktualnie obowiązującej *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, najwyższa stawka VAT w wysokości 23% oraz najniższa w wysokości 8% obowiązują do końca 2016 r.

## IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

### IV.1. Czynniki ryzyka

#### 1) Sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski

Podstawowym czynnikiem ryzyka dla prezentowanej w rozdziale II prognozy makroekonomicznej jest sytuacja gospodarcza u partnerów handlowych Polski. Przyjęty scenariusz 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 2016 r.

Wśród negatywnych czynników ryzyka dla swojej prognozy wzrostu gospodarczego Komisja Europejska wymienia m.in.:

- głębsze od oczekiwanego spowolnienie wzrostu w Chinach w połączeniu z normalizacją polityki monetarnej w USA, co może zagrozić podstawom wzrostu gospodarki światowej. Materializacja takiego scenariusza może też spowodować wzrost zmienności na rynkach finansowych, dodatkowo zwiększając ryzyko dla wzrostu w UE;
- większy od oczekiwanego wpływ niepewności związanej z utrzymującymi się konfliktami geopolitycznymi na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw;
- utrzymującą się konieczność redukcji zadłużenia sektora przedsiębiorstw w wybranych krajach członkowskich i potencjalny negatywny wpływ kredytów zagrożonych na bilanse banków;
- szybszy od oczekiwanego wzrost cen surowców energetycznych, który może ograniczyć wysokość realnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Z drugiej strony, niskie ceny tych surowców prowadzić będą do ograniczenia popytu zewnętrznego ze strony państw, które je eksportują;
- odbiór społeczny rosnącej liczby uchodźców w UE, co poprzez kanał zaufania może prowadzić do ograniczenia konsumpcji gospodarstw domowych. Negatywne skutki dla wzrostu wynikające z problemów migracyjnych mogłyby zostać dodatkowo zwiększone, gdyby kraje członkowskie zdecydowały się wprowadzić obostrzenia w przepływie osób i towarów wewnątrz UE.

Do pozytywnych czynników ryzyka Komisja Europejska zalicza:

- większy od szacowanego pozytywny wpływ niskich cen ropy naftowej na zagregowany popyt;
- większą od zakładanej deprecjację kursu euro, w związku z prowadzoną przez Europejski Bank Centralny polityką luzowania ilościowego;
- pozytywne skutki Europejskiego Planu Inwestycyjnego;
- zakończone sukcesem implementację reform strukturalnych w krajach członkowskich UE;
- szybszą od zakładanej integrację uchodźców i ich większe uczestnictwo w rynku pracy UE.

Zdaniem Komisji Europejskiej, w stosunku do jesiennych prognoz z 2015 r., w bilansie czynników ryzyka pogłębił się udział tych negatywnych. Może to oznaczać, że po wiosennej rundzie progностycznej Komisja Europejska zrewiduje w dół swoje dotychczasowe prognozy dla wzrostu PKB krajów UE, które są podstawą dla prezentowanego w *Programie* scenariusza wzrostu PKB w Polsce.

W przypadku Polski poza wspomnianymi wyżej czynnikami ryzyka dla projekcji gospodarczej u naszego największego partnera handlowego, warto zwrócić uwagę na bezpośrednie skutki dla perspektyw wzrostu, wynikające z możliwości zaostrzenia się konfliktu za naszą wschodnią granicą. Sankcje wobec Rosji i uderzające w gospodarkę tego kraju niskie ceny ropy naftowej grożą dalszym osłabieniem dynamiki aktywności gospodarczej w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw i w konsekwencji obniżeniem dynamiki wymiany handlowej Polski z tym regionem. Ekspozycja polskiego eksportu na rynki Ukrainy i Rosji systematycznie zmniejsza się i ryzyko bezpośrednie z

roku na rok maleje. Potencjalna eskalacja konfliktu może przełożyć się jednak na znaczący wzrost zawirowań na światowych rynkach finansowych i surowcowych.

## 2) Wdrażanie wymogów UE dotyczących redukcji emisji CO<sub>2</sub>

Analizy oceniające ilościowe i jakościowe skutki wdrożenia w Polsce ram europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wskazują, że ich implementacja wiąże się z ryzykiem wystąpienia szeregu negatywnych skutków w obszarze polityki energetycznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dla polskiej gospodarki związane z realizacją celów polityki klimatyczno-energetycznej UE wynikają z uzależnienia polskiej energetyki od paliw kopalnych – ponad 83% energii elektrycznej w Polsce pochodzi z elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Realizacja tych celów wymagać będzie poniesienia znaczących inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych. Potencjalne negatywne skutki polityk dotyczących klimatu i energii obejmują również kwestie związane ze spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego, zmianami w strukturze zatrudnienia, zmniejszeniem dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i wzrostem udziału kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych (tj. zagrożeniem wystąpienia zjawiska „ubóstwa energetycznego”). Należy podkreślić, że odczuwane negatywne skutki dla polskiej energetyki, a tym samym całej gospodarki, obecnie wdrażanego pakietu klimatyczno-energetycznego (do 2020 r.) w latach 2016-2019 będą bardziej dotkliwe niż miało to miejsce w poprzednim okresie. Zwiększenie negatywnego oddziaływania polityki klimatycznej na konkurencyjność polskiej energetyki i przemysłu może nastąpić m.in. na skutek zapisów dyrektywy IED, ewentualnego dalszego zaostrzenia polityki dekarbonizacji w UE, a także trwających w Komisji Europejskiej prac nad przygotowaniem przyszłych rozwiązań klimatycznych i środowiskowych (w tym tzw. śladu środowiskowego). Wdrażanie ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. w sposób dostosowany do specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski może natomiast przyczynić się do zwiększenia poziomu jakości życia obywateli poprzez poprawę stanu zdrowia czy wzrost innowacyjności gospodarki, a także do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Przedsiębiorstwa polskie cechują się potencjałem do poprawy efektywności energetycznej. Brak działań na rzecz wykorzystania tego potencjału może w konsekwencji oznaczać, że przedsiębiorstwa krajowe prowadzące działalność w sektorach charakteryzujących się wysokim zużyciem energii na jednostkę wytwarzanego produktu narażone będą na ryzyko znacznego wzrostu kosztów działalności i utratę konkurencyjności międzynarodowej. Dodatkowo, krajowe podmioty narażone są na ryzyko tzw. ucieczki emisji (ang. *carbon leakage*) – przenoszenia energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji z państw członkowskich UE prowadzących politykę redukcji emisji gazów cieplarnianych do krajów o niższych standardach środowiskowych.

## 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 obszaru infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Ponadto, możliwe jest udzielanie poręczeń i gwarancji na inne cele dopuszczone ustawą dotyczącą emisji 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.

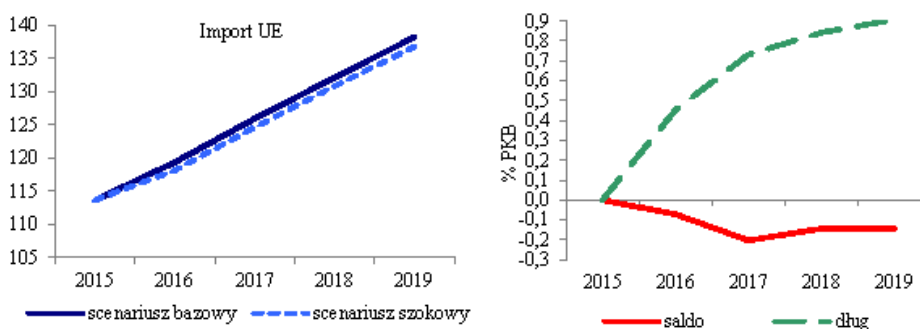
Poręczenia i gwarancje będą przede wszystkim udzielane na inwestycje realizowane w oparciu o fundusze z UE (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy UE), a także na inne zadania inwestycyjne wynikające z ewentualnych programów wsparcia przewidujących 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 rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. limit ten został ustalony do kwoty 200 mld zł i – oprócz wspierania wspomnianych projektów – może być 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 2016-19 na spadek popytu światowego, zwiększenie inwestycji publicznych, 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 zachodzących w realnej gospodarce.

Wykres 10. Import UE (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego (prawy wykres)



Zródło: Ministerstwo Finansów

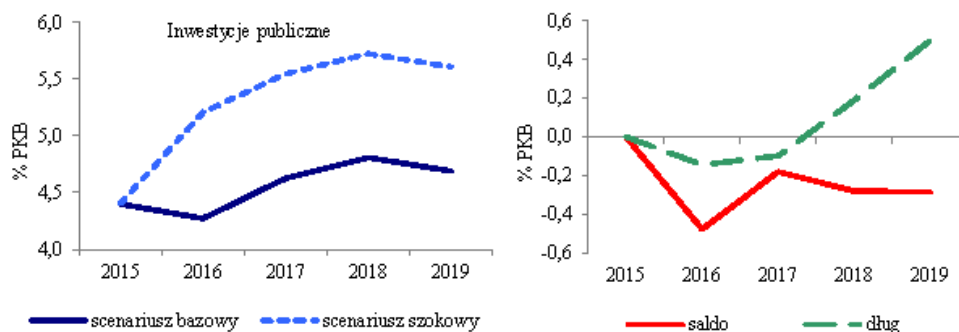
Impuls spadku popytu światowego zdefiniowany został jako trwałe obniżenie indikatora popytu światowego – którym w modelu jest import UE – o 1% w stosunku do scenariusza bazowego. Bezpośrednim skutkiem zaburzeń w otoczeniu zewnętrznym dla gospodarki krajowej jest ograniczenie wymiany handlowej z zagranicą. W pierwszym roku od wystąpienia szoku wolumen eksportu spada o 0,7% w stosunku do scenariusza bazowego i w kolejnych latach pozostaje niższy o ok. 0,5-0,4%. Ze względu na znaczny stopień importochłonności eksportu spadkowi wolumenu eksportu towarzyszy spadek importu (o 0,6% w 2016 r.) wspierany przez deprecjację waluty krajowej. W reakcji na spadek popytu zagranicznego przedsiębiorstwa ograniczają działalność inwestycyjną (nakłady brutto na środki trwałe sektora prywatnego w pierwszym roku szoku są niższe o 1,2%, w kolejnych o 1,7-1,5% w porównaniu z poziomem ze scenariusza bazowego), zmniejszają zatrudnienie i wynagrodzenia. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych spadają, co ogranicza konsumpcję prywatną o 0,3% w 2016 r. i 0,5-0,4% w kolejnych latach. W wyniku tych zaburzeń wolumen PKB w horyzoncie objętym prognozą pozostaje niższy o 0,5% w 2016 r. i 0,5-0,4% w pozostałych latach w porównaniu ze scenariuszem bez szoku. Ograniczeniu popytu krajowego towarzyszy zmniejszenie presji inflacyjnej w pierwszych latach szoku (w kolejnych CPI nieco przyspiesza w związku z deprecjacją złotego) i spadek stóp procentowych. Niższy wzrost gospodarczy negatywnie wpływa na sytuację



#### IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

fiskalną kraju. Rośnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (o ok. 0,14% w latach 2016-19), i w efekcie, uwzględniając też deprecjację złotego, poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2019 r. o 0,9% PKB wyższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 11. Wolumen inwestycji publicznych (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych (prawy wykres)

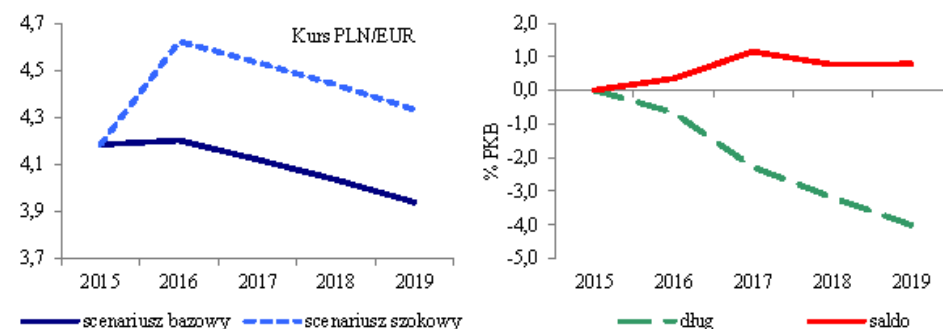


Zródło: Ministerstwo Finansów

Impuls fiskalny został zdefiniowany jako trwałe zwiększenie względem ścieżki bazowej poziomu inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych o 1% PKB zakładanego na dany rok w scenariuszu bez szoku. Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wydatków publicznych jest wzrost deficytu, który w 2016 r. rośnie o 0,5% PKB w stosunku do scenariusza bazowego, a w kolejnych latach utrzymuje się 0,2-0,3% PKB powyżej ścieżki bazowej. Wyższe wydatki publiczne implikują również wzrost popytu prywatnego, co przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwiększenia presji inflacyjnej i stóp procentowych oraz pogorszenia salda wymiany z zagranicą.

