Dokument
podpisany przez
Krzysztof Madej
Data: 2019.05.15
16:10:24 CEST

MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 maja 2019 r.

Poz. 429

UCHWAŁA NR 31
RADY MINISTRÓW

z dnia 24 kwietnia 2019 r.

w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019–2022

Na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.[1)]) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Uchwala się Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019–2022, stanowiący załącznik do uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prezes Rady Ministrów: *M. Morawiecki*

1) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 62, 1000, 1366, 1669, 1693, 2245, 2354 i 2500 oraz z 2019 r. poz. 303, 326 i 534.

Załącznik do uchwały nr 31 Rady Ministrów
z dnia 24 kwietnia 2019 r. (poz. 429)

RZECZPOSPOLITA POLSKA

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA NA LATA 2019–2022

Warszawa, kwiecień 2019 r.

Wstęp

Przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego sprzyja przejrzystości i racjonalności polityki budżetowej państwa, większość działań fiskalnych powoduje bowiem konsekwencje wykraczające poza cykl roczny.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), uchwalany przez Radę Ministrów do końca kwietnia danego roku, stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Obejmuje on dwie części:

— *Program konwergencji,*

— określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

CZĘŚĆ I. PROGRAM KONWERGENCJI. AKTUALIZACJA 2019

Spis treści

		Strona
Przedmowa		7
Podsumowanie		8
I.	Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza	9
I.1.	Sytuacja bieżąca	9
I.2.	Scenariusz średniookresowy	10
II.	Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	13
II.1.	Strategia i cele średniookresowe rządu	13
II.2.	Sytuacja bieżąca	13
II.3.	Projekcja średniookresowa	17
II.4.	Wynik strukturalny	22
II.5.	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	26
III.	Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*	28
III.1.	Czynniki ryzyka	28
III.2.	Analiza wrażliwości	28
III.3.	Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*	30
IV.	Stabilność finansów publicznych w długim okresie	31
IV.1.	Stabilność finansów publicznych, w tym skutki starzenia się ludności	31
IV.2.	Zobowiązania warunkowe (*contingent liabilities*)	34
V.	Krajowe ramy budżetowe	36
Aneks tabelaryczny		38
Załącznik 1. Kluczowe działania w obszarze podatków na lata 2019-20		44
Załącznik 2. Działania wzmacniające system składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2018–20		68
Załącznik 3. Działania jednorazowe w latach 2019-21		78

Spis wykresów

	Strona
Wykres 1. Wpływy z głównych tytułów podatkowych (dochody budżetu państwa łącznie z udziałami JST) oraz struktura ubytku w rozbiciu na poszczególne podatki w % PKB	14
Wykres 2. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2016 r.	14
Wykres 3. Luka VAT (w %) oraz tzw. *compliance effect* (w mld zł)	15
Wykres 4. Redukcja klina podatkowego	19
Wykres 5. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych	22
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)	29

Wykres 7. Krótkookresowa stopa procentowa (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę krótkookresowej stopy procentowej (prawy wykres) 29

Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2019 r. 32

Spis tabel

Strona

Tabela 1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy 18

Tabela 2. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych 23

Tabela 3. Wydatki z rządowego programu pomocy dla gospodarstw rolnych i rybackich, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy 24

Tabela 4. Obliczenia kwoty wydatków zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową 26

Tabela 5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku) 27

Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją 30

Tabela 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach 31

Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych 32

Tabela 9. Zobowiązania warunkowe 35

Tabela 10. Wzrost gospodarczy 38

Tabela 11. Procesy inflacyjne 38

Tabela 12. Rynek pracy 39

Tabela 13. Salda sektorów instytucjonalnych 39

Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne 40

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych 40

Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu 42

Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*) 42

Tabela 18. Wydatki według funkcji 43

Spis ramek

Strona

Ramka 1. Ograniczenie luki w podatkach dochodowych 16

Ramka 2. Nadzwyczajny charakter wydatków związanych z suszą w 2018 r. 24

Przedmowa

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają co roku Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin aktualizacje programów stabilności lub konwergencji. Na podstawie analizy tych dokumentów Rada Ecofin wydaje następnie zalecenia dla polityk gospodarczych państw członkowskich, które należy uwzględnić przy projektowaniu budżetów na kolejny rok. W opinii z 13 lipca 2018 r. do ubiegłorocznej aktualizacji *Programu konwergencji* Rada Ecofin zaleciła Polsce:

— zapewnienie, by w 2019 r. nominalne tempo wzrostu wydatków pierwotnych netto sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyło 4,2%, co odpowiadałoby rocznej poprawie wyniku strukturalnego o 0,6% PKB,

— podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez poprawę procesu budżetowego.

Niniejszy *Program konwergencji* (dalej jako *Program*) przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych do 2022 r. Stanowi on zarazem część, przyjętego przez Radę Ministrów, *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* (WPFP) opracowywanego na podstawie *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (dalej jako *ustawa o finansach publicznych*). WPFP będzie podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020.

Dokument opracowano zgodnie z *rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* oraz wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE, przyjętymi w czerwcu 2017 r. przez Radę Ecofin. Scenariusz makrofiskalny prezentowany w *Programie* wykorzystuje dane dostępne na dzień 1 kwietnia br.

Program powstawał równolegle z tegoroczną edycją *Krajowego Programu Reform* (KPR), zawierającego m.in. przegląd reform strukturalnych służących spełnieniu przez Polskę celów unijnej strategii *Europa 2020* oraz zaleceń Rady sformułowanych na podstawie analizy KPR z 2018 r.[1] Informacje nt. *Programu* oraz KPR 11 kwietnia br. podlegały 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 2019 r. również będą przedmiotem obrad polskiego Parlamentu.

[1] *Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r.*, dostępne na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910(20)&from=EN

Podsumowanie

W 2018 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 5,1% i było najwyższe od 2007 r. Polska była jednym z najszybciej rozwijających się krajów UE i w kolejnych latach pozostanie pod tym względem w czołówce UE, zwłaszcza na tle największych gospodarek. W 2019 r. oczekiwane jest stosunkowo łagodne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego do 4%. W 2020 r. PKB wzrośnie realnie o 3,7%, a w 2021 r. i 2022 r. odpowiednio o 3,4% i 3,3%.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się w 2018 r. do 0,4% PKB, co jest najlepszym wynikiem od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Redukcji deficytu sprzyjały działania uszczelniające system podatkowy, jak również dobra sytuacja makroekonomiczna. Szacuje się, że deficyt strukturalny ukształtował się na poziomie 1,2% PKB, tj. o 0,6 pkt. proc. niższym niż w roku poprzednim. Oznacza to osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) w akceptowalnym dla Komisji Europejskiej paśmie odchyleń. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB obniżył się z kolei do 48,9%.

W celu przygotowania Polski na skutki potencjalnych szoków zewnętrznych (Brexit) i oczekiwanego spowolnienia w gospodarce światowej kluczowe jest zapewnienie przestrzeni fiskalnej, która przy zachowaniu długookresowej stabilności finansów publicznych pozwoli na stabilizację wzrostu gospodarczego na bezpiecznym poziomie. Osiągnięcie tego celu zapewnia przestrzeganie reguł fiskalnych, w tym w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej, która na mocy *ustawy o finansach publicznych* wyznacza maksymalny poziom wydatków budżetu państwa, jaki można zaplanować w ustawie budżetowej.

W horyzoncie *Programu* przewidywane jest wdrożenie istotnych działań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, obejmujących w szczególności ►rozszerzenie programu *Rodzina 500 plus* na każde dziecko, ►kontynuację obniżania klina podatkowego i ►odbudowę połączeń autobusowych. Zostały one uwzględnione w scenariuszu makrofiskalnym w *Programie*. Kontynuacja uszczelniania systemu podatkowego oraz nowe rozwiązania po stronie dochodowej i wydatkowej umożliwią realizację tych działań przy respektowaniu stabilizującej reguły wydatkowej. Działania te obejmują w szczególności ►uszczelnienie systemu podatkowego i zwiększanie ściągalności podatków, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz danin środowiskowych, ►poszerzanie bazy podatkowej i składkowej, ►zwiększenie efektywności makroekonomicznej klina podatkowego, ►zmiany systemowe w podatkach, składkach i w zakresie systemu zabezpieczenia emerytalnego, jak również ►zmiany w świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz ►priorytetyzację i racjonalizację wydatków w ramach nieprzekraczalnego limitu wydatków stabilizującej reguły wydatkowej.

Polska będzie w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w procesie reformy instytucjonalnej w celu zapewnienia stabilności w strefie euro. Skala i siła powiązań politycznych i gospodarczych między Polską a państwami obszaru wspólnej waluty sprawiają bowiem, że kondycja strefy euro istotnie wpływa na procesy zachodzące w Polsce. Przy aktualnym stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w poziomie rozwoju, mierzonego np. przez PKB *per capita* – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Wdrażanie reform strukturalnych wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki będzie przyczyniało się do zwiększenia stopnia konwergencji gospodarczej ze strefą euro.

I. Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i prognoza

I.1. Sytuacja bieżąca

W 2018 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 5,1%, co oznacza, że było najwyższe od 2007 r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, a jego dynamika była wyraźnie wyższa niż rok wcześniej. Nieznacznie ujemny wkład we wzrost PKB miał eksport netto. Średnie kwartalne tempo wzrostu PKB w 2018 r. wyniosło ok. 1,1% (sa), czyli tyle samo co w 2017 r. i nieco więcej niż długookresowa średnia. Wyniki gospodarki w IV kw. wskazują jednak na spowolnienie tempa wzrostu aktywności gospodarczej w końcu 2018 r. (w ujęciu kw/kw, sa) w porównaniu z tempem obserwowanym w III kw. i w I półroczu 2018 r.

W 2018 r. koniunktura w gospodarce europejskiej wyraźnie się pogorszyła. Wzrost gospodarczy w UE wyniósł 1,9% i był znacznie niższy niż rok wcześniej (2,4%). Spowolnienie aktywności było szczególnie widoczne w drugiej połowie roku, kiedy średnie kwartalne tempo wzrostu PKB spadło do 0,3% (kw/kw, sa). Głównym źródłem wzrostu gospodarczego pozostał popyt krajowy, w szczególności konsumpcja prywatna. Tempo wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi, znacznie się obniżyło (do 3,0% z 4,3% w 2017 r.). Po stronie podażowej osłabienie koniunktury w UE dotyczyło głównie przemysłu i miało swoje źródła w przejściowych problemach niektórych branż, ale też w podwyższonej niepewności związanej z napięciami w światowym handlu i Brexitem. W efekcie spowolniło również tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług.

Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w Polsce w 2018 r. przełożyła się na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy[2]. Liczba pracujących wzrosła o 0,4%, tj. mniej niż rok wcześniej (1,4%). Przyrost ten wynikał w znacznej mierze ze wzrostu liczby pracowników najemnych na czas nieokreślony przy niewielkim wzroście liczby pracodawców i pracujących na własny rachunek oraz wyraźnym spadku liczby osób zatrudnionych na czas określony. Wzrost liczby pracujących – podobnie jak rok wcześniej – wynikał przede wszystkim z przyrostu liczby pracujących w sektorze usług, a w mniejszym stopniu w sektorze przemysłowym (obejmującym przemysł i budownictwo), przy spadku w sektorze rolniczym. Wzrost popytu na pracę przyczynił się do dalszego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 3,9% z 4,9% rok wcześniej i siódmy rok z rzędu była niższa niż średnia w UE (o ok. 3 pkt. proc.). Współczynnik aktywności zawodowej – po wzroście w poprzednim roku do rekordowego poziomu – nieznacznie obniżył się o 0,1 pkt. proc. do 56,3% (wobec 58,0% przeciętnie w UE).

Poprawa sytuacji na rynku pracy w połączeniu z bardzo dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wysokiej, choć już nieco niższej niż przed rokiem, dynamice konsumpcji prywatnej. Wyraźnie wyższy niż przed rokiem wkład we wzrost gospodarczy miały inwestycje, których realne tempo wzrostu było najszybsze od 2014 r. Poprawa dynamiki nakładów inwestycyjnych była efektem wysokiej dynamiki inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stopa inwestycji (tj. relacja inwestycji do PKB) była o ok. 0,5 pkt. proc. wyższa niż rok wcześniej, jednak pozostała poniżej długookresowej średniej oraz średniej dla UE (20,5%).

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że rok 2018 był drugim z rzędu, w którym gospodarka polska zanotowała istotnie dodatnią lukę produktową. Wraz z silnym trendem spadkowym stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) nieprzerwanie od 2002 r. i utrzymującym się kolejny rok dużym popytem na pracę obserwowane jest stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji. W efekcie szacuje się, że w 2018 r. potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o 0,3 pkt. proc. do ok. 4,0% r/r. Rosnąca dynamika potencjału gospodarki Polski w 2018 r. była jednak znacznie niższa od tempa wzrostu realnego PKB (5,1% r/r), co zaowocowało dodatnią luką produktową na poziomie ok. 1,6% powyżej potencjału, wobec średnio w UE 0,5% PKB potencjalnego. Wszystko wskazuje na to, że w ujęciu cyklu wzrostowego osiągnięty został górny punkt zwrotny, co oznacza początek fazy cyklicznego spowolnienia.

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

Pomimo dobrej sytuacji na rynku pracy oraz wysokiego tempa wzrostu konsumpcji prywatnej presja inflacyjna w polskiej gospodarce w 2018 r. pozostała na niskim poziomie. Średnio w całym 2018 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych były o 1,6% wyższe niż rok wcześniej (a według HICP o 1,2%). Od sześciu lat inflacja w Polsce utrzymuje się poniżej celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (NBP). Na poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych w kraju w znacznym stopniu wpływa sytuacja cenowa na światowych rynkach surowców (zwłaszcza energetycznych i rolnych). Wyraźny spadek cen ropy naftowej w ostatnich miesiącach 2018 r. przyczynił się do spadku inflacji pod koniec roku poniżej dolnego odchylenia od celu inflacyjnego (1,1% na koniec roku). Inflacja bazowa (tj. zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych po wyłączeniu cen żywności i cen energii) w 2018 r. kształtowała się na niskim poziomie i średnio w roku wyniosła 0,7%. Fluktuacje cen surowców wpływały również na tempo wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), które w pierwszych trzech kwartałach rosło (do 3,2% w III kw.), a na koniec roku obniżyło się do 2,1%. Średnio w całym roku ceny przemysłowe wzrosły o 2,1%.

Ze względu na brak sygnałów narastania presji inflacyjnej w polskiej gospodarce oraz perspektywę kształtowania się inflacji w pobliżu celu w horyzoncie oddziaływania polityki pieniężnej RPP nie dokonała w 2018 r. zmian w wysokości stóp procentowych NBP. Główna stopa procentowa – stopa referencyjna – pozostała na poziomie 1,50%.

W 2018 r. saldo rachunku obrotów bieżących wyniosło -0,7% PKB, wobec nadwyżki na poziomie 0,2% w roku wcześniejszym. Było to głównie spowodowane pogorszeniem salda obrotów towarowych. Największy negatywny wpływ na równowagę zewnętrzną gospodarki miał jednak w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych będący konsekwencją wysokiej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową nierezydentów, głównie obywateli Ukrainy. Z drugiej strony, kolejny rekordowy poziom osiągnęła nadwyżka usług, do czego przyczynił się m.in. rozwój sektora usług dla biznesu. Deficyt rachunku bieżącego był z dużą nadwyżką finansowany przez napływ kapitału długookresowego, tj. inwestycji bezpośrednich nierezydentów i europejskich funduszy strukturalnych klasyfikowanych na rachunku kapitałowym.

Średnio w 2018 r. kurs euro w złotych (EUR/PLN) ukształtował się na poziomie 4,26, a kurs dolara (USD/PLN) wyniósł 3,61 i był o odpowiednio 0,1% wyższy oraz 4,4% niższy niż rok wcześniej. Główny wpływ na kształtowanie się kursu polskiej waluty miały czynniki globalne. Po relatywnej stabilizacji w dwóch pierwszych miesiącach roku, złoty osłabił się do euro w wyniku pogorszenia globalnych nastrojów, związanego z obawami o silniejsze zacieśnienie polityki pieniężnej w USA w 2018 r. Poprawa sentymentu na światowych rynkach finansowych, a następnie kwietniowa decyzja agencji S&P o podniesieniu perspektywy ratingu Polski, pomogły złotemu powrócić na mocniejsze poziomy. Od połowy kwietnia złoty jednak ponownie się osłabiał pod presją silnego wzrostu awersji do ryzyka na światowych rynkach finansowych i odpływu kapitałów z rynków wschodzących. W sierpniu zmienność EUR/PLN wyraźnie się zmniejszyła i do końca roku kurs kształtował się w trendzie bocznym.

I.2. Scenariusz średniookresowy

Zimowe prognozy Komisji Europejskiej dotyczące wzrostu zagregowanej aktywności gospodarczej głównego partnera handlowego Polski, jakim jest Unia Europejska, wskazują na spowolnienie dynamiki PKB w tym regionie w następnych dwóch latach. Komisja Europejska obniżyła ścieżkę wzrostu PKB dla gospodarek UE w 2018 r. do 1,9% r/r oraz w latach 2019-20 odpowiednio do 1,5% i 1,7% r/r. Dla strefy euro prognoza wzrostu gospodarczego obniżona została do 1,3% i 1,6% odpowiednio w latach 2019-20. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego przyjęto, że w kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB UE będzie stopniowo zbiegać do PKB potencjalnego UE (1,4%).

Polskie społeczeństwo, podobnie jak w innych krajach UE, stopniowo się starzeje. Po minimalnym spadku liczby ludności w 2017 r. oczekiwany jest w horyzoncie prognozy dalszy spadek liczebności ludności ogółem, średnio o 0,06% r/r. Równolegle liczba ludności w wieku 15–74 lat w horyzoncie

projekcji również będzie spadać. Natomiast zakłada się, że czynniki opóźniające wychodzenie z rynku pracy: niska stopa zastąpienia, rosnący udział usług w gospodarce czy rosnący udział w zasobie siły roboczej osób z wyższym wykształceniem wpłyną pozytywnie na stopę aktywności zawodowej, która w latach 2019-20 utrzyma się na poziomie zbliżonym do 2018 r. Wsparciem dla aktywności zawodowej osób młodych oraz osiągających niskie dochody z pracy będzie kontynuacja działań prowadzących do zmniejszenia klina podatkowego, rozpoczętych w 2017 r. wprowadzeniem degresywnej kwoty pomniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych (por. rozdział II.3).

Przewiduje się, że w 2019 r. liczba osób pracujących w gospodarce polskiej nieznacznie wzrośnie, natomiast w kolejnych latach dynamika pracujących zbiegać będzie do zera. Zmiany liczby pracujących ogółem uwzględniają przyjęte w *Programie* założenie o stabilizacji do 2022 r. liczby pracujących w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Uwzględniając oczekiwania dotyczące kształtowania się współczynnika aktywności zawodowej, w horyzoncie *Programu* oczekiwane jest dalsze systematyczne zmniejszanie stopy bezrobocia. Szacuje się, że w 2019 r. zharmonizowana stopa bezrobocia spadnie do 3,6% z 3,9% zanotowanych w roku poprzednim, a w 2020 r. ukształtuje się na poziomie 3,3%. Zakłada się, że przy utrzymaniu założonych trendów na rynku pracy stopa bezrobocia może jeszcze nieznacznie się obniżyć w horyzoncie prognozy.

Kontynuacja poprawy sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie wzrostowi wynagrodzeń. Szacuje się, że w 2019 r. nominalne tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 7,6%, a w latach 2020-22 osiągnie odpowiednio 6%, 5,8% i 5,7% w 2022 r. Realny wzrost wynagrodzeń przyspieszy w 2019 r. do 5,7% r/r, by w horyzoncie prognozy stopniowo się obniżać.

Oczekuje się, że dochody realne nadal będą rosły szybciej niż w latach 2010-15 ze względu na bardzo dobrą sytuację na rynku pracy i tylko nieznacznie hamującą ich wzrost inflację. Łatwość znalezienia pracy oraz niskie prawdopodobieństwo utraty pracy przekładają się na rekordowo optymistyczne nastroje konsumentów. W rezultacie konsumpcja prywatna pozostanie głównym motorem wzrostu gospodarczego i wzrośnie w ujęciu realnym o 4,0% r/r w 2019 r. W kolejnych latach horyzontu prognozy realne tempo wzrostu konsumpcji wyniesie średnio 3,5%.

Realny wzrost spożycia publicznego uwarunkowany będzie działaniami rządu ukierunkowanymi na przestrzeganie reguł fiskalnych. Szacuje się, że realne tempo wzrostu tej kategorii ekonomicznej w 2019 r. wyniesie 5,3%, by w latach 2020-22 ustabilizować się na poziomie średnio 2,1%.

Czynnikami wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będą w horyzoncie prognozy: utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz realizacja działań rządu nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji, wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. W związku z tym oczekuje się, że w okresie prognozy udział inwestycji w PKB będzie rósł. Prognozuje się, że w 2019 r. udział nakładów brutto na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 13,9%, by w horyzoncie *Programu* zwiększyć się o blisko 2 pkt. proc. Tym samym wkład inwestycji prywatnych we wzrost PKB osiągnie nawet 1,4 pkt. proc. w horyzoncie prognozy, a łączne nakłady brutto na środki trwałe w całej gospodarce wzrosną z 18,6% PKB w 2019 r. do 19,8% PKB w ostatnim roku prognozy. Stan rzeczowych środków obrotowych powiązany jest z poziomem popytu na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Szacuje się, że w okresie objętym *Programem* wkład zmiany zapasów we wzrost PKB będzie bliski neutralnemu.

Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne. W rezultacie udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2018 r. osiągnął on rekordowy poziom około 55%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012-13, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Mimo słabszej koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski oczekuje się wzrostu eksportu w tempie 5,3% r/r w 2019 r. i średnio 4,8% r/r w horyzoncie prognozy.

Tempo wzrostu importu będzie z kolei pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w horyzoncie *Programu* w latach 2019-22 wyniesie odpowiednio 6,0%, 5,1%, 5,1% i 5,0%. W rezultacie wkład eksportu netto we wzrost PKB wyniesie -0,1 pkt. proc. w roku 2019 i będzie neutralny w horyzoncie prognozy.

Kształtowanie się eksportu netto ma z kolei odzwierciedlenie w wysokości salda obrotów towarowych i jest ważnym czynnikiem wpływającym na saldo rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym. W 2019 r. deficyt rachunku bieżącego pozostanie ujemny, przekraczając 1% PKB. Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej będzie w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych, który odzwierciedla ujemną międzynarodową pozycję inwestycyjną netto polskiej gospodarki.

Podsumowując, oczekuje się, że tempo wzrostu realnego PKB w 2019 r. osiągnie 4% r/r. W 2020 r. nieznacznie zmaleje, osiągając 3,7% r/r. W horyzoncie prognozy oczekiwany jest wzrost udziału inwestycji w PKB, m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2014-20. Niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy, pozostanie najbardziej istotnym składnikiem wzrostu gospodarczego. W latach 2021-22 stopa wzrostu realnego PKB ukształtuje się odpowiednio na poziomie 3,4% oraz 3,3% r/r.

Tempo wzrostu produktu potencjalnego w horyzoncie prognozy będzie stopniowo maleć po osiągnięciu maksimum 4,0% r/r w 2019 r. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będą akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Istotny wzrost inwestycji publicznych wspieranych funduszami UE oraz inwestycji prywatnych wspieranych programami ukierunkowanymi na wzrost innowacji przekłada się na szybszą akumulację kapitału w gospodarce. Mniejszy pozytywny wpływ na potencjał polskiej gospodarki ma stale obniżająca się stopa równowagi bezrobocia NAWRU odzwierciedlająca pozytywne zmiany strukturalne na polskim rynku pracy. Luka produktowa pozostanie otwarta na poziomie ok. 1,6% PKB w 2019 r. W następnych latach negatywne tendencje dotyczące liczebności populacji w wieku produkcyjnym wpływać będą na mniejszą dynamikę potencjalnego PKB. Równolegle niższy wzrost realnego PKB powodować będzie stopniowe zmniejszenie luki produktowej.

Z uwagi na zrównoważony bilans czynników ryzyka w otoczeniu zewnętrznym gospodarki polskiej (por. rozdział III.1) na potrzeby scenariusza makroekonomicznego założono, że w całym prognozowanym okresie kurs złotego utrzyma się średnio na poziomie kursu średniego z 10 dni roboczych do 1 kwietnia 2019 r. włącznie (tj. 4,3 EUR/PLN i 3,8 USD/PLN). Jest to założenie techniczne, a data związana jest z początkiem prac prognostycznych nad *Programem*. Z uwagi na koszty obsługi zadłużenia zagranicznego i poziom tego zadłużenia w relacji do PKB w średnim okresie założenie o stałości kursu wydaje się relatywnie konserwatywne. Fundamenty polskiej gospodarki, w przypadku braku szoków zewnętrznych, powinny sprzyjać umacnianiu się polskiej waluty w kolejnych latach.

Początek 2019 r. przyniósł spadek rocznego tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych do 0,7% w styczniu, a następnie wzrost do 1,2% w lutym. Oczekuje się, że inflacja w całym 2019 r. wyniesie średnio 1,8%, a w następnych latach prognozy będzie się zbliżać do celu inflacyjnego 2,5% r/r. W 2019 r. ceny energii pozostaną na stałym poziomie. Jednak w horyzoncie prognozy ceny energii, podobnie jak żywności, będą umiarkowanie rosnąć. Ponadto spodziewany jest wzrost inflacji bazowej napędzany głównie wysokim tempem wzrostu wynagrodzeń, przewyższającym wzrost wydajności pracy. W rezultacie oczekuje się, że inflacja bazowa osiągnie 1,6% w 2019 r. i powoli zbliżać się będzie do celu inflacyjnego.

II. Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

II.1. Strategia i cele średniookresowe rządu

Priorytetowy cel rządu stanowi wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Polityka budżetowa przyjazna wzrostowi, wspierająca ożywienie gospodarcze, lecz bez zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, jest zalecana przez Radę Europejską. W celu utrzymania stabilności finansów publicznych oraz stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej powinny być implementowane zgodnie z przepisami prawa, w szczególności w odniesieniu do stabilizującej reguły wydatkowej, która określa limit większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (por. rozdział II.4).

II.2. Sytuacja bieżąca

W 2018 r. zrealizowano główny cel polityki budżetowej – utrzymanie stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z metodyką ESA2010) w 2018 r., według wstępnych szacunków, wyniósł 0,4% PKB, co oznacza znaczącą poprawę, bo o ok. 1,1 pkt. proc. w stosunku do 2017 r. Niższy deficyt sektora był głównie skutkiem wzrostu dochodów sektora o 1,5 pkt. proc. PKB (w tym dochodów podatkowych o 0,8 pkt. proc.) przy wzroście jednoczesnym wydatków tylko o 0,3 pkt. proc. Poziom dochodów i wydatków sektora w 2018 r. oraz szczegółowa ich struktura w relacji do PKB zostały przedstawione w tabeli 13.

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Podatki

W 2018 r. dochody podatkowe wyniosły 21,9% PKB, co oznacza wzrost o ok. 0,8 pkt. proc. w porównaniu z 2017 r., z tego dochody z podatków związanych z produkcją i importem wzrosły o 0,3 pkt. proc., a wpływy z podatków od dochodu o 0,5 pkt. proc. Silny wzrost dochodów podatkowych jest obserwowany od 2016 r., kiedy wprowadzono szereg reform systemu podatkowego oraz powołano Krajową Administrację Skarbową (od marca 2017 r.).

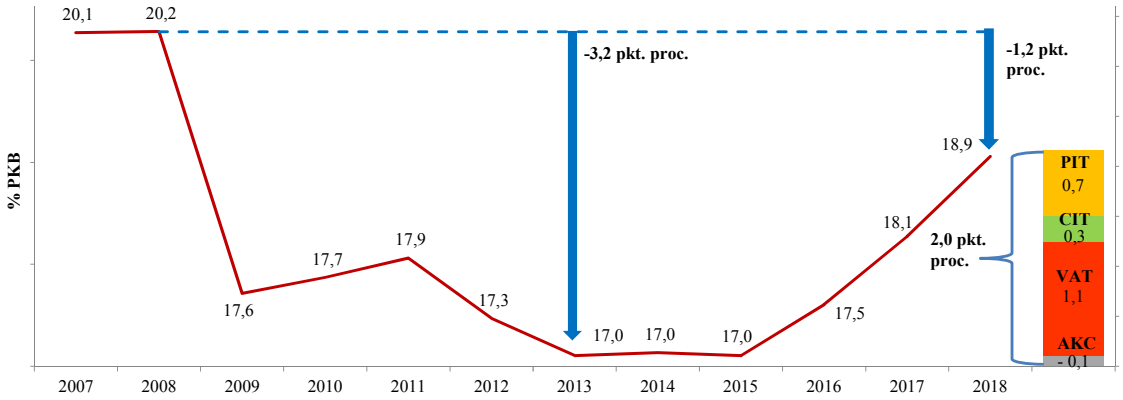
Znaczącą poprawę odnotowano we wpływach z podatku VAT, co przyczyniło się do bardzo dobrej realizacji budżetu państwa w 2018 r. Dzięki podjętym działaniom uszczelniającym system podatkowy w 2018 r., w ujęciu kasowym, do budżetu ściągnięto z podatku VAT 18,1 mld zł więcej niż w 2017 r. W okresie trzech ostatnich lat przyrost dochodów z VAT wyniósł w ujęciu kasowym łącznie 51,8 mld zł.

Oprócz pozytywnego efektu we wpływach z podatku VAT w 2018 r. (wzrost o 11,6% r/r, tj. o 18,1 mld zł) odnotowano wyższe dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. W ujęciu kasowym wzrosły one w stosunku do 2017 r. o 6,8%, tj. o 2,1 mld zł. Na podstawie analizy trendów oficjalnej sprzedaży wyrobów akcyzowych, w szczególności paliw silnikowych, można ocenić, że wysokie wzrosty w 2018 r. były również, obok pozytywnych tendencji rynkowych, wynikiem działań uszczelniających system podatkowy.

W 2018 r. najwyższe tempo wzrostu w dochodach podatkowych osiągnięto z podatku CIT. Znacznie przewyższyło ono nominalne tempo wzrostu gospodarczego. Wzrost dochodów z CIT (budżet państwa wraz z udziałami jednostek samorządu terytorialnego) o 16,2% w stosunku do 2017 r. oznaczał wpływy wyższe o 6,2 mld zł. Łącznie w latach 2016-18 wpływy z CIT wzrosły o 11,4 mld zł, tj. o 34,8%, i znacząco przekroczyły efekty oczekiwane przy wprowadzaniu klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Szybki wzrost dochodów podatkowych w 2018 r. jest efektem podjęcia w okresie 2016-18 licznych działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Jednak mimo istotnej poprawy w ostatnich trzech latach (2,1 pkt. proc. PKB) relacja dochodów podatkowych do PKB jest wciąż niższa w porównaniu z sytuacją sprzed kryzysu.