W wyniku wprowadzonego szoku rośnie poziom aktywności gospodarczej, przez co udział inwestycji w PKB zwiększa się o mniej niż wynikałoby to bezpośrednio z wprowadzonego zaburzenia, które zdefiniowano w odniesieniu do poziomu PKB ze scenariusza bazowego. Wyższy wzrost gospodarczy neutralizuje negatywne efekty zwiększenia wydatków publicznych w początkowym okresie symulacji, jednak w kolejnych latach, przy trwałym pogorszeniu wyniku sektora, skutki te stają się coraz bardziej widoczne – w 2019 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest o 0,5% PKB wyższy niż w scenariuszu bez zwiększania wydatków.

Wykres 12. Kurs PLN/EUR (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu PLN/EUR (prawy wykres)



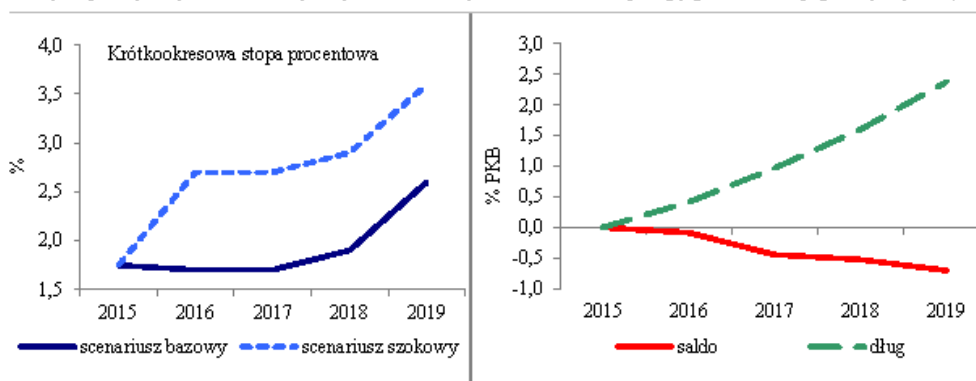
Program konwergencji. Aktualizacja 2016

39

Zródło: Ministerstwo Finansów

Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Ze względu na wysoką importochłonność eksportu, wzrostowi eksportu towarzyszy również wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co sprzyja trwałemu podniesieniu poziomu PKB w horyzoncie prognozy. Wyższy wzrost gospodarczy sprzyja wzrostowi dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia denominowanego w walutach obcych i wynik sektora ulega znacznej poprawie, w wyniku czego poziom długu sektora w scenariuszu szokowym jest w 2019 r. o 4,0% PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

Wykres 13. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres)



Zródło: 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 i ograniczenia inwestycji (przy trwale wyższych stopach procentowych inwestycje sektora prywatnego w 2019 r. są o 6,2% niższe niż w scenariuszu bazowym) oraz zwiększenia kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów spadkowi ulega spożycie prywatne od 0,8% w 2016 r. do 1,2% w 2019 r. w stosunku do scenariusza bazowego. W rezultacie impuls monetarny prowadzi do spadku wolumenu PKB w horyzoncie prognozy o 0,9-1,7%. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych systematycznie pogarsza się do 0,7% PKB w 2019 r., a dług sektora w 2019 r. jest wyższy o 2,4% PKB niż w scenariuszu bazowym.

### IV.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

W porównaniu z ubiegłorocznym Programem prognozowane tempo wzrostu realnego PKB w latach 2016-18 nie uległo zmianie. Wzrost PKB w 2015 r. okazał się wyższy od oczekiwań, przy nieco innej strukturze. Wkład we wzrost ze strony eksportu netto był dodatni, na poziomie 0,3 pkt. proc. wobec oczekiwanej ujemnej kontrybucji w wysokości 0,6 pkt. proc. Niższy był z kolei wkład we wzrost PKB ze strony popytu krajowego, głównie w związku z niższą od oczekiwanej kontrybucją zmiany zapasów, inwestycji publicznych i spożycia prywatnego. Jeżeli chodzi o prognozę na 2016 r., pomimo

#### IV. Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją Programu

utrzymania realnego tempa wzrostu PKB na takim poziomie jak poprzednio, obecnie oczekuje się nieco innej struktury wzrostu. Wprowadzie wkłady we wzrost PKB ze strony popytu krajowego i eksportu netto są zbliżone, to obecnie oczekuje się nieco wyższej kontrybucji we wzrost PKB ze strony spożycia prywatnego, m.in. w związku z efektami programu Rodzina 500 plus, przy niższej kontrybucji inwestycji i zmiany zapasów.

W prognozie na lata 2017-18 zwiększono skalę ujemnego wkładu we wzrost PKB ze strony eksportu netto, co jest konsekwencją szybszego od szacowanego w poprzedniej edycji *Programu* wzrostu popytu krajowego. Wyższy wzrost popytu krajowego w tym okresie to skutek szybszego prognozowanego tempa wzrostu spożycia, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz nieco szybszego wzrostu inwestycji w konsekwencji oczekiwanego przyspieszenia inwestycji publicznych. W zakresie inwestycji prywatnych przyjęto, że ich udział w PKB będzie się zwiększał w horyzoncie prognozy, jednak w mniejszej skali w stosunku do oczekiwań formułowanych na etapie poprzedniego *Programu*.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. wyniósł 2,6% PKB i okazał się o 0,1 pkt. proc. niższy niż przewidywano w ubiegłorocznym *Programie*, co wynikało przede wszystkim z korzystniejszego niż oczekiwano wyniku podsektora centralnego. W związku z realizacją priorytetowych celów polityki Rządu, w szczególności w zakresie polityki prorodzinnej (program *Rodzina 500 plus*), prognozowana ścieżka wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2016-18 uległa pogorszeniu w porównaniu do ubiegłorocznego *Programu* (o 0,3-1,1 pkt. proc.). Dzięki intensywnym działaniom mającym na celu odbudowę dochodów podatkowych możliwe będzie ukierunkowanie polityki fiskalnej na wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym przestrzeganiu ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. wyniósł 51,3% PKB i okazał się niższy o 0,5 pkt. proc. w stosunku do prognozy z poprzedniego *Programu*, na co wpłynęły z jednej strony niższe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i niższy poziom zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), z drugiej zaś wyższe kursy walut obcych, w których nominowana jest ok. 1/3 długu, oraz wolniejszy nominalny wzrost PKB. Wyższa prognoza na lata 2016-19 wynika ze zwiększonych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, wyższych kursów walut obcych i wolniejszego nominalnego wzrostu PKB w stosunku do zakładanego w poprzedniej aktualizacji *Programu*.

Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Wzrost PKB (%)</b>						
<i>Program 2015</i>		3,4	3,8	3,9	4,0	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>
<b>Różnica</b>		0,2	0,0	0,0	0,0	-
<b>Wynik sektora (% PKB)</b>						
	EDP B.9					
<i>Program 2015</i>		-2,7	-2,3	-1,8	-1,3	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,3</b>
<b>Różnica</b>		0,1	-0,3	-1,1	-0,7	-
<b>Dług (%PKB)</b>						
<i>Program 2015</i>		51,7	51,6	50,7	49,1	-
<b>Obecna aktualizacja</b>		<b>51,3</b>	<b>52,0</b>	<b>52,5</b>	<b>52,0</b>	<b>50,4</b>
<b>Różnica</b>		-0,5	0,4	1,8	2,9	-

Zródło: 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 długo falowemu 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, nadmiernego wzrostu zadłużenia, a tym samym ryzyko dla stabilności polskich finansów publicznych.

Komisja Europejska regularnie ocenia kraje członkowskie pod kątem stabilności finansów publicznych w oparciu o wskaźniki luki fiskalnej w średnim (wskaźnik S1) i długim, nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Luka fiskalna odzwierciedla skalę niezbędnego dostosowania w pierwotnym wyniku strukturalnym, tak aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie (S1) lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (wskaźnik S2). Wskaźniki 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 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

% PKB	<i>Fiscal Sustainability Report 2015</i>	<i>Program 2016</i> rok baz. 2016	<i>Program 2016</i> rok baz. 2017	<i>Program 2016</i> rok baz. 2018	<i>Program 2016</i> rok baz. 2019
	S1	1,0 średnie ryzyko	-0,4 niskie ryzyko	0,2 średnie ryzyko	-0,7 niskie ryzyko
S2	3,5 średnie ryzyko	3,2 średnie ryzyko	3,7 średnie ryzyko	3,0 średnie ryzyko	2,0 średnie ryzyko

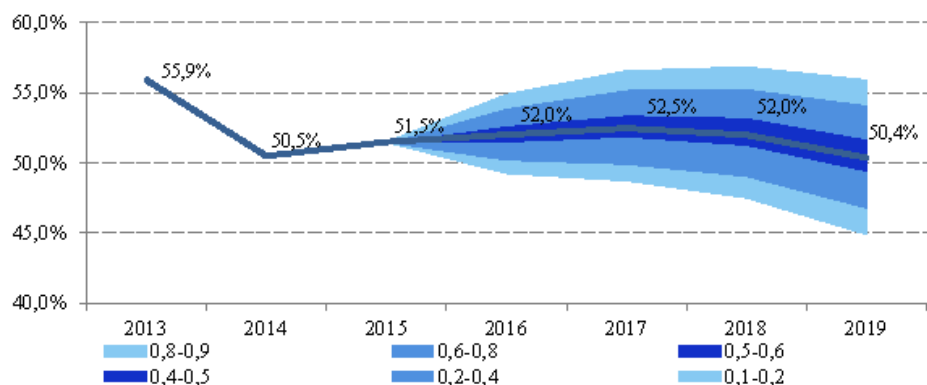
Zródło: Komisja Europejska, Ministerstwo Finansów

W tabeli 7 przedstawiono oszacowane przez Ministerstwo Finansów wskaźniki S1 i S2 na tle oceny Komisji Europejskiej zawartej w *Fiscal Sustainability Report* z grudnia 2015 r. Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makroekonomicznych opracowanych przez Ministerstwo 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 2016-19.

Wskaźniki zawarte w *Fiscal Sustainability Report 2015* są policzone w oparciu o rok bazowy 2017 z wykorzystaniem jesiennej prognozy Komisji Europejskiej z listopada 2015 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 wskaźniki działań będzie prognozowana poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego oraz prognozowany spadek długu publicznego w latach 2017-19. W przyszłości, 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 14. Stochastyczne projekcje długu od 2016 r.



Zródło: Ministerstwo Finansów

Na podobny poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy<sup>21</sup>. 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. Przeprowadzona analiza wskazuje, że nawet przy znaczącym splocie niekorzystnych szoków dług sektora w horyzoncie prognozy nie przekroczy wartości referencyjnej 60% PKB. 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). W oparciu o zastosowaną metodę z prawdopodobieństwem około 80% przewiduje się, że dług sektora w 2019 r. wyniesie mniej niż 55% PKB.

Prognozy długookresowej stabilności finansów publicznych wykorzystane do obliczenia wskaźników stabilności S1 i S2 zostały opublikowane przez Komisję Europejską w 2015 r. Prognozy te (por. tabela 8) wskazują, że wydatki na emerytury i renty będą spadały z 11,3% PKB w 2013 r. do 10,7% PKB w 2060 r.

<sup>21</sup> Stochastyczne projekcje opracowane są z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo opartej na 1000 losowań.

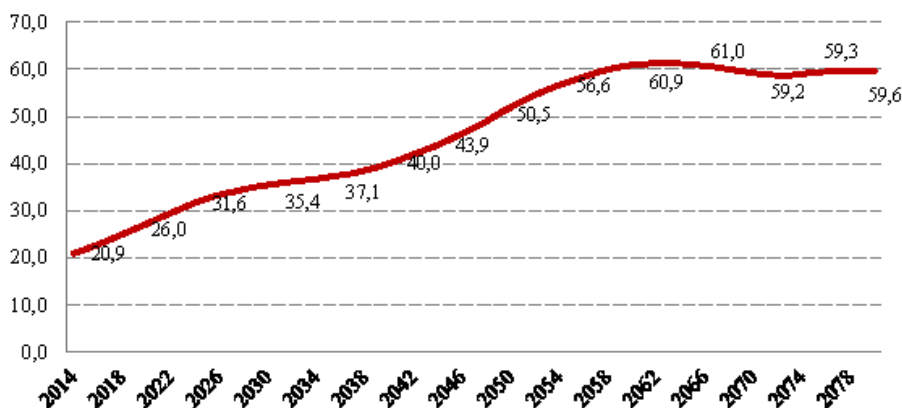
Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych

% PKB	2013	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Całkowite wydatki</b>						
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						
Odsutki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Całkowite dochody</b>						
W tym składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe	6,8	7,3	7,5	7,7	7,7	7,7
<b>Zabżenia</b>						
Wskaźnik wzrostu produktywności pracy	2,8	3,1	2,3	1,9	1,8	1,5
Potencjalny wzrost PKB	3,2	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

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

Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów publicznych 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) wobec liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15-64 lata) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami Eurostatu z kwietnia 2014 r. (Europop2013), współczynnik ten wzrośnie z 20,9% w 2014 r. do 59,6% w 2080 r. (por. wykres 15).

Wykres 15. Współczynnik obciążenia demograficznego w Polsce w latach 2014-80



Źródło: Eurostat

Działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu przemian demograficznych na finanse publiczne można podzielić na te bezpośrednio związane z transformacją demograficzną, polegające na wspieraniu dzietności i migracji oraz redukujące wydatki publiczne związane ze starzeniem się ludności, w tym przede wszystkim poprzez reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego. 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*). Katalog ten uzupełnił ostatnio program *Rodzina 500 plus*, wdrażany na podstawie obowiązującej od 1 kwietnia 2016 r. *ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*.

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* jest świadczeniem powszechnym 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.

Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wprowadzenie programu *Rodzina 500 plus* spowoduje łączny wzrost liczby urodzeń o 289 tys. (tj. o ok. 7,6%) w latach 2016-26. Odpowiada to współczynnikowi dzietności na poziomie 1,6 w 2025 r., co oznacza wzrost prognozowanego współczynnika dzietności o 0,16 w tym roku w porównaniu ze scenariuszem bez programu *Rodzina 500 plus*. Dodatkową korzyścią z wprowadzenia tego

programu będzie zwiększenie dochodu do dyspozycji najuboższych gospodarstw domowych. Tabela 9. przedstawia wzrost dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na decyle dochodu *per capita*. Najwyższe relatywne i łączne korzyści odniosą gospodarstwa w najniższych decylach, co ma związek z większą liczbą dzieci w gospodarstwach uboższych oraz z obowiązywaniem kryterium dochodowego przy uzyskiwaniu prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. Wzrost dochodu do dyspozycji przyczyni się do ograniczenia ubóstwa. Szacuje się, że ubóstwo ustawowe spadnie (w zależności od przyjętej metodologii) o ok. 4-6 pkt. proc., a ubóstwo relatywne liczone według metodologii Eurostatu o ok. 4 pkt. proc.<sup>22</sup>. Więcej o skutkach programu *Rodzina 500 plus* w rozdziale II.3.

Tabela 9. Skutki programu *Rodzina 500 plus* na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych w 2016 r.

Decyl dochodu do dyspozycji	% gospodarstw otrzymujących świadczenie w danym decylnie	Przeciętny udział w dochodach do dyspozycji gospodarstwa domowego*	Przeciętny roczny skutek na gospodarstwo domowe [w zł]*	Liczba gospodarstw otrzymujących świadczenie	Skutek łączny dla sektora g-g [mln zł]
1	52,6	38,7%**	8 650	746 756	6 459
2	47,5	18,2%	7 347	644 572	4 736
3	23,4	12,3%	6 056	316 094	1 914
4	15,6	9,8%	5 802	212 294	1 232
5	9,7	8,1%	5 765	132 047	761
6	7,3	6,9%	5 399	98 814	534
7	5,5	5,8%	5 015	74 118	372
8	5,6	5,0%	5 162	75 291	389
9	5,0	4,4%	5 301	67 708	359
10	4,2	2,7%	5 295	56 822	301

Zródło: Obliczenia Ministerstwa Finansów na bazie modelu mikrosymulacyjnego MF-MICROMOD

\* - Wartości przeciętne policzone dla gospodarstw otrzymujących świadczenie z program *Rodzina 500 plus*.

\*\* - Wielkość policzona dla dochodów do dyspozycji większych od 0.

Wspomniana wcześniej *ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci* zakłada dokonanie – po roku od dnia jej wejścia w życie – przeglądu wszystkich systemów świadczeń na rzecz rodziny pod kątem ich spójności, wpływu na aktywność zawodową oraz efektywności. Przewiduje również możliwość podniesienia kwoty świadczenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę inflację prognozowaną w ustawie budżetowej. Ponadto, po upływie trzech lat dokonana zostanie ocena skutków obowiązywania ustawy i na jej podstawie Rada Ministrów zaproponuje wprowadzenie stałego mechanizmu waloryzacji kwoty świadczenia i kryteriów dochodowych. W efekcie weryfikacji wysokość nakładów finansowych w kolejnych latach może wzrosnąć.

<sup>22</sup> Przewidywany spadek ubóstwa zakłada brak zmian progów dochodowych w *ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*. Szacunki na podstawie MF-MICROMOD i danych Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2014 r.



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 2015 r. 6,5% PKB, wobec 6,7% PKB na koniec 2014 r. (według zaktualizowanego PKB za 2014 r. i wstępnego szacunku PKB w IV kwartale 2015 r.). Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2015 r. stanowiły one ok. 6,3% PKB, wobec 6,4% PKB na koniec 2014 r.

Działalność Skarbu Państwa w sferze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2015 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 wzrósł do ok. 7% w porównaniu do roku 2014, kiedy to osiągał wartość ok. 6%. Jednocześnie, pomimo spadku w relacji do PKB, nastąpił wzrost potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. 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 na zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły na koniec 2015 r. jedynie ok. 0,1% PKB i nie dotyczyły ewentualnych działań wobec kryzysu.

Tabela 10. Zobowiązania warunkowe

<b>% PKB</b>	<b>2015</b>
<b>Gwarancje publiczne</b>	6,5
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

Zgodnie z prognozą, poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszy się w horyzoncie *Programu* z 41,5% w 2015 r. do 40,7% w 2019 r. W efekcie, w stosunku do 2014 r. udział wydatków w PKB spadnie o 1,4 pkt. proc. Z punktu widzenia wpływu na wynik sektora ważniejsza jest jednak zmiana wydatków krajowych<sup>23</sup>, których udział w PKB powinien się zmniejszyć z 40,7% w 2014 r. do 38,9% w 2019 r.

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 efektywniejszej dystrybucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych (por. rozdział III i V). Zmiany w polityce wydatkowej na rok 2016 i kolejne lata prowadzone są z uwzględnieniem *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, zakładającej zmniejszenie ubóstwa wśród dzieci i młodzieży (realizowane m.in. poprzez program *Rodzina 500 plus* i pozostałe reformy w systemie świadczeń rodzinnych i społecznych) oraz osób niepełnosprawnych (m.in. weryfikacja świadczeń z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej).

Należy przy tym zauważyć, że wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej (por. rozdział V i VII), która określa maksymalny poziom wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych wymusiło zmianę podejścia do procesu budżetowego z *bottom-up* na *top-down*. Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest skoncentrowana na sposobie rozdysponowania kwoty wydatków, a nie na ich poziomie, który jest z góry określony (wycieczony na podstawie algorytmu). Fakt, że wiążący limit wydatków jest wyznaczony już na początkowym etapie procesu budżetowego, oznacza, że zmiany w zakresie wydatków objętych zakresem reguły (wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków) są możliwe, jednak pod warunkiem – podobnie jak w benchmarku wydatkowym – istotnych działań dyskrejonalnych w obszarze podatków lub składek, lub 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.

W 2015 r. kontynuowano rozpoczęte w 2014 r. prace zmierzające do instytucjonalizacji przeglądów wydatków publicznych, które stanowią instrument priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych poprzez ich usystematyzowaną i pogłębioną analizę w danym obszarze działalności państwa. W 2015 r. Minister Finansów powołał Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych. Do zadań Komitetu należy w szczególności akceptowanie programów przeglądów wydatków publicznych oraz zatwierdzenie sformułowanych w trakcie przeglądu wniosków i rekomendacji.

W 2015 r. zakończono realizację trzech pilotażowych przeglądów wydatków w obszarach (1) wsparcia rodzin o niskich dochodach, (2) polityki mieszkaniowej oraz (3) elastyczności wydatków budżetowych. Na podstawie wniosków i doświadczeń zgromadzonych w toku pilotażowych przeglądów został m.in. opracowany dokument metodyczny, który określa cele, metodykę oraz organizację przeglądów wydatków.

Począwszy od 2016 r. planuje się prowadzenie trzech do pięciu przeglądów wydatków rocznie, co w cyklu 3-4 lat pozwoli objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których

<sup>23</sup> 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.

ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych. Równocześnie zainicjowano prace zmierzające do wprowadzenia szczegółowych rozwiązań, umożliwiających systemowe włączenie przeglądów wydatków do procesu budżetowego.

W horyzoncie *Programu* największy spadek wydatków oczekiwany jest w funkcji „działalność ogólnopaństwowa” – o 0,6 pkt. proc. PKB, co wynika z istotnego obniżenia kosztów obsługi długu – o 0,5 pkt. proc. w stosunku do 2014 r.

Tabela 11. Wydatki według funkcji

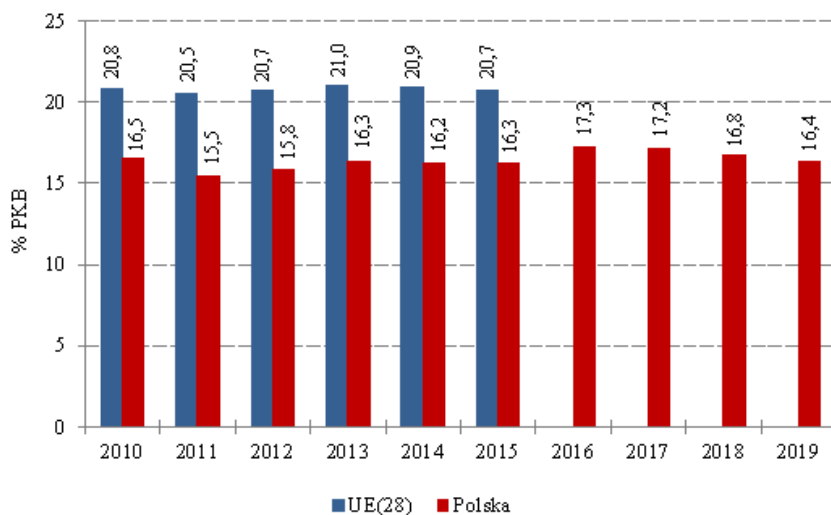
	kod COFOG	2014 % PKB	2019 %PKB	wzrost realny w % 2019/2014
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	5,0	4,4	8,4
2. Obrona narodowa*	2	1,5	1,5	24,3
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,2	2,1	14,2
4. Sprawy gospodarcze	4	4,6	4,6	22,8
5. Ochrona środowiska	5	0,9	0,8	18,4
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,7	0,7	27,4
7. Ochrona zdrowia	7	4,6	4,5	19,2
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,2	1,1	21,3
9. Edukacja	9	5,3	4,9	15,5
10. Ochrona socjalna	10	16,1	16,1	24,1
11. Wydatki ogółem	TE	42,1	40,7	19,9

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 2014 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.