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

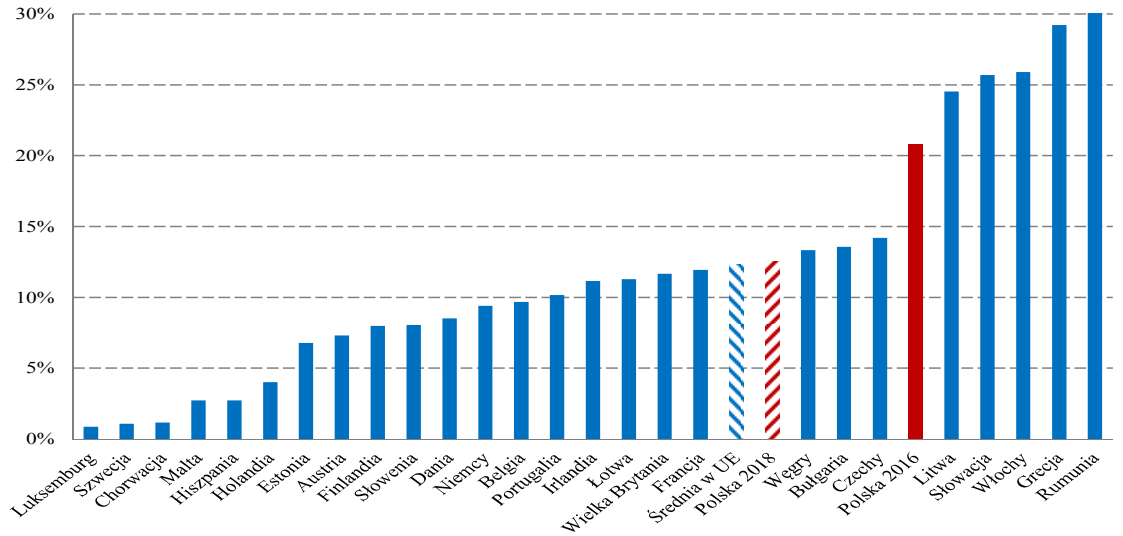


Źródło: Ministerstwo Finansów.

W 2018 r. poziom dochodów z czterech podstawowych podatków centralnych (tj. podatków będących dochodami budżetu państwa wraz z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w CIT i PIT) w ujęciu memoriałowym pozostawał niższy o 1,2 pkt. proc. PKB w porównaniu z 2008 r.

Analizy wskazują na szczególnie dużą poprawę w ściągalności podatku VAT. Według szacunków CASE dla Komisji Europejskiej, w 2016 r.[3] Polska należała do krajów UE z największymi lukami VAT. Wyższą lukę odnotowało jedynie 5 krajów: Rumunia, Grecja, Włochy, Słowacja i Litwa.

Wykres 2. Porównanie luki VAT (% teoretycznych wpływów) w krajach UE w 2016 r.



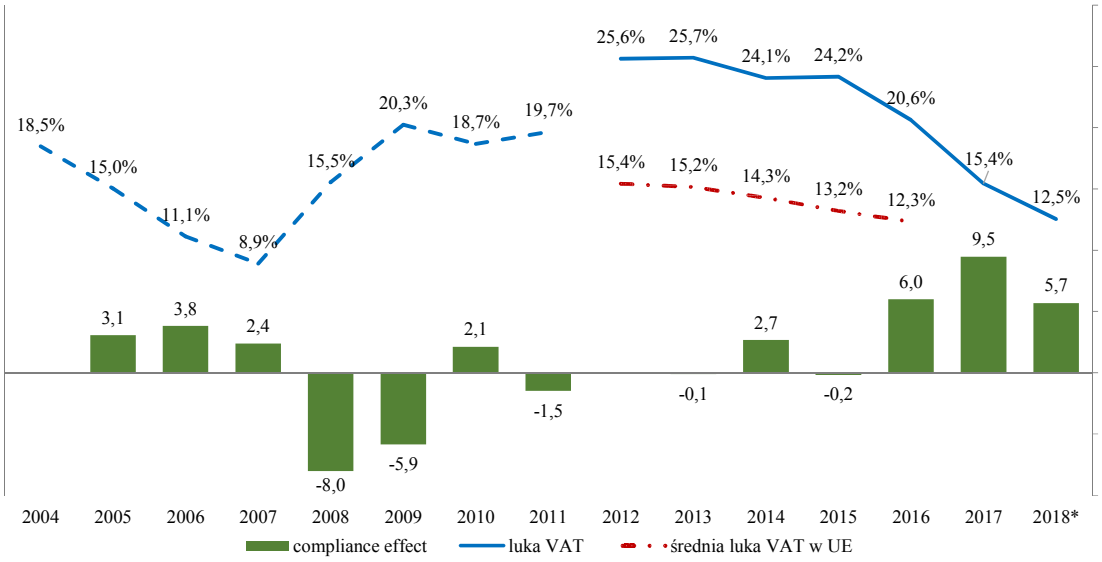
Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*; za 2018 r. szacunek Ministerstwa Finansów.

[3] Do porównania wykorzystano szacunki z raportu CASE dla Komisji Europejskiej (wrzesień 2018 r.) dotyczące luki VAT w krajach UE. Dla celów porównawczych stosuje się wskaźnik, który w procentach porównuje rzeczywiste dochody z VAT z teoretycznymi wpływami wynikającymi z obowiązujących przepisów (VTTL – *VAT Total Tax Liability)*. Por. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów[4], w 2018 r. luka podatkowa uległa istotnemu ograniczeniu (o 2,9 pkt. proc.), choć wciąż wynosiła ok. 25 mld zł, tj. ok. 12,5% potencjalnych wpływów (por. wykres 3). Dla uproszczonego oszacowania luki VAT w 2018 r. zastosowano, podobnie jak w poprzedniej aktualizacji *Programu*, metodę odgórną (*top down*), która wykorzystuje dane makroekonomiczne na temat bazy podatku VAT (konsumpcję prywatną, zakupy netto, inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych). Wyniki oszacowania luki VAT dla lat 2012-16 otrzymane za pomocą metody stosowanej w Ministerstwie Finansów[5] są bardzo zbliżone do szacunków przedstawianych w raportach CASE dla Komisji Europejskiej.

Opierając się na metodologii Komisji Europejskiej dotyczącej szacowania luki VAT, można oszacować, że w 2018 r. poprawa dochodów z VAT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji (tzw. *compliance effect*) wyniosła 5,7 mld zł (a w okresie 2016-18 – 21,1 mld zł). Potwierdza to, że wprowadzone instrumenty dotyczące walki z praktykami o charakterze przestępczym w podatku VAT oraz inne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego przyniosły wymierne efekty.

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



Źródło: raport CASE dla Komisji Europejskiej *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*; za 2018 r. szacunek Ministerstwa Finansów.
Uwaga: dane przed i po 2012 r. są nieporównywalne z powodu zmiany metodologii rachunków narodowych ESA.

Wdrożone oraz planowane działania uszczelniające system podatkowy zostały omówione w załączniku 1. Porównanie relacji dochodów podatkowych do PKB z lat 2008 i 2018 i poziom luki VAT wskazują wciąż na potencjał do poprawy ściągalności podatków, jednak jest istotnie niższy, w szczególności w przypadku podatku VAT. Działania uszczelniające system podatkowy będą więc skierowane na podatki dochodowe oraz na inne daniny publiczne, m.in. na składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz opłaty i daniny środowiskowe.

W 2018 r. weszły w życie przepisy rozdzielające wynik kapitałowy od wyniku niekapitałowego, eliminujące możliwość obserwowanego w przeszłości zawyżania strat kapitałowych, celem zmniejszenia ogólnego zysku i w efekcie należnego podatku dochodowego. Na podstawie wstępnych

[4] Dla lat 2016–18 dane mają charakter wstępny ze względu na brak danych statystycznych w takiej szczegółowości, która umożliwiłaby przeprowadzenie pełnego szacunku.
[5] Patrz też: „Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017" dostępny na stronie https://www.gov.pl/web/finanse/no-3-2019

danych pochodzących z zeznań rocznych za 2018 r. (próbka) można ocenić, że wprowadzenie tego rozwiązania przyniosło dodatni skutek w postaci wzrostu wpływów z CIT w wysokości pomiędzy 1,0 mld zł a 3,0 mld zł.

Ramka 1. Ograniczenie luki w podatkach dochodowych

Opisane w poprzednich *Programach* i w załączniku 1 działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego w obszarze VAT miały pozytywny wpływ na ograniczenie unikania opodatkowania nie tylko w obszarze VAT, ale również CIT i PIT od działalności gospodarczej.

W odniesieniu do podatku CIT oszacowano, że poprawa dochodów z CIT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji (tzw. *compliance effect*) wyniosła 3,0 mld zł w 2017 r. i 4,2 mld zł w 2018 r. Metodologia szacunku jest analogiczna jak w przypadku luki VAT i wykorzystuje dane nt. wykonania dochodów z CIT oraz kształtowania się makroekonomicznych indykatorów podstawy do opodatkowania. Na pozytywne skutki wprowadzenia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania wskazuje również analiza ekonometryczna przeprowadzona przy użyciu modelu zmiennej w czasie kointegracji z zastosowaniem elastyczności skorygowanych o cykl koniunkturalny. Po pierwsze, wskazuje ona na IV kwartał 2015 r. jako datę zmiany strukturalnej, co pokrywa się z momentem rozpoczęcia prac legislacyjnych nad wdrożeniem klauzuli. Po drugie, oszacowany w oparciu o model ARDL efekt zmiany parametrów długookresowych wynosi w 2017 r. 0,7 mld zł, a w 2018 r. 1,2 mld zł.

Analizę skutku zmian systemowych, w szczególności wprowadzenia klauzuli o przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania i JPK dla wpływów z opodatkowania działalności gospodarczej (łącznie CIT i liniowa stawka PIT), przeprowadzono także w oparciu o model panelowy uwzględniający dane dla krajów UE (z wyjątkiem Luksemburga, Malty, Cypru i Chorwacji). Wynika z niej, że po wyeliminowaniu efektów cyklicznych wpływ działań uszczelniających wyniósł odpowiednio 1,8 mld zł w 2017 r. oraz 2,9 mld zł w 2018 r.

Efekt wprowadzenia JPK na małą działalność gospodarczą (liniowa stawka PIT) wyodrębniono dwiema metodami. Pierwsza metoda, analiza ekonometryczna w oparciu o model VECM, wskazuje na skutek w 2018 r. w wysokości 1,1 mld zł. Z kolei analiza mikroekonomiczna bazująca na zeznaniach podatkowych wskazuje na skutek na poziomie 1,2 mld zł w 2018 r.

Składki na ubezpieczenia społeczne

Poza wzrostem dochodów podatkowych do poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. przyczynił się wzrost o 0,3 pkt. proc. PKB (nominalnie o 8,8% r/r) dochodów sektora z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, rejestrowanych w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Wzrost ten był głównie rezultatem dobrej sytuacji na rynku pracy (silny wzrost zatrudnienia połączony ze wzrostem wynagrodzeń), w wyniku czego tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2018 r. wyniosło 9,8% r/r i było najwyższe od 2008 r.

Pozytywnie na poziom dochodów ze składek wpłynęły także podjęte przez ZUS działania dla uszczelnienia systemu składek, takie jak wprowadzenie tzw. *e-Składki*, elektronicznych zwolnień lekarskich i wzrost efektywności w egzekwowaniu należności (szerzej: załącznik 2). Łączny skutek podjętych przez ZUS działań szacowany jest na 0,4 mld zł.

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Relacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. wzrosła do 41,5% (o 0,3 pkt. proc.), głównie w wyniku przyspieszenia wykorzystania środków z UE z perspektywy finansowej na lata 2014-20 (element neutralny dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Głównym czynnikiem determinującym wzrost wydatków w 2018 r. było istotne przyspieszenie inwestycji publicznych i związany z tym wzrost wykorzystania środków z UE. Nominalny wzrost inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymał się na dwucyfrowym poziomie (31,5% r/r) i był istotnie wyższy niż w 2017 r. (23% r/r). W relacji do PKB inwestycje publiczne

wzrosły o 0,9 pkt. proc. do 4,7%. Szczególnie silną dynamikę nakładów inwestycyjnych zanotował podsektor samorządowy (wzrost o 54,2% r/r), co było wynikiem wysokiej absorpcji środków unijnych z perspektywy finansowej na lata 2014-20 oraz konsekwencją inwestycji uruchomionych przed wyborami do władz samorządowych (jesień 2018 r.). Również dwucyfrowy nominalny wzrost wydatków inwestycyjnych odnotowano w podsektorze rządowym, który wyniósł 12,9% r/r (po wzroście o 14,3% r/r w 2017 r.), a głównym czynnikiem były inwestycje w infrastrukturę kolejową realizowane przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Wydatki na świadczenia społeczne w 2018 r. stanowiły kontynuację programów wdrożonych w latach poprzednich. Do głównych wydatków w tej grupie należy zaliczyć wydatki na renty i emerytury, wydatki związane z programem *Rodzina 500 plus*, świadczenia rodzinne, renty socjalne oraz świadczenia finansowane z budżetu państwa, a zlecone do wypłaty przez ZUS i KRUS. Nowym programem w ramach polityki prorodzinnej wprowadzonym w 2018 r. stał się program *Dobry start*, który będzie kontynuowany. Przewiduje on wspieranie rodzin z dziećmi w wieku szkolnym dzięki jednorazowemu świadczeniu w wysokości 300 zł wypłacanemu w okresie rozpoczęcia roku szkolnego, a jego roczny koszt to ok. 1,3 mld zł. Łącznie świadczenia społeczne wzrosły nominalnie o 5,6% r/r i wyniosły w relacji do PKB 16,8%.

W 2018 r. nastąpił nominalny wzrost spożycia publicznego o 6,5% r/r, co oznacza, że w relacji do PKB utrzymał się on na poziomie 17,7%. Na stabilizację spożycia publicznego w relacji do PKB wpłynął spadek kosztów pracy o 0,1 pkt. proc. oraz wzrost o 0,1 pkt. proc. zużycia pośredniego, tj. zakupów towarów i usług. Przez ostatnie 10 lat relacja kosztów pracy do PKB została ograniczona o ok. 1 pkt proc. PKB, w tym w ostatnich 3 latach o 0,3 pkt. proc.

Do nieznacznego wzrostu wydatków sektora w relacji do PKB przyczynił się rządowy program pomocy dla rolników i producentów rolnych w związku z wyjątkowo dotkliwą suszą. Wydatki na ograniczenie szkód wywołanych suszą wyniosły 1405,503 mln zł, tj. ok. 0,1% PKB (por. Ramka 2).

II.3. Projekcja średniookresowa

W scenariuszu bazowym *Programu* obok zmian wynikających z *ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018* i *ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.* uwzględniono pakiet działań zapowiedzianych w lutym 2019 r., w szczególności rozszerzenie programu *Rodzina 500 plus*, zmiany w podatkach dochodowych oraz jednorazowe dodatkowe świadczenie dla emerytów i rencistów wypłacane w 2019 r. Kontynuacja uszczelniania systemu podatkowego oraz nowe rozwiązania po stronie dochodowej i wydatkowej powinny umożliwić realizację tych działań przy respektowaniu stabilizującej reguły wydatkowej.

Działania w obszarze dochodów zostały zaprezentowane w załącznikach 1–3.

W załączniku 1 przedstawiono działania należące głównie do właściwości Ministra Finansów. Są to m.in. działania służące uszczelnieniu systemu dochodów podatkowych, poszerzeniu bazy podatkowej, redukcji i zwiększeniu makroekonomicznej efektywności klina podatkowego. Załącznik 1 przedstawia także planowane zmiany systemowe w podatkach (m.in. w kontekście polityki prozdrowotnej) oraz działania na rzecz uszczelnienia i ekwiwalentności danin środowiskowych.

W załączniku 2 zaprezentowano działania w kompetencjach ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Dotyczą one systemu zabezpieczenia emerytalnego, jego spójności oraz uszczelnienia poboru i zwiększenia bazy dla składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Prezentowany w scenariuszu makrofiskalnym poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych determinowany jest przez stabilizującą regułę wydatkową, która ogranicza wzrost przeważającej części wydatków publicznych. Poziom dochodów i wydatków sektora w latach objętych prognozą oraz szczegółowa ich struktura w relacji do PKB zostały przedstawione w tabeli 15.

W scenariuszu makrofiskalnym prognozuje się, że deficyt strukturalny, po przejściowym wzroście w 2019 r. (m.in. z uwagi na działania wyrównujące ceny energii, wsparcie dla gospodarstw rolnych

i rybackich, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy, zobowiązania w obszarze polityki demograficznej) stopniowo będzie zmniejszał się do poziomu średniookresowego celu budżetowego. Dług publiczny będzie utrzymywał się znacznie poniżej 60% PKB. Osiągnięcie celu budżetowego zapewnia stabilność finansów publicznych i przygotowanie finansów publicznych na ryzyko związane ze spowolnieniem gospodarczym. Jednocześnie pozwala na realizowanie celów związanych z inkluzywnym wzrostem gospodarczym.

Ponadto odpowiedzialna polityka budżetowa, prowadząca do obniżenia długu publicznego do poziomu skutkującego wyłączeniem mechanizmu korygującego w stabilizującej regule wydatkowej (por. rozdział II.4), zgodnie z *ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* (Dz. U. poz. 2392) pozwala na obniżenie stawek podatku VAT w 2022 r. Polityka budżetowa musi więc uwzględniać również to zobowiązanie.

Tabela 1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – kluczowe elementy prognozy

% PKB	2018	2019	2020	2021	2022
Dochody*	41,2	41,7	42,0	41,6	40,6
Wydatki	41,5	43,3	42,8	42,1	41,3
Wynik nominalny*	-0,4	-1,7	-0,9	-0,5	-0,7
Wynik strukturalny	-1,2	-2,5	-1,6	-1,0	-1,0

*Prognozy wyniku nominalnego i dochodów w latach 2019-22 nie uwzględniają działań jednorazowych (tzw. *one-off*).

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych

Podatki

Wpływy z podatków determinowane są przez kształtowanie się ich bazy, przede wszystkim spożycia prywatnego, poziomu inwestycji publicznych, dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw. W horyzoncie obecnej prognozy dochodów podatkowych istotną rolę odgrywać też będzie dalsze uszczelnienie systemu podatkowego, obejmujące m.in.:

— wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności, w tym obligatoryjnie w niektórych branżach,

— wdrażanie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR),

— modyfikację przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,

— wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR).

Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań uszczelniających system podatku od towarów i usług, podatków dochodowych i podatku akcyzowego **szacuje się na 7,4 mld zł w 2019 r. i dodatkowe 9,7 mld zł w 2020 r.**

Prognoza dochodów uwzględnia również oczekiwane zmniejszenie wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – w 2020 r. o 10,4 mld zł – wskutek **dalszej redukcji klina podatkowego**. Będzie ona polegać na:

— obniżeniu stawki PIT z 18% do 17% dla dochodów nieprzekraczających 42 764 zł rocznie,

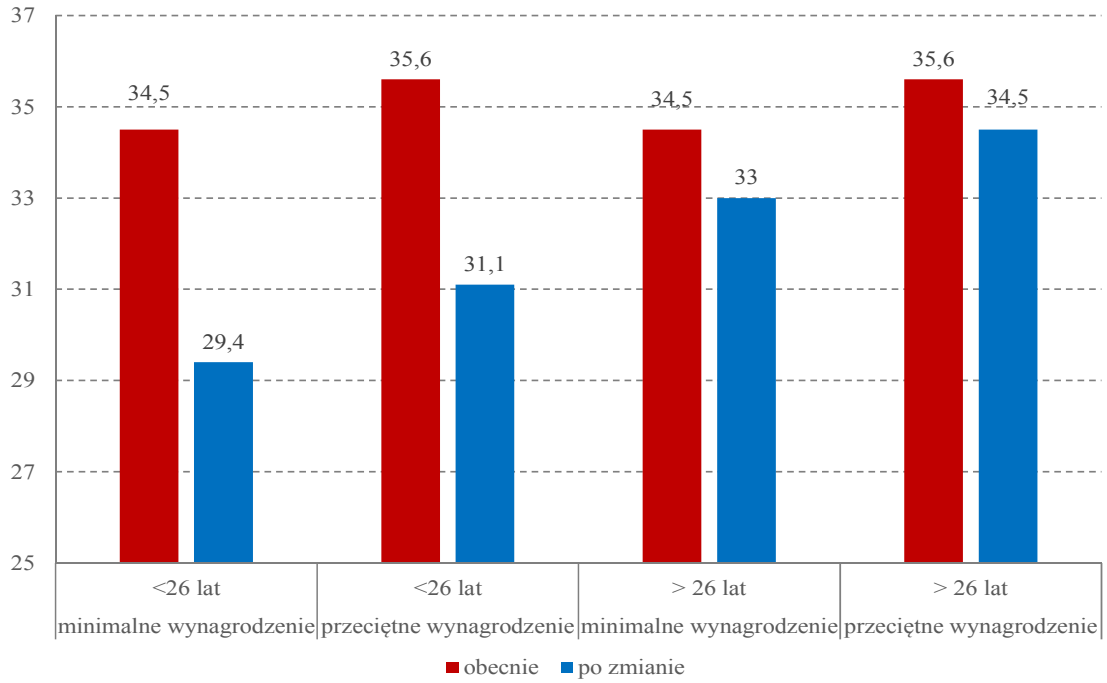
— podwyższeniu zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników,

— wprowadzeniu zwolnienia od podatku PIT dla pracowników w wieku do 26 lat do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł.

W wyniku powyższych zmian w PIT klin podatkowy dla osób powyżej 26 lat otrzymujących płacę minimalną zostanie zmniejszony o 1,5 pkt. proc. Dla tej samej grupy wiekowej przy założeniu średniego wynagrodzenia klin zmniejszy się o 1 pkt proc. W przypadku osób poniżej 26 lat

zmniejszenie klina podatkowego dla osób o minimalnym oraz średnim wynagrodzeniu jest większe i wynosi odpowiednio 5 pkt. proc. i 4,5 pkt. proc. Przeprowadzone zmiany przyczynią się do wzrostu progresywności klina podatkowego.

Wykres 4. Redukcja klina podatkowego



Źródło Ministerstwo Finansów.

Skutki finansowe wszystkich kluczowych działań w obszarze podatków szacuje się na 7,5 mld zł w 2019 r. i dodatkowe 3,3 mld zł w 2020 r. Zostały one przedstawione w załączniku 1.

Ponadto w horyzoncie prognozy na dochody z tytułu PIT wpływać będą planowane działania systemowe zwiększające wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne (porównaj niżej). Poziom dochodów podatkowych w najbliższych latach będzie także determinowany przez:

— obniżenie stawek VAT (z 23% na 22% i z 8% na 7%) od stycznia 2022 r. (-10,1 mld zł), które wynika z przewidywanego obniżenia relacji państwowego długu publicznego „netto" do PKB poniżej 43% w 2020 r. (por. rozdział II.4). Zgodnie z *ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług*, pociąga to za sobą automatyczne obniżenie stawek VAT od 2022 r.,

— tzw. daninę solidarnościową płaconą od 2019 r. przez osoby fizyczne w wysokości 4% od dochodów przekraczających 1 mln zł. Nowa danina stanowi dochód Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (1,2 mld zł),

— wprowadzenie od 2019 r. 9% stawki CIT dla małych podatników (-0,4 mld zł),

— skutki *ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw*, która wprowadziła od 1 stycznia 2019 r. obniżenie stawki akcyzy od energii elektrycznej, obniżkę stawek tzw. opłaty przejściowej (stanowiącej podatek według metodyki ESA2010) oraz inne mechanizmy w celu stabilizacji cen energii elektrycznej (-1,9 mld zł).

Składki na ubezpieczenia społeczne

Drugim pod względem wielkości źródłem dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych są wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne. Ich poziom jest uzależniony od kształtowania się

podstawy naliczania, której głównym komponentem jest fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej, oraz rozwiązań systemowych. Nominalne tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń, po rekordowym wzroście w 2018 r. i oczekiwanej kontynuacji tej tendencji w 2019 r. (prognozowany wzrost na poziomie ok. 10% r/r), w kolejnych latach wyniesie odpowiednio 6,5%, 5,8% i 5,7%.

W horyzoncie prognozy na poziom dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne pozytywnie wpływać będą poza czynnikami makroekonomicznymi działania ZUS ukierunkowane na uszczelnienie systemu składek i dodatkowe działania systemowe zwiększające wpływy ze składek. **Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań wzmacniających system składek na ubezpieczenie społeczne szacuje się na 721 mln w 2019 r. i dodatkowe 15 mld zł w 2020 r.**, w tym dodatkowe 3,5 mld zł z tytułu składki emerytalnej, która obecnie jest przekazywana na konta członków OFE. Działania te zostały przedstawione w załączniku 2.

Na obniżenie poziomu dochodów ma natomiast wpływ wprowadzenie 1 stycznia 2019 r. możliwości skorzystania z obniżonych składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (tzw. mały ZUS).

Dochody jednorazowe

Znaczącym dochodem sektora ubezpieczeń społecznych będzie tzw. opłata przekształceniowa wynikająca z planowanej **przebudowy modelu funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych**. Opłata będzie miała charakter jednorazowy i zasili Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (porównaj załącznik 2).

W załączniku 3 zaprezentowano pozostałe działania dochodowe o charakterze jednorazowym, które w horyzoncie prognozy znacząco wpłyną na wynik nominalny sektora: sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i rozdysponowania zasobów częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz.

Skutki finansowe wszystkich działań jednorazowych szacuje się w ujęciu kasowym na 5,7 mld zł w 2019 r., 17,8 mld zł w 2020 r. i dodatkowe 12,0 mld zł w 2021 r.

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych

Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zdeterminowany jest przez zapisaną w *ustawie o finansach publicznych* stabilizującą regułę wydatkową (por. rozdział II.4). Reguła ta obejmuje zakresem większość wydatków sektora. Algorytm ustalania maksymalnego limitu wydatków dla budżetu państwa, który jest determinowany wydatkami pozostałych podmiotów ujmowanych w regule, wyznacza maksymalny poziom wydatków budżetu państwa, jaki można zaplanować w ustawie budżetowej.

W prezentowanym scenariuszu przyjęto poziom wydatków zgodny z wiążącym nieprzekraczalnym limitem wynikającym ze stabilizującej reguły wydatkowej, uwzględniającym efekty działań jednorazowych wskazane w załączniku 3. Mając na uwadze powyższy model funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej oraz w obliczu wieloletniego charakteru nowych działań zgłoszonych i przewidzianych do realizacji przez rząd już od 2019 r., zwiększeniu ulegnie agregat prawnie zdeterminowanych wydatków budżetu państwa. Wpłynie to na ścieżkę dochodzenia do limitów wydatków dla budżetu państwa wyznaczanych przez regułę. W rezultacie wzrost wydatków rezydualnych budżetu państwa będzie możliwy na poziomie 1-3% r/r. Oznacza to konieczność przesunięcia w czasie ścieżek wydatków zdeterminowanych w niektórych ustawach sektorowych (sztywno powiązanych z parametrami makroekonomicznymi), a także priorytetyzacji wydatków z uwzględnieniem doświadczeń w zakresie efektywności wydatkowania.

Transfery socjalne

Poziom transferów socjalnych w 2019 r. i kolejnych latach prognozy będzie zdeterminowany zmianami w dotychczasowych programach oraz wprowadzeniem nowych instrumentów polityki społecznej:

— modyfikacja programu *Rodzina 500 plus*, polegająca na zniesieniu od lipca 2019 r. kryterium dochodowego. Koszt rozszerzenia programu *Rodzina 500 plus* w 2019 r. to 9,6 mld zł, a w kolejnych latach ok. 20 mld zł rocznie,

— program *Emerytura plus*, z którego w maju 2019 r. zostanie wypłacone jednorazowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów w wysokości 1100 zł. Koszt świadczenia dla emerytów i rencistów wyniesie 10,8 mld zł. Wzrost wydatków na renty i emerytury będzie również rezultatem zmiany zasad ich waloryzacji (od 1 marca 2019 r. wysokość najniższej emerytury została podwyższona do 1100 zł, a gwarantowana minimalna podwyżka waloryzacyjna wynosi 70 zł). Koszt tych zmian w 2019 r. wyniesie 7,6 mld zł,

— program *Mama 4 plus* (wejście w życie od 1 marca 2019 r.) wprowadzający rodzicielskie świadczenie uzupełniające dla matek (i ojców), które wychowały co najmniej czworo dzieci. Szacowany koszt programu w 2019 r. to 0,8 mld zł,

— wzrost świadczeń opiekuńczych oraz kryterium dochodowego dla osób ubiegających się o świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego (wzrost wydatków na świadczenia rodzinne o 0,6 mld zł w 2019 r.),

— wydatki na wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych realizowane ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych utworzonego w ub.r. (0,5 mld zł w 2019 r. i 1,4 mld zł rocznie w kolejnych latach).

Z kolei na ograniczenie wydatków w dotychczasowych transferach socjalnych powinny wpływać ►zmiany systemowe polegające na racjonalizacji zasad uzyskiwania praw do zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich i ich przyznawania (szacowany skutek to około 1,6–2,2 mld zł rocznie) oraz ►działania prowadzące do ograniczenia nadużyć związanych z ich wypłatą, jak wprowadzenie elektronicznych zwolnień lekarskich oraz zwiększenie częstotliwości kontroli (szacowany skutek to ok. 0.8 mld zł w 2019 r.).

Inwestycje publiczne

Przewiduje się, że po dwóch latach silnego wzrostu dynamika inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych ulegnie w latach 2019-22 osłabieniu w związku ze ścieżką absorbcji funduszy z UE. Pomimo tego relacja wydatków inwestycyjnych do PKB utrzyma się w horyzoncie prognozy na średnim poziomie 4,5%. Poziom inwestycji sektora będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury, jak i realizację unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-20. Zadania inwestycyjne w podsektorze centralnym będą realizowane m.in. w ramach:

— *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*,

— *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (KPK)*, obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowany przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

W dłuższej perspektywie istotna będzie zaś realizacja *ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*.

Prognozuje się, że po rekordowych wzrostach w latach 2017-18 inwestycje podsektora samorządowego przestaną być głównym motorem napędowym inwestycji całego sektora, a ich dynamika ulegnie spowolnieniu, co będzie wynikiem słabszej dynamiki absorpcji środków unijnych. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego wsparciem dla inwestycji w rozwój lokalnej infrastruktury drogowej będzie nowy mechanizm ich finansowania w postaci Funduszu Dróg Samorządowych. Jego zadaniem będzie dofinansowanie budowy i przebudowy dróg publicznych zarządzanych przez powiaty i gminy już od 2019 r.

Pozostałe wydatki

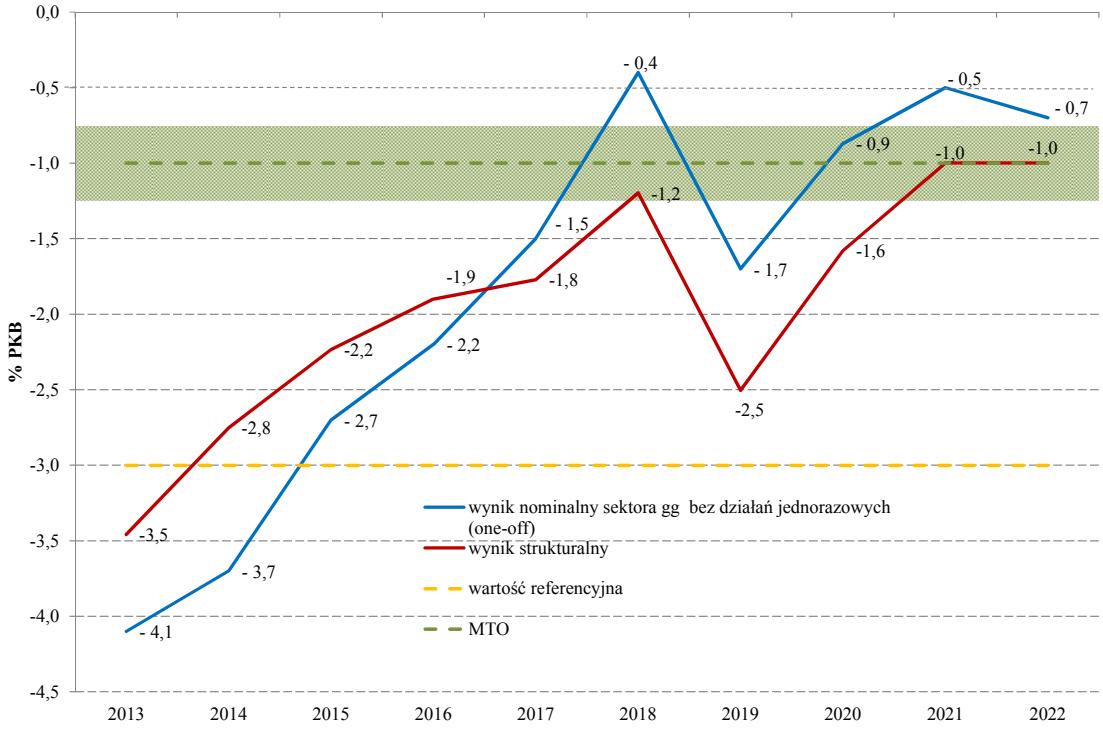
W scenariuszu bazowym *Programu* uwzględniono także nowy program nakierowany na odbudowę połączeń autobusowych. Roczny koszt programu łącznie obejmujący udział budżetu państwa i samorządów to ok. 1 mld zł.

Dodatkowo prognoza dla 2019 r. obejmuje planowane, w ramach rozwiązań stabilizujących ceny energii elektrycznej, jednorazowe wydatki z Funduszu Wypłaty Różnicy Cen na pokrycie firmom dystrybucyjnym różnicy pomiędzy ceną zakupu energii od producentów a ceną jej sprzedaży klientom końcowym. Przewidywany skutek finansowy po stronie wydatkowej w ujęciu memoriałowym to ok. 4,5 mld zł w 2019 r.

Na wydatki sektora w horyzoncie prognozy wpływ będzie miało także wprowadzenie od połowy 2019 r. Pracowniczych Programów Kapitałowych – PPK (por. rozdział IV.1) przez wprowadzenie mechanizmu zachęt ze strony państwa w postaci opłaty powitalnej i dopłaty rocznej wypłacanych z Funduszu Pracy dla uczestników PPK. Koszt dla sektora będzie wynikał z finansowania zachęt oraz składek pracowników instytucji publicznych i po objęciu programem także pracowników sektora i w horyzoncie objętym *Programem* wyniesie od 0,7 mld zł w 2019 r. do 3,8 mld zł w 2021 r. i 3,6 mld zł w latach kolejnych.

Z kolei w latach 2020-22 ograniczeniu ulegną wydatki sektora związane z jednorazowymi obciążeniami, w tym wynikającymi z programu pomocy rolnikom dotkniętym skutkami suszy. Pojawić się też powinny dodatkowe oszczędności jako rezultat działań uszczelniających wydatki podsektora ubezpieczeń społecznych.

Wykres 5. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Ministerstwo Finansów.

II.4. Wynik strukturalny

Polska podlega wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*, która zobowiązuje państwa członkowskie UE do sformułowania i osiągnięcia w określonym czasie tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO). Przestrzeganie MTO jest kluczowe dla zminimalizowania ryzyka przekroczenia przez deficyt nominalny sektora poziomu 3% PKB.

Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, w 2018 r. wynik strukturalny sektora wyniósł -1,2% PKB (poprawa o 0,6 pkt. proc.). Oznacza to osiągnięcie MTO w akceptowalnym dla Komisji

Europejskiej paśmie odchyleń[6]. W horyzoncie *Programu*, po przejściowym wzroście w 2019 r., przewidywana jest poprawa wyniku strukturalnego do poziomu -1% PKB. W prognozie wyniku strukturalnego uwzględniono działania jednorazowe opisane w załączniku 3.

Tabela 2. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych

	% PKB	2018	2019	2020	2021	2022
1.	**Wzrost PKB w cenach stałych** (%)	5,1	4,0	3,7	3,4	3,3
2.	**Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych***	-0,4	-1,7	-0,9	-0,5	-0,7
3.	**Odsetki**	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
4.	**Działania jednorazowe i tymczasowe**	0,0	0,0	1,1	0,2	0,1
4.1	po stronie dochodowej	0,0	0,0	1,1	0,2	0,1
4.2	po stronie wydatkowej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	Potencjalny wzrost PKB (%)	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7
6.	Luka produktowa	1,6	1,6	1,4	1,0	0,6
7.	Element cykliczny budżetu	0,8	0,8	0,7	0,5	0,3
8.	Wynik skorygowany o wpływ cyklu	-1,2	-2,5	-0,5	-0,8	-0,9
9.	Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	0,2	-1,1	0,8	0,5	0,4
10.	**Wynik strukturalny**	-1,2	-2,5	-1,6	-1,0	-1,0

Źródło: Ministerstwo Finansów.
* Wynik nominalny nie uwzględnia wpływu działań jednorazowych i tymczasowych wskazanych w 4. wierszu tabeli 2.

Od 2017 r. wiodącym narzędziem oceny postępu na drodze do MTO, tj. realizacji wymaganego dostosowania, jest benchmark wydatkowy. Stanowi on roczne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, którego przestrzeganie zapewnia spełnianie wymogów *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

Zrealizowane w 2018 r. nominalne tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. wyniosło 3,8%, było więc niższe od benchmarku wydatkowego o 0,1 pkt. proc. i doprowadziło do poprawy wyniku strukturalnego o 0,5 pkt. proc. PKB. Przy analizie przestrzegania wymogów *Paktu Stabilności i Wzrostu* należy uwzględnić nadzwyczajny charakter wydatków związanych z suszą w 2018 r. (patrz Ramka 2).

[6] Komisja Europejska uznaje wynik strukturalny na poziomie zgodnym z MTO, jeżeli mieści się on w przedziale do 0,25 pkt. proc. PKB od MTO. Porównaj *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition,* s. 15, https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en

Ramka 2. Nadzwyczajny charakter wydatków związanych z suszą w 2018 r.

Okres wegetacyjny w Polsce w 2018 r. był nadzwyczaj ciepły na tle dziesięcioleci i ostatniej dekady. Z danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej wynika, że od kwietnia do września średnia temperatura była o ok. 2^0 wyższa niż w latach 2008-17, a jeszcze wyższa w porównaniu z normą z lat 1966-2015[7]. Wysokim temperaturom powietrza towarzyszyło duże usłonecznienie i niższe o ok. 25% opady atmosferyczne od średniej z okresu wegetacyjnego z wcześniejszej dekady. W związku ze szczególnymi warunkami meteorologicznymi Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa odnotował w okresie od kwietnia do września suszę zagrażającą uprawom rolnym na obszarze całego kraju, w tym w okresie maj–lipiec wśród wszystkich 14 monitorowanych upraw[8].

W rezultacie rząd przyjął program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody wskutek obserwowanej wówczas wyjątkowo dotkliwej suszy (*uchwała nr 107/2018 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla gospodarstw rolnych i rybackich, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi*[9]). Wsparcie objęło przede wszystkim dopłaty do 1 ha powierzchni upraw rolnych, do 1 ha powierzchni gruntów pod stawami zarybionymi oraz dopłaty do oprocentowania kredytów na wznowienie produkcji. Przewidziano również poręczenia i gwarancje spłaty kredytów, pomoc w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne oraz regulowaniu zaległości z tego tytułu, odroczenia w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy oraz ulgi podatkowe w podatku rolnym.

Do udzielenia pomocy dla gospodarstw rolnych wyznaczona została Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ostatecznie kwota środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu wyniosła 2215 mln zł. Do końca 2018 r. wysokość pomocy udzielonej wyłącznie w związku z suszą wyniosła 1405,533 mln zł. Wydatki poniesione na ograniczenie szkód wywołanych suszą były bezpośrednio związane z nadzwyczajnym wydarzeniem poza kontrolą rządu i miały charakter tymczasowy w rozumieniu *Paktu Stabilności i Wzrostu*.

Tabela 3. Wydatki z rządowego programu pomocy dla gospodarstw rolnych i rybackich, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy

	mln PLN	Kod ESA	2018
1.	dotacje do 1 ha powierzchni upraw rolnych	D.99	1394,176
2.	dotacje do 1 ha powierzchni gruntów pod stawami zarybionymi	D.99	11,130
3.	dopłaty do oprocentowania kredytów na wznowienie produkcji	D.99	0,227

Źródło: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Część środków programu pomocy w kwocie 734,950 mln zł została zakwalifikowana do tzw. wydatków niewygasających. Umożliwiło to kontynuację pomocy do 31 marca 2019 r. Na dzień 19 marca br. ze środków niewygasających wypłacono 590,237 mln zł.

[7] http://www.imgw.pl/2018/10/11/susza-2018-podsumowanie-okresu-wegetacyjnego/

[8] Por. System Monitoringu Suszy Rolniczej na stronie http://www.susza.iung.pulawy.pl

[9] https://www.gov.pl/documents/912055/913531/uchw_nr_107_RM_2018.pdf/29494101-a271-ba00-87c6-6eb94cca3d18 oraz https://www.gov.pl/documents/912055/913531/Uchwa%C5%82a_nr_124_RM_2018_zm_program_pomoc_susza_2018.pdf/9d59dee9-b015-6b0c-d2eb-db88f5f0a13f

Podobną koncepcję do benchmarku wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa [10]. Wymagana w benchmarku korekta o 0,5% PKB jest wbudowana w mechanizm korygujący reguły, wymagający obniżenia dynamiki wydatków wynikających z reguły o 1,5–2 pkt. proc. w sytuacji nierównowagi finansów publicznych określonej w *ustawie o finansach publicznych*.

Oszacowanie spójnej ze stabilizującą regułą wydatkową **wstępnej kwoty wydatków na 2020 r.** zostało dokonane w oparciu o kwotę wydatków na rok 2019, określoną w art. 1 ust. 3 *ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.* w wysokości 847 773 421 tys. zł[11]. Działania dyskrecjonalne po stronie dochodowej w wysokości 13 598 mln zł, uwzględnione we wstępnej kwocie wydatków na 2020 r., są co do zasady neutralne dla wyniku sektora. Obejmują one w szczególności skutki rozwiązań w obszarze podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, które opisano odpowiednio w załączniku 1 oraz załączniku 2 (por. tabela 4). W rezultacie wstępna kwota wydatków na 2020 r. wynosi 901 068 mln zł (38,0% PKB).

Na podstawie art. 112aa *ustawy o finansach publicznych* oraz przy uwzględnieniu skutków działań dyskrecjonalnych przedstawionych w tabeli 4 szacuje się, że kwota wydatków na 2021 r. wyniesie 948 445 mln zł (37,7% PKB). Równocześnie, w rezultacie prognozowanego w 2020 r. obniżenia długu publicznego „netto", tj. przeliczonego zgodnie z art. 38a pkt 4 *ustawy o finansach publicznych*, poniżej 43% PKB, w 2022 r. korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych, określona w art. 112aa ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*, wyniesie 0 pkt. proc. W efekcie kwota wydatków na 2022 r., uwzględniająca wyłączenie mechanizmu korygującego reguły oraz obniżenie stawek VAT do poziomu 7% i 22%, wyniesie 1 000 673 mln zł (37,6% PKB).

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

[11] Szczegółowe obliczenia kwoty wydatków na 2019 r. zawiera uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2019.

Tabela 4. Obliczenia kwoty wydatków zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową

	mln zł	2020	2021	2022
1.	kwota startowa (ustawa budżetowa na rok poprzedni)	847 518*	901 068	948 445
2.	8-letni indykator wzrostu PKB**	1,0366	1,0389	1,0389
3.	cel inflacyjny NBP	1,025	1,025	1,025
4.	korekta z tytułu nierównowagi finansów publicznych	-1,5%	-1,5%	0,0%
5.	działania dyskrecjonalne	13 598	2 776	-9 300
	Kwota wydatków SRW	901 068	948 445	1 000 673
	Działania dyskrecjonalne (podatki i składki)			
1.	obniżenie stawek VAT do poziomu 7% i 22%			-9 300
2.	ograniczenie luki VAT	7 944	1 000	
3.	aktualizacja skutków *ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji* (strefy ekonomiczne)	1 079		
4	podatek u źródła (WHT), schematy opodatkowania (MDR) i zmiany w klauzuli o unikaniu opodatkowania (GAAR)	1 679		
5.	wycofanie skutków pierwotnej opłaty recyklingowej	-1 207		
6.	uszczelnienie opłaty recyklingowej od 09.2019	1 419		
7.	danina solidarnościowa	1 150		
8.	indeksacja stawek akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoń	1 146		
9.	obniżenie stawki akcyzy na energię elektryczną	-1 940		
10.	obniżenie opłaty przejściowej	-2 346		
11.	kontynuacja obniżania klina podatkowego	-10 429		
12.	uszczelnienie kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza", podatek cyfrowy	1 465		
13.	przebudowa modelu funkcjonowania OFE (składki)	3 469		
14.	neutralizowanie skutków rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych i odwróconych struktur hybrydowych, automatyczna wymiana informacji o schematach podatkowych transgranicznych	736		
15.	zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, uszczelnienie i art. 19 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (efekt netto)	5 175	1 776	
16.	ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (efekt netto)	2 542		
17	działania ZUS uszczelniające system składek	1 717		
	Suma	**13 598**	**2 776**	**-9 300**

Źródło: Ministerstwo Finansów.

* Pierwotna kwota wydatków na 2020 r., pochodząca z ustawy budżetowej na 2019 r., została w tabeli 4 skorygowana o wydatki Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) w związku z przekształceniem od 1 stycznia 2019 r. UKNF w państwową osobę prawną.

** Wskazane wartości uwzględniają informacje zawarte w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2013–2018.

II.5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

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

występowania nadwyżki pierwotnej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z drugiej strony, można się spodziewać występowania niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. z polityki pieniężnej głównych banków centralnych, w tym EBC oraz Fed, procesu wyjścia Wielkiej Brytanii z UE oraz polityki handlowej głównych gospodarek światowych.

Zmiany relacji długu do PKB w latach 2019-22 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz tempa wzrostu PKB. Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych).

Przewiduje się, że w horyzoncie *Programu* relacja długu do PKB według definicji UE będzie się stopniowo obniżać z 48,9% na koniec 2018 r. do 40,6% na koniec 2022 r. Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych kosztów obsługi długu będzie wynikało przede wszystkim z oczekiwań co do wzrostu stóp procentowych w horyzoncie *Programu*.

Tabela 5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)

	% PKB	Kod ESA	2018	2019	2020	2021	2022
1.	**Dług brutto**		48,9	47,9	46,0	42,9	40,6
2.	**Zmiana relacji długu brutto**		-1,7	-1,0	-2,0	-3,1	-2,2
	Składniki wzrostu długu						
3.	**Wynik pierwotny***		-1,1	0,3	-1,5	-1,0	-0,6
4.	**Odsetki**	EDP D.41	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
5.	**Dostosowania stanów i przepływów**		-2,0	-2,6	-1,9	-3,4	-2,8
	z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,1	0,2	1,2	0,5	0,6
	akumulacja netto aktywów finansowych		0,3	-0,2	-0,3	-1,3	-1,0
	efekt zmiany PKB		-3,0	-2,6	-2,8	-2,6	-2,4
	różnice kursowe i inne czynniki		0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
	p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		3,0	3,0	3,3	3,5	3,7
	Pozostałe istotne dane						
6.	Płynne środki finansowe		4,7	4,3	4,0	3,8	3,6
7.	Dług netto (=1-6)		44,2	43,7	41,9	39,1	37,0
8.	Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego**		5,5	3,7	4,4	4,9	3,8
9.	Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		31,0	28,5	26,7	25,2	24,8
10.	Przeciętna zapadalność długu***		5,1	4,9-5,0	4,8-5,1	4,7-5,1	4,7-5,2

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

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

III.1. Czynniki ryzyka

Prognoza prezentowana w *Programie* zakłada, że wzrost gospodarczy w UE, która jest największym partnerem handlowym Polski, będzie zgodny ze scenariuszem zaprezentowanym przez Komisję Europejską w edycji prognoz z lutego 2019 r. Zdaniem ekspertów Komisji, bilans czynników ryzyka dla tej prognozy jest ujemny. Wśród głównych powodów, dla których wzrost gospodarczy strefy euro może okazać się wolniejszy, jest niepewność związana z potencjalnymi negatywnymi skutkami dla handlu międzynarodowego wynikającymi ze wzrostu protekcjonizmu w polityce handlowej USA oraz oczekiwanego wolniejszego tempa wzrostu w Chinach i USA. Nakłada się na to ryzyko korekt w dotychczasowym wzroście cen aktywów, któremu sprzyjało środowisko niskich stóp procentowych, oraz niepewność dotycząca wyników negocjacji w związku z Brexitem. Z drugiej strony, dobra sytuacja na rynku pracy i optymistyczne oczekiwania mogą powodować wzrost inwestycji, zwłaszcza w krajach będących netto beneficjentami funduszów UE.

Scenariusz makrofiskalny zakłada niższą niż w latach 2018-19 dynamikę inwestycji publicznych wraz ze zbliżającym się końcem napływu środków unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-20. Faktyczny scenariusz w tym obszarze może okazać się inny od zakładanego, co miałoby znaczenie dla przyjętej ścieżki inwestycji i w konsekwencji wzrostu PKB.

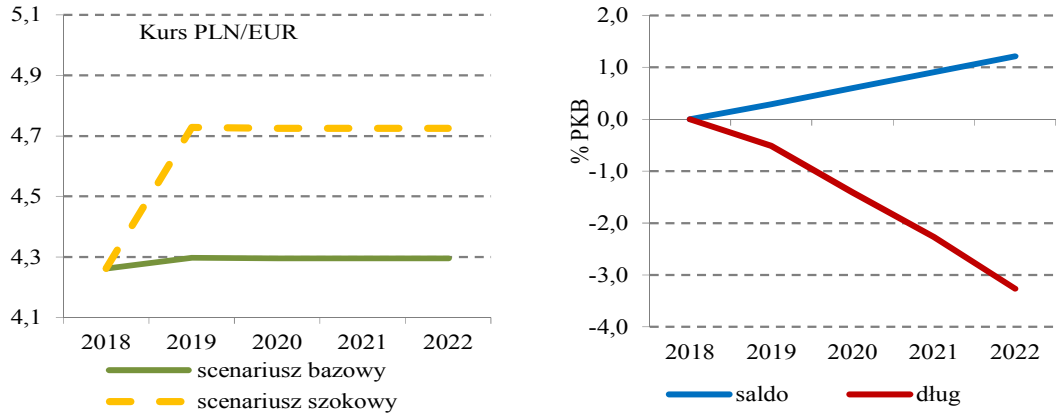
Szczególnym czynnikiem ryzyka związanym ze zmianami strukturalnymi na rynku pracy w Polsce jest wielkość podaży pracy w horyzoncie prognozy. Duży popyt na pracę, również tę mniej wykwalifikowaną i gorzej opłacaną, wspierany niską stopą zastąpienia przekłada się na odraczanie decyzji przejścia na emeryturę i utrzymuje aktywność zawodową na stałym poziomie. Napływający pracownicy z Ukrainy również w istotny sposób zwiększają podaż pracy w kraju i pomagają zaspokoić rosnący popyt na nią. Zasoby podaży pracy nie są jednak nieograniczone, a tak zwana elastyczność rynku pracy trudna do oszacowania. W przypadku braków po stronie podażowej można oczekiwać, że przestrzeń do zwiększania produkcji i ekspansji przedsiębiorstw będzie ograniczona, a konkurencja o pracownika za pomocą wyższych wynagrodzeń przekładać się będzie na wzrost inflacji bazowej. W rezultacie możliwe jest obniżenie tempa wzrostu PKB oraz szybszy wzrost cen niż w scenariuszu *Programu*.

Czynnikiem ryzyka dla realizacji prognozy inflacji jest również możliwość innego niż założono kształtowania się cen na światowych rynkach surowców energetycznych i żywności, co bezpośrednio przełoży się na ścieżkę zmiany cen w Polsce. W szczególności dotyczy to cen ropy naftowej, które mają istotne przełożenie na ceny paliw w Polsce, a w ślad za tym na koszty transportu.

III.2. Analiza wrażliwości

Poniżej przedstawiono wrażliwość wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2018-22 na deprecjację kursu złotego i wzrost krajowej stopy procentowej. Analizy dokonano w oparciu o rozwijany w Ministerstwie Finansów ekonometryczny model finansów publicznych (eMPF). Wyniki symulacji należy interpretować z dużą ostrożnością, gdyż bazują na historycznych elastycznościach oszacowanych dla przyjętych postaci równań behawioralnych.

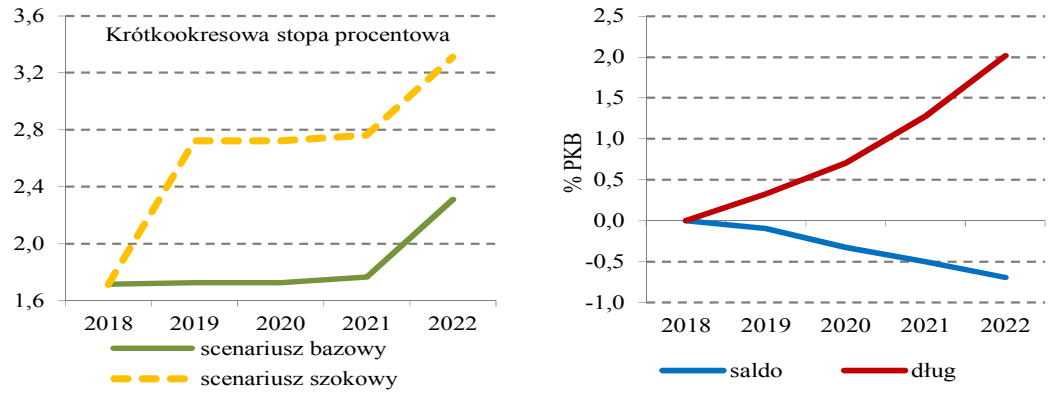
Wykres 6. Kurs EUR/PLN (lewy wykres) oraz reakcja wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę kursu EUR/PLN (prawy wykres)



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls kursowy został wprowadzony w postaci trwałej 10% deprecjacji kursu złotego w stosunku do euro. Osłabienie złotego poprawia konkurencyjność krajowych produktów, czego bezpośrednim efektem jest wzrost wolumenu eksportu. Wzrostowi eksportu ze względu na jego wysoką importochłonność towarzyszy wzrost importu. Wzrost popytu na polskie towary sprzyja poprawie sytuacji na rynku pracy i przyspieszeniu działalności inwestycyjnej, co wspiera wzrost PKB w horyzoncie prognozy. Wyższy wzrost gospodarczy prowadzi do wzrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, który przewyższa wzrost wydatków związanych z obsługą zadłużenia nominowanego w walutach obcych, co ostatecznie prowadzi do poprawy wyniku sektora. W konsekwencji w scenariuszu szokowym dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest w 2022 r. w relacji do PKB niższy niż w scenariuszu bazowym.

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



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Impuls stopy procentowej został zdefiniowany jako skokowy wzrost nominalnej krótkookresowej stopy procentowej o 1 pkt. proc. w całym horyzoncie objętym analizą. Podwyżka krótkookresowych stóp procentowych pociąga za sobą wzrost stóp długookresowych i prowadzi do zwiększenia kosztu pozyskiwania kapitału, co skutkuje ograniczeniem poziomu inwestycji względem scenariusza bazowego oraz zwiększeniem kosztów finansowania długu. Na skutek przesunięcia konsumpcji

w czasie w ramach międzyokresowej substytucji oraz zaostrzenia warunków udzielania kredytów zmniejsza się też poziom spożycia prywatnego. W rezultacie impuls prowadzący do zwiększenia restrykcyjności polityki monetarnej powoduje obniżenie wolumenu PKB w horyzoncie prognozy. Wraz z rosnącymi kosztami obsługi długu oraz relatywnie niższym poziomem PKB wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pogarsza się, a udział długu sektora do PKB rośnie względem relacji ze scenariusza bazowego.

III.3. Porównanie z poprzednią aktualizacją *Programu*

Realny wzrost PKB w 2018 r. okazał się o 1,3 pkt. proc. wyższy niż zakładano w ubiegłorocznej aktualizacji *Programu* w związku z szybszym wzrostem akumulacji, spożycia prywatnego i korzystniejszym wkładem eksportu netto we wzrost PKB. W porównaniu z poprzednią aktualizacją *Programu* zakładane średnioroczne tempo wzrostu realnego PKB w latach 2019-21 nie zmieniło się, przy czym lekko zwiększono realne tempo wzrostu w 2019 r. i odpowiednio skorygowano w dół dla 2021 r.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. wyniósł 0,4% PKB i okazał się o 1,7 pkt. proc. niższy niż przewidywano. Niższy deficyt sektora był skutkiem kontroli wydatków w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową oraz silniejszego wzrostu dochodów sektora niż wydatków, co miało przede wszystkim wpływ na bardzo dobry wynik budżetu państwa. Korekta ścieżki deficytu w 2019 r. i kolejnych latach prognozy jest głównie efektem uwzględnienia nowych instrumentów w polityce społecznej, które zostaną zrealizowane w ramach stabilizującej reguły wydatkowej, dzięki wdrożeniu dodatkowych działań w obszarze dochodów.

Niższa relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2018 r. w stosunku do prognozy z poprzedniego *Programu* wynikała głównie z istotnie niższych potrzeb pożyczkowych w stosunku do wielkości planowanych oraz szybszego nominalnego wzrostu PKB. Niższa prognoza na lata 2019-21 wynika z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i szybszego nominalnego wzrostu PKB w latach 2019-20 w stosunku do zakładanych w poprzednim *Programie*.

Tabela 6. Różnice w porównaniu z poprzednią aktualizacją

	Kod ESA	2018	2019	2020	2021	2022
Wzrost PKB (%)						
***Program* 2018**		3,8	3,8	3,7	3,6	
Obecna aktualizacja		5,1	4,0	3,7	3,4	3,3
Różnica		1,3	0,2	0,0	-0,2	
Wynik sektora (% PKB)	EDP B.9					
***Program* 2018**		-2,1	-1,5	-1,1	-0,7	-
Obecna aktualizacja		-0,4	-1,7	0,2	-0,3	-0,6
Różnica		1,7	-0,2	1,3	0,4	
Dług (% PKB)						
***Program* 2018**		50,4	50,4	48,7	46,0	-
Obecna aktualizacja		48,9	47,9	46,0	42,9	40,6
Różnica		1,5	2,5	2,8	3,1	-

Źródło: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny.

IV. Stabilność finansów publicznych w długim okresie

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

Stabilne finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. 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 poziomie 60% PKB (wskaźnik S1) lub aby spełniony był warunek wypłacalności w nieskończonym horyzoncie (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 wyniku pierwotnego skorygowanego o cykl.

Tabela 7. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach

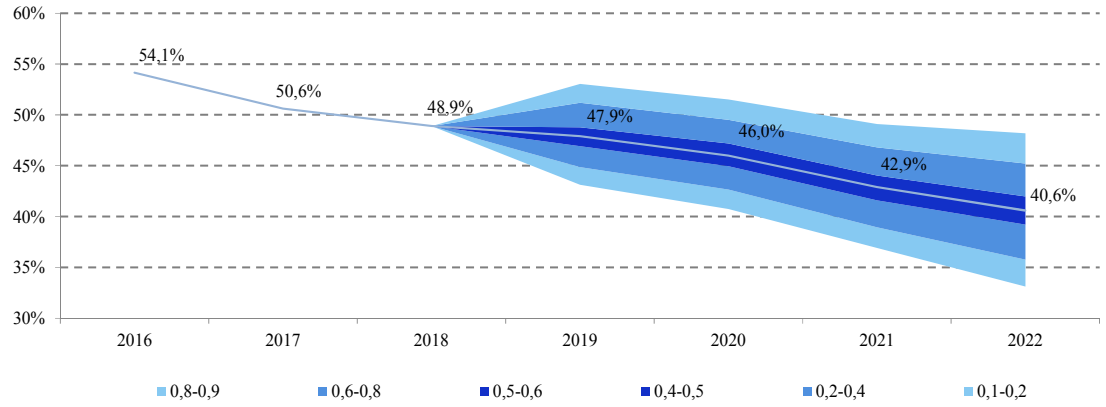
% PKB	***Fiscal Sustainability Report 2018***	***Program* 2019 rok baz. 2022**
S1	-0,7 niskie ryzyko	-1,9 niskie ryzyko
S2	2,2 średnie ryzyko	1,3 niskie ryzyko

Źródło: 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* ze stycznia 2019 r. (rok bazowy: 2020, założenia makrofiskalne z prognozy Komisji Europejskiej z listopada 2018 r.). Szacunek Ministerstwa Finansów opiera się na prognozach wskaźników makrofiskalnych przedstawionych w *Programie* oraz na prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności przygotowanej w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy unijnym Komitecie Polityki Gospodarczej i przedstawionej w dalszej części rozdziału. Wskaźniki oszacowano, przyjmując 2022 rok jako rok bazowy.