Kształtowanie się relacji wydatków na świadczenia socjalne do PKB (por. wykres 16) wynikać będzie zaś przede wszystkim z uwzględnienia programu *Rodzina 500 plus* oraz systemu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (por. rozdział III).

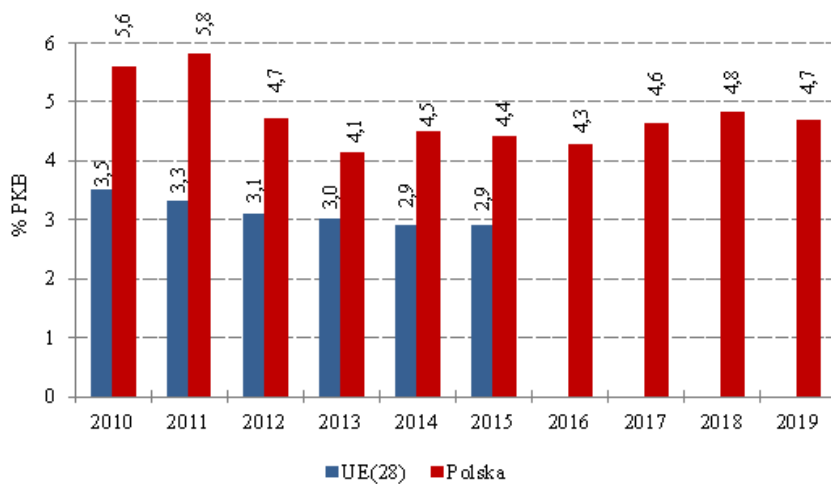
Wykres 16. Wydatki socjalne



Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Przewidywany wzrost wydatków w funkcji „sprawy gospodarcze”, należy analizować na tle rekomendacji Rady UE zalecających ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi (por. wykres 17).

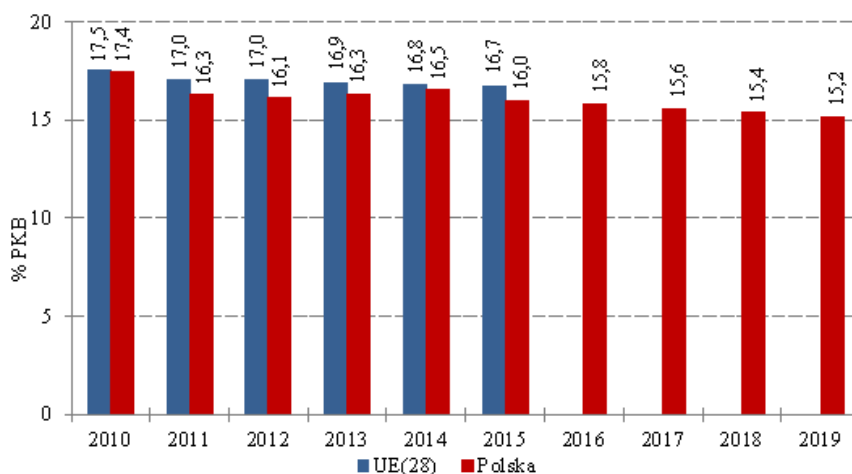
Wykres 17. Nakłady brutto na środki trwałe



Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Planowane zmniejszenie kosztu funkcjonowania administracji obrazuje natomiast poniższy wykres.

Wykres 18. Koszt funkcjonowania administracji (jako suma wynagrodzeń i zużycia pośredniego)



Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

## VI.2. Struktura i wydajność systemów dochodów

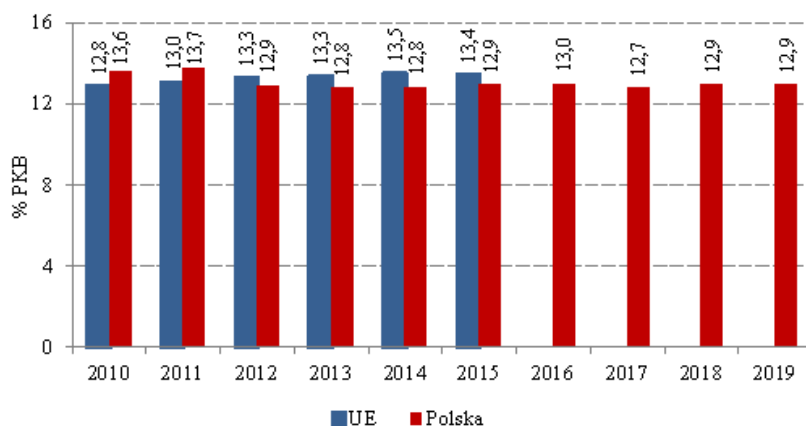
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych będą w horyzoncie prognozy determinowane zarówno poprawiającą się sytuacją gospodarczą, jak i zmianami systemowymi opisanymi w rozdziale III. Zgodnie z prognozą, ich poziom w relacji do PKB zwiększy się z 38,9% w 2015 r. do 39,4% w 2019 r.

W strukturze dochodów sektora duże znaczenie mają dochody z podatków, których udział w dochodach ogółem wyniósł w 2015 r. 50,7%. Istotnym źródłem dochodów sektora są wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Łączny udział dochodów sektora z tytułu podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne wyniósł 85,6% w 2015 r.

Pomiędzy Polską a starymi krajami UE występują różnice w strukturze obciążeń podatkowych. W starych krajach UE przeważają wpływy z podatków bezpośrednich, natomiast w Polsce dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych uzyskiwane są w większym stopniu z podatków pośrednich.

Dochody sektora z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (tzw. obciążenia podatkowe) w 2015 r. stanowiły 32,5% PKB. W kolejnych latach, dzięki poprawie ściągальności należności podatkowych, prognozowany jest stopniowy wzrost tej relacji, tak aby w 2019 r. osiągnąć 33,0%.

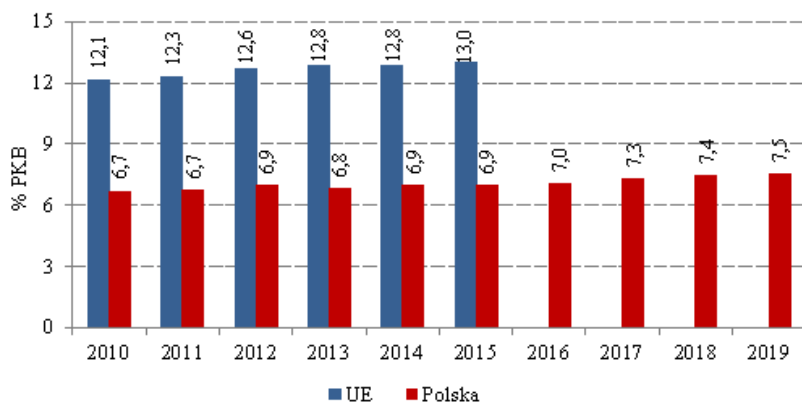
Wykres 19. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem



Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Średni udział dochodów sektora z podatków związanych z produkcją i importem w PKB w latach 2010-15 wyniósł 13,1%. W latach 2016-19 prognozowany jest niewielki spadek tego udziału. W Polsce obserwuje się nieznacznie wyższy udział w PKB, niż średnia dla krajów UE, dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem – w latach 2010-15 średnio o 0,12 pkt. proc.

Wykres 20. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodu i majątku

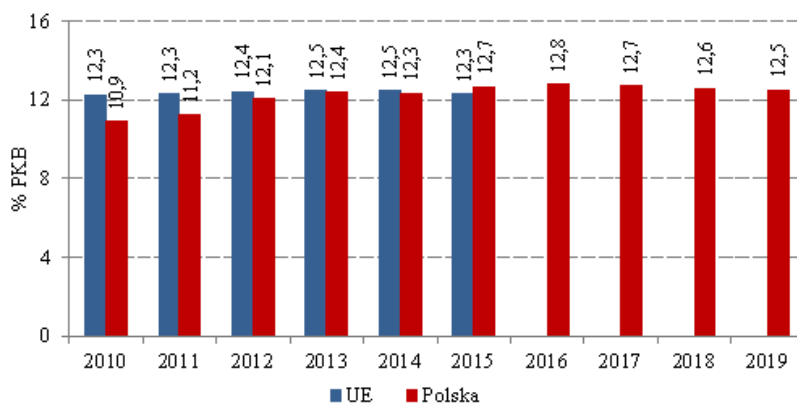


Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Średni udział dochodów sektora z podatków od dochodów i majątku w PKB w latach 2010-15 wyniósł 6,8%. W latach 2016-19 oczekiwane jest ustabilizowanie tego wskaźnika na średnim poziomie 7,3%.

W porównaniu z innymi krajami UE udział w PKB dochodów sektora z podatków od dochodów i majątku jest niższy. W latach 2010-15 średni udział dochodów sektora z podatków od dochodu i majątku w PKB był niższy o 5,8 pkt. proc. niż średnia dla krajów Unii Europejskiej. Jest to związane z odmienną strukturą systemów podatkowych w „starych” krajach UE, które opierają się przede wszystkim na podatkach bezpośrednich.

Wykres 21. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych ze składek na ubezpieczenia społeczne



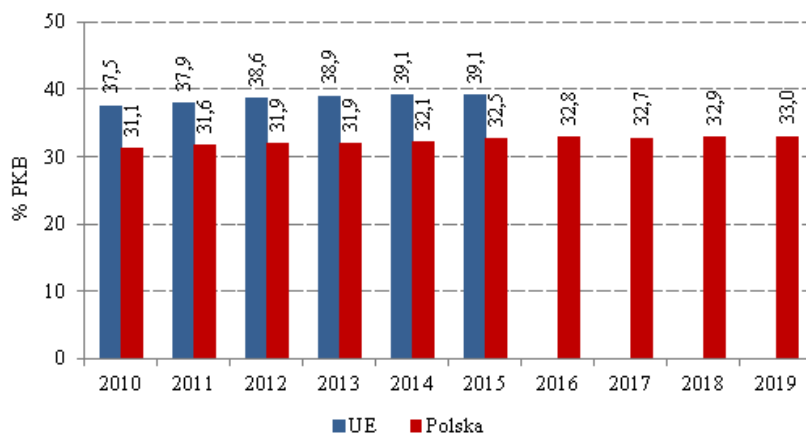
Zródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Uwaga: Bez składek przypisanych umownie.

W latach 2010-15 średni udział w PKB dochodów sektora z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (bez składek przypisanych umownie) wyniósł 11,9%, przy czym w 2015 r. udział ten wyniósł 12,7%. W kolejnych latach prognozuje się stopniowy spadek udziału w PKB dochodów sektora z tego tytułu z poziomu 12,8% w 2016 r. do 12,5% w 2019 r.

Podobnie jak w przypadku podatków od dochodu i majątku, udział w PKB dochodów sektora ze składek na ubezpieczenia społeczne jest w Polsce niższy niż średnia dla krajów UE. W latach 2010-15 średni udział dochodów sektora ze składek na ubezpieczenia społeczne w PKB był niższy o 0,5 pkt. proc. w porównaniu ze średnią dla krajów UE.

Wykres 22. Obciążenia podatkowe



Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów

Uwaga: Bez składek przypisanych umowie.

Średni udział w PKB obciążeń podatkowych sektora w Polsce był w latach 2010-15 niższy o 6,7 pkt proc. w porównaniu ze średnią dla krajów UE. Prognozuje się, że w latach 2016-19 średni udział w PKB obciążeń podatkowych sektora ukształtuje się na poziomie ok. 32,8%.