Przy założeniu, że konsolidacja będzie przeprowadzana w sposób spójny z prognozą przedstawioną w niniejszym *Programie,* można oczekiwać, że wskaźniki S1 i S2 dla Polski w kolejnych latach ulegną poprawie. Zmniejszająco na wskaźniki działać będzie spadek długu publicznego prognozowany w latach 2019-22 oraz oczekiwana nadwyżka pierwotna skorygowana o wpływ cyklu.

Wykres 8. Stochastyczne projekcje długu od 2019 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Na niski poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych wskazują stochastyczne symulacje długu opracowane w oparciu o podejście stosowane przez Komisję Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy[12]. 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 splocie negatywnych 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 przewiduje się, że dług sektora w 2022 r. wyniesie mniej niż 50% PKB.

Tabela 8. Długookresowa stabilność finansów publicznych

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

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

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

Źródło: Komisja Europejska oraz grupa robocza ds. starzenia się ludności (AWG – *Ageing Working Group*) działająca w ramach unijnego Komitetu Polityki Ekonomicznej (EPC - *Economic Policy Committee*).

Przedstawiony w tabeli 8 scenariusz długookresowy wydatków publicznych został przygotowany w ramach prac grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) przy Komitecie Polityki Gospodarczej (EPC). Został opublikowany przez Komisję Europejską w 2018 r. w raporcie o przewidywanych do 2070 r. skutkach starzenia się ludności (*Ageing Report 2018*). Bazą dla scenariusza były założenia demograficzne opracowane przez Eurostat oraz relatywnie konserwatywne, techniczne założenia w zakresie podstawowych czynników wzrostu gospodarczego, tj. pracy, kapitału i produktywności pracy. Założenia te oznaczają w zasadzie utrzymywanie się aktywności zawodowej w okresie objętym scenariuszem poszczególnych kohortach wiekowych na średnich historycznych poziomach, stabilizację w średnim i długim okresie udziału kapitału w PKB (należy pamiętać, że w Polsce ten udział wciąż jest relatywnie niski) oraz konwergencję tempa wzrostu TFP w długim okresie do niższych poziomów obserwowanych w krajach rozwiniętych. Należy zauważyć, że po zakończeniu prac AWG nad prognozami dotyczącymi opieki zdrowotnej weszła w życie *ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, która zakłada stopniowe zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia do 2025 r. aż do osiągnięcia poziomu 6% PKB. Ustawa nowelizująca z dnia 5 lipca 2018 r. skróciła zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia o 1 rok, tj. do 2024 r.

Zgodnie z prognozami AWG, wydatki emerytalno-rentowe pozostają stabilne w długim okresie i będą spadały z 11,2% PKB w 2016 r. do 10,2% PKB w 2070 r. Fluktuacje wydatków wynikają głównie ze zmian struktury demograficznej ludności. W porównaniu do poprzednich prognoz wydatki są nieznacznie wyższe, na co wpływ miało obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) od 1.10.2017 r. Wpływ na prognozę miała też zmiana założeń makroekonomicznych. Nadal jednak największy wpływ na poziom wydatków mają zmiany demograficzne. Prognoza AWG jest skonstruowana przy założeniu, że kluczowym czynnikiem dla decyzji o wyjściu z rynku pracy jest ustawowy wiek emerytalny. W kontekście obserwowanych od 1999 r. tendencji w zakresie efektywnego wieku przejścia na emeryturę założenie to można uznać za konserwatywne. W polskim systemie emerytalnym określa się jedynie minimalny wiek emerytalny, możliwe jest dalsze kontynuowanie aktywności zawodowej, co premiowane jest znaczącym wzrostem wysokości przyszłych świadczeń.

Nieznacznie rosną również całkowite wydatki związane z wiekiem – z 20,3% PKB do 21,4% PKB. Główną determinantą wzrostu tych wydatków są wydatki na opiekę zdrowotną i długookresową. Przemiany demograficzne stanowią znaczne wyzwanie dla długookresowej stabilności finansów

publicznych większości krajów europejskich. Na ich tle bieżąca sytuacja Polski jawi się jako korzystna. Należy jednak oczekiwać utrzymania się obserwowanego w ostatnich latach zjawiska starzenia się ludności, które ma źródła w wydłużaniu się oczekiwanej długości życia, niskiej dzietności oraz obecnej strukturze wiekowej ludności. W efekcie pogorszeniu ulegnie współczynnik obciążenia demograficznego, czyli relacja między liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) wobec liczby ludności w wieku produkcyjnym (czyli w wieku 15-64 lata) wyrażona w procentach. Zgodnie z prognozami AWG, współczynnik ten wzrośnie z 23,7% w 2016 r. do 62,2% w 2070 r.

Od 1 stycznia 2019 r. wprowadzono Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) stanowiące instrument nakierowany na zwiększenie poziomu oszczędności długookresowych i wzrost aktywów przyszłych emerytów. Docelowo programem objęci zostaną wszyscy zatrudnieni płacący składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, w tym także pracownicy sektora instytucji rządowych i samorządowych. PPK będą systemem dobrowolnych oszczędności, na które złożą się składki płacone przez pracownika oraz pracodawcę wsparte zachętami finansowymi ze strony państwa. Środki zgromadzone w PPK będą inwestowane na rynku finansowym i wypłacane po osiągnięciu przez uczestnika PPK wieku 60 lat. PPK jest elementem *Programu budowy kapitału*. Jednym z podstawowych efektów proponowanego rozwiązania powinien być wzrost stopy długookresowych oszczędności Polaków, co będzie służyć ograniczeniu efektu spadku stóp zastąpienia z tytułu emerytury otrzymywanej w ramach uczestnictwa w I filarze systemu emerytalnego (oszczędności emerytalne w ramach PPK będą w istocie przeniesieniem konsumpcji na okresy przyszłe). PPK w pewnym zakresie mogą sprzyjać poprawie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto Polski, a także wzrostowi stopy inwestycji i przyspieszeniu tempa wzrostu potencjalnego PKB. Następnym elementem *Programu Budowy Kapitału* będzie przebudowa modelu funkcjonowania OFE (porównaj rozdział II.3 oraz załącznik 2). Zmiana charakteru środków zgromadzonych w OFE na prywatne (IKE) stanie się kolejnym impulsem do budowy oszczędności emerytalnych w trzecim filarze.

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

Potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosły w Polsce na koniec 2018 r. 5,3% PKB, wobec 6,0% PKB na koniec 2017 r. (według zaktualizowanego PKB za 2017 r. i wstępnego szacunku PKB w IV kwartale 2018 r.). Zasadniczy udział w tej kategorii stanowiły poręczenia i gwarancje udzielone przez Skarb Państwa – na koniec 2018 r. stanowiły one 5,1% PKB wobec 5,9% PKB na koniec 2017 r.

Działalność Skarbu Państwa w sferze poręczeń i gwarancji nie stwarza istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Na koniec 2018 r. ok. 98% niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa należało do grupy niskiego ryzyka. Długookresowy współczynnik ryzyka dla portfela poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa utrzymał się na niskim poziomie. Wraz ze spadkiem potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa nastąpił spadek ich relacji do PKB. Był on w szczególności wynikiem wolniejszego niż zakładano na 2018 r. wzrostu wolumenu gwarancji, jak również istotnych kwotowo spłat zobowiązań.

W ramach portfela poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwarancje udzielone za zobowiązania sektora finansowego (bez gwarancji udzielonych na wsparcie Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego) stanowiły na koniec 2018 r. mniej niż 0,1% PKB i nie dotyczyły ewentualnych działań wobec kryzysu.

Tabela 9. Zobowiązania warunkowe

% PKB	2018
Gwarancje publiczne	**5,3**
Z tego udzielone dla sektora finansowego*	0,1

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

W kolejnych latach przewiduje się możliwość wzrostu potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa, co może przełożyć się na wzrost relacji tych zobowiązań do PKB. Przewiduje się kontynuowanie udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w celu wspierania inwestycji prorozwojowych z zakresu infrastruktury drogowej i kolejnictwa. Ponadto możliwe jest udzielanie poręczeń i gwarancji na inne cele dopuszczone ustawą, dotyczące w szczególności wsparcia: eksportu, ochrony środowiska, tworzenia miejsc pracy, innowacyjności, restrukturyzacji przedsiębiorstw, rozwoju regionalnego, przedsiębiorczości oraz programów lub projektów w ramach programów pomocowych UE.

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

Wartość udzielanych przez Skarb Państwa w danym roku nowych poręczeń i gwarancji ograniczana jest przez ustawę budżetową. W ustawie budżetowej na 2019 r. limit ten został ustalony do kwoty 200 mld zł i – oprócz wspierania wspomnianych projektów – może być w razie potrzeby wykorzystany na działania podejmowane w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków funkcjonowania polskiego systemu finansowego w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

V. Krajowe ramy budżetowe

W okresie od poprzedniej aktualizacji *Programu* w krajowych ramach budżetowych wprowadzone zostały zmiany, które m.in. zmodyfikowały zakres niektórych corocznych dokumentów budżetowych i przebieg procesu budżetowego. Zgodnie ze znowelizowanymi w 2018 r. przepisami *ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, strona rządowa przedstawia Radzie do 10 maja każdego roku WPFP zawierający *Program konwergencji*. Wcześniej wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny przedkładana była Radzie odrębnie, a sam WPFP nie podlegał opiniowaniu.

Z kolei w celu uzupełnienia implementacji *dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* znowelizowano *ustawę o finansach publicznych*. Ustawa nowelizująca (tj. *ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych*) wprowadziła definicję scenariusza makroekonomicznego oraz obowiązek zawarcia w uzasadnieniu dołączanym do projektu ustawy budżetowej informacji nt.:

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

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

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

Przepisy ustawy nowelizującej weszły w życie 31 lipca 2018 r. i znalazły zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na rok 2019.

Ponadto kontynuowano prace, których celem – zgodnie z „Założeniami reformy systemu budżetowego" przyjętymi przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. – jest powiązanie, a docelowo integracja procesów planowania wieloletniego i rocznego oraz wzmocnienie odgórnego charakteru planowania budżetowego. *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej* wprowadzono zmiany, które miały na celu integrację procesu przygotowania projektu ustawy budżetowej z pracami nad WPFP i aktualizacją *Programu* oraz ukierunkowanie planowania budżetowego na perspektywę wieloletnią.

W okresie objętym *Programem* stopniowo będą wchodzić w życie zmiany reguł fiskalnych obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego. *Ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* zostały zmodyfikowane indywidualne wskaźniki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady zaciągania i rolowania zadłużenia.

Kontynuowane są prace nad reformą rachunkowości publicznej. Celem jest opracowanie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych umożliwiających przygotowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego państwa i uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej). Prace te będą prowadzone przy wykorzystaniu doświadczeń wynikających z już wdrożonych rozwiązań. Ponadto, dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej z Programu Wspierania Reform Strukturalnych, we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym prowadzone będą prace dotyczące jednolitego planu kont oraz klasyfikacji budżetowej.

W 2018 r. kontynuowano przeglądy wydatków dotyczące 1) więziennictwa, 2) kultury fizycznej i sportu, 3) wsparcia gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa, 4) wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*, a także 5) kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej. Rozpoczęto

realizację przeglądu wydatków o zakresie horyzontalnym, dotyczącego zakupów i wykorzystania zasobów teleinformatycznych i informatycznych w ministerstwach oraz podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej. Ponadto, w związku ze wspomnianą reformą systemu budżetowego, dokonano analizy wydatków klasyfikowanych w dziale 758 Różne rozliczenia oraz rozpoczęto prace analityczne dotyczące wydatków klasyfikowanych w dziale 750 Administracja publiczna oraz w dziale 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa. W 2019 r. przewiduje się objęcie przeglądami wydatków publicznych następnych obszarów.

Aneks tabelaryczny

Tabela 10. Wzrost gospodarczy

	Kod ESA	2018 Poziom	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu
1. Realny PKB (mld PLN)	B1*g		5,1	4,0	3,7	3,4	3,3
2. Nominalny PKB (mld PLN)	B1*g			5,7	6,1	6,0	5,9
Składowe realnego PKB							
3. Spożycie prywatne	P.3			4,0	3,8	3,4	3,2
4. Spożycie publiczne	P.3			5,3	2,3	1,9	2,1
5. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51			5,7	5,6	5,5	5,4
6. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości (% PKB)	P.52 + P.53			2,5	2,3	2,2	2,1
7. Eksport towarów i usług	P.6			5,3	4,8	4,8	4,8
8. Import towarów i usług	P.7			6,0	5,1	5,1	5,0
Wkład we wzrost PKB							
9. Finalny popyt krajowy				4,3	3,6	3,4	3,3
10. Przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz nabycie netto aktywów wyjątkowej wartości	P.52 + P.53			-0,2	0	0	0
11. Saldo handlu zagranicznego	B.11			-0,1	0	0	0

Uwaga: poziomy realnych wolumenów wyrażone są w cenach stałych z 2017 r.

Tabela 11. Procesy inflacyjne

	Kod ESA	2018 Poziom	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu
1. Deflator PKB				1,7	2,4	2,5	2,5
2. Deflator spożycia prywatnego				1,8	2,5	2,5	2,5
3. HICP			1,2	1,8	2,5	2,5	2,5
3a. CPI			1,6	1,8	2,5	2,5	2,5
4. Deflator spożycia publicznego				1,7	2,5	2,4	2,4
5. Deflator nakładów brutto na środki trwałe				2,2	2,7	2,5	2,5
6. Deflator eksportu towarów i usług				1,9	2,0	2,0	2,0
27. Deflator importu towarów i usług				2,2	2,2	2,0	2,0

Aneks tabelaryczny

Tabela 12. Rynek pracy

	Kod ESA	2018 Poziom	2018 Tempo wzrostu	2019 Tempo wzrostu	2020 Tempo wzrostu	2021 Tempo wzrostu	2022 Tempo wzrostu
1. Pracujący (tys. osób)*		16484	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
2. Pracujący (liczba godzin)**		-	-	-	-	-	-
3. Stopa bezrobocia (poziom, %)***		3,9	3,9	3,6	3,3	2,8	2,3
4. Wydajność pracy (tys. PLN)****		127,7	4,5	3,8	3,7	3,4	3,3
5. Wydajność pracy (tys. PLN)*****		-	-	-	-	-	-
6. Koszty pracy (mld PLN)	D.1	817,0	6,5	7,1	6,0	5,8	5,7
7. Koszty pracy na jednego zatrudnionego (tys. PLN)		62,5	5,7	6,9	6,0	5,8	5,7

* 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 13. Salda sektorów instytucjonalnych

% PKB	Kod ESA	2018	2019	2020	2021	2022
1. Zadłużenie/wierzytelności netto względem reszty świata*	B.9	1,3	0,6	0,6	0,5	0,1
w tym: – saldo towarów i usług		3,4	3,0	2,7	2,6	2,5
– saldo dochodów pierwotnych i wtórnych		-4,1	-4,1	-4,1	-4,0	-4,0
– rachunek kapitałowy		2,0	1,8	2,0	1,9	1,5
2. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora prywatnego	B.9	1,7	2,3	0,4	0,8	0,7
3. Zadłużenie/wierzytelności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych	EDP B.9	-0,4	-1,7	0,2	-0,3	-0,6
4. Różnice statystyczne		-	-	-	-	-

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

Aneks tabelaryczny

Tabela 14. Podstawowe założenia egzogeniczne

	2018	2019	2020	2021	2022
Krótkookresowe stopy proc. (średniorocznie)	1,7	1,7	1,7	1,8	2,3
Długookresowe stopy proc. (średniorocznie)	3,2	2,9	3,0	3,2	3,3
Nominalny efektywny kurs walutowy	-	-	-	-	-
Kurs walutowy w relacji do euro (średniorocznie)	4,26	4,3	4,3	4,3	4,3
Wzrost światowego PKB, bez UE*	3,9	3,8	3,8	-	-
Wzrost PKB w UE*	1,9	1,5	1,7	1,7	1,7
Wzrost rynków eksportowych**	3,0	3,0	3,0	3,4	3,6
Wzrost wolumenu światowego importu*	4,8	3,9	3,6	-	-
Ceny ropy (Brent, USD/baryłka)*	71,1	61,2	61,2	61,2	61,2

* Źródło: Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter* 2019, luty 2019 r. (lata 2019-20).
** Jako indykator rynków eksportowych – import UE.

Tabela 15. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

	Kod ESA	2018 mln PLN	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów							
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	-7 687	-0,4	-1,7	0,2	-0,3	-0,6
1a. Sektor instytucji rządowych i samorządowych bez one-off		*-7 687*	*-0,4*	*-1,7*	*-0,9*	*-0,5*	*-0,7*
2. Podsektor rządowy	S.1311	-13 094	-0,6	-1,3	-0,2	0,1	-0,7
3. Podsektor federalny	S.1312						
4. Podsektor samorządowy	S.1313	-7 369	-0,3	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1
5. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	12 776	0,6	-0,1	0,4	-0,2	0,2
Sektor instytucji rządowych i samorządowych							
6. Dochody ogółem	TR	871 043	41,2	41,7	43,0	41,8	40,7
6a. Dochody ogółem bez one-off		*871 043*	*41,2*	*41,7*	*42,0*	*41,6*	*40,6*
7. Wydatki ogółem	TE	878 730	41,5	43,3	42,8	42,1	41,3
8. Wynik	EDPB.9	-7 687	-0,4	-1,7	0,2	-0,3	-0,6
9. Odsetki	EDPD.41	30 328	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
10. Wynik pierwotny		22 641	1,1	-0,3	1,6	1,0	0,6
11. Działania jednorazowe i tymczasowe*		0,0	0,0	0,0	1,1	0,2	0,1
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych							
12. Podatki ogółem (=12a+12b+12c)		463 503	21,9	22,5	22,5	22,7	22,0
12a. Od produkcji i importu	D.2	297 485	14,1	14,2	14,5	14,6	13,8
12b. Od dochodów, majątku	D.5	165 720	7,8	8,3	8,0	8,1	8,2
12c. Od kapitału	D.91	298	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Aneks tabelaryczny

	Kod ESA	2018 mln PLN	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB
13. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	298 642	14,1	14,5	15,0	15,1	15,0
14. Dochody z własności	D.4	12 606	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
15. Pozostałe		96 292	4,6	4,0	4,9	3,5	3,0
16. Dochody ogółem	TR	871 043	41,2	41,7	43,0	41,8	40,7
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		759 583	35,9	36,9	37,4	37,6	36,9
Wybrane kategorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych							
17. Koszty pracy + zużycie pośrednie	D1+P2	331 443	15,7	15,9	15,6	15,4	15,2
17a. Koszty pracy	D.1	213 820	10,1	10,2	10,0	9,8	9,6
17b. Zużycie pośrednie	P.2	117 623	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5
18. Transfery socjalne		356 293	16,8	17,7	17,4	17,2	17,0
Z tego zasiłki dla bezrobotnych		2 152	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
18a. Transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych	D.6311 D.63121 D.63131	40 631	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1
18b. Transfery socjalne inne niż w naturze	D.62	315 662	14,9	15,7	15,3	15,2	15,0
19. Odsetki	EDP D.41	30 328	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
20. Subsydia	D.3	9 040	0,4	0,6	0,4	0,5	0,4
21. Nakłady brutto na środki trwałe	P.51	98 968	4,7	4,7	4,8	4,4	4,3
22. Transfery kapitałowe	D.9	9 548	0,5	0,6	0,6	0,9	0,7
23. Pozostałe		43 110	2,0	2,4	2,5	2,4	2,4
24. Wydatki ogółem	TE	878 730	41,5	43,3	42,8	42,1	41,3
p.m. spożycie publiczne (nominalnie)	P.3	374 690	17,7	17,9	17,8	17,5	17,2

* W 2020 r. uwzględniono wpływ opłaty przekształceniowej wynikającej z planowanej przebudowy modelu funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych w wysokości 19,3 mld zł. W latach 2020-22 uwzględniono wpływy z tytułu sprzedaży dodatkowych praw do emisji CO_2 w wysokości odpowiednio 5,7 mld zł, 4,7 mld zł i 2,4 mld zł.

Tabela 16. Projekcje przy założeniu niezmienionej polityki rządu

	2018 mln PLN	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB
1. Dochody ogółem przy niezmienionej polityce rządu	860 925	40,7	41,5	42,8	41,6	40,6
2. Wydatki ogółem przy niezmienionej polityce rządu	-	-	-	-	-	-

Tabela 17. Wydatki wyłączane z agregatu wydatków (*expenditure benchmark*)

	2018 mln PLN	2018 % PKB	2019 % PKB	2020 % PKB	2021 % PKB	2022 % PKB
1. Wydatki na programy UE całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	32 619	1,5	1,4	1,6	1,0	0,6
1a. w tym wydatki inwestycyjne całkowicie równoważone dochodami z funduszy UE	28 716	1,3	1,2	1,4	0,9	0,5
2. Cykliczne wydatki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych*	-1 799	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Efekt zmian systemowych w obszarze dochodów	10 118	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1
4. Zwiększenie dochodów z bezpośrednim przeznaczeniem na sfinansowanie konkretnych wydatków						

* Szacunek cyklicznych wydatków na bezrobocie oparto na wydatkach kod D.62 oraz kod D.63, ujętych w funkcji COFOG kod 10.5. Obejmują one wydatki związane wyłącznie z ochroną socjalną w formie świadczenia pieniężnego oraz rzeczowego wypłacanego gospodarstwom domowym.
Podstawę wyliczania cyklicznych wydatków na bezrobocie (ang. *cyclical unemployment expenditure*) stanowią wydatki na bezrobocie ujęte w funkcji COFOG kod 10.5. Komisja Europejska pozostawiła państwom członkowskim UE możliwość wyłączenia ze wspomnianej funkcji wydatków, jakie w ich ocenie nie odzwierciedlają wydatków na bezrobocie wynikających z cyklu. Sytuacja taka zachodzi w przypadku Polski. Wydatki Funduszu Pracy stanowią ogromną większość wydatków w funkcji COFOG kod 10.5. Jednocześnie, wskutek zmieniającej się roli i zadań Funduszu, nie ma uzasadnienia wykorzystywanie wszystkich wydatków ujętych w funkcji COFOG kod 10.5 jako podstawy do szacunku cyklicznych wydatków na bezrobocie.

Tabela 18. Wydatki według funkcji

% PKB	kod COFOG	2017	2022*
1. Działalność ogólnopaństwowa	1	4,4	
2. Obrona narodowa	2	1,7	
3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	3	2,1	
4. Sprawy gospodarcze	4	4,7	
5. Ochrona środowiska	5	0,4	
6. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	6	0,6	
7. Ochrona zdrowia	7	4,7	
8. Organizacja wypoczynku, kultura i religia	8	1,2	
9. Edukacja	9	4,9	
10. Ochrona socjalna	10	16,4	
11. Wydatki ogółem	TE	41,1	41,3

* Dezagregacja wydatków według funkcji jest elementem procesu budżetowego.

Kluczowe działania w obszarze podatków na lata 2019-20

STRESZCZENIE

W dokumencie omówiono najistotniejsze realizowane i planowane działania w obszarze podatków, których realizacja leży głównie we właściwości Ministra Finansów. Są to m.in. działania służące uszczelnieniu systemu dochodów podatkowych, poszerzeniu bazy podatkowej, redukcji i zwiększeniu makroekonomicznej efektywności klina podatkowego, a także planowane zmiany systemowe w podatkach (m.in. w kontekście polityki prozdrowotnej).

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

Również od stycznia 2018 r. funkcjonuje **System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)**, ograniczający możliwość wykorzystywania przez zorganizowane grupy przestępcze sektora finansowego do dokonywania oszustw podatkowych.

Wprowadzony od 1 lipca 2018 r. **mechanizm podzielonej płatności** (*split payment*) umożliwia organom podatkowym monitorowanie środków na rachunkach bankowych VAT oraz sprawowanie nadzoru nad ich uwalnianiem, eliminując ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Jednocześnie mechanizm ten zapewnia lepszą transparentność rozliczeń VAT i utrudnia wyprowadzanie nieopodatkowanych pieniędzy za granicę.

W celu dalszego uszczelnienia systemu podatku VAT planuje się zastąpienie obecnych szczególnych rozwiązań rozliczania podatku VAT w postaci odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej **stosowanym obligatoryjnie mechanizmem podzielonej płatności**. Dodatkowo, z uwagi na zdiagnozowane nieprawidłowości, obowiązkiem stosowania mechanizmu podzielonej płatności objęte będą transakcje, których przedmiotem są: części i akcesoria do pojazdów silnikowych; węgiel i produkty węglowe; maszyny i urządzenia elektryczne, ich części i akcesoria oraz urządzenia elektryczne oraz ich części i akcesoria.

Planowany do wdrożenia w 2019 r. system kontroli przekazywania danych dotyczących ewidencji sprzedaży prowadzonej za pomocą **kas *online***, które posiadają funkcję przesyłu danych do systemu teleinformatycznego za pośrednictwem sieci teleinformatycznej, stanowić będzie jedno z kluczowych narzędzi do walki z szarą strefą i przyczyni się do wzmocnienia uczciwej konkurencji.

Zwiększeniu efektywności działań administracji skarbowej w zwalczaniu nierejestrowanej sprzedaży detalicznej oraz unikania i uchylania się od opodatkowania podatkiem VAT służyć będzie również wdrożenie **wirtualnych kas rejestrujących.**

Ponadto w latach 2019-20 planowany jest **rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego i kolejowego towarów**, co powinno pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową budżetu państwa i zmniejszyć uszczuplenia, w tym z tytułu akcyzy (LPG, oleje opałowe).

Od stycznia 2019 r. funkcjonują nowe rozwiązania w obszarze podatków dochodowych, zorientowane na **uszczelnienie systemu podatków dochodowych.** W szczególności, są to: ►obowiązek przekazywania do organów podatkowych informacji o schematach podatkowych, ►zmiana zasad poboru podatku u źródła, ►modyfikacja przepisów klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, ►opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia składników majątku, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu do innego państwa. Rozwiązania te oraz planowana do wdrożenia w 2020 r. ►automatyczna wymiana informacji o schematach podatkowych transgranicznych wpływać będą na ograniczenie stosowania mechanizmów tzw. agresywnego planowania podatkowego.

Podejmowane będą działania nakierowane na **poprawę efektywności egzekucji administracyjnej**. Ponadto zwiększenie skuteczności działania administracji skarbowej umożliwi planowana modernizacja funkcjonowania tzw. wyspecjalizowanych urzędów skarbowych w obsłudze podmiotów,

których działalność gospodarcza charakteryzuje się wysokim poziomem skomplikowania transakcji gospodarczych, wdrożenie Programu Współdziałania, rozwój cyfryzacji sprawozdań finansowych i wykorzystywanie danych w nich zawartych na potrzeby jednostek KAS.

Wyżej wymienione działania stanowią kolejny etap systemowych prac mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. **Od 2020 r. planowane są natomiast kolejne istotne zmiany o charakterze systemowym**, do których zaliczyć należy:

— uszczelnienie kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”,

— opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych,

— uszczelnienie opłaty recyklingowej,

— indeksacja stawki podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie,

— wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich,

— ograniczenie klina podatkowego przez zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, polegające na: ►likwidacji podatku PIT dla pracowników do ukończenia 26. roku życia, ►obniżeniu kosztów pracy przez co najmniej dwukrotne podniesienie kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, ►obniżeniu stawki podatku PIT z 18% do 17%.

Dodatkowo zakładane jest uszczelnienie od września 2019 r. leżących we właściwości Ministra Środowiska danin środowiskowych.

Tabela 19. Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań w obszarze podatków

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	7463,9	3312,9

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

Spis treści

Strona

1. Ograniczenie luki podatkowej w VAT 47

1.1. Analiza wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (STIR) 47

1.2. Wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności, w tym obligatoryjnie w niektórych branżach 48

1.3. Wprowadzenie kas *online* do ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych 49

1.4. Wdrożenie wirtualnych kas rejestrujących przesyłających dane o zaewidencjonowanej transakcji sprzedaży w postaci elektronicznej 50

1.5. Pozostałe działania uszczelniające system podatku VAT 51

2. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych 53

2.1. Modyfikacja przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania 53

2.2. Wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR) 53

2.3. Wprowadzenie zmian dotyczących podatku u źródła z tytułu wypłaconych należności przekraczających 2 mln zł dla nierezydentów (WHT) 54

2.4. Neutralizowanie skutków rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych i odwróconych struktur hybrydowych 56

2.5. Automatyczna wymiana informacji o schematach podatkowych transgranicznych 57

3. Rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego i kolejowego towarów 58

4. Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej 59

5. Pozostałe działania w obszarze podatków 61

5.1. Uszczelnienie kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza” 61

5.2. Opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych 61

5.3. Uszczelnienie opłaty recyklingowej 63

5.4. Indeksacja stawki podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie 63

5.5. Wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich 64

5.6. Kontynuacja ograniczania klina podatkowego 66

1. Ograniczenie luki podatkowej w VAT

1.1. Analiza wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (STIR)

Narzędzia:

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

— dokonywanie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Analiza ta jest dokonywana z wykorzystaniem zaawansowanych narzędzi analitycznych. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w swojej analizie wykorzystuje, oprócz danych z baz podatkowych, otrzymywane codziennie informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu ustawy (tj. innych niż rachunki osób fizycznych, służące do celów prywatnych) i transakcjach między tymi podmiotami oraz wskaźnik ryzyka ustalany przez izbę rozliczeniową w jej systemie teleinformatycznym (STIR). W rezultacie analizy dokonywane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej uwzględniają zarówno informacje z jego własnych baz danych, jak i danych bankowych,

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

— możliwość dokonywania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz przez naczelników urzędów celno-skarbowych, na podstawie wyników analizy ryzyka, blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na 72 godz. z możliwością przedłużenia blokady na okres do 3 miesięcy; blokada jest stosowana w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek jej dokonania,

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

Adresaci:

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. została znowelizowana *ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*. Niektóre z przepisów nowelizacji, np. co do raportowania rachunków lokat terminowych podmiotu kwalifikowanego i rozszerzające zakres przesyłanych danych wchodzą w życie 1 lipca 2019 r.

1.2. Wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności, w tym obligatoryjnie w niektórych branżach

Narzędzia:

ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

Głównym założeniem mechanizmu podzielonej płatności (*split payment,* dalej jako MPP) jest podzielenie płatności za dostarczone towary lub wyświadczone usługi na kwotę netto, która jest wpłacana przez nabywcę na rachunek dostawcy lub usługodawcy, oraz kwotę podatku, która trafia bezpośrednio na odrębny rachunek VAT. Z tego odrębnego rachunku VAT podatnik może płacić VAT naliczony wynikający z faktur, które otrzymuje od swoich dostawców, oraz może opłacać swoje zobowiązanie podatkowe z tytułu tego podatku do urzędu skarbowego. Ponadto na rachunek VAT podatnik może w przyspieszonym terminie otrzymywać zwroty nadwyżki VAT naliczonego.