## VII. Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych

### VII.1. Reguły fiskalne

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

Polskie ramy fiskalne oparte są na zestawie reguł. Na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych jest to stabilizująca reguła wydatkowa, na poziomie sektora finansów publicznych - reguła długu, natomiast na poziomie 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 proc. PKB, zapisana jest w akcie najwyższej rangi – *Konstytucji RP*, a reguła konstytucyjna uzupełniona jest progami ostrożnościowymi określonymi w art. 86 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* oraz warunkami korekty stabilizującej reguły wydatkowej określonymi w art. 112aa ust. 4. Stabilizująca reguła wydatkowa łączy tym samym krajowe i europejskie ramy polityki fiskalnej, zwiększając jednocześnie stabilność polityki fiskalnej. W przeciwieństwie do reguły długu narzuca bowiem ograniczenia na finanse publiczne corocznie, a nie jedynie po przekroczeniu progu oraz umożliwia prowadzenie antycyklicznej polityki fiskalnej.

Celem stabilizującej reguły wydatkowej jest zapewnienie stabilności polskich finansów publicznych poprzez stabilizację wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO) oraz poprzez zapobieżenie przekroczeniu przez relację do PKB państwowego długu publicznego, przeliczonego zgodnie z art. 38a *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>24</sup>, wysokości progów ostrożnościowych określonych w mechanizmie korygującym – 43% i 48%.

W pierwotnym kształcie stabilizującej reguły wydatkowej progi ostrożnościowe wynosiły 50% i 55%. Ich wysokość została obniżona o 7 pkt. proc., do odpowiednio 43% i 48% *ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Obniżenie progów zostało dokonane w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, która spowodowała skokowy spadek relacji państwowego długu publicznego do PKB w efekcie przekazania przez OFE do ZUS aktywów o wartości 153.151,2 mln zł. Wartość skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez Skarb Państwa celem ich umorzenia, wyniosła 130.187,6 mln zł (ok. 7,6 proc. PKB w 2014 r. prognozowanego w ustawie budżetowej na 2014 r.). Celem obniżenia progów było ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz wywarcie pozytywnego wpływu na wiarygodność polskiej polityki fiskalnej.

W efekcie wprowadzonych zmian ustawa o finansach publicznych określa cztery progi ostrożnościowe – progi na poziomie 55% i 60% PKB, określone w art. 86 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, oraz progi 43% i 48% PKB, uwzględnione w mechanizmie korygującym stabilizującej reguły wydatkowej, określone art. 112aa *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Po przekroczeniu progów określonych w art. 86 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* obowiązują odpowiednie sankcje, w tym konieczność przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi programu sanacyjnego

<sup>24</sup> 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.

mającego na celu obniżenie kwoty i relacji do PKB państwowego długu publicznego. Natomiast progi długu stabilizującej reguły wydatkowej są elementem działania mechanizmu korygującego, zgodnie z którym dynamika kwoty wydatków jest automatycznie obniżana w przypadku przekroczenia progów. Ten system progów działający w ramach dwóch rodzajów reguł fiskalnych – reguły długu i reguły wydatkowej – ma na celu zapobieżenie ryzyku przekroczenia przez dług publiczny relacji 55% PKB.

Zgodnie z polskim prawem, Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając konstytucyjny obowiązek, co roku przedkłada Sejmowi na posiedzeniu plenarnym dokument *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, zawierający ocenę zarówno planowania, jak i wykonania budżetu państwa z uwzględnieniem przestrzegania obowiązujących reguł fiskalnych. Regionalne Izby Obrachunkowe są zaś zobowiązane sprawować kontrolę *ex ante* i *ex post* nad sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego.

## VII.2. Proces budżetowy, w tym zarządzanie statystykami sektora

W 2015 roku po raz pierwszy ustawę budżetową opracowano w oparciu o zasady uregulowane w art. 112aa *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, co implikowało zmianę podejścia do procesu budżetowego z *bottom-up* na *top-down*. Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest skoncentrowana na sposobie rozdysponowania z góry określonej (zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej) kwoty wydatków, a nie na ich poziomie (szerzej: rozdział III.2).

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 sierpniu 2014 r. Eurostat opublikował także najnowszą wersję *Podręcznika deficytu i długu publicznego. Wprowadzenie ESA2010*. W związku ze zmianą zasad ESA w ubiegłym roku prowadzone były prace Zespołu do spraw Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych, które koncentrowały się na implementacji nowych zasad ESA2010. Temu celowi służyła także wizyta ekspertów Eurostatu w Polsce w dniu 2 września 2014 r.

W 2014 r. prowadzone były pisemne konsultacje z Eurostatem w sprawie klasyfikacji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) oraz sposobu rejestracji transakcji związanych z reformą systemu emerytalnego. W wyniku przeprowadzonych konsultacji BFG został zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto, w oparciu o dokonane analizy, do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczone zostały kolejne nowe jednostki. Spośród nich jednostką mającą istotny wpływ na poziom wyniku oraz długu sektora jest spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która została włączona do sektora instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o tzw. test producentów rynkowych/nierynkowych<sup>25</sup>. Ze wstępnych danych za rok 2014 oraz prognoz dostarczonych przez PKP PLK S.A. wynika, że wskaźnik wykorzystywany w teście spadł poniżej 50% i będzie utrzymywał się poniżej tego poziomu w dłuższym okresie.

Podczas konsultacji z Eurostatem w sprawie przeprowadzonych w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym uzgodniono sposób rejestracji poszczególnych transakcji według zasad ESA2010:

- składka, która trafia do OFE, nie stanowi dochodu sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdyż OFE klasyfikowane są poza tym sektorem,

---

<sup>25</sup> Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana przede wszystkim za pomocą zwykłego kryterium ilościowego (tzw. kryterium 50%), przy zastosowaniu wskaźnika sprzedaży w odniesieniu do kosztów produkcji. Aby jednostka publiczna była producentem rynkowym (zaklasyfikowana poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych), jej sprzedaż musi pokrywać co najmniej 50% jej kosztów w dłuższym okresie.

- transfer aktywów z OFE do sektora instytucji rządowych i samorządowych w zamian za zobowiązania emerytalne nie stanowi dochodu sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie przejścia (inaczej niż miało to miejsce w ESA'95), transakcja klasyfikowana jest w rachunku finansowym bez wpływu na wynik sektora. W przypadku transferu z OFE wartość przejętych aktywów była niższa niż przejęte zobowiązania (zapisy na subkontach ubezpieczonych), więc zaistniała różnica zarejestrowana została jako wydatek sektora w momencie przejścia,
- przejęte aktywa w formie dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych podlegają konsolidacji, zmniejszając poziom długu sprawozdawanego w notyfikacji fiskalnej (tzw. dług EDP),
- wypłata emerytury – w momencie wypłaty należy zarejestrować wydatek w wysokości wypłaconej emerytury sfinansowany gotówką (spadek poziomu gotówki), jednocześnie rejestrować należy tzw. umownie przypisane do chody odpowiadające pierwotnie przejętym zobowiązaniom (bez waloryzacji) oraz o taką samą wartość zmniejszyć poziom zobowiązań wykazywanych w rachunkach finansowych.

W Ministerstwie Finansów prowadzone są prace analityczne dotyczące ewentualnej konieczności sposobu dostosowania zakresu stabilizującej reguły wydatkowej do zmian w klasyfikacji sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wypełniając wymagania dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, na stronie internetowej<sup>26</sup> Ministerstwa Finansów publikowane są 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

Na stronie tej dostępna jest także tablica metodyczna obrazująca przejście od danych kasowych do statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych, opracowanych zgodnie z metodyką ESA.

Z dniem 23 lipca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o statystyce publicznej oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta dotyczy wzmocnienia ustawowego umocowania statystyki publicznej do przetwarzania danych osobowych, określenia granic i źródeł pozyskiwania tego rodzaju danych bezpośrednio od osób, których dane dotyczą oraz z systemów informacyjnych administracji publicznej, które są w posiadaniu danych osobowych, zebranych dla innych celów. Zmiana ma też na celu rozszerzenie gwarancji nieodpłatnego i terminowego dostępu służb statystyki publicznej do administracyjnych źródeł danych i zredukowania do niezbędnego minimum obciążeń respondentów przekazywaniem danych bezpośrednio służbom statystyki, z jednoczesnym upoważnieniem Prezesa GUS do zgłaszania wniosków dotyczących zakresu informacyjnego w systemach administracyjnych w celu ich wykorzystania dla potrzeb statystyki, w tym międzynarodowej. Nowelizacja ma też na celu zmianę formuły programu badań statystycznych statystyki publicznej, uwzględniającą zmiany technologiczne procesu zbierania danych statystycznych, począwszy od 2018 r.

---

<sup>26</sup> Wersja w języku polskim: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/dane-fiskalne-na-potrzeby-nadzoru-budzetow-ego-ue>

## Aneks tabelaryczny

Tabela 12. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2015 Poziom	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu
<b>1. Realny PKB (mld PLN)</b>	B1*g	1 781,9	3,6	3,8	3,9	4,0	4,1
<b>2. Nominalny PKB (mld PLN)</b>	B1*g	1 789,7	4,1	4,1	5,6	6,0	6,5
<b>Składowe realnego PKB</b>							
<b>3. Spożycie prywatne</b>	P.3	1062,9	3,0	4,0	4,1	3,8	3,8
<b>4. Spożycie publiczne</b>	P.3	325,5	3,4	3,4	2,4	2,6	2,6
<b>5. Nakłady brutto na środki trwałe</b>	P.51	359,1	5,8	4,7	6,7	7,3	7,6
<b>6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)</b>	P.52+ P.53	6,8	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
<b>7. Eksport towarów i usług</b>	P.6	871,6	6,8	6,0	5,5	5,2	5,1
<b>8. Import towarów i usług</b>	P.7	844,1	6,3	6,6	6,4	6,0	5,8
<b>Wkład we wzrost PKB</b>							
<b>9. Finałny popyt krajowy</b>			3,3	3,9	4,3	4,3	4,5
<b>10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości</b>	P.52+ P.53		-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>11. Saldo handlu zagranicznego</b>	B.11		0,3	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2014 r.

Tabela 13. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2015 Poziom	2015 Tempo wzrostu	2016 Tempo wzrostu	2017 Tempo wzrostu	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu
<b>1. Deflator PKB</b>			0,4	0,4	1,6	1,9	2,3
<b>2. Deflator spożycia prywatnego</b>			-1,2	-0,4	1,3	1,8	2,2
<b>3. HICP</b>			-0,7	0,0	1,3	1,8	2,2
<b>3a. CPI</b>			-0,9	-0,4	1,3	1,8	2,2
4. Deflator spożycia publicznego			-0,8	-0,4	1,3	1,8	2,2
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe			0,5	1,1	2,4	2,5	2,6
<b>6. Deflator eksportu towarów i usług</b>			1,3	0,8	1,6	1,8	2,0
<b>7. Deflator importu towarów i usług</b>			-1,3	0,0	1,6	1,9	2,1

Tabela 14. Rynek pracy

	Kod ESA	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Poziom	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu	Tempo wzrostu
<b>1. Pracujący (tys. osób)*</b>		16083	1,4	1,0	0,5	0,4	0,4
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
<b>3. Stopa bezrobocia (poziom, %)****</b>			7,5	6,6	6,2	5,8	5,5
<b>4. Wydajność pracy (tys. osób)****</b>		111,7	2,2%	2,8%	3,4%	3,6%	3,7%
5. Wydajność pracy (liczba godzin)*****		-	-	-	-	-	-
<b>6. Koszty pracy (mld PLN)</b>	D.1	659,0	1,6	5,1	4,5	5,1	5,7
<b>7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)</b>		52,0	0,1	4,1	4,1	4,7	5,3

\* Pracujący przeciętnie według BAEL (15 lat i więcej).

\*\* Według definicji z rachunków narodowych.

\*\*\* Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu, poziomy.

\*\*\*\* Realny PKB na jednego pracującego.

\*\*\*\*\* Realny PKB na godzinę pracy.