Model ten umożliwia organom podatkowym monitorowanie środków na rachunkach bankowych VAT oraz sprawowanie nadzoru nad ich uwalnianiem, eliminując ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Zapewnia też lepszą transparentność rozliczeń VAT i utrudnia wyprowadzanie nieopodatkowanych pieniędzy za granicę.

W celu dalszego uszczelnienia systemu podatku VAT przewiduje się zastąpienie obecnych szczególnych rozwiązań rozliczania podatku VAT w postaci odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialności solidarnej **stosowanym obligatoryjnie mechanizmem podzielonej płatności**. Obligatoryjna forma MPP będzie stosowana co do zasady w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług, które objęte są obecnie reżimem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialności solidarnej. Dodatkowo, z uwagi na zdiagnozowane nieprawidłowości obowiązkiem stosowania mechanizmu podzielonej płatności objęte będą również transakcje, których przedmiotem są: ►części i akcesoria do pojazdów silnikowych; ►węgiel i produkty węglowe; ►maszyny i urządzenia elektryczne, ich części i akcesoria oraz ► urządzenia elektryczne i ich części i akcesoria.

Podstawą decyzji o odejściu od stosowania odwrotnego obciążenia stały się analizy dłuższego funkcjonowania tego rozwiązania. Mechanizm odwróconego obciążenia eliminuje wprawdzie nieprawidłowości z danej branży, w której obowiązuje, jednak obserwuje się, że przenosi je wprost do innej branży, w której stosowane jest standardowe rozliczanie podatku VAT. Stosowanie wybiórczego mechanizmu walki z oszustwami nie wystarczy więc do rozwiązania problemu oszustw w VAT w całej gospodarce.

Narzędziem systemowym, pozbawionym wad charakterystycznych dla odwróconego obciążenia jest MPP. Funkcjonowanie MPP, czyli ograniczenie swobody dysponowania pobranym od kontrahenta podatkiem VAT, eliminuje ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym, a nieodprowadzonym podatkiem VAT. Mechanizm ten praktycznie uniemożliwia więc powstawanie nadużyć już na etapie samej transakcji. Rozwiązanie to oprócz wyższej skuteczności w walce z oszustwami podatkowymi zapewnia jednocześnie ochronę dla nabywcy towaru lub usługi, gwarantując mu bezpieczeństwo podatkowe transakcji.

Obligatoryjny MPP będzie stosowany w relacjach B2B wyłącznie w transakcjach o wartości powyżej 15 tys. zł, czyli transakcjach objętych obowiązkiem regulowania za pośrednictwem rachunku bankowego. Elementem identyfikującym obowiązkowe zastosowanie MPP do danej transakcji będzie odpowiednia informacja zamieszczona na fakturze.

Obligatoryjna forma MPP będzie oparta na tych samych rozwiązaniach technologicznych, co funkcjonująca obecnie dobrowolna forma stosowania tego mechanizmu. Podstawą wprowadzenia zmian jest decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. upoważniająca Polskę do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 *dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*.

Adresaci:

podatnicy podatku VAT dokonujący transakcji objętych obszarem obowiązkowego MPP.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

mechanizm podzielonej płatności został wprowadzony od 1 lipca 2018 r. *ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*. Wprowadzenie obowiązku stosowania MPP w konkretnych branżach jest przewidziane od 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy dla działań opisanych w punktach 1.1.–1.2.:

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

Prognozuje się, że w 2020 r. z uwagi na:

— wprowadzenie obowiązku stosowania mechanizmu podzielonej płatności w konkretnych branżach,

— bardzo dobre rezultaty dotychczas wdrożonych działań nakierowanych na ograniczenie luki w podatku VAT,

— dalszy rozwój automatycznych narzędzi weryfikujących i zawansowanych metod analitycznych – zwiększających skuteczność kontroli podatkowych,

luka podatkowa w VAT zostanie ograniczona o 6840 mln zł.

Oczekuje się, że wskutek wprowadzenia obowiązku stosowania mechanizmu podzielonej płatności w niektórych branżach luka w VAT zmniejszy się o ok. 0,5 pkt. proc., co spowoduje wzrost dochodów z VAT w skali roku o ok. 958 mln zł, a dla roku wprowadzenia tego rozwiązania (czyli 2020 r.) o ok. 878 mln zł. Łączny efekt w postaci zwiększenia dochodów budżetowych, wynikający z mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*) oszacowano na 5 540 mln zł w 2020 r.

Ponadto przewiduje się, że z uwagi na zwiększenie skuteczności systemu analizy ryzyka, dzięki rozszerzeniu katalogu informacji wykorzystywanych do kalkulacji współczynników ryzyka oraz uwzględniając prognozowany wzrost wpływów z VAT, wpływy budżetowe w 2020 r. wynikające ze STIR wzrosną o 13 pkt. proc. (1 300 mln zł).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	4336	6840

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

Cel: walka z szarą strefą i wzmocnienie uczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców.

Narzędzia:

wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na stosowanie do ewidencji sprzedaży i kwot podatku należnego ze sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, kas rejestrujących (zwanych dalej: „kasami *online*") przesyłających dane do centralnego systemu informatycznego (zwanego dalej „Centralnym Repozytorium Kas"), prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Kasy *online* będą przesyłały informacje o każdej transakcji zaewidencjonowanej na tej kasie, ze szczegółami pozwalającymi na

ustalenie wysokości sprzedaży i kwot podatku należnego, stawki VAT, rodzaju towaru/usługi, a także miejscu instalacji kasy. Przesyłanie danych z kas *online* będzie odbywało się w sposób ciągły i zautomatyzowany lub na żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

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

Jednocześnie, zgodnie z *ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach,* dopuszczono stosowanie do prowadzenia ewidencji sprzedaży dotychczas używanych przez podatników kas rejestrujących, tj. kas z papierowym zapisem kopii oraz kas z elektronicznym zapisem kopii. Kasy rejestrujące z papierowym zapisem kopii i z elektronicznym zapisem kopii będą stopniowo wycofywane z rynku jako rozwiązania, które nie spełniają wymogów nowego systemu kas.

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

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin: *ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach* wejdzie w życie 1 maja 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

skutki finansowe zostały oszacowane na podstawie danych statystycznych dotyczących konsumpcji finalnej gospodarstw domowych, przy czym założono 1,5% wzrost podatku należnego z tytułu wprowadzania kas *online*.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	180,3	169,0

1.4. Wdrożenie wirtualnych kas rejestrujących przesyłających dane o zaewidencjonowanej transakcji sprzedaży w postaci elektronicznej

Cele:

— zmniejszenie kosztów wywiązywania się z obowiązku rejestracji sprzedaży przy wykorzystaniu kas rejestrujących dla wybranych grup przedsiębiorców oraz usprawnienie procesów rejestracji i kontroli sprzedaży detalicznej w czasie rzeczywistym,

— zachęcenie przedsiębiorców do wyjścia z szarej strefy poprzez łatwą dostępność i obniżenie

całkowitych kosztów posiadania kas rejestrujących, a także walor mobilności kas wirtualnych jako alternatywy dla użytkowanych kas rejestrujących,

— zwiększenie efektywności działań administracji skarbowej w zwalczaniu nierejestrowanej sprzedaży detalicznej oraz unikania i uchylania się od opodatkowania w zakresie podatku VAT poprzez wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w czasie rzeczywistym,

— zwiększenie udziału klientów w procesie wspierającym ograniczanie szarej strefy poprzez umożliwienie weryfikacji paragonów fiskalnych w Repozytorium.

Narzędzia:

— zakup licencji na standardowe oprogramowanie aplikacyjne (serwery aplikacyjne, bazy danych) oraz dostępowe dla użytkowników (np. typu CAL),

— budowa portalu dla przedsiębiorców i klientów umożliwiającego rejestrację kas i weryfikację paragonów,

— przygotowanie specyfikacji API dla kas wirtualnych,

— przygotowanie dedykowanego modułu do obsługi kas wirtualnych,

— przygotowanie aplikacji mobilnej do weryfikacji paragonów,

— szkolenia dla pracowników Ministerstwa Finansów z zasad budowy nowoczesnych usług webowych, w tym projektowania API,

— działania informacyjno-promocyjne.

Adresaci:

podmioty sprzedające usługi i towary w obrocie detalicznym; odbiorcy usług i towarów; urzędnicy administracji skarbowej, którzy przeprowadzają kontrole u przedsiębiorców i będą odbiorcami raportów z kas wirtualnych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin: 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	200

1.5. Pozostałe działania uszczelniające system podatku VAT

Cel: uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług oraz wzmocnienie uczciwej konkurencji wśród przedsiębiorców.

Narzędzia:

przewiduje się wprowadzenie do ustawy o VAT katalogu wyrobów, co do których podatnik jest obowiązany do zapłaty podatku VAT w terminie 5 dni. Ma to zapobiec wątpliwościom co do stosowania przepisów *ustawy o podatku akcyzowym* i *ustawy o VAT* w odniesieniu do produktów ropopochodnych, które mogą być stosowane do napędu pojazdów, jak i stanowić surowiec do produkcji innych wyrobów. Zmiany mają również skorelować zakres przedmiotowego stosowania tzw. przyspieszonego VAT z zakresem koncesyjnym.

Planuje się też **wyłączenie ze zwolnienia podmiotowego w VAT branż wrażliwych na oszustwa** wykorzystujące przedmiotową preferencję, tj.:

— dokonujących dostaw na odległość (sprzedaż internetowa) niektórych towarów wrażliwych na oszustwa – tj. towarów sklasyfikowanych według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w grupowaniach PKWiU 20.42.1, 26–28 (m.in. preparaty kosmetyczne i toaletowe, sprzęt elektroniczny i elektryczny, RTV i AGD),

— sprzedaży hurtowej i detalicznej części do pojazdów samochodowych i motocykli,

— świadczących usługi ściągania długów.

Modyfikacji ulegną zasady wystawiania na rzecz podatników faktur, których podstawą jest paragon fiskalny oraz korzystania z takich faktur. Wystawienie faktury na podstawie paragonu będzie możliwe tylko w sytuacji, gdy paragon zawiera numer identyfikujący nabywcę. Zostaną wprowadzone stosowne sankcje, tak aby zapewnić skuteczność wspomnianego warunku. W rezultacie faktura wystawiona dla podatnika (oraz wykorzystana przez niego w rozliczeniu) na podstawie paragonu będzie dokumentowała zakup dokonany przez tego podatnika. Pozwoli to na eliminację wystawiania faktur na podstawie paragonów pozostawionych przez innych klientów.

Adresaci:

podatnicy podatku od towarów i usług.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów.

Termin:

1 lipca 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

poniżej zaprezentowano szacunki skutków finansowych wynikających z wyłączenia ze zwolnienia podmiotowego w VAT branż wrażliwych na oszustwa oraz modyfikacji zasad wystawiania faktur na podstawie paragonów. Skutki wyłączenia ze zwolnienia podmiotowego niektórych podatników VAT[13] zostały oszacowane na podstawie danych dotyczących przychodów i kosztów działalności gospodarczej podatników podatku dochodowego niebędących podatnikami VAT, którzy w 2016 r. wykazali przychody od 0 do 200.000 zł. Z uwagi na to, że działalność podatników wybranych według wskazanych PKD może dotyczyć również innych towarów niż wymienione w projektowanej zmianie, przychody i koszty zmniejszono o 20%. Dodatni skutek budżetowy z tytułu tego rozwiązania może więc być wyższy.

Skutki modyfikacji zasad wystawiania faktur na podstawie paragonów zostały oszacowane na podstawie danych statystycznych o konsumpcji finalnej gospodarstw domowych. Od 2020 r. założono ok. 0,3% wzrost podatku należnego z tytułu wprowadzenia zmian dotyczących faktur wystawianych dla podatników na podstawie paragonów.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	68	475,3

Tabela 20. Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań w obszarze podatku VAT

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	4584,3	7684,3

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

[13] Do szacunku przyjęto podatników, którzy wykazali jako podstawowy rodzaj działalności podklasę PKD z 2004 r.: 52.48.A, 52.45.Z, 52.32.Z, 52.48.C, 52.61.Z, 52.63.B, 74.87.B oraz PKD z 2007 r.: 47.41.Z, 47.42.Z, 47.43.Z, 47.54.Z, 47.74.Z, 47.77.Z, 47.91.Z, 47.99.Z, 82.91.Z.

2. Uszczelnienie systemu podatków dochodowych

2.1. Modyfikacja przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania

Cel: wyeliminowanie nadużyć podatkowych związanych z wykorzystaniem sztucznych struktur poprzez:

— częściową implementację *dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego* (dyrektywa ATAD) w odniesieniu do klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania (art. 6 dyrektywy ATAD),

— wprowadzenie zmian wpływających na poprawę ekonomiki postępowań przeciwko unikaniu opodatkowania,

— doprecyzowanie roli Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jako organu podatkowego, w obszarze wykonywania zadań dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania,

— stosowanie środków ograniczających umowne korzyści, zawartych w ratyfikowanych konwencjach o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Narzędzia:

ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw

Adresaci:

podatnicy oraz organy podatkowe w rozumieniu *Ordynacji podatkowej*.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa zmieniająca przepisy dotyczące ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

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

Cele:

— zapewnienie organom administracji skarbowej szybkiego dostępu do informacji o schematach podatkowych, potencjalnie agresywnym planowaniu lub nadużyciach związanych z planowaniem podatkowym oraz możliwości identyfikowania promotorów i użytkowników schematów podatkowych,

— zniechęcenie podatników i ich doradców do stosowania praktyk agresywnego planowania podatkowego przy użyciu schematów podatkowych.

Narzędzia:

ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Dokonała ona częściowej transpozycji *dyrektywy Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych*.

Wprowadzone ustawą przepisy dotyczące obowiązkowego składania informacji o schematach podatkowych (ang. *Mandatory Disclosure Rules*) przewidują m.in., że:

— Minister Finansów może wydać ogólne wyjaśnienia dotyczące możliwości zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania lub innych przepisów mających na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, w związku ze zgłaszanymi informacjami o schematach podatkowych,

— informacje o schematach podatkowych przekazywane są za pośrednictwem prowadzonego przez Szefa KAS systemu teleinformatycznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z przepisami *ustawy - Ordynacja podatkowa*,

— Szef KAS jest organem odpowiedzialnym za nadawanie indywidualnych Numerów Schematu Podatkowego (tzw. numer NSP) schematom podatkowym pozyskanym w wyniku raportowania,

— Szef Krajowej Administracji Skarbowej dokonuje analizy składanych informacji o schematach podatkowych w celu identyfikacji pojawiających się struktur podatkowych dotyczących agresywnego planowania podatkowego lub innych nadużyć podatkowych,

— Szef KAS prowadzi sprawy związane z nakładaniem kar pieniężnych, o których mowa w art. 86m *ustawy – Ordynacja podatkowa* oraz w zakresie odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe związane z obowiązkiem przekazywania informacji o schematach podatkowych.

Adresaci:

rozwiązania prawne wprowadziły możliwie szerokie nałożenie obowiązku raportowania o schematach podatkowych. Obowiązek przekazania informacji o schematach podatkowych może dotyczyć trzech kategorii podmiotów: promotora, korzystającego i wspomagającego.

Zmienione przepisy *ustawy – Ordynacja podatkowa* oznaczają, że – co do zasady – informacje o schemacie podatkowym są przekazywane Szefowi KAS przez promotora. Korzystający jest zobowiązany do przekazywania informacji o schemacie podatkowym w określonych sytuacjach (np. brak promotora lub niezwolnienie promotora z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej). Obowiązkiem przekazania informacji o schemacie podatkowym może zostać również obciążony wspomagający.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

przepisy dotyczące obowiązkowego składania informacji o schematach podatkowych weszły w życie 1 stycznia 2019 r.

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

Cele:

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

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

Narzędzia:

— *ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*,
— *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wyłączenia lub ograniczenia stosowania art. 26 ust. 2e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*,
— *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wyłączenia lub ograniczenia stosowania art. 41 ust. 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

Adresaci:

płatnicy podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, a także podatnicy uzyskujący dochody podlegające w Polsce tak zwanemu podatkowi u źródła (w tym odsetki, należności licencyjne, dywidendy, należności za niektóre usługi o charakterze niematerialnym, wykonywane przez podmioty zagraniczne).

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

ustawa oraz akty wykonawcze weszły w życie 1 stycznia 2019 r.

Szacowany skutek finansowy działań opisanych w punktach 2.1.–2.3.:

przewiduje się, że omówione powyżej rozwiązania polegające na modyfikacji przepisów klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz wprowadzeniu obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych (MDR) przyczynią się do zwiększenia efektywności analizy ryzyka i w konsekwencji trafniejszego typowania podmiotów do kontroli. Przy szacowaniu wysokości dochodów przyjęto, że szczegółowe informacje pozyskane w związku z raportowaniem schematów pozwolą zmniejszyć liczbę prowadzonych kontroli, a dokładniejsze typowanie podatników do kontroli pozwoli lepiej wykorzystać czas pracy i pracowników kontrolujących, co przyniesie efekty w postaci wzrostu dochodów budżetowych z tytułu podatków.

Ponadto oczekuje się, że podatnicy w wyniku wprowadzenia opisywanych rozwiązań ograniczą zawyżanie kosztów uzyskania przychodu, a w związku z tym zwiększy się wartość podstawy opodatkowania, co powinno przełożyć się na wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych. W 2017 r. łączna kwota kosztów uzyskania przychodów z CIT i PIT liniowego wyniosła 5 721,7 mld zł. Przyjmując wzrost dochodów budżetowych z tytułu obniżenia kwoty kosztów uzyskania przychodów w pierwszym roku obowiązywania regulacji o ok. 0,25% w podatku CIT i 0,02% w podatku PIT liniowym, należy oczekiwać, że uszczuplenia podatkowe w 2019 r. powinny się zmniejszyć łącznie o ok. 2,3 mld zł. W kolejnych latach dynamika wzrostu skali uszczelnienia systemu podatków dochodowych wynikająca z omawianych rozwiązań powinna kształtować się na poziomie 0,0025 pkt proc. w podatku CIT i 0,0005 pkt proc. w podatku PIT w skali roku, co powinno przełożyć się na wzrost dochodów podatkowych w 2020 r. o ok. 27 mln zł.

Do oszacowania potencjalnych dochodów wynikających z implementacji rozwiązania polegającego na zmianie zasad poboru podatku u źródła (ang. *Withholding Tax*, WHT) przyjęto dane z deklaracji IFT-2R. Średnia kwota wypłat należności (z tytułu dywidend, odsetek, licencji, usług niematerialnych itp.) do państw UE i państw spoza UE za lata 2013-16 powyżej 2 mln zł wynosiła ok. 80 mld zł. Zakłada się, że dokładna weryfikacja wypłat we wskazanym zakresie może prowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości zastosowania preferencji.

Szacuje się, że dodatkowa kwota podatku związana z wprowadzeniem nowych zasad poboru podatku u źródła wyniesie ok. 700 mln zł w pierwszych dwunastu miesiącach stosowania nowych zasad. Z uwagi na wyłączenia i ograniczenia stosowania nowych zasad poboru podatku u źródła wobec niektórych podmiotów, wprowadzone rozporządzeniami Ministra Finansów z 31 grudnia 2018 r. skutki te wystąpią w latach 2019-20. W każdym z tych lat dodatkowe dochody z tytułu podatku u źródła mogą wynieść ok. 350 mln zł.

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

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	2711	375

2.4. Neutralizowanie skutków rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych i odwróconych struktur hybrydowych

Cel: ograniczenie możliwości stosowania przez podatników schematów optymalizacyjnych wykorzystujących rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych lub odwróconych struktur hybrydowych.

Narzędzia:

nowelizacja *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* wprowadzająca do polskiego porządku prawnego przepisy dotyczące kwalifikacji odwróconych struktur hybrydowych. Zmiany legislacyjne będą implementacją dwóch aktów: *dyrektywy* ATAD oraz *dyrektywy Rady (UE) 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich* (ATAD2). Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

— nową definicję podmiotu powiązanego, w celu zbadania rozbieżności wynikających z hybrydowego charakteru podmiotów,

— wprowadzenie definicji „rozbieżności w kwalifikowaniu struktur hybrydowych”,

— rozpoznanie czterech kategorii struktur hybrydowych:

- wynikających z płatności dokonanych z tytułu instrumentu finansowego,
- będących konsekwencją różnic w przydziale płatności dokonanych na rzecz podmiotu hybrydowego lub stałego zakładu, w tym w wyniku płatności na rzecz pominiętego stałego zakładu,
- wynikających z płatności dokonanych przez podmiot hybrydowy na rzecz jego właściciela lub hipotetycznych płatności między siedzibą główną a stałym zakładem lub pomiędzy co najmniej dwoma stałymi zakładami,
- będących konsekwencją podwójnego odliczenia wynikającego z płatności dokonanych przez podmiot hybrydowy lub stały zakład.

Adresaci:

podatnicy podatku od osób prawnych, dokonujący transgranicznych transakcji, które mogłyby prowadzić do podwójnego odliczenia lub do odliczenia bez jego ujęcia w dochodzie. Wraz z implementowaniem art. 9a dyrektywy ATAD (dotyczącego rozbieżności odwróconych struktur hybrydowych i wprowadzonego art. 1 dyrektywy ATAD2) nastąpi rozszerzenie adresatów na wszystkie podmioty, które są traktowane przez państwa członkowskie jako przejrzyste do celów podatkowych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

obowiązek implementacji wybranych przepisów obu dyrektyw, w tym art. 9a dyrektywy ATAD - do 31 grudnia 2019 r.

2.5. Automatyczna wymiana informacji o schematach podatkowych transgranicznych

Cele:

— realizacja obowiązków nałożonych *dyrektywą Rady 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych*,

— informowanie administracji podatkowych o ewentualnym agresywnym planowaniu podatkowym.

Narzędzia:

zmiana *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami*. Informacje o schematach podatkowych, uzyskane na podstawie przepisów *Ordynacji podatkowej*, które zostały zakwalifikowane jako schematy podatkowe transgraniczne zgodnie z przepisami *Ordynacji podatkowej*, będą podlegały systematycznej wymianie z innymi państwami UE. Z uwagi na wcześniejsze wprowadzenie krajowego wymogu raportowania schematów podatkowych konieczne będzie dostosowanie krajowych struktur logicznych do tych opracowanych przez Komisję Europejską.

Adresaci:

automatycznej wymianie informacji o schematach podatkowych transgranicznych będą podlegały te schematy, które na podstawie *Ordynacji podatkowej* zostały przekazane do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej przez tzw. promotorów, a także przez każdą inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która m.in. opracowuje, oferuje uzgodnienia w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem. W szczególnych okolicznościach planowane zmiany przewidują obowiązek przekazywania informacji przez podmioty korzystające (podatników) ze schematów podatkowych. Realizacja automatycznej wymiany informacji o schematach podatkowych transgranicznych nie wpłynie na osoby/podmioty trzecie.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

31 października 2020 r. – termin pierwszej automatycznej wymiany informacji o schematach podatkowych transgranicznych (zgodnie z art. 8ab *dyrektywy Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG*).

Szacowany skutek finansowy działań opisanych w punktach 2.4.–2.5.:

przyjęto założenie, że informacje nt. schematów podatkowych transgranicznych uzyskiwane przez KAS od zagranicznych administracji podatkowych przyczynią się do zwiększenia efektywności analizy ryzyka i w konsekwencji trafniejszego typowania podmiotów do kontroli. Osiągnięcie zamierzonego efektu będzie możliwe w przypadku otrzymania informacji o schematach transgranicznych raportowanych retrospektywnie, tj. w 2020 r. za okres od 25 czerwca 2018 r.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, przewiduje się zwiększenie skuteczności analizy ryzyka w pierwszym roku funkcjonowania nowych regulacji o 5% w podatku CIT i 2% w podatku PIT, co powinno przełożyć się na wzrost ustaleń kontroli na poziomie kwoty ok. 61 mln zł w podatku CIT oraz kwoty 5 mln zł w podatku PIT. Za podstawę szacunku przyjęto dane nt. ustaleń kontrolnych w 2017 r.

Drugim z efektów implementacji omawianego rozwiązania będzie zniechęcenie podatników do zawyżania kosztów uzyskania przychodu, co powinno skutkować zwiększeniem wartości podstawy

opodatkowania. W 2017 r. łączna kwota kosztów uzyskania przychodów w CIT i podatku PIT liniowego wyniosła 5 721,7 mld zł. Przyjmując wzrost dochodów budżetowych z tytułu obniżenia kwoty kosztów uzyskania przychodów w pierwszym roku obowiązywania regulacji o ok. 0,07% w podatku CIT i 0,02% w podatku PIT liniowym należy oczekiwać, że uszczuplenia podatkowe w 2019 r. powinny się zmniejszyć łącznie o ok. 670 mln zł w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	736

Tabela 21. Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań w obszarze podatków dochodowych

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	2711	1111

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

3. Rozwój systemu monitorowania przewozu drogowego i kolejowego towarów

Cele:

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

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

Narzędzia:

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

Przygotowany został projekt zmiany rozporządzenia w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, włączający gaz LPG do systemu monitorowania. Ponadto przygotowany został projekt zmiany *ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów*, która włączy do systemu monitorowania dostawy olejów opałowych, nieobjętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, określone w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i pkt 15 lit. a *ustawy o podatku akcyzowym* (objęte specyficzną, obniżoną stawką akcyzy związaną z przeznaczeniem tych olejów do celów opałowych).

Adresaci:

podmioty prowadzące działalność gospodarczą uczestniczące w obrocie towarami „wrażliwymi" wskazanymi w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, przewoźnicy i kierujący środkami transportu. Od II połowy 2019 r. będą to również podmioty, w tym osoby fizyczne nabywające towary nieobjęte zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, objęte specyficzną, obniżoną stawką akcyzy związaną z przeznaczeniem ich do celów grzewczych (oleje opałowe).

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

— projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego *rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów* (nr 856 w wykazie prac legislacyjnych Ministra Finansów) – planowane wejście w życie w br.;

— projekt zmiany *ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz o zmianie innych ustaw* (UA 39) – zasadnicza część ustawy wejdzie w życie do 1 września 2019 r., z okresem przejściowym do końca br.

Szacowany skutek finansowy:

w pierwszym roku funkcjonowania przepisów wprowadzających obowiązek dokonywania zgłoszeń przewozu gazu LPG (tj. w br.) przewidziano wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu akcyzy o 50 mln zł, a w następnym o 673 mln zł. W pierwszym roku funkcjonowania przepisów wprowadzających obowiązek dokonywania zgłoszeń przewozu olejów opałowych (tj. w 2020 r.) przewidziano natomiast wzrost dochodów budżetu państwa o 200 mln zł.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	50	823,3

4. Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej

Cele:

— zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych,

— zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych,

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

— wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r.,

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

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

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

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

Narzędzia:

— zmiana *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw* polegająca m.in. na:

- stworzeniu nowego systemu naliczania kosztów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14),
- wprowadzeniu w ramach nowego systemu naliczania i poboru kosztów egzekucyjnych narzędzi o charakterze prewencyjnym i dyscyplinującym, skutkujących ograniczeniem nieprawidłowości w zakresie terminowego regulowania zobowiązań publicznoprawnych.

— zmiana *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw* (UD326) polegająca m.in. na usprawnieniu egzekucji administracyjnej co do procedur, zbiegów i form sprzedaży zajętych ruchomości.

Adresaci:

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

— 1 października 2019 r. – projekt ustawy o zmianie *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw* (UD326),

— 1 sierpnia 2021 r. – projekt ustawy o zmianie *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw* (UB14).

Szacowany skutek finansowy:

założono, że planowane rozwiązania wpłyną na skrócenie czasu trwania postępowania egzekucyjnego o 14%, co przełoży się na wzrost efektywności egzekucji o blisko 10%. Przy kwocie należności stanowiących dochód budżetu państwa (objętych postępowaniami egzekucyjnymi) wynoszącej ok. 15 mld zł zwiększenie efektywności egzekucji o 1,4% powinno wpłynąć na zwiększenie dochodów budżetu państwa o ok. 210 mln zł rocznie.

Biorąc pod uwagę średni czas trwania postępowania egzekucyjnego wynoszący 555 dni (ok. 1,5 roku), należy jednak przyjąć, iż pełna wysokość wzrostu dochodów zostanie osiągnięta na przestrzeni kilku lat. Należy zauważyć, iż toczą się postępowania, w których procedury zmieniane projektowaną ustawą zostały wszczęte przed dniem wejścia w życie projektowanych przepisów. Z tych względów zakłada się, że pełna wysokość wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu zmiany regulacji w zakresie kosztów egzekucyjnych zostanie osiągnięta w trzecim roku obowiązywania ustawy.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	**2019**	**2020**
wartość oczekiwana	55,6	55,6

5. Pozostałe działania w obszarze podatków

5.1. Uszczelnienie kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”

Cel: ograniczenie skali zjawiska nieuprawnionego kwalifikowania przychodów otrzymywanych przez osoby fizyczne do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza” i w efekcie ograniczenie arbitrażu podatkowego i dualizmu rynku pracy.

Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii, Ministrem Inwestycji i Rozwoju oraz Radą Dialogu Społecznego wypracują konsensualne regulacje uszczelniające kwalifikację przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”, minimalizując ingerencję w swobodę wyboru modelu, w którym przedsiębiorcy prowadzą swoją aktywność gospodarczą.

Narzędzia:

zmiana *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych* oraz inne regulacje uszczelniające kwalifikację przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”.

Adresaci:

osoby fizyczne oraz podmioty zatrudniające takie osoby.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Minister Inwestycji i Rozwoju.

Termin:

planowane wejście w życie rozwiązania – 1 stycznia 2020 r.

5.2. Opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych

Cel: opodatkowanie przychodu przedsiębiorstw cyfrowych świadczących usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Niedostosowanie obecnych, międzynarodowych zasad opodatkowania przedsiębiorstw do realiów XXI wieku i wyzwań wynikających z cyfryzacji gospodarki powoduje konieczność stworzenia specjalnego narzędzia, którego celem jest sprawiedliwe opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych.

Kwestia właściwego opodatkowania cyfrowych modeli biznesowych analizowana jest m.in. na forum międzynarodowym (OECD) oraz unijnym. Prace dotyczące uzgodnienia tzw. długookresowego rozwiązania międzynarodowego mają doprowadzić do publikacji końcowego raportu przez OECD w 2020 r. W związku z tym, że nie jest pewne, czy możliwe będzie wdrożenie efektywnego, długookresowego rozwiązania na forum międzynarodowym w dającym się przewidzieć horyzoncie czasowym, rozważane jest również wprowadzenie tzw. tymczasowego rozwiązania problemu opodatkowania cyfrowych modeli biznesowych w formie podatku od wybranych usług cyfrowych.

W tym ostatnim kontekście, w raporcie wstępnym opublikowanym przez OECD w marcu 2018 r. przedstawione zostały wytyczne odnośnie do możliwej konstrukcji takiego rozwiązania, aby było ono jak najbardziej efektywne ekonomicznie i zgodne z międzynarodowym porządkiem podatkowym. Z kolei Komisja Europejska złożyła projekt dyrektywy o tzw. podatku od usług cyfrowych. Projekt ten uzyskał poparcie większości państw, jednak ze względu na wymóg jednomyślności nie został przyjęty.

W związku z brakiem porozumienia dotyczącego tzw. rozwiązania tymczasowego na forum UE oraz pilną potrzebą rozwiązania problemu opodatkowania cyfrowych modeli biznesowych niektóre

państwa członkowskie (np. Francja, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Austria) zapowiedziały lub rozważają wprowadzenie tymczasowego podatku jednostronnie w prawie wewnętrznym.

Narzędzia:

opracowanie przepisów prawa regulujących kwestię opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych.

Adresaci:

największe przedsiębiorstwa cyfrowe świadczące usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Minister Przedsiębiorczości i Technologii.

Termin:

planowane wejście w życie rozwiązania – 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy działań opisanych w punktach 5.1.-5.2.:

do oszacowania skutków uszczelnienia kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza" wykorzystano próbę liczącą ok. 16,3 tys. osób. Przyjęto, iż w wyniku zmiany przesłanek do kwalifikowania przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza" dodatkowe dochody z tytułu opodatkowania dochodów osób fizycznych według skali podatkowej mogą wynieść ok. 1247,4 mln zł.

Za podstawę szacunku dochodów z tytułu opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych przyjęto natomiast określoną w raporcie Komisji Europejskiej[14] prognozę na 2019 r. dochodów UE z podatku od usług cyfrowych oraz prognozę dochodów z CIT w Polsce na 2019 r., określoną w ustawie budżetowej na 2019 r. w kwocie 34,8 mld zł. Oszacowano, iż dochody z tego podatku w Polsce mogłyby wynieść w 2020 r. ok. 217,5 mln zł.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	1464,9

[14] *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services* (COM(2018)147 final) – (COM(2018)148 final) – (SWD(2018)82 final)), s. 69-70.

5.3. Uszczelnienie opłaty recyklingowej

Cel: ograniczenie zużycia toreb z tworzywa sztucznego, wykonanie zobowiązań *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy*.

Narzędzia:

podjęcie prac legislacyjnych polegających na nowelizacji *ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*, zmierzającej do jak najszybszego uszczelnienia systemu opłat od torebek foliowych poprzez poszerzenie obowiązku wnoszenia opłaty recyklingowej na torby powyżej 50 mikrometrów oraz nałożenie obowiązku przekazywania wskazanych środków w cyklu miesięcznym, przy zachowaniu obecnej wysokości opłaty.

Po analizie pierwszego roku obowiązywania opłaty recyklingowej daje się zauważyć niepokojącą tendencję do oferowania przez prowadzących jednostki handlowe, w miejsce toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości do 50 mikrometrów, toreb z tworzywa sztucznego o nieco większej grubości np. 51 mikrometrów. Tym samym torby te nie podlegają opłacie recyklingowej i mogą być oferowane przez prowadzących jednostki handlowe za dowolną opłatą lub nawet za darmo. Nie jest to działanie korzystne z punktu widzenia zapobiegania powstawaniu odpadów, bo pomimo pewnej redukcji lekkich toreb z tworzywa sztucznego powoduje to wzrost liczby wprowadzanych do obrotu toreb grubszych.

Adresaci:

przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tych jednostkach (bez tzw. zrywek).

Organ odpowiedzialny:

Minister Środowiska.

Termin:

1 września 2019 r.

Szacowany skutek finansowy:

skutki na 2019 r. oszacowano na podstawie danych nt. dochodów z opłaty recyklingowej uzyskanych do 15 marca 2019 r. Do oszacowania skutków finansowych na 2020 r. przyjęto założenie średniego zużycia toreb z tworzyw sztucznych przez badaną populację (38,4 mln osób) na poziomie 150 sztuk/rocznie, przy cenie 20 groszy za sztukę. W szacunkach uwzględniono wpływy za 2019 rok, w tym wynikające z objęcia opłatą recyklingową od września 2019 r. wszystkich toreb z tworzyw sztucznych oraz wpływy za jedenaście miesięcy 2020 r. (założono miesięczny okres rozliczenia).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	63	1419

5.4. Indeksacja stawki podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie

Cel: indeksacja stawki podatku akcyzowego o 3% na wyroby akcyzowe będące używkami, tj. alkohol etylowy, piwo, wino, wyroby winiarskie, wyroby pośrednie, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie.

Ostatnia zmiana akcyzy dla alkoholu etylowego miała miejsce 1 stycznia 2013 r. i wynosiła 15%, zaś dla papierosów i tytoniu do palenia ok. 5% (również 1 stycznia 2013 r.). Wskaźnik wzrostu stawki o 3% wynika ze wzrostu inflacji od ostatniej zmiany.

Narzędzia:

zmiana *ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym*, w której określone są stawki podatku akcyzowego na poszczególne wyroby akcyzowe.

Adresaci:

podmioty akcyzowe prowadzące działalność dotyczącą napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego i wyrobów nowatorskich, konsumenci tych wyrobów, urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

planowane wejście w życie ustawy - 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

w poniższych szacunkach założono utrzymanie sprzedaży wyrobów akcyzowych objętych podwyżką na poziomie z 2018 r. Oczekiwany skutek budżetowy obejmuje 353 mln zł w przypadku napojów alkoholowych z wyłączeniem cydru i perry oraz 579 mln zł w przypadku wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego, wyrobów nowatorskich. Z indeksacji akcyzy na używki wyłączono cydr i perry (wyroby te są opodatkowane preferencyjną stawką podatku akcyzowego w wysokości 97 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu) w celu rozwoju tego rynku i pośredniego wspierania rynku surowców, z których są produkowane, a także na papierosy elektroniczne. Skutek na 2020 r. uwzględnia opodatkowanie VAT.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	1146,4

5.5. Wprowadzenie opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich

Cele:

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

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

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

Narzędzia:

ustawa z dnia 12 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, zmieniona *ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*.

Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich stawką zerową do 30 czerwca 2020 r.,

— obowiązek składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracji podatkowej,

— opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych stawką w wysokości 0,5 zł za każdy mililitr oraz wyrobów nowatorskich stawką 141,29 zł za każdy kilogram i 31,41% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia od 1 lipca 2020 r.,

— obowiązek oznaczania znakami akcyzy płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich przeznaczonych do sprzedaży od 1 lipca 2020 r.,

— stosowanie w odniesieniu do tych wyrobów na terytorium kraju od 1 lipca 2020 r. procedury zawieszenia poboru akcyzy lub produkcji tych wyrobów poza składem podatkowym, korzystając z instytucji przedpłaty akcyzy.

Adresaci:

25 podmiotów prowadzących działalność w zakresie produkcji, importu, nabycia wewnątrzwspólnotowego płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich.

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

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Termin:

przepisy ustawy wprowadzającej opodatkowanie akcyzą dwóch nowych kategorii wyrobów weszły w życie 1 lutego 2018 r. Jednak do 30 czerwca 2020 r. obowiązuje stawka zerowa na wyroby nowatorskie oraz płyn do papierosów elektronicznych. Wyroby te będą opodatkowane pozytywną stawką akcyzy od 1 lipca 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

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

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

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	37,46

5.6. Kontynuacja ograniczania klina podatkowego

Cel: zmniejszenie obciążeń podatników podatku dochodowego od osób fizycznych poprzez:

— zwolnienie z opodatkowania dochodów pracowników do ukończenia 26. roku życia,

— podwyższenie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów (KUP) dla pracowników,

— obniżenie stawki podatkowej z 18% do 17%.

Rozważano kilka wariantów realizacji powyższych celów. Skutki fiskalne prezentuje poniższa macierz.

Warianty (mld zł)	**PIT 17% - ½ x I próg**	**PIT 17% - I próg**	**PIT 17% - ½ x I próg**	**PIT 17% - I próg**
	PIT zero < 26 lat – I próg		**PIT zero < 26 lat – ½ x I próg**	
2x KUP	10,1	11,8	9,7	11,4
> 2x KUP (zaokrąglone kwoty ryczałtowe)	10,8	12,5	**10,4**	12,1
3x KUP	12,4	14,1	12	13,7

Przyjęto poniższe założenia:

— **kwota przychodów objętych zwolnieniem dla pracowników do ukończenia 26. roku życia** będzie ograniczona limitem rocznym w wysokości 42 764 zł (kwota odpowiadająca ½ dochodu stanowiącego górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej). Limit w tej wysokości będzie miał zastosowanie do przychodów uzyskanych od 1 stycznia 2020 r., natomiast w odniesieniu do przychodów uzyskanych w 2019 r. będzie niższy i wyniesie 10 691 zł (¼ z 42 764 zł = 10 691 zł),

— **ponad 2-krotne podwyższenie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, kwoty ryczałtowe zaokrąglone**. Nowa (podwyższona) wysokość zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów wejdzie w życie 1 stycznia 2020 r. i będzie mieć zastosowanie do przychodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2020 r.,

— **obniżenie stawki podatkowej z 18% do 17% dla dochodów do wysokości 42 764 zł**. Obniżenie stawki wiąże się ze zmianą skali podatkowej (z dwustopniowej na trzystopniową), nowa skala podatkowa będzie miała zastosowanie do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2020 r.

Narzędzia:

zmiana *ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

Adresaci:

osoby fizyczne opodatkowujące uzyskane dochody według skali podatkowej.

Organ odpowiedzialny:

Minister Finansów.

Termin:

planowane wejście w życie rozwiązań – 1 października 2019 r. i 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	-10429

Tabela 22. Podsumowanie skutków finansowych pozostałych działań w obszarze podatków

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	63	-6373,3

Źródło: szacunki Ministerstwa Finansów.

Działania wzmacniające system składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2018–20

STRESZCZENIE

Pobór składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz osiągnięcie jak najwyższych przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy do priorytetowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Działania wzmacniające system składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2017–18 objęły:

— poprawę zarządzania finansami publicznymi,

— optymalizację celowości wydatków publicznych,

— uproszczenie opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

— umożliwienie kontroli zwolnień krótkookresowych na większą skalę w celu wyeliminowania nadużyć.

Efektem tych działań było wdrożenie nowego systemu poboru składek (e-Składka), rozszerzenie działań mających na celu efektywne odzyskiwanie zaległych składek oraz wdrożenie systemu elektronicznych zwolnień lekarskich (E-ZLA).

Na rok 2020 zaplanowano dodatkowe działania systemowe w zakresie właściwości ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego zwiększające wpływy ze składek, obejmujące: ►ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz ►zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Planowana jest też przebudowa modelu funkcjonowania OFE, w gestii Ministra Inwestycji i Rozwoju. Pociągnie ona za sobą m.in. dodatkowe dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składki emerytalnej, jaka obecnie jest przekazywana na konta członków OFE.

Skutki finansowe wdrożonych, wdrażanych i planowanych działań wzmacniających system składek szacuje się na 721 mln w 2019 r. i dodatkowe 15 mld zł w 2020 r., w tym 3,5 mld zł z tytułu przebudowy modelu funkcjonowania OFE.

Tabela 23. Skutki finansowe podjętych i planowanych działań w obszarze składek na ubezpieczenie społeczne

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018*	2019	2020
wartość oczekiwana	371	721	14 980

Źródło: szacunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Ministerstwa Finansów.

* - wykonanie.

Spis treści

Strona

1. E-Składka i inne działania prowadzące do odzyskiwania zaległych składek 70
2. E-ZLA i świadczenia krótkookresowe 73
3. Ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe 75
4. Zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe 75
5. Przebudowa modelu funkcjonowania OFE 76

1. E-Składka i inne działania prowadzące do odzyskiwania zaległych składek

Cele:

— uszczelnienie systemu poboru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

— uproszczenie opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,

— wzrost kwot odzyskiwanych w wyniku działań egzekucyjnych.

Podstawa prawna:

— *ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*,

— *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych*,

— *ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*,

— *ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*,

— *ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece*,

— *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*.

Narzędzia:

nowe zasady opłacania i rozliczania składek pobieranych przez ZUS: **e-Składka**. Przed 2018 r. płatnicy opłacali składki na cztery oddzielne rachunki ubezpieczenia społecznego, zdrowotnego, Funduszu Pracy (FP) i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) oraz Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP). Od 1 stycznia 2018 r. płatnicy opłacają należne składki na wszystkie ubezpieczenia i fundusze jedną wpłatą, zwykłym dokumentem płatniczym. Wpłaty oznaczane przez płatników indywidualnym numerem rachunku składkowego (NRS) są księgowane na kontach i rozliczane proporcjonalnie na pokrycie należnych składek (ubezpieczenia społeczne / FEP/ ubezpieczenie zdrowotne / FP i FGŚP) zgodnie z:

— udziałem składek wykazanych w deklaracji rozliczeniowej za ostatni okres rozliczeniowy,

— uniwersalnym podziałem składek na podstawie aktualnie obowiązujących stóp procentowych składek – jeśli na koncie nie ma żadnej deklaracji rozliczeniowej.

W pierwszej kolejności pokrywane są najstarsze należności na danym funduszu. Zasada ta ogranicza przedawnianie się należności z tytułu składek oraz narastanie odsetek za zwłokę. Do grudnia 2017 r. składki opłacane były na rachunek bankowy odrębny dla każdego funduszu i ubezpieczenia, stąd należności z tytułu składek opłacane były trzema lub czterema przelewami. Ponadto, dla pełnej identyfikacji płatności wymagane było wpisanie na wpłacie prawidłowych i zgodnym ze zgłoszeniem do ZUS identyfikatorów numerycznych (NIP, REGON, PESEL lub seria i numer paszportu/dowodu) oraz określenie typu wpłaty, okresu rozliczeniowego, za który były opłacane składki. ZUS rozliczał taką wpłatę począwszy od okresu wskazanego na wpłacie. Skutkiem tego było utrzymywanie się zaległości za różne przeszłe okresy, nawet przez wiele lat, przy równoczesnym opłacaniu składki za bieżący okres. Tym samym płatnik składek mógł dowolnie wybrać fundusz i składki, które chce opłacać (np. tylko ubezpieczenie zdrowotne).

Rozliczanie wpłat od najstarszej należności ma ponadto wpływ na prawo do korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego dla osób, które do tego ubezpieczenia zgłaszają się dobrowolnie. Jeśli przedsiębiorca straci prawo do zasiłku chorobowego, bo nie opłacił na czas należnych składek, to aby je odzyskać, musi ponownie złożyć wniosek o objęcie tym ubezpieczeniem. Musi się jednak liczyć z tym, że zanim znowu nabędzie prawo do zasiłku chorobowego, musi minąć 90 dni tzw. (okres wyczekiwania). Takie ograniczenie wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*. Aby uniknąć tej przerwy, zgodnie z art. 14 ust. 2 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie*

ubezpieczeń społecznych osoby podlegające dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu, w razie spóźnienia się z opłacaniem składki lub zapłatą składki w niepełnej kwocie mogą starać się w ZUS o wyrażenie zgody na opłacenie składki po terminie. Zainteresowany przedsiębiorca powinien w tej sprawie złożyć wniosek do ZUS. Sposób rozliczania wpłat od najstarszej należności wpływa na wzrost dyscypliny płatniczej również w tej grupie płatników.

Wpłaty z błędnym NRS są bezzwłocznie zwracane na rachunek nadawcy. W każdej z takich spraw są ustalane dane płatnika składek i wysyłana jest z oddziału ZUS informacja o braku wpłaty za ostatni miesiąc, po czym sprawdzane jest, czy nastąpiła poprawna wpłata.

Ponadto, zintensyfikowano **działania związane z obejmowaniem należności dochodzeniem**. Od stycznia 2018 r. m.in. rozszerzono katalog źródeł pozyskiwania środków finansowych w ramach egzekucji o następujące rozwiązania:

— modyfikacja aplikacji TWZA – wspiera ona użytkowników przy bezpośredniej realizacji obowiązków Zakładu jako wierzyciela i dyrektorów oddziałów jako organów egzekucyjnych związanych z obsługą zbiegów egzekucji powstałych po 7 września 2016 r. Umożliwia obsługę przymusowego dochodzenia należności w ramach egzekucji na rzecz innych wierzycieli (zbieg egzekucji) zgodnie z *ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*,

— egzekucja z wierzytelności powstałych w związku z obsługą terminali płatniczych POS - egzekucja z tego rodzaju wierzytelności jest bardziej efektywna i minimalizuje ryzyko zbiegu egzekucji prowadzonej przez inny organ egzekucyjny, a co się z tym wiąże, ryzyko dzielenia kwot na innych wierzycieli,

— współpraca z Komitetem Agentów Rozliczeniowych (Związek Banków Polskich) w obszarze elektronizacji korespondencji dotyczącej egzekucji z wierzytelności powstałych w związku z obsługą terminali płatniczych,

— umożliwienie w ramach aplikacji PWI typowania kont do podejmowania działań związanych z przymusowym dochodzeniem należności (np. konta z zadłużeniem i brakiem upomnienia lub konta z upomnieniem i brakiem tytułu wykonawczego),

— wymiana komunikatów z bankami w drodze teletransmisji (integracja z OGNIVO) w związku z wejściem w życie 8 września 2016 r. zmienionych przepisów dotyczących egzekucji (ZUS to pierwszy podmiot spośród uprawnionych instytucji, który rozpoczął taką wymianę),

— Rejestr Zabezpieczeń - wspiera on użytkowników w czynnościach zmierzających do dokonania zabezpieczenia na majątku dłużników, w tym m.in. co do pozyskiwania danych o majątku zobowiązanych (dane pobierane z Centralnej Ewidencji Pojazdów i systemu Księgi Wieczyste) oraz zabezpieczenia (wniosków o wpis, wykreślenie, oświadczeń/ zaświadczeń, decyzji).

Od stycznia 2018 r. w celu ograniczenia przedawnień wprowadzono też możliwość zajmowania środków zgromadzonych na subkoncie ubezpieczonego oraz wypłaty gwarantowanej w przypadku jego śmierci i złożenia wniosku uprawnionego o ich wypłatę. Kwoty te mogą podlegać egzekucji przy zastosowaniu środka egzekucyjnego, jakim jest zajęcie wierzytelności.

Adresaci:

płatnicy składek.

Organ odpowiedzialny:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Termin:

od 1 stycznia 2018 r.

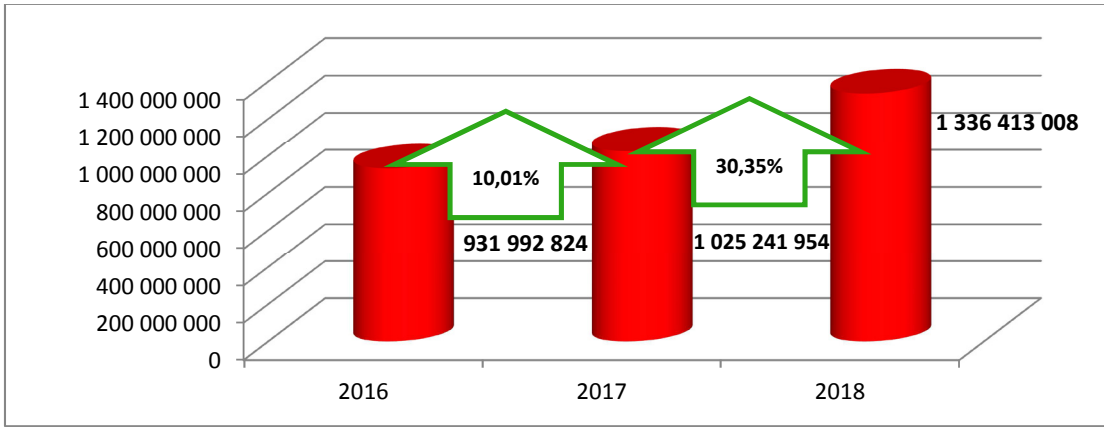
Szacowany skutek finansowy:

od 2 stycznia 2018 r. przyjmowane są wyciągi z wpłatami NRS, a wpłaty są księgowane i rozliczane na kontach płatników składek. Łącznie od stycznia do końca grudnia 2018 r. płatnicy składek przekazali na NRS 30 409 294 wpłat w kwocie 257 222,7 mln zł. Oznacza to, że w 2018 r. kwota wpłat przekazanych na NRS była wyższa o prawie 20 mld zł (tj. 19 613,7 mln zł) od łącznej kwoty wpłat dokonanych przez płatników składek w okresie od stycznia do grudnia 2017 r. Wzrost wpłat na NRS na poczet składek pobieranych przez ZUS w stosunku do poziomu wpłat z 2017 r. wyniósł 8,3%, a doliczając wpływy z egzekucji, wzrost ten wyniósł 9,0%.

Obowiązująca od 1 stycznia 2018 r. zasada, że wpłaty na NRS w pierwszej kolejności pokrywają zaległości wraz z odsetkami za zwłokę, spowodowała istotne zmiany stanu zaległości na kontach płatników opłacających składki na własne ubezpieczenie. Ich zadłużenie za lata 1999-2017 spadło na przestrzeni 2018 r. o 708 mln zł (obecnie 3 460 mln zł wobec 4 168 mln zł), w tym za lata 1999-2013 o **145,3 mln zł** (obecnie 1 363,0 mln zł wobec 1 508,3 mln zł). W przypadku niepodjęcia działań uszczelniających kwota za lata 1999-2013 uległaby przedawnieniu.

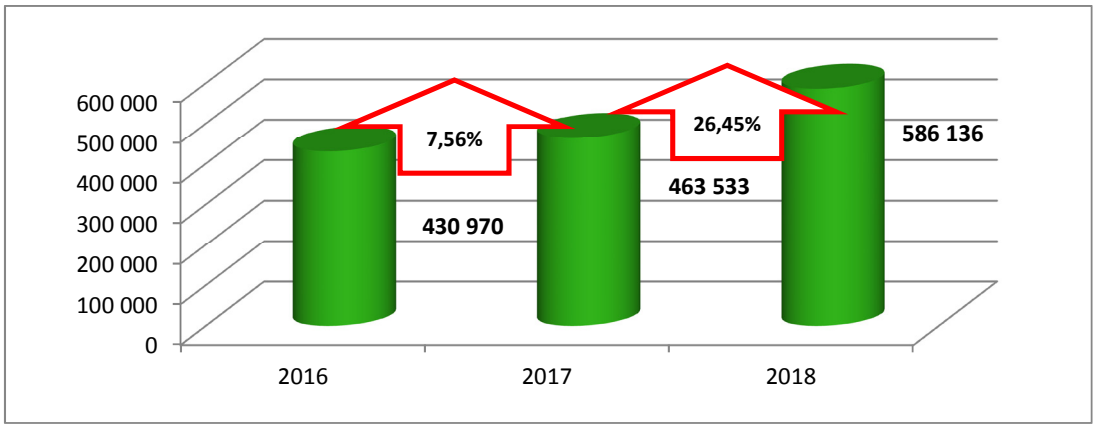
Znacząco wzrosły kwoty odzyskanych przez Zakład w trybie egzekucji własnej – o ponad 30% w porównaniu z 2017 r. W latach 2014-17 obserwowano spadek odsetka kwot odzyskanych w wyniku działań egzekucyjnych w stosunku do wszystkich zaległości objętych działaniami egzekucyjnymi (z 13,5% w 2014 r. do 10,3% w 2017 r.). W 2018 r. wskaźnik ten wzrósł natomiast do 11,5%. W ramach egzekucji odzyskano 2,1 mld zł, tj. o 370 mln więcej niż w analogicznym okresie 2017 r., w tym **226 mln zł** odzwierciedla wzrost wyżej wymienionego wskaźnika w stosunku do 2017 r.

Rysunek 1. Kwoty w zł wyegzekwowane w latach 2016-18 (egzekucja własna)

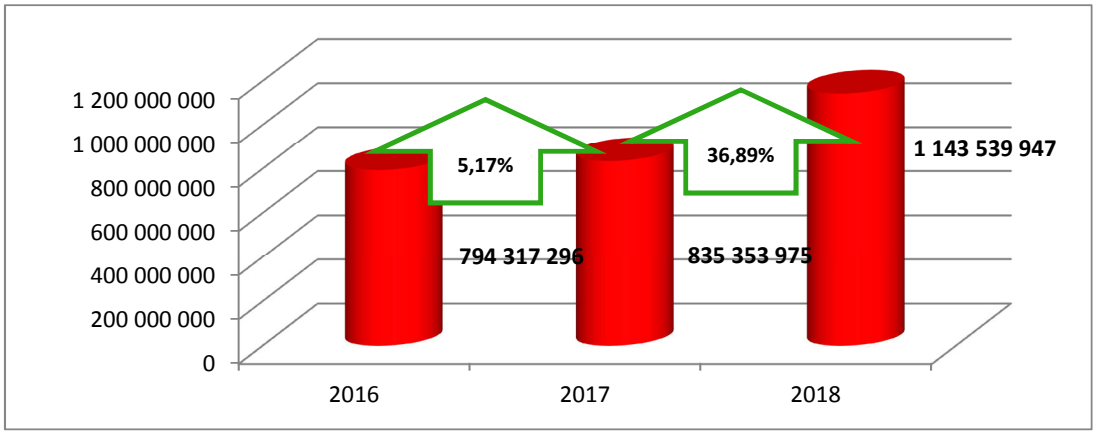


Zajęcie rachunku bankowego jest jednym z bardziej efektywnych środków egzekucyjnych.

Rysunek 2. Liczba zajęć rachunków bankowych wystawionych w latach 2016-18



Rysunek 3. Kwota wpłat z zajęć rachunków bankowych w latach 2016-18 w zł



W latach 2019-20 w wyniku rozszerzenia działań uszczelniających oczekuje się dalszego wzrostu odsetka kwot odzyskanych w ramach egzekucji do 13,4% w 2019 r. oraz 15,3% w 2020 r. Przełoży się to na wzrost odzyskanych składek o 372 mln zł w 2019 r. w stosunku do 2018 r. oraz o 396 mln zł w 2020 r. w stosunku do 2019 r.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2018*	2019	2020
wartość oczekiwana	371	372	396

* - wykonanie.

2. E-ZLA i świadczenia krótkookresowe

Cele:

— możliwość wystawiania i podpisywania zwolnień lekarskich w formie elektronicznej,

— kontrola prawidłowości wykorzystywania przez ubezpieczonych zwolnień lekarskich,

— wyeliminowanie nadużyć,

— uszczelnienie i racjonalizacja wydatków z funduszu chorobowego,

— zmniejszenie ubytku składek poprzez ograniczenie absencji chorobowej.

Narzędzia:

wystawianie zwolnień lekarskich w formie elektronicznej oraz stworzenie centralnego rejestru E-ZLA umożliwia:

— większą kontrolę zwolnień krótkookresowych,

— większą szansę na wyeliminowanie nadużyć,

— eliminację nadmiernej biurokracji i oszczędność czasu,

— szybki dostęp do informacji,

— uczestnictwo pracodawców w weryfikacji dokumentacji mającej znaczny udział w rozliczaniu absencji pracowniczej.

W celu wyeliminowania nadużyć i racjonalizacji wydatków z funduszu chorobowego planuje się wprowadzenie od 2020 r. następujących zmian:

— wprowadzenie tzw. okresu wyczekiwania w odniesieniu do zasiłku opiekuńczego

i macierzyńskiego oraz ustalenie okresu wyczekiwania na zasiłki jako ►90 dni dla ubezpieczonych obowiązkowo, ►180 dni dla ubezpieczonych dobrowolnie. Obowiązujące przepisy przewidują okres wyczekiwania na uzyskanie prawa do zasiłku chorobowego wynoszący ►30 dni w przypadku ubezpieczonych obowiązkowo (np. pracowników) oraz ►90 dni w przypadku ubezpieczonych dobrowolnie (np. osób prowadzących działalność pozarolniczą i osób z nimi współpracujących, osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia i osób z nimi współpracujących). Okres wyczekiwania dotyczy obecnie wyłącznie zasiłku chorobowego, nie dotyczy zasiłku opiekuńczego ani macierzyńskiego,

— wprowadzenie zasady, zgodnie z którą powstanie prawa do nowego okresu zasiłkowego następuje tylko w przypadku, gdy ponowne zachorowanie nastąpi po upływie 90 dni od zakończenia poprzedniej niezdolności do pracy, niezależnie od tego, czy ponowne zachorowanie spowodowane jest tą samą, czy inną przyczyną niezdolności do pracy. Obecnie zasiłek chorobowy przysługuje przez 182 dni, a w przypadku zachorowania na gruźlicę lub niezdolności do pracy z powodu choroby przypadającej w okresie ciąży – przez 270 dni. Do jednego okresu zasiłkowego wlicza się okresy nieprzerwanej niezdolności do pracy, także z różnych przyczyn. W przypadku przerw w niezdolności do pracy i zachorowania po przerwie z innej przyczyny, nawet po 1 dniu przerwy, powstaje prawo do nowego okresu zasiłkowego. Z kolei w przypadku przerw w niezdolności do pracy i zachorowania po przerwie z tej samej przyczyny okresy niezdolności przed przerwą i po przerwie wlicza się do jednego okresu zasiłkowego, gdy przerwa nie przekracza 60 dni.

Adresaci:

lekarze, płatnicy składek, ubezpieczeni.

Organ odpowiedzialny:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Termin:

— E-ZLA – od 1 grudnia 2018 r.,

— zmiany w zasiłkach – od 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

w grudniu 2018 r. zwolnienia elektroniczne stanowiły 99,7% ogółu wystawionych zwolnień lekarskich, a na koniec lutego 2019 r. – 99,93% (z tytułu choroby własnej, opieki nad dzieckiem oraz opieki nad innym członkiem rodziny). W lutym 2019 r. w Rejestrze Zaświadczeń Lekarskich zarejestrowano 2,4 mln zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy na łącznie 24,9 mln dni absencji (z tytułu choroby własnej, opieki nad dzieckiem oraz opieki nad innym członkiem rodziny). W porównaniu z lutym 2018 r. nastąpił spadek liczby dni absencji chorobowej o 7,1%, natomiast w stosunku do stycznia 2019 r. spadek o 12,5%. Liczba zaświadczeń lekarskich zmniejszyła się w porównaniu z lutym 2018 r. o 7,0%, zaś w porównaniu ze styczniem 2019 r. o 8,4%.