Tabela 15. Salda sektorów instytucjonalnych

%PKB	Kod ESA	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Zadłużenie / wierzytelności netto względem reszty świata*</b>	B.9	2,1	1,7	1,5	1,7	1,0
w tym:						
- saldo towarów i usług		2,8	3,0	2,6	2,2	1,8
- saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-3,0	-3,0	-3,3	-3,3	-3,4
- rachunek kapitałowy		2,4	1,7	2,2	2,9	2,7
<b>2. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora prywatnego</b>	B.9	4,7	4,3	4,4	3,7	2,3
<b>3. Zadłużenie / wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>	EDP B.9	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-1,3
<b>4. Różnice statystyczne</b>				opcjonalnie	opcjonalnie	opcjonalnie

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

Tabela 16. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Krótkookresowe stopy p roc. (średniorocznie)</b>	1,7	1,7	1,7	1,9	2,6
<b>Długookresowe stopy p roc. (średniorocznie)</b>	2,7	3,1	3,2	3,7	4,0
<b>Nominalny efektywny kurs walutowy*</b>	0,0	0,4	-1,9	-2,1	-2,4
<b>Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)</b>	4,18	4,20	4,12	4,03	3,94
<b>Wzrost światowego PKB**</b>	3,0	3,3	3,5	-	-
<b>Wzrost PKB w UE</b>	1,9	1,9	2,0	1,8	1,6
<b>Wzrost rynków eksportowych***</b>	5,7	5,1	5,5	5,0	4,6
<b>Wzrost wolumenu światowego importu**</b>	2,4	3,6	4,3	-	-
<b>Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)**</b>	53,4	35,8	42,5	-	-

\* Nominalne tempo wzrostu kursu euro względem złotego

\*\* Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2016*, luty 2016 r.

\*\*\* Jako indikator rynków eksportowych – import UE.

Tabela 17. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2015 mln PLN	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB
<b>Wynik (EDP B9) według podsektorów</b>							
<b>1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych</b>	S.13	<b>-46666</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,3</b>
<b>2. Podsektor rządowy</b>	S.1311	-38903	-2,2	-2,3	-2,7	-1,6	-1,4
<b>3. Podsektor federalny</b>	S.1312						
<b>4. Podsektor samorządowy</b>	S.1313	-177	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>5. Fundusze ubezpieczeń społecznych</b>	S.1314	-7586	-0,4	-0,3	-0,1	-0,5	0,0
<b>Sektor instytucji rządowych i samorządowych</b>							
<b>6. Dochody ogółem</b>	TR	695708	38,9	39,0	39,0	39,4	39,4
<b>7. Wydatki ogółem</b>	TE	742374	41,5	41,6	41,9	41,4	40,7
<b>8. Wynik</b>	EDPB.9	-46666	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-1,3
<b>9. Odsetki</b>	EDPD.41	31921	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4
<b>10. Wynik pierwotny</b>		-14745	-0,8	-0,9	-1,4	-0,6	0,1
<b>11. Działania jednorazowe i tymczasowe</b>							
<b>Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
<b>12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)</b>		354518	19,8	20,0	20,0	20,3	20,4
<b>12a. Od produkcji i importu</b>	D.2	230008	12,9	13,0	12,7	12,9	12,9
<b>12b. Od dochodów, majątku</b>	D.5	124272	6,9	7,0	7,3	7,4	7,5
<b>12c. Od kapitału</b>	D.91	238	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>13. Składki na ubezpieczenie społeczne</b>	D.61	242773	13,6	13,7	13,6	13,4	13,3

	Kod ESA	2015 mln PLN	2015 % PKB	2016 %PKB	2017 %PKB	2018 %PKB	2019 %PKB
<b>14. Dochody z własności</b>	D.4	15014	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
<b>15. Pozostałe</b>		83403	4,7	4,6	4,8	5,0	4,9
<b>16. Dochody ogółem</b>	TR	695708	38,9	39,0	39,0	39,4	39,4
<b>Obciążenia fiskalne</b> (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		595037	33,2	33,6	33,5	33,6	33,7
<b>Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>							
<b>17. Koszty pracy + zużycie pośrednie</b>	D1+P2	286014	16,0	15,8	15,6	15,4	15,2
17a. Koszty pracy	D.1	182351	10,2	10,0	9,8	9,5	9,4
17b. Zużycie pośrednie	P.2	103663	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
<b>18. Transfery socjalne</b>		291175	16,3	17,3	17,2	16,8	16,4
<b>Z tego zasiłki dla bezrobotnych</b>		3459	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	35514	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	255661	14,3	15,3	15,2	14,8	14,4
<b>19. Odsetki</b>	EDP D.41	31921	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4
<b>20. Subsydia</b>	D.3	8693	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>21. Nakłady brutto na środki trwałe</b>	P.51	78713	4,4	4,3	4,6	4,8	4,7
<b>22. Transfery kapitałowe</b>	D.9	8798	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>23. Pozostałe</b>		37060	2,1	1,7	2,1	2,1	2,1
<b>24. Wydatki ogółem</b>	TE	742374	41,5	41,6	41,9	41,4	40,7
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	323026	18,0	17,9	17,6	17,3	17,1

Tabela 18. Projekcje przy założeniu niezmięnionej polityki rządu

	2015 mln PLN	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB
<b>1. Dochody ogółem przy niezmięnionej polityce rządu</b>	<b>695,7</b>	38,9	38,6	38,8	39,0	39,0
2. Wydatki ogółem przy niezmięnionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 19. Wydatki wyłączone z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2015 mln PLN	2015 % PKB	2016 % PKB	2017 % PKB	2018 % PKB	2019 % PKB
<b>1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE</b>	24 984	1,4%	1,4%	1,6%	1,9%	1,8%
<b>1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE</b>	20 965	1,2%	1,1%	1,4%	1,6%	1,6%
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych	-280	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3. Efekt zmian systemowych w zakresie dochodów	7 217	0,4%	0,4%	0,2%	0,4%	0,4%
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków	-	-	-	-	-	-



## Załącznik – Działania uszczelniające system podatkowy w latach 2017–19

### A. Część ogólna

#### I. Zakres działań zmierzających do uszczelnienia systemu podatkowego

Poniższy dokument przedstawia najistotniejsze działania w obszarze przestrzegania przepisów podatkowych i efektywności administracji podatkowej. Dokument ten określa listę działań na lata 2017–19, definiując dla każdego projektu: cel, planowane narzędzia, adresatów oraz szacowane pozytywne skutki dla sektora finansów publicznych. Warto nadmienić, że proponowane działania w większości przypadków są już przedmiotem zaawansowanych prac. Tym samym prawdopodobieństwo, iż regulacje zaproponowane w kształcie przedstawionym w niniejszym opracowaniu zostaną wprowadzone w życie ocenia się jako wysokie.

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu działania będą miały pozytywny wpływ na poprawę ściągłości podatków oraz mają na celu zniechęcanie do działań zmierzających do unikania opodatkowania.

Jednym z projektów, który pozwoli na osiągnięcie ww. efektów jest wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Klauzula będzie miała za zadanie zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku.

Aby uszczelnić system podatków dochodowych wydaje się zasadnym dokonanie zmiany przepisów *ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* i *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*. Zmianie bądź doprecyzowaniu podlegałyby m.in. przepisy dotyczące katalogu przypadków, w których dochód podatnika podlegającego ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu uznaje się za uzyskany „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, albo sposób ustalania przychodu z tytułu objęcia udziałów (akcji) w spółce będącej podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych w zamian za wkład niepieniężny (w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część).

W celu uszczelnienia systemu podatku od towarów i usług zasadnym jest wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o tym podatku, polegających m.in. na modyfikacji obowiązków sprawozdawczych podatników, zmianach w sposobie rejestrowania (i wyrejestrowywania) podatników przez organy podatkowe, zmianach w zakresie odpowiedzialności solidarnej podatników oraz kaucji gwarancyjnej.

Zwiększenie transparentności przepływów pieniężnych między przedsiębiorcami to kolejne narzędzie, które ma na celu zmniejszenie liczby oszustw podatkowych związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur. Zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej powinno przyczynić się do ograniczenia niekorzystnych zjawisk występujących w obrocie gospodarczym, w tym rzutujących na sferę podatkową.

Niezwykle istotnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność administracji podatkowej jest struktura jej organizacji, która musi nadążać za zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą. Prowadzone są w związku z tym prace zmierzające do konsolidacji administracji podatkowej, a mianowicie utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej. Na skuteczność administracji podatkowej wpływa niewątpliwie jakość obsługi podatników. Konsekwentnie kładziony jest duży nacisk na poprawę tego elementu funkcjonowania administracji, m.in. poprzez zwiększenie wykorzystywania elektronicznych form kontaktu z podatnikami, co powinno mieć także wpływ na podniesienie poziomu przestrzegania przepisów podatkowych.

Na poprawę efektywności kontroli podatkowych może wpłynąć wprowadzenie do systemów księgowych nowej funkcjonalności, tj. możliwości edycji ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w oparciu o powszechnie stosowany w komunikacji elektronicznej standard XML.

Jednolity plik kontrolny ma równocześnie na celu zmniejszenie kosztów wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników oraz poprawę relacji między administracją i jej klientami.

Utworzenie spółki celowej do realizacji projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne również przyczyni się do ograniczenia nieprawidłowości w obszarze finansów publicznych oraz obrotu towarowego, zapobiegania nadużyciom i sprawnego ich wykrywania, ochrony rynku poprzez ograniczenie szarej strefy i zmniejszenia luki podatkowej.

Istotnym narzędziem związanym z uszczelnianiem systemu podatkowego będzie utworzenie Rejestru Dłużników Należności Publicznoprawnych. Dzięki temu nastąpi zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego poprzez umożliwienie przedsiębiorcom weryfikacji wiarygodności kontrahentów gospodarczych, zwiększenie dyscypliny podatkowej oraz wzrost dochodów budżetu państwa poprzez stworzenie instrumentu mobilizującego dłużników do dobrowolnej zapłaty zobowiązań, zmniejszenie kosztów ponoszonych na odzyskiwanie należności, a także zmniejszenie wielkości należności, które ulegną przedawnieniu ze względu na bezskuteczność podjętych działań egzekucyjnych.

Szczegółowy opis ww. działań został przedstawiony poniżej w następującej kolejności:

1. Wprowadzenie klauzuli przeciwno unikaniu opodatkowania
2. Zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej
3. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych
4. Uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług
5. Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej
6. Informatyzacja kontroli ksiąg podatkowych (Jednolity Plik Kontrolny – *Standard Audit File*)
7. Utworzenie Rejestru Dłużników Należności Publicznoprawnych
8. Utworzenie spółki celowej do realizacji projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne.

## II. Skutki finansowe

Przedstawione powyżej działania powinny przynieść skutki finansowe, które zbiorczo zostały przedstawione w formie tabelarycznej.

Ogółem skutki finansowe *		2017	2018	2019
	min.	6 477	11 863	21 667
Dochody (w mln zł)	tylko skutki bezpośrednie	3 427	5 331	16 336
	max.	16 697	27 036	33 434
	tylko skutki bezpośrednie	5 127	12 045	18 442

\*Skutki finansowe przedstawione narastająco.

**B. Część szczegółowa - opis działań zmierzających do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej**

**I. Wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania**

**Cel:**

1. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania pozwoli na zwalczanie sztucznych czynności (lub ich zespołów), zwykle zawierających elementy zagraniczne, wykorzystywanych zazwyczaj przez wielkie korporacje do unikania zapłaty podatku. Unikanie opodatkowania prowadzi do uzyskania przewagi rynkowej w nieuczciwy sposób. Klauzula będzie pozytywnie oddziaływać na konkurencyjność na rynku.
2. Funkcja prewencyjna – sam fakt istnienia klauzuli powinien zniechęcać do działań zmierzających do unikania opodatkowania. Klauzula wyznaczy poprzez swoją treść i praktykę granice dopuszczalnej optymalizacji podatkowej.
3. Zapewnienie równego traktowania podatników prowadzących działalność gospodarczą.