Wdrożenie E-ZLA przyczyniło się do spadku liczby nieuprawnionych zwolnień lekarskich, co skutkuje z ograniczeniem wydatków z tytułu zasiłków chorobowych oraz wzrostem dochodów z tytułu składek (pracownik, zamiast przebywać na zwolnieniu, pracuje i odprowadzane są za niego składki). Szacuje się, że wzrost dochodów ze składek z tytułu wdrożenia E-ZLA wyniesie 0,35 mld zł w 2019 r. i 0,16 mld zł w 2020 r. Podobne skutki będą miały proponowane zmiany dotyczące zasiłków chorobowych, macierzyńskich i opiekuńczych. Z jednej strony, istotnemu ograniczeniu ulegną wydatki z funduszu chorobowego, a z drugiej strony, można liczyć na wzrost dochodów składkowych. Oczekiwany wzrost dochodów ze składek z powodu ograniczenia liczby dni zasiłkowych wyniesie 0,4 mld zł w 2020 r.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	349	565

3. Ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe

Cele:

— uszczelnienie systemu poboru składek na ubezpieczenia społeczne od umów śmieciowych,

— ograniczenie unikania płacenia składek polegającego na zawieraniu umów śmieciowych zamiast umów o pracę,

— poszerzenie bazy przychodów z umów śmieciowych, od których płacone są składki na ubezpieczenia społeczne,

— wzrost wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Narzędzia:

uszczelnienie zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu umów śmieciowych.

Adresaci:

płatnicy składek, ubezpieczeni.

Organ odpowiedzialny:

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Termin:

od 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

wprowadzenie proponowanych działań w zakresie podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu umów „śmieciowych" spowodowałoby wzrost przypisu składek na ubezpieczenia społeczne o 3,1 mld zł (skutek netto zmiany, uwzględniający wpływ na PIT wynosi 2,5 mld zł).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	3 100

4. Zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe

Cele:

— rozszerzenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym ponad kwotę, o której mowa w art. 19 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,*

— wzrost wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

— brak potrzeby ciągłego monitorowania wysokości otrzymywanych przychodów przez płatnika składek, jak i przez ubezpieczonego, szczególnie w przypadku, gdy ubezpieczony wykonuje kilka rodzajów pracy.

Narzędzia:

zmiana zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym polegająca na zniesieniu górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od 2020 r. Składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe będzie odprowadzana od całości przychodu, analogicznie jak w przypadku ubezpieczenia

chorobowego i wypadkowego. Obecnie roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty określonej w art. 19 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.* Po osiągnięciu takiego przychodu składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie są opłacane.

Adresaci:

płatnicy składek, ubezpieczeni.

Organ odpowiedzialny:

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Termin:

od 1 stycznia 2020 r.

Szacowany skutek finansowy:

zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe spowoduje wzrost dochodów składkowych o ok. 7,45 mld zł w 2020 r. i o 2,4 mld zł w 2021 r. (skutek netto zmiany uwzględniający wpływ na PIT i CIT wynosi 5,2 mld zł w 2020 r. i 1,8 mld zł w 2021 r.).

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	2019	2020
wartość oczekiwana	0	7 450

5. Przebudowa modelu funkcjonowania OFE

Cel: przebudowa modelu funkcjonowania OFE jako element *Programu Budowy Kapitału*, którego celem jest zwiększenie bezpieczeństwa finansowego obywateli przez stworzenie dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania w Polsce oraz długoterminowych produktów inwestycyjnych.

Działanie stanowi dopełnienie utworzenia Pracowniczych Planów Kapitałowych.

Narzędzia:

opracowanie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne. Planowane zmiany obejmą:

— przekształcenie Powszechnych Towarzystw Emerytalnych w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych,

— przeniesienie środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) na indywidualne konta emerytalne (IKE),

— pozostawienie składki, która obecnie jest przekazywana do OFE, w powszechnym obowiązkowym systemie emerytalnym – przekierowanie jej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

— wprowadzenie opłaty przekształceniowej od środków przenoszonych na indywidualne konta emerytalne. Składka emerytalna płacona przez ubezpieczonego w powszechnym obowiązkowym systemie emerytalnym jest odliczana od dochodu w PIT, a wypłata emerytur podlega PIT według skali. W przypadku oszczędzania w IKE od wypłat środków gromadzonych na IKE nie jest pobierany PIT. Pobrana zatem zostanie opłata przekształceniowa od środków przenoszonych na indywidualne konta emerytalne w łącznej wysokości 15%. Wysokość opłaty odpowiada poziomowi efektywnej stopy opodatkowania emerytur. Środki przekazane na IKE podlegałyby zwolnieniu z podatku od zysków kapitałowych,

— możliwość złożenia deklaracji przez członka OFE o przeniesieniu środków z OFE do Funduszu Rezerwy Demograficznej i dopisaniu wartości przeniesionych środków do kapitału

zgromadzonego w FUS. Przy wyborze tej opcji brak opłaty przekształceniowej. IKE jest opcją domyślną.

Adresaci:

członkowie OFE, Powszechne Towarzystwa Emerytalne, OFE, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Organ odpowiedzialny:

Minister Inwestycji i Rozwoju, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Termin:

planuje się, że ustawa wejdzie w życie w 2020 r. Zakłada się, że opłata przekształceniowa zostanie według metodyki ESA2010 zaklasyfikowana jako dochód podsektora ubezpieczeń społecznych w 2020 r., natomiast faktycznie zostanie ona wpłacona w 2 równych ratach w 2020 r. i w 2021 r.

Szacowany skutek finansowy:

zaproponowane zmiany oznaczają dodatkowe dochody w FUS z tytułu składki emerytalnej, jaka obecnie jest przekazywana na konta członków OFE (3.469 mln zł w 2020 r.). Założono, że dochody jednorazowe z tytułu opłaty przekształceniowej wyniosą łącznie 19.300 mln zł, jednak jej płatność zostanie rozłożona na 2 równe raty, każda w wysokości 9.650 mln zł, płatne w 2020 r. i w 2021 r.

Dochody w ujęciu rok do roku (w mln zł)	**2019**	**2020**
wartość oczekiwana (suma)	0	13119
działania trwałe		3469
działanie jednorazowe	0	9650

Źródło: szacunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Ministerstwa Finansów.

Działania jednorazowe w latach 2019-21

W horyzoncie *Programu* znaczący wpływ na wynik sektora będą miały prezentowane niżej działania o charakterze jednorazowym: ►leżąca w zakresie właściwości ministra właściwego ds. środowiska i ministra właściwego ds. energii sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, ►leżące w zakresie właściwości ministra właściwego ds. informatyzacji rozdysponowanie zasobów częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz, a także omówiona w załączniku 2 jednorazowa opłata przekształceniowa związana z przebudową modelu funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Skutki finansowe tych działań w ujęciu kasowym (wariant min.) przedstawiono w tabeli.

Dochody (w mln zł)	2019	2020	2021
wartość oczekiwana	5 698	17 834	12 045

Spis treści

Strona

1. Aukcje uprawnień do emisji gazów cieplarnianych 79

2. Dochody z tytułu rozdysponowania zasobów częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz 80

1. Aukcje uprawnień do emisji gazów cieplarnianych

Cel: realizacja długookresowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej.

Narzędzia:

aukcje uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dokonywane zgodnie z art. 10 *dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej program handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE* (zwanej dalej dyrektywą).

Adresaci:

emitenci gazów cieplarnianych, podlegających pod zapisy dyrektywy.

Organ odpowiedzialny:

Minister Środowiska, Minister Energii.

Termin:

aukcje odbywają się w każdym roku, dochody z aukcji przekazywane są krajom członkowskim UE zgodnie z ustalonymi przydziałami puli uprawnień do emisji.

Szacowany skutek finansowy:

szacunek skutków finansowych przygotowano przy założeniu liczby uprawnień do sprzedaży na aukcjach jak w tabeli poniżej.

Uprawnienia (w mln)	2020	2021	2022
Uprawnienia przeznaczone do sprzedaży*	80,64	44,12	46,89
Dodatkowe, niewykorzystane uprawnienia z derogacji z lat 2013-19**	49,52	24,76	
Razem	130,16	68,88	46,89

* - zgodnie z szacunkami Ministerstwa Środowiska.

** - łączna kwota uprawnień dodatkowych zgodnie z szacunkami Ministerstwa Energii, założono sprzedaż w 2020 r. w wysokości 2/3 ich łącznej liczby, a roku 2021 – pozostałej 1/3.

Art. 10c ust. 5 dyrektywy[15] przewiduje, że dodatkowe, niewykorzystane uprawnienia mogą zostać sprzedane w roku 2020. Warunkiem jest zgłoszenie przez Polskę takiego zamiaru do 30 września 2019 r., przy czym sprzedaż niewykorzystanych uprawnień w latach 2020-21, zgodnie z powyższą projekcją, wymaga wystąpienia strony polskiej i uzyskania zgody Komisji Europejskiej.

Liczba uprawnień przeznaczonych na sprzedaż w 2020 r. lub 2021 r. może ulec zmniejszeniu, jeśli część uprawnień, ze względu na ich dużą podaż na rynku, zostanie przeniesiona do Rezerwy Stabilności Rynkowej. Obecnie nie jest jednak możliwe określenie, czy ten mechanizm zostanie wykorzystany, ani jaka liczba uprawnień zostanie przeniesiona. Informacje te będą dostępne dopiero odpowiednio dla każdego roku w maju 2020 r. i 2021 r.

[15] Art. 10c ust. 5 „[…] Wszelkie uprawnienia nieprzydzielone na mocy niniejszego artykułu do roku 2020 mogą zostać przydzielone w latach 2021–2030 na inwestycje wybrane w drodze procedury przetargu konkurencyjnego, o której mowa w ust. 2, chyba że dane państwo członkowskie poinformuje Komisję najpóźniej w dniu 30 września 2019 r. o swoim zamiarze nieprzydzielania całości ani części tych uprawnień w latach 2021-2030 oraz o liczbie uprawnień, które zamiast tego mają zostać sprzedane na aukcji w 2020 roku”.

Dochody (w mln zł)	2019	2020	2021	2022
Z uprawnień przeznaczonych do sprzedaży		7 626,81	4 268,01	4 652,73
Z niewykorzystanych uprawnień	5 698	4 683,53	2 395,20	
Razem	5 698	12 310,34	6 663,21	4 652,73

W obliczeniach, zgodnie z założeniami Ministerstwa Środowiska, przyjęto średnią cenę jednego uprawnienia na poziomie: w 2020 r. – 22,79 EUR, w 2021 r. – 23,31 EUR. oraz w 2022 r. – 23,91, zaś kurs EUR/PLN na poziomie 4,15. Pełne dochody ze sprzedaży niewykorzystanych uprawnień w wysokości 4683,53 mln zł w 2020 r. i 2395,20 mln zł w 2021 r. są możliwe do uzyskania wyłącznie w sytuacji, w której sprzedane zostaną wszystkie dodatkowe uprawnienia do emisji wynikające z niewykorzystania możliwości tworzonych derogacją, ich liczba będzie zgodna z szacunkami Ministerstwa Energii, a kursy i cena uprawnień zgodna z szacunkami Ministerstwa Środowiska.

2. Dochody z tytułu rozdysponowania zasobów częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz

Cel: rozdysponowanie zasobów częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz.

Narzędzia:

opłaty za dokonanie rezerwacji częstotliwości z pasm 3,7 GHz, 26 GHz oraz 800 MHz.

Adresaci:

podmioty zobowiązane do dokonania opłat za rezerwacje częstotliwości.

Organ odpowiedzialny:

Minister Cyfryzacji, Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Termin:

opłaty pobierane przez UKE będą stanowiły dochód budżetu państwa w 2020 roku.

Szacowany skutek finansowy:

szacunek skutku finansowego przy założeniu wejścia w życie nowelizacji *ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne*, nowelizacji rozporządzenia w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych. W scenariuszu zawartym w *Programie* przyjęto wartość minimalną.

Dochody (w mln zł)	2019	2020
min.		3 500
max.		5 000

CZĘŚĆ II. Cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji

Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia *2009 r. o finansach* publicznych, ***Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-2022*** (dalej – *WPFP*) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa. Funkcje państwa obejmują podstawowe obszary działań właściwych dla poszczególnych polityk państwa. Cele wyznaczone na tym najwyższym szczeblu układu zadaniowego dotyczą perspektywy przewidzianej dla WPFP, tj. lat 2019-2022 i wpisują się w sposób spójny w priorytety rozwojowe oraz kluczowe kierunki polityki społeczno-gospodarczej, które zostały zdefiniowane w najważniejszych krajowych oraz unijnych dokumentach strategiczno-programowych. Cele na poziomie funkcji zostały określone wraz z miernikami przez ministrów wiodących w ich realizacji.[16]

Odniesienie dla celów WPFP stanowi główna strategia rozwoju, określająca podstawowe ramy programowe dla polityki rozwoju, tj. uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, którą jest ***Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)***[17] (dalej – *Strategia*).

Cele poszczególnych funkcji państwa oraz towarzyszące im mierniki stopnia ich realizacji zaprezentowano w odniesieniu do struktury celów szczegółowych i przyporządkowanych im obszarów *Strategii*. Głównym celem *Strategii* jest: ***Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym*****,** natomiast celami szczegółowymi i przyporządkowanymi im obszarami są:

Cel szczegółowy I: ***Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną***

(obszary: *Reindustrializacja, Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa, Kapitał dla rozwoju, Ekspansja zagraniczna)*

Cel szczegółowy II: ***Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony***

(obszary: Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie)

Cel szczegółowy III: ***Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu***

*(*obszary: *Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków UE).*

Strategia wyszczególnia ponadto **6 obszarów wpływających na osiągnięcie celów** określonych w jej ramach, którymi są: ***Kapitał ludzki i społeczny, Cyfryzacja, Transport, Energia, Środowisko, Bezpieczeństwo narodowe***.

Zawarta w *Strategii* wizja rozwojowa proponuje model oparty na rozwoju zrównoważonym. Wskazuje, iż polska gospodarka potrzebuje nowych impulsów rozwojowych, które zapewnią stabilny wzrost konkurencyjności w oparciu o inne niż dotychczas czynniki rozwojowe. Niezbędne jest m.in. zwiększenie roli wiedzy i technologii wytwarzanej w kraju, rozwój i dalsza ekspansja polskich podmiotów gospodarczych, budowa systemu oszczędności oraz podwyższenie jakości funkcjonowania

[16] Katalog celów i mierników dla poszczególnych funkcji zaprezentowany w WPFP został opublikowany, wraz z komentarzem metodologicznym, na stronie http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/katalog.

[17] Przyjęta *uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).*

instytucji i ich interakcji ze społeczeństwem[18].

Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju obejmuje zadania, których realizacja zapewnia osiągnięcie celów: ***Stabilny i zrównoważony rozwój polskiej gospodarki*** oraz ***Zwiększenie stopnia zaawansowania technologicznego polskiej gospodarki***. Zadania państwa są zorientowane na wsparcie wzrostu konkurencyjności, wydajności i innowacyjności gospodarki – dąży się do tworzenia optymalnych warunków prawnych i organizacyjnych dla jej rozwoju, w tym dla funkcjonowania przedsiębiorstw (m.in. MSP). Wdrażane są inicjatywy, których celem jest zwiększenie dostępu przedsiębiorców do kapitału, pobudzanie innowacyjności, konkurencyjności i przedsiębiorczości, jak też zapewnienie warunków do tworzenia nowych miejsc pracy. Podejmowane są czynności mające na celu wzmocnienie pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz polskich interesów gospodarczych, zrównoważenie wymiany oraz wzrost polskiego eksportu.

Dla pomiaru stopnia osiągania pierwszego z ww. celów funkcji 6. przyjęto miernik: ***PKB per capita (w relacji do UE-28) (w %)***, dla którego przewiduje się wzrost w latach 2019-2022 z poziomu nie mniej niż 73% w 2019 r. (i nie mniej niż 74% w 2020 r.) do poziomu nie mniej niż 75% w 2021 r. oraz 2022 r. Dla drugiego z wyżej wymienionych celów funkcji określono natomiast miernik ***Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem***, który powinien się zwiększać z poziomu nie mniej niż 9,5% w 2019 r., do poziomu nie mniej niż 10% w 2020 r., a następnie utrzymać się na tym samym poziomie w latach 2021-2022.

Wzmacnianiu konkurencyjności polskiej gospodarki ma służyć także realizacja zadań ujętych w **funkcji 10. Szkolnictwo wyższe i nauka**, w ramach której finansowane są m.in. inicjatywy związane z polityką naukową, naukowo-techniczną i innowacyjną państwa. Celem, jaki postawiono przed funkcją, jest ***podniesienie poziomu wyników badań naukowych***. W ramach funkcji wspierane są działania mające na celu utrzymanie potencjału naukowego polskich jednostek naukowych oraz efektywne prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Ponadto finansowane są projekty mające na celu unowocześnienie infrastruktury badawczej nauki polskiej, w tym inwestycje związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury informacyjnej i informatycznej nauki polskiej oraz inwestycje budowlane i zakupy aparatury naukowo-badawczej. Docelowo działania te będą miały wpływ na rozwój kompetencji polskich firm i jednostek naukowych w najbardziej innowacyjnych obszarach wiedzy. Zwiększane będą nakłady na działania badawczo-rozwojowe (B+R) oraz stwarzane będą odpowiednie warunki dla lepszej współpracy nauki z biznesem sprzyjającej rozwojowi innowacyjnych firm. W ramach funkcji wspierane są również zadania służące rozwojowi kadry naukowej, promocji nauki oraz jej roli w społeczeństwie. Ważny element wsparcia stanowią także inicjatywy mające za przedmiot współpracę naukową z zagranicą.

Stopień osiągnięcia celu zostanie zmierzony miernikami:

— ***liczba publikacji z Polski w czasopismach objętych bazą SCOPUS (w szt.)***. Na rok 2019 przewiduje się osiągnięcie wartości tego miernika na poziomie 49.500 szt. i jego stopniowy wzrost aż do 52.500 szt. w roku 2022 (w 2020 r. i 2021 r. uzyskane zostaną odpowiednio wartości 50.500 szt. oraz 51.500 szt.),

— ***liczba patentów międzynarodowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) i w Urzędzie Patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USPTO) oraz liczba patentów krajowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Urzędzie Patentowym RP (w szt.)***; przewiduje się osiągnięcie wartości tego miernika w 2019 r. na poziomie 250 EPO i 260 USPTO i stopniowy wzrost jego wartości do 400 EPO i 400 USPTO w latach 2021-2022 (plan dla roku 2020 wynosi 300 EPO i 300 USPTO). Natomiast planowana wartość miernika w odniesieniu do liczby UPRP w latach 2019, 2021 i 2022 wynosi 3.600 (dla roku 2020 przewiduje się wynik na zbliżonym poziomie – 3.500).

Rozwojowi gospodarczemu Polski i jej konkurencyjności sprzyjać będzie działalność państwa prowadzona w zakresie **funkcji 15. Polityka zagraniczna**, dla której celami są: ***wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w obszarach priorytetowych z zakresu dyplomacji***

[18] *Strategia,* str. 6.

publicznej i kulturalnej oraz ***dyplomacja w służbie RP***[19].

Działania dyplomacji w tym zakresie służyć będą kreowaniu pozytywnego wizerunku i poprawie konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej. W tym obszarze będą realizowane przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i informacyjnym, w tym – promocja polskiej gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego wraz z działaniami nakierowanymi na budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnego, bezpiecznego i otwartego kierunku turystycznego. Podejmowane będą starania na rzecz zagwarantowania istotnej roli i wpływu Polski na funkcjonowanie i plany działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych.

W ramach funkcji realizowane będą także zadania związane z prowadzeniem polityki zagranicznej w wymiarze dwustronnym i wielostronnym, w dziedzinie polityki bezpieczeństwem, m.in. poprzez działania na forum organizacji międzynarodowych tworzących system bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także działania ukierunkowane na właściwe reprezentowanie i ochroną interesów Polski i Polaków za granicą oraz obsługę cudzoziemców przez urzędy konsularne.

Stopień osiągnięcia celu funkcji 15. zostanie zmierzony miernikami:

— ***ocena wizerunku Polski w mediach zagranicznych (ocena w skali: 1 – zdecydowanie negatywny, 2 – raczej negatywny, 3 – neutralny, 4 – raczej pozytywny, 5 – zdecydowanie pozytywny,*** która w latach 2019-2022 ukształtuje się na poziomie 3 – neutralny.

— ***ocena realizacji Założeń Polskiej Polityki Zagranicznej (ZPPZ) (ocena w skali: – bardzo dobra, – dobra, – dostateczna, – negatywna).*** Przewiduje się, iż wynik tej oceny w latach 2019-2022 ukształtuje się na poziomie – ocena dobra

Mając na uwadze potrzebę oparcia konkurencyjności kraju o stabilne i trwałe podstawy, konieczne jest także zwrócenie większej uwagi na zagadnienia włączania w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych i wszystkich terytoriów[20]. W ramach obszaru dotyczącego poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju, w zakresie **funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju**, kontynuowane będzie tworzenie odpowiednich warunków na rzecz wsparcia procesów rozwojowych, ukierunkowanych na efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju w horyzoncie długookresowym (przy jednoczesnym włączaniu w te procesy również podmiotów o słabszych potencjałach oraz niwelowaniu rozwarstwienia towarzyszącego tym procesom, będącego wynikiem zidentyfikowanych barier rozwojowych). Celem do osiągnięcia dla funkcji jest ***efektywne wykorzystanie przez Polskę środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w ramach programów zarządzanych lub koordynowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego***. Stopień realizacji celu funkcji zostanie odzwierciedlony w postaci pomiaru ***wartości środków certyfikowanych i zakontraktowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 do wartości alokacji wkładu pomocy zagranicznej na program (w %)***, która powinna powiększać się w znaczącym wymiarze. W 2019 r. wartość środków certyfikowanych powinna wynieść 35,8%, natomiast w latach kolejnych odpowiednio: 51,8% (2020 r.), 66,3% (2021 r.), aż do 78,7% w 2022 r. Natomiast wartość środków zakontraktowanych powinna osiągnąć w poszczególnych latach 83,4% (2019 r.), 92,6% (2020 r.), 97,5% (2021 r.), aż do pełnego wykonania w 2022 r. (100%).

Działania w kierunku wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej i zrównoważonego terytorialnie rozwoju realizowane są również w ramach poszczególnych zadań **funkcji 21. Polityka rolna i rybacka**, której celem jest ***poprawa i stabilizacja warunków ekonomicznych rolnictwa, rozwój obszarów wiejskich oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej.*** W ramach funkcji realizowane są m.in. zadania związane z postępem biologicznym produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochroną roślin uprawnych, nasiennictwem, hodowlą i produkcją zwierzęcą, ochroną zdrowia zwierząt, weterynaryjną ochroną zdrowia publicznego oraz nadzorem nad jakością handlową

[19] Starania te wpisują się w zasady „Polska aktywnym graczem o kształt UE" oraz „Polska silna współpracą", (*Strategia,* str. 31), a jednocześnie w cel dotyczący obszaru *Bezpieczeństwo narodowe (Strategia, str. 272)*.
[20] *Strategia,* str. 6.

artykułów rolno-spożywczych, stabilizacją rynków rolnych i żywnościowych oraz rozwój obszarów wiejskich. Ponadto wspierane są działania z zakresu kształtowania ustroju rolnego i gospodarki żywnościowej oraz infrastruktura wsi w kierunku rozwoju gospodarstw rodzinnych.

Monitorowanie tego obszaru działalności dokonywać się będzie w oparciu o obserwację ***stopnia wykorzystania limitów środków na WPR w ramach perspektywy 2014-2020 (narastająco) (w %)***, który w 2019 r. wyniesie 87,98%, a poszczególnych latach będzie kształtował się na poziomie 91,92% (2020 r.), 96,85% (2021 r.) do 100% (w 2022 r). Ponadto stopień realizacji celu będzie mierzony miernikiem: ***liczba projektów realizowanych z udziałem środków PROW 2014-2020 w danym roku (w szt.)***, którego wartość w poszczególnych latach 2019-2022 wyniesie odpowiednio: 240.560 szt.; 300.700 szt.; 375.875 szt.; 239.951 szt.

W obszarze tej funkcji znajdują się także działania państwa, których celem jest ***tworzenie i utrzymanie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rybackiego***. Zadaniem państwa jest tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju rybactwa śródlądowego, rybołówstwa morskiego (w tym racjonalne gospodarowanie żywymi zasobami), przetwórstwa rybnego, ochrony środowiska, przestrzegania przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej oraz wdrażania Programu Operacyjnego *Rybactwo i Morze*. Do monitorowania tej działalności państwa zostanie użyty wskaźnik ***wielkość produkcji akwakultury (w tonach)***, który w 2019 r. osiągnie wartość 41.960 ton, natomiast do roku 2022 wzrośnie do poziomu 54.560 ton (w latach 2020 i 2021 wyniesie odpowiednio 47.560 ton oraz 50.360 ton).

W tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym wpisują się odpowiednie działania przeciwdziałające ubóstwu i wykluczeniu społecznemu Polaków oraz wyrównujące szanse różnych grup społecznych. Zabezpieczenie społeczne i ochrona rodziny ma fundamentalne znaczenie dla zagwarantowania podstawowych konstytucyjnych praw obywateli. Działania władz publicznych podejmowane na rzecz umacniania kapitału ludzkiego będą się wiązać z realizacją działań wpisujących się w ramy polityki prorodzinnej oraz ochrony m.in. macierzyństwa i rodzicielstwa – w zakresie **funkcji 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny**, której celami są: ***systemowe wsparcie rodzin oraz osób będących w trudnej sytuacji życiowej***, a także ***systemowe wsparcie rodzin w realizacji funkcji wychowawczej i edukacyjnej***.

Podstawowym i najważniejszym narzędziem polityki rodzinnej jest program *Rodzina 500 plus*, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków rodzin związanych z wychowywaniem dzieci poprzez wypłatę miesięcznego świadczenia wychowawczego w kwocie 500 zł miesięcznie na każde dziecko. Jest to kluczowy instrument wsparcia rodzin o szerokim spektrum działania. Programem objętych zostało około 2,6 mln rodzin i 4 mln dzieci, po rozszerzeniu na każde dziecko program obejmie 6,8 mln dzieci. Świadczenie w takiej samej wysokości przysługuje również na wszystkie dzieci umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W ramach rozszerzenia programu *Rodzina 500 plus* wprowadzono dodatek w wysokości dodatku wychowawczego dla dzieci przebywających w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej (poza placówkami typu rodzinnego, które programem objęte były wcześniej). Program ma przyczynić się do wzrostu dzietności, a tym samym do zahamowania negatywnych trendów demograficznych, pozwoli poprawić sytuację materialną rodzin z dziećmi oraz podnieść jakość kapitału społecznego.

Oprócz działań realizowanych w ramach programu *Rodzina 500 plus* funkcjonuje również system świadczeń rodzinnych. Pomoc dla rodzin nie ogranicza się tylko do wymiaru finansowego, ale zakłada również rozwój usług opieki nad małymi dziećmi, sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Działania podejmowane w tym zakresie służą wzrostowi dostępności miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat poprzez tworzenie nowych miejsc opieki albo obniżenie kosztów funkcjonowania miejsc już istniejących, przekładających się na obniżenie opłat ponoszonych przez rodziców. Najważniejszym działaniem w tym obszarze jest *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+”*. Inną formą wsparcia rodzin z dziećmi na utrzymaniu, adresowaną wyłącznie do rodzin wielodzietnych, jest Karta Dużej Rodziny. Jest to dokument uprawniający rodziny wielodzietne do zniżek (ulg) w dostępie do dóbr i usług oferowanych

przez podmioty, które przystąpiły do uczestnictwa w tym programie.

Stopień osiągnięcia poszczególnych celów funkcji będzie monitorowany za pomocą mierników (odpowiednio dla pierwszego i drugiego celu funkcji):

— ***wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24. roku życia (w zł)***, która w roku 2019 wyniesie 1.405 zł, natomiast w latach 2020-2022 będzie kształtować się na stabilnym poziomie i wyniesie 1.415 zł,

— ***wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty oraz świadczenie „Dobry Start" w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18. roku życia (w zł)***, która kształtować się będzie na poziomie 4.805 zł w 2019 r., a w pozostałych latach okresu planowania – 6.198 zł (w 2020 r.), 6.229 zł (w 2021 r.) oraz 6.250 zł (w 2022 r.).

Ważnym wymiarem polityki publicznej w zakresie tej funkcji będzie wspieranie osób potrzebujących (w tym osób niepełnosprawnych) i ich integracja społeczna. Działania w tym obszarze obejmują wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny, które realizowane jest poprzez Program kompleksowego wsparcia dla rodzin *„Za życiem"*. Państwo będzie również kontynuować zadania w sferze inwestycji w kapitał ludzki i społeczny oraz aktywnych form integracji społecznej.

Ponadto, w ramach funkcji państwa 13., państwo będzie podejmowało działania na rzecz ***ochrony aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową*** (skalę tej ochrony będzie odzwierciedlała relacja – ***stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym***, który ukształtuje się w 2019 r. na poziomie 0,68, w 2020 r. i 2021 r. na poziomie 0,69, a w 2022 r. wyniesie 0,70).

Bezpośredni wpływ na sytuację społeczną i demograficzną kraju, a także na mobilność zawodową obywateli, ma sytuacja mieszkaniowa. Działalność państwa w zakresie wspierania mieszkalnictwa ujęta jest w **funkcji 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo**, której celem jest ***poprawa stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych***[21]. Polityka państwa w ramach funkcji obejmuje realizację rządowych programów polityki mieszkaniowej umożliwiających wsparcie nowych inwestycji w budownictwie mieszkaniowym oraz inwestycji zapobiegających degradacji fizycznej istniejącego zasobu, jak również innych ustawowo określonych zobowiązań w zakresie finansowania mieszkalnictwa. Realizowane są również działania zmierzające do poprawy stanu technicznego istniejących zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć mających na celu poprawę efektywności energetycznej. W zakres funkcji wchodzą ponadto zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, geodezją i kartografią, systemem informacji przestrzennej, polityką miejską i rewitalizacją, gospodarką nieruchomościami oraz nadzorem architektoniczno-budowlanym. Pomiar realizacji celu funkcji odbywa się za pomocą miernika: ***liczba mieszkań przypadająca na 1.000 mieszkańców (w szt.)***, wartość miernika będzie wzrastać i wyniesie w latach 2019-2022 odpowiednio: 384,6 szt.; 389,7 szt.; 394,9 szt. i 400,2 szt.