**Narzędzia:** Klauzula będzie stosowana do sztucznych czynności dokonanych przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej z celem przepisu ustawy podatkowej. Działanie podatnika prowadzące do unikania opodatkowania będzie wiązało się z ryzykiem wymiaru zobowiązania podatkowego w sposób niweczący korzyść podatkową uzyskaną w wyniku tego działania. Klauzula znajdzie zastosowanie we wszystkich podatkach, za wyjątkiem podatku od towarów i usług. Stosowanie klauzuli będzie powiązane z licznymi rozwiązaniami zabezpieczającymi:

- limit zastosowania klauzuli do znacznej korzyści podatkowej na poziomie 100 tys. zł,
- wydawanie na wniosek podatnika opinii zabezpieczających,
- ekspercka Rada ds. Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania opiniująca sporne sprawy,
- wyłączna właściwość Ministra Finansów w sprawach klauzuli oraz
- możliwość korekty deklaracji w końcowej fazie postępowania podatkowego w zakresie stosowania klauzuli.

**Adresaci:** Podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz uczestniczące w prowadzeniu działalności gospodarczej i czerpiące z niej zyski (posiadanie udziałów, akcji, zarządzanie).

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** Rada Ministrów w dniu 15 marca 2016 r. przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw wprowadzającej klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania. Obecnie (stan na dzień 18 kwietnia 2016 r.) projekt jest procedowany w Parlamencie<sup>27</sup>. Projekt przewiduje wejście w życie ustawy w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia

**Szacowany skutek finansowy:** Decyzje wydawane w związku z zastosowaniem klauzuli z istoty będą dotyczyły znaczących kwot. Przy założeniu, że kwota uszczuplenia wynikającego z pojedynczej decyzji wyniesie ok. 2–2,2 mln zł, bezpośrednie skutki finansowe zastosowania klauzuli związane z wydanymi przez Ministra Finansów decyzjami można szacować na: 50 mln zł w 2017 r. oraz 100 mln zł w 2018 r. i w latach następnych (bezpośrednie skutki finansowe w 2017 r. będą związane z decyzjami wydanymi w II połowie 2016 r.).

Zakładając, że w efekcie zastosowania klauzuli wysokość kosztów uzyskania przychodów tylko w podatku CIT zostanie zmniejszona w granicach 0,12%–0,5%, skutki pośrednie wprowadzenia klauzuli w 2017 r. i w latach następnych przy założeniu, że wysokość kosztów zostanie zmniejszona w granicach 0,25%–1%, a stawka podatku pozostanie na zbliżonym poziomie, wyniosą minimalnie 2,7 mld zł, a maksymalnie 10,87 mld zł.

<sup>27</sup> Druk nr 367.

Skutki finansowe*		2017	2018	2019
Dochody (w mln zł)	min.	2 750	50	0
	tylko skutki bezpośrednie	50	50	0
	max.	10 920	50	0
	tylko skutki bezpośrednie	50	50	0

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.

## II. Zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej

**Cel:** Zwiększenie transparentności przepływów pieniężnych między przedsiębiorcami powinno przyczynić się do ograniczenia niekorzystnych zjawisk występujących w obrocie gospodarczym, w tym rzutujących na sferę podatkową. Omawiane działanie powinno skutkować ograniczeniem tzw. szarej strefy, jak również zmniejszeniem liczby oszustw podatkowych związanych z wystawianiem nierzetelnych faktur.

**Narzędzia:** Zmiana przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej polegająca na:

- obniżeniu w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej z obecnych 15 tys. euro na 15 tys. zł limitu wartości transakcji pomiędzy przedsiębiorcami obowiązkowo dokonywanych poprzez rachunek płatniczy,
- wprowadzeniu w ustawach o podatkach dochodowych regulacji określających skutki podatkowe (wyłączenie z kosztów uzyskania przychodów) dokonania płatności w ramach danej transakcji z naruszeniem obowiązku dokonania jej za pośrednictwem rachunku płatniczego.

**Adresaci:** Zaproponowane zmiany dotyczą podatników podatków dochodowych prowadzących działalność gospodarczą.

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** Projekt ustawy zawierającej opisane rozwiązanie<sup>28</sup> wpłynął do Sejmu 10 marca 2016 r., a 14 kwietnia 2016 r. został skierowany do Senatu. Przewidywany termin wejścia w życie ustawy to 1 stycznia 2017 r.

**Szacowany skutek finansowy:** Proponowane regulacje nie spowodują zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych, mogą natomiast pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową. Ze względu na fakt, iż forma dokonywania rozliczeń (gotówkowa lub bezgotówkowa) nie jest w żaden sposób wykazywana przez podatników dla potrzeb podatkowych brak jest możliwości bliższego oszacowania skali tego oddziaływania.

Uniemożliwia to przedstawienie szacunków dotyczących skali zmniejszenia się szarej strefy i transakcji fikcyjnych, natomiast przyjmuje się, iż powszechność płatności elektronicznych wpływa na ograniczanie rozmiaru szarej strefy w gospodarce i ograniczanie transakcji fikcyjnych, zaliczanych do kosztów uzyskania przychodów, a w rezultacie dokonuje się zaniżenia podstawy podlegającej opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

<sup>28</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 322).

Ponadto w sytuacji gdy podatnicy będą dokonywali płatności z pominięciem rachunku płatniczego wówczas wartość rozliczeń przekazanych z pominięciem tego rachunku wpłynie na koszty uzyskania przychodów, tj. koszty te będą niższe, a zatem dojdzie do podwyższenia wysokości zobowiązania podatkowego.

### III. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych

**Cel:** Zmiana przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>29</sup> ma na celu uszczelnienie systemu podatków dochodowych. Działanie to będzie realizowane poprzez:

- doprecyzowanie obecnie funkcjonujących regulacji co wyeliminuje wątpliwości interpretacyjne, mogące 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),
- zmianę przepisów wykorzystywanych w stosowanych przez podatników schematach optymalizacyjnych.

**Narzędzia:** Zmiana przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych polegająca na:

- doprecyzowaniu – w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – oraz wprowadzeniu – w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – katalogu przypadków, w których dochód podatnika podlegającego ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu uznaje się za uzyskany „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”,
- zmianie sposobu ustalania przychodu z tytułu objęcia udziałów (akcji) w spółce będącej podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych w zamian za wkład niepieniężny (w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część), tj. ustalenie tego przychodu w wysokości, określonej w umowie spółki lub innym stosownym dokumencie, wartości wkładu niepieniężnego – nie mniejszej niż wartość rynkowa wnoszonego wkładu,
- doprecyzowaniu przepisów dotyczących ustalania kosztów uzyskania przychodów w przypadku zbycia udziałów (akcji) spółki przejmującej lub nowo zawięzanej odwołujących się do pojęcia „wliczenia” praw inkorporowanych przez udziały (akcje),
- doprecyzowaniu warunku istnienia uzasadnionych przyczyn ekonomicznych dla możliwości skorzystania z preferencyjnego opodatkowania w przypadku połączeń i podziałów spółek oraz rozszerzeniu zakresu stosowania tego warunku o transakcje tzw. wymiany udziałów,
- doprecyzowaniu warunku stosowania zwolnienia z opodatkowania podatkiem u źródła m.in. odsetek i należności licencyjnych otrzymywanych przez ich odbiorcę, będącego jednocześnie ich faktycznym właścicielem (tzw. *beneficial owner*).

**Adresaci:** Zaproponowane zmiany dotyczą podatników podatków dochodowych będących nierezydentami, uzyskujących dochód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podatników podatków dochodowych wnoszących do spółek kapitałowych wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, podatników tych podatków

---

<sup>29</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (UA15).

posiadających udziały (akcje) podlegające unicestwieniu w związku z procesami transformacyjnymi spółek, a także uczestniczących w transakcji wymiany udziałów (akcji).

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** W dniu 25 lutego 2016 r. projekt ustawy zawierającej opisane zmiany został przekazany do uzgodnień międzyresortowych oraz do opinii i konsultacji społecznych. Termin wejścia w życie ustawy określono na dzień 1 stycznia 2017 r.

**Szacowany skutek finansowy:** Wprowadzenie rozwiązań uszczelniających system podatków dochodowych powinno wpłynąć na wzrost dochodów sektora finansów publicznych w pierwszym roku obowiązywania regulacji w kwocie 277 mln zł (w tym dla budżetu państwa 213 mln zł i dla jednostek samorządu terytorialnego 64 mln zł). Skutki finansowe proponowanych rozwiązań oszacowano z wykorzystaniem danych wynikających z rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2014 r. Do oszacowania skutków finansowych w kolejnym roku przyjęto prognozowany wzrost PKB.

Skutki finansowe*	2017	2018	2019
min.			
tylko skutki bezpośrednie			
max.	277	11	11
Dochody (w mln zł)			
tylko skutki bezpośrednie			
–wzrost dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych	277	11	11

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.

#### IV. Uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług

**Cel:** Zmiana przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług ma na celu ograniczenie oszustw i nadużyć występujących w tym podatku, powodujących ograniczenie wpływów budżetowych oraz zakłócenia konkurencji na rynku, co z kolei powoduje pogorszenie warunków działalności dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i rzetelnie wywiązujących się z obowiązków podatkowych.

**Narzędzia:** Zmiana przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług polegająca m.in. na:

- wprowadzeniu obowiązku składania przez niektórych podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług wyłącznie drogą elektroniczną;
- wprowadzeniu obowiązku składania informacji podsumowujących wyłącznie drogą elektroniczną;
- modyfikacji istniejących rozwiązań dotyczących odpowiedzialności solidarnej oraz kaucji gwarancyjnej, w szczególności w zakresie obrotu paliwami, w celu zapewnienia większej skuteczności tych instrumentów;
- doprecyzowaniu regulacji określających przesłanki warunkujące wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT;
- modyfikacji zasad rejestracji podatników jako podatników podatku VAT.

**Adresaci:** Zaproponowane zmiany dotyczą podatników podatku od towarów i usług.

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** 1 lipca 2016 r. przy czym skutki wprowadzonych regulacji wystąpią również w kolejnych latach.

Szacowany skutek finansowy: Wprowadzenie projektowanych rozwiązań uszczelniających system podatku od towarów i usług powinno wpłynąć na wzrost dochodów sektora finansów publicznych w pierwszym roku obowiązywania regulacji w kwocie 2,3 mld zł, natomiast w 2017 r. 3,4 mld zł.

Skutki finansowe*		2017	2018	2019
Dochody (w mln zł)	min.	1 700	0	0
	tylko skutki bezpośrednie	1 700	0	0
	max.	3 400	0	0
	tylko skutki bezpośrednie	3 400	0	0

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.

#### V. Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS)

Cel: Głównymi celami projektowanych zmian będzie:

- zdecydowane ograniczenie skali oszustw podatkowych;
- zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych;
- zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych;
- zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie;
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w relacji do poziomu uzyskiwanych dochodów budżetowych;
- rozwój profesjonalnej kadry.

W wyniku wprowadzonych zmian na poziomie organizacyjnym, procesowym oraz systemów informatycznych, przygotowane zostaną podwaliny do stworzenia nowoczesnej, profesjonalnej, ale zarazem przyjaznej administracji skarbowej.

Podstawowe cele, jakie powinny być osiągnięte dzięki powołaniu Krajowej Administracji Skarbowej wynikają zarówno z oczekiwań podatników, jak i wewnętrznych potrzeb resortu finansów. Mogą być one widziane w czterech perspektywach wg metodyki BSC (*Balanced Scorecard*).