Dążenie do osiągnięcia najlepszych światowych poziomów w zakresie konkurencyjności, wiedzy i współpracy wymaga także odpowiedniego rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, który będzie wspierany poprzez realizację działań dotyczących poprawy sytuacji na rynku pracy (a tym samym warunków bytowych Polaków), a także poprzez pełniejsze wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich. Zadania te są właściwe dla działań prowadzonych w ramach **funkcji 14. Rynek pracy**, której pierwszym z celów jest: ***zwiększanie aktywności zawodowej***. Wymaga to stworzenia warunków instytucjonalnych sprzyjających powstawaniu miejsc pracy wysokiej jakości, tj. takich, które oznaczają godne warunki pracy, dostęp do praw pracowniczych oraz systemu zabezpieczenia

[21] W *Strategii* zaprezentowano projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020, w tym *Narodowy Program Mieszkaniowy*, którego jednym z najważniejszych celów jest zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.

społecznego, zadania dostosowane do kwalifikacji oraz możliwość rozwoju, a także sprawiedliwe wynagrodzenie. Działania w tym obszarze będą zorientowane m.in. na organizację warunków sprzyjających zwiększaniu aktywności zawodowej, szczególnie kobiet oraz osób młodych kontynuujących edukację, a także osób z najstarszej grupy wiekowej. Przyczyni się to do wzrostu ***wskaźnika zatrudnienia w wieku 20–64 lata (w %)*** z 72,8% w 2019 r. do 74,0% w 2022 r. (w latach 2020 i 2021 odpowiednio 73,2% oraz 73,6%), który wpisuje się w cel przyjęty w ramach *Strategii Europa 2020* (wskaźnik ten jest miernikiem dla ww. celu funkcji).

Władze publiczne będą ponadto podejmować działania na rzecz ***poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy***, które powinny spowodować wzrost poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym rozwój kultury bezpieczeństwa oraz realizację programów profilaktycznych ukierunkowanych na zapobieganie chorobom zawodowym. Spadnie dzięki temu liczba wypadków w pracy i chorób zawodowych, a zdefiniowany dla tego celu miernik, którym jest ***wskaźnik wypadkowości (liczba niemianowana)***, będzie się sukcesywnie obniżać z wartości 7,3 w 2019 r. i nie przekroczy 7,1 w okresie 2020-2022.

Jednym z kluczowych czynników konkurencyjności, a jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich, jest jakość funkcjonowania państwa[22]. Państwo i jego instytucje powinny być skuteczne, służąc wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Ważnym wymogiem dla zapewnienia nowoczesnego państwa jest sprawnie działająca administracja, rozumiana jako sieć instytucji powiązanych systemem informacyjnym państwa, realizująca ideę otwartej administracji publicznej, wspierająca obywateli (w tym przedsiębiorców) i świadcząca wysokiej jakości usługi, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych[23].

Obszar działalności państwa, dotyczący spraw z zakresu administracji publicznej i informatyzacji, znajduje odzwierciedlenie w **funkcji 16. Sprawy obywatelskie**, której celem jest: ***zapewnienie przysługujących praw obywatelskich przez organy administracji publicznej oraz poprawa obsługi administracyjnej obywatela***. W zakresie realizacji ww. celu dla funkcji przewiduje się – wpisujący się w budowę społeczeństwa informacyjnego – stopniowy wzrost ***odsetka osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu w ciągu ostatnich 12 miesięcy w celu wysłania wypełnionych formularzy (w %)*** z 26% w roku 2019 do 32% w roku 2022 (w 2020 r. i 2021 r. będzie to wartość odpowiednio 28% i 30%).

Rozwój publicznych usług cyfrowych administracji publicznej pozwoli na zwiększenie wydajności działania administracji publicznej i zwiększenie satysfakcji obywateli. W ramach funkcji rozbudowywana jest brama do informacji i e-usług – gov.pl, prowadzone są działania zmierzające do powstania nowych e-usług, podniesienia poziomu dojrzałości już dostępnych usług i zapewnienia dostępności e-usług dla wszystkich obywateli.

Cel funkcji w odniesieniu do działań w zakresie spraw administracji publicznej będzie osiągany poprzez uproszczenie i unowocześnienie procedur administracyjnych. Rezultatem działań w tym obszarze będzie oczekiwana przez obywateli sprawność i skuteczność instytucjonalna państwa. Realizację celu w tym obszarze będzie monitorował miernik: ***liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ kierowanych do sądów administracyjnych (w szt.)***. Planowana wartość miernika w poszczególnych latach w okresie 2019-2022 jest przewidywana na poziomie 6.300 szt.

Najważniejszym celem do osiągnięcia w obszarze sądownictwa powszechnego, a zarazem głównym celem **funkcji 18. Sprawiedliwość**, jest ***zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu*** i rozpatrzenia spraw w rozsądnym terminie przez właściwe, niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Powyższy cel jest równoważny z dążeniem do jak najpełniejszej realizacji postulatu zapewnienia powszechnego dostępu do sądu rozumianego zarówno jako „fizyczna" dostępność sądu, osiągana m.in. poprzez działania organizacyjne zmierzające do zapewnienia zrównoważonej i wydajnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa na obszarze całego

[22] *Strategia*, str. 164.
[23] *Strategia,* str. 182.

kraju, jak również dostępność w aspekcie finansowym, tj. poziom opłat sądowych, który nie będzie stanowił bariery dochodzenia własnych praw przed sądem z uwagi na sytuację materialną obywateli. Jednocześnie zapewnienie prawa do sądu wiąże się nierozerwalnie z aspektem czasowym, tj. możliwością rozstrzygania sporów przed sądem w możliwie krótkich terminach oraz wysoką jakością orzecznictwa. Do monitorowania stopnia realizacji powyższego celu na poziomie funkcji służyć mają mierniki:

— ***odsetek obywateli pozytywnie oceniających funkcjonowanie sądów (w %)***, który w latach 2019 i 2020 wyniesie 31%, natomiast w latach 2021 i 2022 powinien wzrosnąć do 32%, a także

— ***odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (w relacji do liczby spraw rozpatrywanych przez sąd) (w %)*** – wskaźnik ten będzie kształtować się w latach 2019-2020 na poziomie 0,02%, a w latach 2021 i 2022 r. wyniesie 0,019%.

System finansów publicznych jest podstawowym instrumentem zaspokajania ważnych potrzeb społecznych oraz tworzenia fundamentów trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansów publicznych[24]. Celem **funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym** jest ***utrzymanie stabilności finansów publicznych*** przy wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Wymaga to przestrzegania krajowych i unijnych przepisów zapewniających zachowanie stabilności finansów publicznych. Przewidują one ograniczenia polityki budżetowej wynikające m.in. ze stabilizującej reguły wydatkowej, która określa limit większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Polityka budżetowa przyjazna wzrostowi, wspierająca ożywienie gospodarcze, lecz bez zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, jest ponadto zalecana przez Radę Europejską. Stopień realizacji celu będzie monitorowany poprzez wskaźnik relacji ***kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w relacji do PKB (w %)***. Na podstawie kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej wylicza się coroczny nieprzekraczalny limit wydatkowy, określony w ustawie budżetowej na dany rok (na rok 2019 wynosi on: 622.612.263 tys. zł). Wartość miernika kształtować się będzie w latach 2019-2022 na poziomie nie wyższym niż 37,95% PKB (2019 r.), przy czym przewiduje się, iż w kolejnych latach planowania wynik ten będzie stopniowo się poprawiać i wyniesie 37,60% PKB (2020 r.), 37,16% PKB (2021 r.) oraz 36,71% PKB (2022 r.).

Kapitał ludzki to krytyczny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, który wraz z postępującymi procesami demograficznymi i innymi wyzwaniami o charakterze globalnym nabierać będzie jeszcze większego znaczenia dla uzyskania przewag konkurencyjnych w globalnej gospodarce. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego będzie efektem lepszego funkcjonowania systemu oświaty, szkolnictwa wyższego, sfery uczenia się dorosłych, ochrony zdrowia, dostępu do dóbr kultury, a także rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Lepiej wykształcone społeczeństwo to większe szanse na znalezienie dobrej pracy, a także wszechstronny rozwój[25].

Poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego sprzyjać zatem będą działania państwa realizowane w ramach **funkcji 3. Edukacja, wychowanie i opieka**, której celem jest ***podnoszenie jakości i efektywności kształcenia i wychowania***.

Zadania realizowane w ramach tej funkcji służą zwiększeniu dostępności wysokiej jakości wychowania przedszkolnego, zapewnieniu powszechnego dostępu do nauki, podwyższeniu jakości wykształcenia i kwalifikacji zawodowych społeczeństwa, jak również wspieraniu funkcji wychowawczej, opiekuńczej i profilaktycznej realizowanej przez szkoły i inne placówki oraz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży. Funkcja ta obejmuje zadania państwa w zakresie: kształcenia, wychowania i opieki, które dotyczą: wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnokształcącego i zawodowego, w tym specjalnego we wszystkich typach szkół, jak również określania programów, podręczników i środków dydaktycznych nauczania, systemu egzaminów zewnętrznych, organizowania pomocy stypendialnej dla uczniów, zatrudniania nauczycieli, ich

[24] *Strategia*, str. 184.
[25] *Strategia*, str. 206.

awansu zawodowego i wynagradzania. W obszarze tym ujęte są także działania dotyczące spraw młodzieży, jak również związane z koordynacją polityki uczenia się przez całe życie oraz Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.

Do monitorowania pierwszego z celów funkcji zastosowano dwa mierniki:

— ***liczba osób, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie lub egzamin zawodowy, w stosunku do liczby osób, które przystąpiły do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie lub egzaminu zawodowego (w %),*** wielkość ta powinna w poszczególnych latach planowania (2019-2022) utrzymać się na poziomie 72%,

— ***liczba absolwentów poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do liczby absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego (w %)*** – wartość miernika w okresie poszczególnych lat planowania (2019-2022) powinna wynieść: 82%,

— ***odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)*** wyniesie w 2019 r. 88% i wzrośnie do 90% w 2020 r., a w latach 2021 i 2022 ukształtuje się na poziomie 91%.

Ponadto ważnym obszarem mającym wpływ na jakość kapitału ludzkiego i społecznego ujętym w funkcji **10. Szkolnictwo wyższe i nauka** jest rozwój szkolnictwa wyższego, którego dotyczy pierwszy z ww. celów funkcji – ***podniesienie poziomu jakości kształcenia***. Finansowane będą inicjatywy związane z polityką szkolnictwa wyższego państwa, w tym działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego oraz zwiększenie stopnia jego umiędzynarodowienia w Polsce. Realizowane są projekty mające na celu unowocześnienie infrastruktury szkolnictwa wyższego, w tym inwestycje związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury w zakresie działalności dydaktycznej oraz infrastruktury socjalnej dla studentów. Wspierane są również działania służące wzmacnianiu i rozwojowi potencjału dydaktycznego szkolnictwa wyższego oraz promocji szkolnictwa wyższego. Usprawnienie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego zostanie osiągnięte dzięki kompleksowej reformie systemu szkolnictwa wyższego[26].

Stopień osiągnięcia pierwszego celu funkcji 10. – wyznaczonego w zakresie szkolnictwa wyższego – zostanie zmierzony ***liczbą aktywnych zawodowo pracujących z wyższym wykształceniem w liczbie zawodowo pracujących ogółem (w %)***. Na rok 2019 przewiduje się zwiększenie wartości tego miernika z poziomu 35,45%, do poziomu 37,00% w 2022 r. (w latach 2020 i 2021 wyniesie ona odpowiednio 36,00% oraz 36,50%).

Jednym z istotnych wymiarów rozwoju kapitału ludzkiego jest stan zdrowia i dostęp do usług z zakresu opieki zdrowotnej. Dobry stan zdrowia obywateli i całego społeczeństwa jest istotną determinantą wzrostu gospodarczego, a interwencje w dziedzinie zdrowia są kluczowe w ograniczaniu ryzyka ubóstwa z powodu dezaktywacji zawodowej wynikającej z przyczyn zdrowotnych[27]. Działalności państwa ujętej w obszarze **funkcji 20. Zdrowie** został przypisany cel: ***zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa poprzez zapewnienie trwałego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń ratujących życie***. W tym obszarze realizowane będą działania zwiększające dostępność leczenia, tak aby każdy obywatel otrzymał pomoc medyczną w sposób szybki i pozwalający na utrzymanie obywateli w poczuciu bezpieczeństwa.

W tym celu będą prowadzone prace zorientowane na stopniowy wzrost nakładów na ochronę zdrowia. Szczególne działania dotyczące zabezpieczenia zdrowia będą przeznaczone dla osób najczęściej korzystających z pomocy lekarskiej, a więc dla osób starszych. Będzie to realizowane m.in. poprzez kontynuację przyznanego świadczeniobiorcom po ukończeniu przez nich 75. roku życia uprawnienia do bezpłatnych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych wymienionych w wykazie ogłaszanym przez Ministra Zdrowia. Ocena celowości

[26] *Strategia*, str. 208.
[27] *Strategia*, str. 202.

inwestycji dokonywana przez Ministra Zdrowia pozwoli na rozwój infrastruktury w ochronie zdrowia zgodny z mapami potrzeb zdrowotnych oraz priorytetami dla regionalnej polityki zdrowotnej. Realizowane będą również działania w zakresie kształtowania zdrowego stylu życia poprzez profilaktykę oraz promocję zdrowia, a także edukację zdrowotną. Zapewnienie trwałego dostępu do świadczeń będzie się odbywało m.in. poprzez zwiększenie nakładów na ochronę zdrowia wynikające z *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*.

Stopień osiągnięcia celu funkcji będzie monitorowany jednocześnie za pomocą trzech mierników:

— ***liczba wykonywanych świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa na 1 mln mieszkańców (w szt.)***, która w okresie planowania WPFP 2019-2022 wyniesie 392 szt. w każdym roku,

— ***liczba jednostek KKCz (Koncentratu Krwinek Czerwonych) wydanych do lecznictwa (w szt.)*** będzie kształtować się w latach 2019-2022 na poziomie 1.100.000 szt.,

— ***liczba przeprowadzonych postępowań rejestracyjnych w zakresie produktów leczniczych, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (w szt.)***, których przewiduje się zrealizować 42.225 szt. w roku 2019, a w kolejnych latach 42.735 (2020 r.), 43.830 (2021 r.) oraz 43.665 (2022 r.) szt.

Kapitał społeczny może być umacniany także przez sport, a działania państwa w obszarze sportu, realizowane w ramach **funkcji 8. Kultura fizyczna**, należy traktować przede wszystkim jako szeroko rozumianą prewencję zdrowotną oraz sprzyjanie postawom prospołecznym. Działania prowadzone w ramach funkcji pozwolą na systematyczne ***zwiększenie poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa*** podejmowanej w czasie wolnym (w wymiarze zgodnym z wytycznymi WHO). W obszarze tym znajdują się wskazania dotyczące roli zwiększania poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa w umacnianiu kapitału społecznego oraz w profilaktyce zdrowotnej. Upowszechnianie podejmowania prozdrowotnej aktywności fizycznej obniża koszty przeznaczane na opiekę zdrowotną oraz ubezpieczenia socjalne, a także pozytywnie oddziałuje na pracowników, m.in. zmniejszając ilość absencji w pracy czy zwiększając efektywność i kreatywność. Sport pełni ponadto funkcję wychowawczą, szczególnie w odniesieniu do dzieci i młodzieży szkolnej. Cel dla funkcji będzie monitorowany za pomocą miernika: ***odsetek Polaków w wieku 15–69 lat podejmujących aktywność fizyczną w czasie wolnym w wymiarze zgodnym z wytycznymi WHO (w %)***. Planowana wartość miernika będzie rosnąć z poziomu 18,5% w latach 2019 i 2020 do poziomu 19% w latach 2021-2022.

Wzmacnianiu kapitału ludzkiego służą także inwestycje w kulturę, które pozytywnie wpływają na społeczny i ekonomiczny rozwój kraju oraz na wzrost jego konkurencyjności. Zadania w tym zakresie prowadzone są w ramach **funkcji 9. Kultura i dziedzictwo narodowe**, dla której określono cele: ***rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego*** oraz ***utrzymanie i pielęgnacja materialnej substancji sfery kultury***.

Inwestowanie w ochronę dziedzictwa, rozwój i modernizację infrastruktury kultury oraz edukację kulturalną - kształcenie odbiorcy i jego kulturowych kompetencji przyczynia się do rozwijania kultury i innowacyjności. Dzięki temu społeczeństwo buduje tożsamość, szacunek do tradycji, poczucie przynależności do wspólnoty i jej historii, kreatywność, innowacyjność, otwartość i tolerancyjność. Istotne jest również wspieranie instytucji kultury, których wieloletnia działalność i tradycja mają szczególne znaczenie dla celów polityki państwa w obszarze kultury i których dorobek jest ważnym elementem budowania tożsamości kulturowej Polaków oraz narzędziem promocji Polski w świecie. Należy także kontynuować zwiększanie dostępu do instytucji i dzieł kultury, w tym poprzez likwidację „białych plam" w dostępie do kultury. Pomiar celów dla funkcji będzie oparty na dwóch miernikach (odpowiednio dla poszczególnych celów):

— ***widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych, otrzymujących dotację podmiotową na 1.000 osób w danym roku*** – planowana wartość miernika w 2019 r. wyniesie 78 osób, a w latach kolejnych: 65 (2020 r.), 62 (2021 r.) oraz 63 (2022 r.) osób,

— ***liczba nowo wybudowanych, modernizowanych, pozyskanych i wyposażonych obiektów***

służących kulturze w danym roku w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w szt.) – przewiduje się, iż wartość ta wyniesie 429 szt. w 2019 r., 444 szt. w 2020 r., 191 szt. w 2021 r. oraz 188 szt. w 2022 r.

Na konkurencyjność Polski i jej regionów, a także sektorów gospodarki , mają wpływ działania służące spójności terytorialnej kraju, a zarazem tworzeniu warunków dla pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego, realizowane w ramach **funkcji 19. Transport i infrastruktura transportowa**, w zakresie głównych rodzajów transportu, w tym przede wszystkim transportu drogowego, kolejowego, morskiego, śródlądowego, jak też lotniczego, a także intermodalnego. Działania realizowane w obszarze transportu przyczyniają się do zrównoważonego międzygałęziowo rozwoju transportu, przy jednoczesnej poprawie stanu jego bezpieczeństwa.

Celami funkcji (i ich miernikami) są:

— ***poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi*** (miernik: ***stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %)***, dla którego planowane wartości wynoszą: 54,76% w 2019 r., 57,8% w 2020 r., 64,3% w 2021 r. oraz 65,4% w 2022 r.),

— ***zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego*** (miernik: ***udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (w %),*** dla którego planowane wartości wynoszą: 83,5% w 2019 r., 84,2% w 2020 r., 85,0% w 2021 r. oraz 86,0% w roku 2022),

— ***poprawa konkurencyjności polskich portów*** (miernik: ***poziom zmian wielkości przeładunków towarów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w %),*** dla którego planowane wartości w poszczególnych latach 2019-2022 wynoszą 107%).

Dążenie do osiągnięcia powyższych celów wpisuje się w realizację *Strategii* w obszarze pn. *Transport*[28]. Efektem działań w tym obszarze będzie zbudowanie wielogałęziowej, zintegrowanej i uzupełniającej się sieci transportowej (kolej, drogi, sieci aglomeracyjne, sieci żeglugi śródlądowej i morskiej, porty lotnicze).

Środowisko przyrodnicze jest kapitałem naturalnym, którego zasoby (ich stan, potencjał, dostępność) warunkują rozwój gospodarczy (możliwości inwestycyjne) i społeczny (zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych). Działania państwa w tym obszarze dotyczą zarządzania środowiskiem na rzecz zachowania podstawowych zasobów, takich jak: potencjał energetyczny, zasoby wody, powietrze atmosferyczne, warunki klimatyczne, zasoby przestrzeni i krajobrazów oraz związana z nimi różnorodność biologiczna (zasoby siedlisk, gatunków i genów), gleby i zasoby geologiczne oraz użytki pozaekonomiczne środowiska[29].

Realizacja tych działań została ujęta w zakresie **funkcji 12. Środowisko**, dla której jednym z celów jest: ***ochrona środowiska poprzez utrzymanie bądź poprawę stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków fauny i flory***. Osiągnięcie tego celu polega na doprowadzeniu do zahamowania spadku utraty różnorodności biologicznej na terenie kraju. Odbywa się to poprzez przywrócenie lub zachowanie właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt (wraz z ich siedliskami). Podejmowane w tym celu działania polegają na objęciu ochroną prawną obszarów i obiektów o cennych walorach przyrodniczych. W związku z powyższym pomiar celu będzie się odbywał przy pomocy miernika: ***liczba zarejestrowanych form ochrony przyrody w danym roku/rok poprzedni (w szt./szt.)***, który wskazuje liczbę form ochrony przyrody zarejestrowanych w ustawowo prowadzonym Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody. Wartość tego miernika w latach 2019 - 2022 będzie kształtować się na zbliżonym poziomie, tj. 41.750 szt. / 41.500 szt. (w 2019 r.), 42.000 szt. /41.750 szt. (w 2020 r.), 42.250 szt. / 42.000 szt. (w 2021 r.) oraz 42.500 szt. / 42.250 szt. (w 2022 r.).

Zasadniczą działalnością w zakresie funkcji będzie projektowanie instrumentów prawnych

[28] *Strategia*, str. 233.
[29] *Strategia,* str. 252.

wdrażających zasady ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami. Ponadto zapewniany będzie udział w tworzeniu przepisów prawa na poziomie unijnym oraz analiza i monitorowanie wdrażania zmian, które mają zapewniać ***ograniczenie ilości składowanych odpadów poprzez właściwą gospodarkę odpadami***. Pomiar celu będzie się odbywał przy pomocy miernika: ***odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych składowaniu (w %)***, która w okresie planowania 2019-2022 ma zostać utrzymana na poziomie 19%.

Ponadto ważną rolę dla funkcji 12. będą pełnić (realizowane w sferze gospodarki wodnej) działania państwa mające na celu: ***zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej oraz ograniczenie zagrożeń wywołanych przez powodzie i susze, w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nim ekosystemów***. W szczególności prowadzona będzie realizacja inwestycji hydrotechnicznych w zakresie budowy i przebudowy: infrastruktury przeciwpowodziowej i zapobiegającej skutkom suszy, a także infrastruktury śródlądowych dróg wodnych, a ponadto – infrastruktury służącej poprawie warunków korzystania z wód. Wykonywany będzie nadzór nad gospodarowaniem wodami poprzez działania administracyjno-prawne oraz kontrole gospodarowania wodami. Usuwane będą skutki powodzi i suszy.

Do pomiaru stopnia realizacji powyższego celu wykorzystany zostanie miernik: ***liczba zakończonych inwestycji hydrotechnicznych w danym roku/rok poprzedni (w %)***, który w roku 2019 wyniesie 143%, a w latach 2021 i 2022 wyniesie odpowiednio 500% i 240% (w 2020 r. przewidywana wartość będzie kształtować się na poziomie 12%)[30].

Jednym z podstawowych wyzwań rozwojowych Polski jest zapewnienie gospodarce, instytucjom i obywatelom stabilnych i optymalnie dostosowanych do potrzeb dostaw energii, po akceptowalnej ekonomicznie cenie[31]. W obszar ten wpisują się działania ujęte w ramach **funkcji 6. Polityka gospodarcza kraju** mające na celu: ***zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa***, związane z zapewnieniem gospodarce odpowiedniego dostępu do źródeł energii. Efektem realizacji celu ma być utrzymanie ***udziału importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %)*** na poziomie niższym niż 60% w 2019 r. oraz niższym niż 40% w latach 2020-2022 (poziom ten wskazuje jednocześnie na możliwość pokrycia zapotrzebowania paliwami produkcji krajowej).

W *Strategii* wskazuje się, iż podwyższenie konkurencyjności polskiego przemysłu oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga dywersyfikacji źródeł energii, modernizacji i rozbudowy sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego[32].

Cel funkcji koresponduje z kierunkami polityki energetycznej w zakresie zmniejszenia stopnia uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw płynnych z jednego kierunku, zapewnienia dostaw odpowiedniej ilości energii elektrycznej po rozsądnych cenach, przy równoczesnym zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej realizującymi ww. cel są: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, a także ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko[33].

Niezbędnym warunkiem odpowiedzialnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie zagrożeniom, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenie skuteczności służb państwowych to warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych[34].

Jednym z zasadniczych warunków niezakłóconego, stabilnego oraz zrównoważonego społecznego

[30] Wartość miernika dla 2020 r. związana jest z fazą realizacyjną perspektywy finansowej 2014-2020.
[31] *Strategia,* str. 242.
[32] *Strategia,* str. 246.
[33] *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*.
[34] *Strategia,* str. 268.

i ekonomicznego rozwoju kraju jest gwarancja trwałego bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic, co jest realizowane w ramach **funkcji 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic**, dla której określony został cel: ***zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP***. Cel funkcji oznaczający również ochronę suwerenności, niezależności oraz stabilności wewnętrznej państwa realizowany będzie poprzez szereg działań konsolidujących, integrujących i rozwijających oraz modernizujących system zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Sprzyjać temu powinien – powiązany ze wzrostem nominalnym PKB – poziom finansowania wydatków obronnych. Poziom wykorzystania tych środków zobrazowany będzie poprzez, monitorowaną w ujęciu rocznym, wartość ***relacji wskaźnika potencjału bojowego do jego poziomu z roku poprzedniego (wartość niemianowana)***, określającą możliwości bojowe Sił Zbrojnych RP na podstawie potencjału bojowego sprzętu wojskowego zdolnego do wykonywania uderzeń. Prognozuje się, że w latach 2019–2022 relacja ta wyniesie: 1,007 w 2019 r., 1,012 w 2020 r., 1,011 w 2021 r. oraz 1,019 w 2022 r. Wraz z modernizacją armii budowany będzie innowacyjny potencjał polskiego przemysłu obronnego[35]. Zmianie jakościowej w zakresie modernizacji technicznej towarzyszyć będzie sukcesywne zwiększanie poziomu stanu osobowego Sił Zbrojnych RP. Zakłada się, że Siły Zbrojne RP będą mogły realizować swoje zadania w prognozowanej perspektywie, jeśli ***wskaźnik ukompletowania żołnierzami zawodowymi Sił Zbrojnych RP czasu „P" (stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych do liczby stanowisk etatu czasu „P") (w %)*** wynosić będzie co najmniej 80%. Powyższe zmiany odbywać się będą przy założeniu równoczesnego podnoszenia poziomu wyszkolenia wojsk oraz zmiany struktur organizacyjnych, w szczególności systemów kierowania oraz dowodzenia, a także przy realizacji współpracy obronnej i wypełniania zobowiązań sojuszniczych naszego kraju wynikających z udziału Polski w UE i w NATO. Istotnym elementem wpływającym na umacnianie bezpieczeństwa narodowego jest także udział Sił Zbrojnych RP w międzynarodowych misjach wojskowych, w których ***średnioroczna liczba żołnierzy i pracowników skierowanych do Polskich Kontyngentów Wojskowych (w os.)*** planowana jest na poziomie 1.797 w latach 2020-2022 (wobec wielkości 1.765 przewidzianej w 2019 r.).

Ważnym warunkiem dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego jest *kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa*[36]. Działania w ramach tego kierunku zmierzać będą do zwiększenia efektywności polskiej polityki zagranicznej w ramach NATO, UE i innych organizacji międzynarodowych, a także budowy silnej pozycji międzynarodowej Polski[37]. Jednocześnie ważne są nie tylko zewnętrzne, ale również wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa Polski, a w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniu przestępczością, w tym przestępczością zorganizowaną i gospodarczą. Istotne jest także zabezpieczenie państwa w kontekście występowania zagrożeń naturalnych oraz awarii technicznych, jak też innych zdarzeń związanych z rozwojem cywilizacji. Za zabezpieczenie państwa w tym zakresie odpowiadają instytucje i służby publiczne realizujące zadania w ramach **funkcji 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny**, której celem jest ***poprawa funkcjonowania służb bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego*** służąca przede wszystkim zapewnieniu wysokiego poziomu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zwiększeniu sprawności zabezpieczenia terytorium RP i zewnętrznej granicy Unii Europejskiej[38]. W ramach działań ukierunkowanych na osiągnięcie tego celu kontynuowane będą prace m.in. związane ze wzmocnieniem systemu antyterrorystycznego państwa oraz w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

Kontynuowane będą prace nad poprawą funkcjonowania służb bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, także poprzez realizację *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020.* Natomiast *Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020* służy realizacji działań z zakresu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez podejmowanie inicjatyw profilaktyczno-prewencyjnych związanych z zapobieganiem przestępczości, szczególnie tej pospolitej, najbardziej dokuczliwej dla społeczeństwa.

[35] *Strategia*, str. 272.
[36] Jest to kierunek interwencji nr 3 w zakresie obszaru *Bezpieczeństwo narodowe. SOR*, str. 272.
[37] *Strategia,* str. 272.
[38] *Strategia,* str. 270.

Istotnym obszarem działalności w ramach funkcji będzie ochrona granicy państwowej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, przy jednoczesnym sprawnym wykonywaniu odprawy granicznej. Realizowana będzie polityka migracyjna i azylowa oraz prowadzone sprawy cudzoziemców. Ważnym obszarem działalności w ramach funkcji pozostaje zapewnienie skutecznej ochrony ludności i ratownictwa poprzez rozwój potencjału sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Cel dla funkcji będzie monitorowany poprzez następujące mierniki:

— ***wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem (w %)***, który w latach 2019–2022 nie powinien być niższy niż 68%,

— ***średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia (w minutach i sekundach)***, który w latach 2019 -2022 wyniesie nie dłużej niż 10 minut[39],

— ***wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami (w %)***, którego wartość w roku 2019 osiągnie 89% i utrzyma się na tym poziomie w kolejnych latach okresu 2020-2022.

Natomiast w zakresie **funkcji 18. Sprawiedliwość** państwo, stojąc na straży wolności i praw obywatelskich, poza zapewnieniem konstytucyjnego prawa do sądu, ma na celu ***zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych***. Do monitorowania stopnia realizacji tego celu będzie wykorzystywany miernik: ***powrotność do przestępstwa osób prawomocnie skazanych (w %)***, który w roku 2019 wyniesie 23,1%, natomiast w poszczególnych latach 2020-2022 wyniesie odpowiednio: 22,7%, 22,4%, 22,0%. Miernik odnosi się do skuteczności polityki karnej państwa rozumianej jako całokształt zagadnień związanych z przeciwdziałaniem zjawisku przestępczości, tj. szeroko rozumianej polityki karnej, kreowanej i realizowanej na wielu poziomach funkcjonowania państwa, począwszy od ustawodawcy, poprzez Ministerstwo Sprawiedliwości i nadzorowane przez nie instytucje, organy ścigania, sądy powszechne jako niezależne organy państwa powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości aż po służby wykonawcze (Służba Więzienna, kuratela sądowa).

[39] W *Strategii Sprawne Państwo 2020* przyjęto, iż w roku 2020 miernik ten wyniesie 8 minut 8 sek.