- Perspektywa klienta:
  - Stworzenie jednolitego i spójnego modelu obsługi podatnika, w pełnym zakresie usług – niezależnie od rodzaju daniny publicznej pobieranej przez resort finansów;
  - Pełne wdrożenie usługowego podejścia do podatnika, z zastosowaniem nowoczesnych, zintegrowanych narzędzi informacyjnych;
  - Ograniczenie obciążeń administracyjnych i kosztów podatnika.
- Perspektywa wewnętrzna:
  - Zwiększenie poziomu dochodów budżetowych w wyniku dobrowolnego regulowania zobowiązań podatkowych (*voluntary compliance*), przy zachowaniu stosowania kontroli opartej o analizę ryzyka;
  - Lepsze wykorzystanie kluczowych kompetencji już posiadanych przez istniejące obecnie służby oraz ich koncentracja, w celu optymalnego zarządzania zasobami;
  - Doprecyzowanie roli politycznej Ministra Finansów oraz roli wykonawczej KAS.
- Perspektywa rozwoju:
  - Realizacja elementów docelowej strategii Ministerstwa Finansów oraz przygotowanie nowej strategii rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce sektorowych strategii Służby Celnej, Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej;

- Wzmocnienie sprawności istniejących służb skarbowych, umożliwiające realizację nowych zadań publicznych.
- Perspektywa finansowa
  - Zwiększenie efektywności poboru poprzez ograniczanie kosztów obsługi procesów podstawowych i pomocniczych;
  - Obniżenie kosztów po stronie podatnika;
  - Zwiększenie przychodów w wyniku ograniczania luki podatkowej.

**Narzędzia:** Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej zostanie zrealizowane za pomocą ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz szeregu działań organizacyjnych stanowiących realizację zapisów tej ustawy.

**Adresaci:** Skutki realizacji zadania będą dotyczyły całego otoczenia administracji skarbowej.

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** 1 stycznia 2017 r.

**Szacowany skutek finansowy:** Na podstawie doświadczeń administracji węgierskiej, która w 2011 r. przeprowadziła konsolidację służb podatkowych i celnych na poziomie regionalnym i lokalnym, można założyć, że efektywność kontroli skarbowych prowadzonych przez jednostki administracji skarbowej wzrośnie m.in. w wyniku konsolidacji baz danych dostępnych trzem pionom administracji (Administracji Podatkowej, Służbie Celnej oraz Kontroli Skarbowej), jak również wdrożeniu nowych, wykorzystujących zgromadzone w tych pionach informacje, systemów analizy ryzyka i typowania do podmiotów do kontroli.

Na przestrzeni lat 2012-15 efektywność kontroli prowadzonych przez organy węgierskie wzrosła od 10% do nawet 35%, w zależności od kontrolowanych obszarów w zakresie m.in. różnic pomiędzy podatkiem deklarowanym a podatkiem faktycznie należnym.

Przyjmując podobne założenie w przypadku zadań kontrolnych KAS, odnosząc się do danych przedstawianych ustaleniu w postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej w 2015 roku, należy zakładać, że wzrost efektywności kontroli skarbowych przełoży się na dodatkowe ustalenia od 5% do 10%, co oznacza wzrost kwotowy m.in. 0,93 mld zł do 1,9 mld zł począwszy od 2018 roku ( $18\,545\,625\,000\ \text{zł} \times 5\% = 927\,281\,250\ \text{zł}$ ;  $18\,545\,625\,000\ \text{zł} \times 10\% = 1\,854\,562\,500\ \text{zł}$ ). Na podstawie założeń dla wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) kwota 0,93 mld zł powinna być pomniejszona o 0,70 mld zł, zatem zakłada się, że faktyczny wzrost efektywności wynikający z konsolidacji służb skarbowych będzie się kształtował na poziomie 0,23 mld zł.

Dodatkowo zakłada się, że wzrost skuteczności kontroli podatkowych przełoży się na realizację dochodów jednostek KAS (szczególnie dotyczy to dochodów realizowanych przez urzędy skarbowe) o 1% do 1,5%, w latach 2018-19, co oznacza wzrost dochodów budżetowych o kwotę od 2,3 mld zł do 3,4 mld zł ( $228\,088\,836\,536\ \text{zł} \times 1\% = 2\,280\,888\,365\ \text{zł}$ ;  $228\,088\,836\,536\ \text{zł} \times 1,5\% = 3\,421\,332\,548\ \text{zł}$ ).

Zakłada się, że całkowite korzyści wynikające z wdrożenia KAS w roku 2018 oraz w roku 2019 wyniosą minimalnie 2,51 mld zł (0,23 zł + 2,28 mld zł = 2,51 mld zł). Wariant maksymalny wzrostu dochodów budżetowych będzie się zawierał w kwocie 3,42 mld zł.

Skutki finansowe*		2017	2018	2019
	min.	0	2 511	0
Dochody (w mln zł)	tylko skutki bezpośrednie	0	230	0
	max.	0	3 651	0
	tylko skutki bezpośrednie	0	230	0

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.



## VI. Informatyzacja kontroli ksiąg podatkowych (Jednolity Plik Kontrolny – *Standard Audit File*)

Cel: Celem wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK)<sup>30</sup> jest poprawa efektywności kontroli podatkowych poprzez wprowadzenie do systemów księgowych nowej funkcjonalności, tj. możliwości edycji ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych w oparciu o powszechnie stosowany w komunikacji elektronicznej standard XML. Korzyści z proponowanej zmiany to dostęp do danych w formacie łatwym do analizy, ułatwienie dla wewnętrznych i zewnętrznych audytorów, brak wydruków papierowych, szybsza kontrola, znaczny stopień automatyzacji. Zmniejszy to też koszty funkcjonowania administracji podatkowej. Celem tej zmiany jest zmniejszenie kosztów wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników oraz poprawa relacji między administracją i jej klientami.

Obecnie kontrola przy wykorzystaniu technik elektronicznych jest mało efektywna. Kontrolowany przekazuje dane zapisane w formatach elektronicznych, nienadających się do analizy (np. PDF, który stanowi raczej elektroniczny wydruk niż plik umożliwiający szybką analizę).

Celem wprowadzenia JPK było ujednoczenie formy elektronicznych raportów z ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, w której podatnicy oraz kontrahenci podatników będą obowiązani przekazywać dane na żądanie organu podatkowego.

Wprowadzona w przedmiotowym zakresie zmiana funkcjonuje już w wielu innych krajach Unii Europejskiej (Holandia, Austria, Portugalia, Słowenia, Estonia, Luksemburg). Zdecydowana większość tych krajów implementowała JPK zgodnie z rekomendacją OECD.

Narzędzia: Wprowadzenie w *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* uprawnienia do żądania, w toku każdej procedury podatkowej, przekazania wyciągu z ksiąg podatkowych i dowodów księgowych zapisanego w formie elektronicznej w postaci ujednoczonych plików. Dane mają być przekazane za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na elektronicznym nośniku danych.

Struktura logiczna postaci elektronicznej ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych, z uwzględnieniem możliwości wytworzenia ich z programów informatycznych używanych powszechnie przez przedsiębiorców oraz automatycznej analizy jest udostępniona na stronie Ministerstwa Finansów.

Adresaci: Każdy podmiot prowadzący księgi podatkowe przy użyciu programów informatycznych.

Organ odpowiedzialny: Minister Finansów

Termin: 1 lipca 2016 r.

Od 1 lipca 2016 r. duzi przedsiębiorcy będą zobowiązani do przekazywania danych w postaci JPK. Mali i średni przedsiębiorcy w okresie 2 lat, tj. od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., będą przekazywać JPK fakultatywnie. Od 1 lipca 2018 r. każdy przedsiębiorca będzie zobowiązany do przekazywania danych w postaci JPK.

---

<sup>30</sup> JPK wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649).

Skutki finansowe*		2017	2018	2019
Dochody (w mln zł)	min.	350	0	0
	tylko skutki bezpośrednie			
	max.	700	0	0
	tylko skutki bezpośrednie			

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.

#### VII. Utworzenie Rejestru Dłużników Należności Publicznoprawnych

**Cel:** Celem utworzenia rejestru jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego poprzez umożliwienie przedsiębiorcom weryfikacji wiarygodności kontrahentów gospodarczych, zwiększenie dyscypliny podatkowej, wzrost dochodów budżetu państwa poprzez stworzenie instrumentu mobilizującego dłużników do dobrowolnej zapłaty zobowiązań, zmniejszenie kosztów ponoszonych na odzyskiwanie należności, a także zmniejszenie wielkości należności, które ulegną przedawnieniu ze względu na bezskuteczność podjętych działań egzekucyjnych.

**Narzędzia:** Rejestr prowadzony będzie w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przekazywanie przez wierzycieli (naczelników urzędów skarbowych) danych dotyczących dłużnika i jego zaległości odbywać się będzie automatycznie w ramach systemów informatycznych wierzycieli połączonych z systemem teleinformatycznym obsługującym rejestr. Osoby zainteresowane będą miały dostęp do rejestru za pomocą portalu podatkowego, o którym mowa w art. 3 pkt 14 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* na podstawie posiadanych danych dotyczących dłużnika (np. w przypadku osób fizycznych numeru PESEL).

**Adresaci:** Dłużnicy, wierzyciele należności publicznoprawnych, osoby zainteresowane uzyskaniem danych o wiarygodności kontrahentów gospodarczych.

**Organ odpowiedzialny:** Minister Finansów

**Termin:** 1 stycznia 2018 r.

Skutki finansowe*		2017	2018	2019
Dochody (w mln zł)	min.	0	814	-407
	tylko skutki bezpośrednie	0	814	-407
	max.	0	1 627	-814
	tylko skutki bezpośrednie	0	1 627	-814

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.

#### VIII. Utworzenie spółki celowej do realizacji projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu finansów publiczne

**Cel:** Opracowany projekt ustawy<sup>31</sup> określa sposób realizacji niektórych projektów informatycznych, o publicznym zastosowaniu, których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego, w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów

<sup>31</sup> Projekt ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej (druk 395).

administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej. Intencją projektodawców jest tym samym, aby niektóre projekty informatyczne były realizowane przez spółkę celową.

Proponowane zmiany służą ograniczeniu nieprawidłowości w obszarze finansów publicznych oraz obrotu towarowego, zapobieganiu nadużyciom i sprawnemu ich wykrywaniu, ochronie rynku poprzez ograniczenie szarej strefy i zmniejszeniu luki podatkowej. Celem jest również osiągnięcie wyższej efektywności poboru dochodów i zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony rynku, przez zwiększenie wykorzystania technologii informatycznych w obszarze administracji podatkowej i kontroli skarbowej, w zakresie realizacji zadań pozwalających na wzrost skuteczności wykrywania i karania sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych. W szczególności dotyczy to usprawnienia procesu (zwiększenia efektywności) poboru podatku VAT i przeciwdziałania nadużyciom w tym obszarze.

Niedobór podatku VAT (tzw. luka VAT) jest szacowany przez różne źródła na 25 do 40 mld zł. Przykładowo raport pt. „*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*” sporządzony na zlecenie Komisji Europejskiej przez CASE, szacował tę kwotę dla Polski na 10 mld euro w 2013 r.

Narzędzia: rejestr faktur VAT.

Adresaci: organy administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej.

Organ odpowiedzialny: Minister Finansów

Termin: Rada Ministrów w dniu 5 kwietnia 2016 r. przyjęła projekt przedmiotowej ustawy. Obecnie projekt jest procedowany w Parlamencie.

Szacowany skutek finansowy: Skutki finansowe projektu dotyczącego spółki celowej wynikają z poprawy ścigalności podatku VAT jaką zakłada się osiągnąć poprzez zwiększenie stopnia z informatyzowania poboru i kontroli tego podatku. W wariantcie bazowym zakłada się wdrożenie wstępnej funkcjonalności systemu od połowy 2017 r. i jego całkowitą operacyjność w 2018 r. Przy założeniu zintensyfikowania prac nad funkcjonalnością systemu (związaną z proponowanym utworzeniem spółki celowej) i osiągnięcia jego przyspieszonej – w stosunku do założeń przedstawionych w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) – całkowitej operacyjności z początkiem roku 2018 wraz uzyskaniem pełnej operacyjności analityczno-kontrolnej służb skarbowych (wykorzystującej narzędzia zawarte w otrzymanym od spółki celowej systemie) już w drugim kwartale 2018 r., można założyć wcześniejsze uzyskanie pozytywnych skutków w roku 2018.

Skutki finansowe*	2017	2018	2019
	1 400	2 000	10 200
	1 400	2 000	10 200
	1 400	5 000	7 200
	1 400	5 000	7 200

\* Skutki finansowe przedstawione w ujęciu rok do roku.